

IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

PROCESSO TCE-PE Nº 21100644-0

RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2020

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

INTERESSADOS:

PAULO HENRIQUE SARAIVA CÂMARA

EMENTA

LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. CUMPRIMENTO. ORÇAMENTO PÚBLICO. FINANÇAS PÚBLICAS. PATRIMÔNIO. CONTROLE. VISÃO GLOBAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.

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 2015, 2016 e 2017 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. O TCE-PE ao apreciar as contas anualmente prestadas pelos prefeitos e pelo governador sob sua jurisdição (as denominadas "contas de governo") opina, mediante parecer prévio (art. 71, I, c/c art. 75 da Constituição Federal e arts. 30, I e 86, §1º, III, da Constituição Estadual), para que a Casa Legislativa respectiva aprove ou reprove tais contas, levando em consideração, para tanto, o planejamento governamental, a gestão fiscal, as políticas públicas executadas nas principais áreas de atuação governamental - saúde e educação -, além da situação previdenciária do órgão, da regularidade dos repasses obrigatórios, transparência pública e obediência aos limites constitucionais e legais, quando da execução do orçamento. Pontual desconformidade em aspectos analisados, a depender da gravidade atribuída, pode ser relevada no contexto existente, para fins de recomendação de aprovação das contas, com ressalvas, à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

RELATÓRIO

Tratam os autos da **Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco**, referente ao exercício financeiro de 2020, que foi encaminhada à Assembleia Legislativa pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, por meio do Ofício nº 182/2021 (doc. 001), datado de 14/04/2021. 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 n.º 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 08/07/2021, para fins de emissão de Parecer Prévio, através do Ofício ALEPE nº 2010/2021 (doc. 030), ocasião em que foi autuado o processo sob o número 21100644-0.

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 Alexsandro Fonseca de Oliveira, Gilson Castelo Branco de Oliveira, Ivna Maria Lacerda Borges de Sá, Lucas Monteiro Cajado, Luís Fernando de Deus Baptista Barcellos, Luís Filipe Auto Gomes, Nicomedes Lopes do Rêgo Filho, Raquel Alves de Moura; Riva Vasconcelos Santa Rosa, da Gerência de Auditoria dos Poderes e da Previdência – GEPP, unidade integrante do Departamento de Controle Estadual– DCE, 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. 45), abrangendo o escopo que a seguir sintetizo:

No **primeiro capítulo**, a equipe contextualiza a **Conjuntura** Socioeconômica estadual e nacional, apresentando os principais indicadores econômicos e sociais do Estado de Pernambuco, comparando-os, quando cabível, 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 2020; uma análise do quadro de pessoal permanente e temporário, quantificando e comparando as principais modificações ocorridas no exercício 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 (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), suas alterações, e a compatibilidade entre eles, as prioridades e metas da administração, riscos fiscais, resultado primário, 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 dos Precatórios de responsabilidade do Estado, neste ponto concluindo que o Estado de Pernambuco vem reduzindo, ao longo dos últimos exercícios, o peso dos precatórios a pagar em relação a RCL.

Com relação ao capítulo **Gestão Financeira e Patrimonial**, verifica-se o comportamento do fluxo e do resultado financeiro ao final do exercício, onde se constata que o estado experimentou um resultado financeiro positivo de R\$ 1.134.100.578,40, significativamente superior ao do ano anterior (R\$ 211,45 milhões), tendo decorrido tal elevação da conjunção de dois fatores principais: a manutenção do patamar de despesas de pessoal, sem concessão de reajustes ou reposição de perdas inflacionárias ao conjunto de servidores, o que foi determinado pelo art. 8º da Lei Complementar federal nº 173/2020, e a existência de saldos remanescentes do socorro financeiro vindo da União no âmbito do Programa Federal de Enfrentamento à COVID em 2020, também propiciado por esta mesma lei complementar.

Outrossim foi analisado o resultado patrimonial e a 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 (de curto e longo prazo) e os principais credores: no âmbito interno, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil SA., Banco do Nordeste do Brasil e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; no âmbito externo, os credores principais permaneceram o BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (com 67% de participação) e o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento (com 43,6% de participação).

Ainda nesse capítulo, destaca-se a análise dos Restos a Pagar inscritos ao final de 2019, conjugados com as Despesas de Exercícios Anteriores-DEA processadas no início do exercício subsequente de 2020. Neste sentido, constou-se um declínio na transposição de despesas orçamentárias entre exercícios (processada por meio de DEA) em relação a exercícios anteriores (R\$ 70 milhões *versus* R\$ 200 milhões – em média - dos últimos exercícios).

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 2020 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.

Especificamente no capítulo de Saúde, a área técnica desta Corte agregou informações acerca do impacto proporcionado pelo cenário pandêmico deflagrado em todo o país a partir de meados de março/2020, em decorrência do vírus SARS COVID-19. São trazidas informações sobre o número de casos confirmados no Estado de Pernambuco, bem como o número de testes realizados, o número de pessoas recuperadas e o número de óbitos ocorridos em 2020. Ainda sobre tal tema, é demonstrada a posição do Estado de Pernambuco frente aos demais estados da Região Nordeste no tocante ao número de óbitos decorrentes da Síndrome Respiratória Aguda Grave, ao número de casos confirmados e ao número de hospitalizações. Também são demonstrados os recursos aplicados no enfrentamento da doença.

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

No importante capítulo da **Previdência dos Servidores Públicos do Estado**, trata-se da análise financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do estado de Pernambuco. Dentre outros aspectos, destaca o Resultado Previdenciário do Exercício, a evolução do Resultado Previdenciário Anual em relação à RCL, as Projeções Atuariais das Receitas e Despesas Previdenciárias - 2021/2095 e o déficit atuarial trazido no Balanço atuarial mais recente do Estado.

O capítulo do **Terceiro Setor** enfoca precipuamente 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 OSs e OSCIPs, inclusive a contabilização desses repasses.

O capítulo de **Transparência** fornece uma análise sobre as informações públicas que estão presentes no Portal de Acesso à Informação e no Portal da Transparência do Estado de Pernambuco, confrontando-as com os requisitos de que tratam as exigências legais de acesso à informação e da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como apresenta as metodologias criadas pela Controladoria Geral da União CGU e pelo Ministério Público Federal – MPF, para aferir a transparência pública das informações disponibilizadas, denominadas *Escala Brasil Transparente (EBT)* e o *Ranking Nacional de Transparência*, respectivamente. Destacam-se ainda neste capítulo, as análises do nível de

transparência das informações disponibilizadas pelas Organizações Sociais e da execução do Plano Plurianual e da 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 2015, 2016 e 2017 e as respectivas ações e justificativas apresentadas pelo Governo do Estado, em cumprimento à Resolução TC n.º 111/2020. Cabe pontuar que tais recomendações foram objeto de análise no bojo das contas de governo do exercício de 2019, haja vista não ter havido modificações destas, ante a ausência de julgamento definitivo das contas dos exercícios de 2018 e 2019 quando da apresentação da Prestação de Contas do Governador – exercício 2020.

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.

Como não poderia deixar de ser, foram destacados no Relatório de Auditoria os efeitos da pandemia SARS COVID 19, não apenas no contexto da área da Saúde, conforme já mencionei, como também nos resultados alcançados pela Administração, em diversos trechos dos capítulos acima elencados, entre os quais, os efeitos sobre o PIB nacional e estadual; a movimentação de cargas por via portuária; transporte de passageiros e movimentação de cargas por via aeroportuária; contratações temporárias; despesas correntes; assistência social; arrecadação; endividamento estadual; ensino e merenda escolar, entre outros.

De acordo com o regramento constitucional e legal que disciplina a matéria em apreço (CRFB, artigo 49, inciso IX e 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 (doc. 48) 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. 55).

Desse modo, peço-lhes vênia para, inicialmente apresentar os achados mencionados no Relatório de Auditoria, em cotejo com as razões e justificativas apresentadas pelo Governo do Estado (doc. 55).

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:

- No período de 2010 a 2020, a economia pernambucana apresentou majoritariamente taxa de crescimento superior à da economia nacional (a exceção do ano de 2015). Especificamente em relação ao exercício de 2020, o PIB pernambucano sofreu um decréscimo de 1,4%, retração menor do que a registrada no País, de 4,1%. Segundo estimativas da Agência CONDEPE/FIDEM, o PIB pernambucano em 2020, em valores correntes, totalizou R\$ 204,5 bilhões, garantindo ao estado a manutenção da 10ª posição na classificação nacional. Em termos per capita, o estado figura na 17ª posição nacional, à frente dos demais estados do Nordeste, do Pará e do Acre.
- A balança comercial de Pernambuco é historicamente deficitária. O déficit, em 2020, foi da ordem de US\$ 1,8 bilhão, inferior ao observado em 2019, que foi da ordem de US\$ 3,6 bilhões. O déficit verificado em 2020 é o menor da série histórica registrada no R.A. (período de 2010 a 2020).
- Em relação à **inflação**, o IPCA na RMR do ano de 2020 (5,66%) foi superior ao de 2019 (3,71%), ficando, inclusive, acima da inflação nacional, a qual chegou a 4,52%.
- No período entre 2010 e 2012 a taxa de crescimento do emprego formal em Pernambuco foi superior à taxa nacional. A partir de 2013 a taxa de Pernambuco passou a ser inferior à do Brasil e a do Nordeste, chegando em 2015 a uma taxa negativa de -6,43%. Registra-se 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, entre 2016 e 2019 houve recuperação de Pernambuco, ainda abaixo da taxa brasileira. Já em 2020, verifica-se que todas as taxas diminuíram, tendo a de Pernambuco apresentado a maior queda e continuado abaixo da média regional e nacional. Quando comparado com as demais unidades da federação, Pernambuco apresentou variação negativa (-0,42%), ocupando a 23ª posição no ranking nacional em 2020.
- No tocante ao **desemprego**, a taxa de desocupação das pessoas de 14 ou mais anos de idade no estado de Pernambuco medida pelo IBGE por meio da PNAD Contínua, foi de 16,8% em 2020. Quando comparado com as demais unidades da federação, observa-se que Pernambuco ocupou a quinta pior posição na classificação nacional, ficando acima da média nacional que foi de 13,5%.

- O rendimento médio real habitual de todos os trabalhos das pessoas ocupadas, por unidade da federação, medido pelo IBGE por meio da PNAD Contínua para o estado de Pernambuco em 2020 foi de R\$ 1.793,75. Verificou-se que Pernambuco ocupou a 21ª posição no ranking nacional, ficando abaixo da média nacional que foi de R\$ 2.212,59.
- O dado de **rendimento real** reflete, com pouca variação, o do PIB per capita. Pernambuco figurou na 17ª posição no ranking nacional, que é composto predominantemente por dois blocos: o dos estados das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste (dez estados, além do DF) e o dos estados das regiões Norte e Nordeste (que ocupam as 16 últimas posições do ranking). A situação de Pernambuco em 2018, aferição mais recente, foi de liderança na região Nordeste, restando à frente também dos estados do Pará e do Acre (Região Norte).
- No tocante ao **saneamento**, observa-se que o nível de atendimento total de água a nível nacional foi de 83,7%, enquanto o índice de atendimento urbano de água foi de 92,9%. Quanto ao índice médio de atendimento urbano por rede de água, Pernambuco apresentou valores acima de 90%. Já em relação ao índice de atendimento urbano por rede coletora de esgoto, observou-se que Pernambuco se encontrou na faixa de 20 a 40% de atendimento, em conjunto os estados de Rio Grande do Sul, Tocantins, Ceará, Sergipe, Rio Grande do Norte, Alagoas, Santa Catarina e Piauí.
- Com relação à **movimentação de cargas portuárias**, o estado, detentor dos portos de Suape e do Recife, deteve em 2020 a 11ª posição nacional de movimentação de cargas totais, sendo o terceiro do Nordeste, atrás do Maranhão (em virtude predominantemente do escoamento de minério de ferro produzido em Carajás neste estado) e da Bahia. Quando vista a movimentação realizada exclusivamente em contêineres, Pernambuco se posicionou na 7ª colocação no país ao final de 2020, tendo se situado atrás dos estados de SP, SC, PR, RS, RJ e AM, e tendo permanecido à frente de todos os demais estados na Região Nordeste. A movimentação do estado em 2020 foi superior à verificada no ano anterior em 6,59 % em carga total e 3,63% quando considerada apenas a movimentação em contêineres.
- Por fim, no que tange a **cargas aeroportuárias**, o estado ostentou a quarta posição entre os estados da federação, se posicionando atrás apenas dos estados de São Paulo, Amazonas e Rio de Janeiro. A parte predominante da movimentação no estado (97,2%) ocorreu no aeroporto do Recife, sendo o restante distribuído entre os equipamentos de Petrolina e Fernando de Noronha. Em decorrência do impacto havido com a pandemia SARS-COVID-19, a movimentação do estado em 2020 foi inferior à verificada no ano anterior em 26,25% (perda superior ao recuo de 20,3% no grupo de 14 aeroportos mais representativos do país). Todavia, a perda havida no estado culminou sendo a menos agressiva no cotejo entre os estados do Nordeste.
- Já no que concerne ao **transporte de passageiros pelo meio aeroviário**, o estado deteve a quinta maior movimentação do país, atrás apenas dos estados de SP, RJ, MG e do DF. A movimentação do estado em 2020 foi inferior à verificada no ano anterior em 46,63%, alimentada pelo decréscimo no aeroporto do Recife (maior equipamento do estado), que foi de 45,73%.

O decréscimo do estado, causado pelos efeitos da pandemia SARS COVID19, sobretudo entre os meses de março/2020 e agosto/2020, foi igualmente, o menos agressivo na Região Nordeste.

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 2020**, a serem analisados a seguir. Para cada um desses achados, serão apresentadas, logo em seguida, as considerações do Governo do Estado, quando existentes.

2. GESTÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO

Ao final do exercício de 2020, o quadro de pessoal do Poder Executivo apresentava 90.443 servidores ocupantes de cargos efetivos, 2.510 comissionados, 6.717 empregados públicos, além de 23.432 contratados temporários, distribuídos entre os 28 órgãos da Administração Direta e 36 entidades da Administração Indireta do estado, vinculados ao Poder Executivo, conforme dados fornecidos pela Secretaria de Administração.

Com relação à Gestão Administrativa (**Capítulo 2 do Relatório Técnico**, doc. 45, p. 46-58, e **item 14.1**, p. 490), a equipe técnica aponta os seguintes aspectos relevantes (achados).

1. O quadro de pessoal do Poder Executivo apresentava 90.443 servidores ocupantes de cargos efetivos, 23.432 temporários, 2.510 comissionados e 6.717 empregados públicos em 31.12.2020 (item 2.2).

Considerações do Governo do Estado:

Por entender se tratar de achado informativo, o Governo do Estado considerou não ser pertinente tecer comentários.

2. O quantitativo de servidores ocupantes de cargos efetivos em 31.12.2020 (90.443 servidores) apresentou acréscimo de 713 servidores frente ao quantitativo existente em 31.12.2019 (89.730). Verificou-se um acréscimo no quantitativo de temporários (de 21.369 em 31.12.2019 para 23.432 em 31.12.2020). O mesmo aconteceu com o quantitativo de servidores comissionados, passando de 2.500 em 31.12.2019 para 2.510 em 31.12.2020. Desse total, 2.219 não possuem vínculo com a administração pública (item 2.2).

Considerações do Governo do Estado:

O acréscimo no quantitativo dos contratos temporários se concentrou predominantemente na Secretaria de Saúde e na Universidade de Pernambuco, em decorrência da necessidade de enfrentamento da pandemia de Covid-19.

3. Em 2020, foram admitidos mais servidores (4.040) do que aposentadorias concedidas (2.852) (item 2.2.1).

Considerações do Governo do Estado:

Os órgãos mais demandados em função do combate à pandemia de Covid-19 respondem pela maior parte do quantitativo de admissões.

4. 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 96.33% dos 40.867 cargos vagos na Administração Direta do Estado, a saber: Secretaria de Educação (20.566), Polícia Militar (9.569), Secretaria de Defesa Social (5.918), Corpo de Bombeiro (2.378) e Secretaria da Fazenda (935) (item 2.3.2).

Considerações do Governo do Estado:

Recentemente, a Câmara de Política de Pessoal - CPP/SAD atendeu à solicitação da Secretaria de Educação e Esportes - SEE e autorizou a realização de novo concurso público para o Quadro Permanente de Pessoal da SEE com vistas ao preenchimento de 4.118 vagas para cargos efetivos, voltadas à reposição da força de trabalho na área administrativa e na docência, conforme Resolução nº 052/2021, de 05 de outubro de 2021, cujo edital deve ser lançado até dezembro do corrente ano.

O apontamento acerca do quantitativo de cargos vagos na Secretaria de Educação e Esportes se pauta apenas na comparação simples e direta entre o número de cargos criados por lei e os cargos efetivamente ocupados por servidores públicos estaduais nesta Secretaria.

Conforme já relatado em esclarecimentos anteriores, faz-se necessário se observar que os diversos cargos criados não foram amparados na real necessidade do órgão por ocasião da concepção da legislação. O intuito, na realidade, foi apenas de criar o amparo legal para a eventual ampliação da Rede Estadual de Ensino, caso houvesse necessidade, deixando a cargo da gestão pública as definições dessa natureza. Tais definições seriam estipuladas no momento da realização de concursos públicos para efetiva ocupação dos cargos, considerando a análise da necessidade diante do contexto apresentado.

Nesse sentido, o aparente excesso de cargos não se reflete na prática, não sendo condizente com a realidade fática desta Secretaria. Pelo contrário. A Rede Estadual de Educação encontra-se cada vez mais enxuta e eficiente, sem comprometimento da prestação dos serviços de qualidade à população.

Para além da política de redimensionamento de pessoal adotada por esta Secretaria desde 2015, que vem permitindo a otimização da alocação dos recursos humanos disponíveis e eficiência da Rede, há que se considerar também que existe parcela das demandas de pessoal que possui características efetivamente transitórias e flutuantes. Como exemplo, temos os afastamentos de curto e médio prazo de servidores efetivos, bem como as demandas dos programas e projetos especiais, os quais, por zelo ao

erário, devem ser contemplados, de fato, por meio de contratações temporárias, em virtude da temporalidade da necessidade.

Sendo assim, resta claro que o fato de haver contratações temporárias de pessoal na Rede de Ensino não necessariamente significa que estas ocupem lacunas permanentes, uma vez que se trata de análise complexa que exige mais cautela e especificações.

Em paralelo, é válido ainda ressaltar que, por meio da Portaria Conjunta SAD/SEE nº 094/2021, publicada no Diário Oficial de 21/12/2021, foi instituída Comissão para reformulação do Plano de Cargos e Carreiras da SEE, cujos trabalhos se encontram em andamento, com a participação de representantes das Secretarias de Administração e Educação e Esportes, assim como do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco - SINTEPE.

Por fim, importa registrar que o preenchimento de 4.118 cargos efetivos está previsto com a realização de novo concurso público para o Quadro Permanente de Pessoal da SEE, cujo edital deve ser lançado até dezembro do corrente ano.

5. A maior parte dos contratos temporários é localizada na Secretaria de Educação, onde há 15.522 contratados temporariamente. Por outro lado, esta Secretaria abriga o maior quantitativo de cargos vagos no estado, 20.566 (item 2.4).

Considerações do Governo do Estado:

O Governo de Pernambuco, por meio da Secretaria de Administração - SAD, destaca o esforço na redução do quantitativo de contratos temporários no âmbito da Secretaria de Educação ao longo dos anos e no preenchimento dos cargos efetivos, considerando mais de 4.900 nomeações no último concurso público, desde 2015, e a recente autorização pela Câmara de Política de Pessoal – CPP /SAD, através de Resolução nº 052/2021, para realização de um novo concurso público para 4.118 vagas para docência e área administrativa.

Em complemento ao tema aqui tratado, a Secretaria de Educação e Esportes - SEE teceu comentários, os quais encontram-se dispostos no Achado nº 52 deste Relatório.

3. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

A respeito da gestão orçamentária, o Relatório Técnico (**Capítulo 3**, doc. 45, p. 62-126; **Capítulo 14**, p. 490-49) discorre 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 2020-2023, foi instituído pela Lei n.º 16.770, de 23 de dezembro de 2019. Informa a equipe técnica que:

6. Ao longo do exercício de 2020 o PPA foi alterado por leis e decretos relativos a créditos adicionais. As alterações no Plano, decorrentes da edição de créditos especiais, que fazem inserção de novas

programações, não fizeram referência aos produtos e as metas de cada nova ação inserida no PPA, tampouco referência aos objetivos estratégicos a que estariam vinculados assim como à definição de serem prioritários ou não (item 3.1.1).

Considerações do Governo do Estado:

No que diz respeito ao Achado nº 6, correspondente às Recomendações nº 1 e 8, o Governo de Pernambuco, por meio da Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, salienta inicialmente que ainda não foi editada a lei complementar regulamentadora da metodologia de elaboração do PPA, com a preceituação da programação a ser detalhada em produtos e metas físicas.

A partir do exercício de 2013, os produtos e as metas regionalizadas e quantificadas passaram a ser associadas diretamente às subações, e não mais às ações como anteriormente. Dessa forma, os atributos relativos aos produtos e metas, que antes estavam associadas aos projetos e atividades e constavam da Lei Orçamentária Anual 2012, deixaram de aparecer na LOA, a partir de 2013, para serem explicitados apenas na Lei do PPA.

De qualquer forma, estão sendo implantados ajustes no processo, a fim de incluir os atributos da ação e suas subações, nas leis autorizativas de créditos especiais, em atenção à recomendação do TCE. Como exemplo de aprimoramento do processo, temos a Lei nº 17.478, de 10 de novembro de 2021, que traz informações acerca da meta física, produto e regionalização de uma nova ação incluída na LOA e PPA, no âmbito da Secretaria de Planejamento e Gestão. Desta maneira, para os próximos exercícios, pretende-se avançar na melhoria e padronização do processo, de forma a contribuir para o dinamismo do PPA, no âmbito de seus programas, ações e subações e respectivos atributos.

7. Os créditos suplementares editados por meio de leis ou de decretos não trazem no texto das normas referência à alteração das metas anteriormente acordadas no Plano (item 3.1.1).

Considerações do Governo do Estado:

Com relação ao Achado nº 7, sem recomendação associada, o Governo de Pernambuco, por meio da Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, informa que o reflexo das alterações decorrentes da abertura de créditos suplementares no PPA demanda adaptação do sistema e-Fisco a essa situação, com a necessidade de compatibilizar, em curto prazo, tal procedimento aos diversos módulos daquele sistema. Assim, essa adaptação ainda encontra-se em fase de formulação do escopo, mas, ao final, espera-se a integração e compatibilização entre os dois instrumentos.

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

O fato é que tais estimativas não são perfeitas, dado que nem sempre os custos dos empreendimentos nela contidos são previamente conhecidos. Boa parte desses custos ainda será detalhada quando do início dos processos licitatórios, além de que se deve considerar o impacto dos empreendimentos plurianuais, cuja execução definitiva ainda não pode ser perfeitamente estimada ao tempo do encerramento na preparação dos tetos orçamentários, que se dá, no calendário interno, no início de setembro (restando, portanto, quase quatro meses de execução).

Com isso em vista, o Governo do Estado tem trabalhado na melhoria do sistema para aproximar o planejamento da execução orçamentária. Contudo, atendendo às recomendações propostas pelo Tribunal de Contas, a Secretaria de Planejamento e Gestão 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. Do mesmo modo, vem sendo elaborado um projeto com o fim de adaptar os módulos do sistema e-fisco à nova realidade, juntamente com a discussão para o aperfeiçoamento dos indicadores, análises e montagem de banco de dados que orientarão a elaboração, de forma integrada, de ambos os instrumentos de planejamento.

No ano de 2020, as adaptações necessárias para que o sistema e-fisco reflita as alterações das metas durante o exercício financeiro foram identificadas e levadas para discussão interna na SEPLAG. Em 2021, foi solicitada à Secretaria da Fazenda, órgão responsável pela gestão do sistema, a implantação desse módulo. Devido ao grande número de solicitações e demandas de melhorias para o sistema e-fisco, em especial as oriundas das constantes inovações normativas expedidas pela STN (MCASP, MSC, novo ementário da receita Pública, padronização de fontes de recursos, dentre outros), ainda não foi possível definir um cronograma de implantação e teste para nova funcionalidade.

8. Observou-se que as ações constantes do PPA estão subdivididas em subações e que estas são as que possuem metas. Entretanto, verificou-se que as metas das subações de uma mesma ação muitas vezes não possuem a mesma natureza, impossibilitando sua agregação (item 3.1.1).

Considerações do Governo do Estado:

Quanto ao Achado nº 8, correspondente à Recomendação nº 2, o Governo de Pernambuco, por meio da Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, informa que durante o trabalho permanente de aprimoramento metodológico do PPA, verificou-se que nem sempre é possível padronizar as denominações dos produtos das várias subações de uma mesma ação. Apesar dos produtos, por vezes, apresentarem naturezas distintas, não comprometem o alcance da finalidade da ação e do objetivo do Programa, as quais pertencem. São produtos diferentes das subações, que reunidos vão contribuir para o alcance da finalidade de uma mesma ação e conseqüentemente do objetivo do Programa.

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 onde foram realizadas agregação de metas de uma mesma natureza, já demonstrados anteriormente a esse TCE. O PPA 2020-23, inclusive, já evoluiu na quantidade de órgãos e ações com agregação de metas de uma mesma natureza.

Dando especial atenção à recomendação do TCE, na revisão do PPA 2020-2023, o foco foi o de ajustar, sempre que possível, os atributos de Produto e Unidade das subações constantes da mesma Ação, de modo a permitir que seja estimada uma meta a ser alcançada não só pelas subações, mas também em nível de Ação Orçamentária.

Dessa forma, o aprimoramento contínuo da estrutura dos Órgãos a cada revisão fez com que o percentual no orçamento de Ações compostas por subações com o mesmo atributo de Produto/Unidade evoluísse a cada ano. Em 2020, esse índice era de 71%, percentual incrementado para 89%, em 2021, e, posteriormente, para 92%, em 2022.

De maneira pormenorizada, em 2020, das 1109 ações, 791 representaram o total de ações compostas por subações com mesmos atributos. Em 2021, das 1119 ações, 993 foram compostas por subações com os atributos padronizados. Já no exercício atual (2022), do total de 1.105 ações, 1.019 são compostas por subações com atributos idênticos.

Dessa forma, evidencia-se a busca contínua pela melhoria e incremento desse percentual de ações com subações detentoras dos mesmos atributos como forma de atender ao apontamento em questão.

9. Registra-se que o cumprimento de metas existentes nas ações e subações não é garantia de atingimento dos objetivos dos programas. Para aferição de tal atingimento é necessário, na medida do possível, a criação de indicadores que possam ser monitorados, com vistas a dar à administração estadual mecanismos de gerenciamento da efetividade do planejamento efetuado assim como fornecer mecanismos para o controle social na aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, o PPA 2020 - 2023 ainda não apresentou nenhum indicador de programa (item 3.1.1).

Considerações do Governo do Estado:

Para o Achado nº 9, correspondente à Recomendação nº 3, o Governo de Pernambuco, por meio da Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, informa que frente à ausência da lei complementar que regulamente a matéria relacionada à elaboração e organização do Plano Plurianual, conforme preceitua o art.165, §9º da CF 88, é possível perceber que a adoção de indicadores de Programa no PPA não é uma prática unanimemente adotada pelos diversos Entes da Federação.

Não obstante, o Estado de Pernambuco tem utilizado uma metodologia própria no que se refere à aferição de indicadores. A atuação do Poder Executivo Estadual tem como suporte o Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, estabelecido por meio da Lei Complementar nº 141/09. A metodologia atualmente adotada pelo Estado atrela indicadores a cada programa do PPA por meio de sua vinculação aos objetivos estratégicos de Governo.

Dessa forma, todos os objetivos estratégicos são aferidos por indicadores voltados à eficácia, eficiência ou efetividade da ação governamental, visando medir se a política pública em desenvolvimento através dos programas é capaz de alterar, de maneira perene e sustentável, a realidade social.

O PPA, em sua construção, também é relacionado ao mapa. Logo, o instrumento formal e os indicadores estão interligados. Como se pode observar no Projeto do Plano Plurianual 2020-2023, todo programa está vinculado a um objetivo estratégico estabelecido no mapa.

O Mapa da Estratégia também estabelece os pactos de resultados, definem e especificam, a cada ano, os produtos a serem entregues, visando o cumprimento das diretrizes, medidas e planos governamentais, de forma a atingir os Objetivos Estratégicos. Estes pactos são representados, no âmbito do PPA, pelos Programas de Governo, vinculados aos Objetivos Estratégicos definidos, evidenciando o elo entre os dois instrumentos de planejamento.

Além da vinculação do PPA aos indicadores através dos objetivos estratégicos de governo, ficou instituído, pela Lei Complementar nº 141/09, o Relatório de Gestão Social, a ser publicado nos mesmos

prazos do Relatório de Gestão Fiscal, estabelecido pela Lei Complementar Federal nº 101/2000, contendo a avaliação quadrimestral dos resultados da ação do Governo em análise qualitativa e quantitativa das áreas de atuação ou objetivos estratégicos descritos no Plano Plurianual.

Para a elaboração deste documento, em cada área de resultado descrita no art. 17, §1º, da Lei Complementar n. 141/09 – educação, saúde, segurança, cidadania, atividade econômica, mercado de trabalho e investimentos do Governo - é apresentada a evolução de um indicador finalístico. Os Relatórios de Gestão Social estão disponíveis na aba “Relatórios” do sítio eletrônico da SEPLAG.

Também instituído pela Lei Complementar nº 141/09, com periodicidade anual, o Relatório de Ação de Governo apresenta os principais resultados decorrentes das prioridades definidas no Plano Plurianual, executadas e em execução pelos órgãos do Poder Executivo, prestando contas das ações do Governo à Assembleia Legislativa e ao cidadão pernambucano, quanto aos resultados alcançados para cada Objetivo Estratégico.

Dessa forma, o Relatório de Gestão Social e o Relatório Anual de Ação do Governo, seguindo a sistemática do Mapa da Estratégia, analisam as ações governamentais através de indicadores. Portanto, os indicadores estão associados aos Programas do PPA através dos objetivos estratégicos, amplamente divulgados, aos quais se somam os Relatórios periodicamente publicados.

Como parte de um processo contínuo de desenvolvimento do modelo de gestão, no exercício de 2020, foram realizados trabalhos para o aprimoramento dos indicadores para o novo Mapa da Estratégia (2020-2023) e para o PPA 2020-2023.

Tanto em 2020, primeiro ano de execução do PPA 2020-2023, como em 2021, foram publicados dois Relatórios de Gestão Social e o Relatório Anual de Ação do Governo por ano, nos quais podem ser encontrados os indicadores relacionados no PPA 2020-2023, demonstrados por Objetivo Estratégico.

b. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. A Lei n.º 16.622, de 29 de agosto de 2019, estabeleceu as diretrizes orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2020. A equipe técnica constatou que foram abordados na LDO todos os requisitos exigidos pela Constituição Federal e pela Lei Complementar n.º 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:

10. Os riscos fiscais previstos, para 2020, foram detalhados no Anexo II da LDO e estimados em R\$ 1.376.000,00, sendo resultantes de passivos contingentes oriundos de demandas judiciais e demais riscos fiscais (item 3.1.2).

Considerações do Governo do Estado:

Para o Achado nº 10, correspondente à Recomendação nº 4, o Governo de Pernambuco, por meio da PGE, informou que os comentários estão na citada Recomendação, reproduzida a seguir:

Quanto à Recomendação nº 4, associado ao Achado nº 10, o Governo do Estado, por meio da PGE, se pronunciou nos seguintes termos: Os riscos fiscais são possibilidades de ocorrências de eventos

capazes de afetar as contas públicas, comprometendo o alcance dos resultados fiscais estabelecidos como metas e objetivos. Observa-se que o apontamento técnico acima se refere às ações judiciais previdenciárias no contexto dos riscos fiscais.

Os valores que se originam de demandas judiciais são espécies de riscos fiscais específicos, mais detalhadamente denominados de passivos contingentes, isto é, referem-se a possíveis novas obrigações cuja confirmação depende da ocorrência de um ou mais eventos futuros, ou cuja probabilidade de ocorrência e magnitude dependem de condições exógenas imprevisíveis.

São também considerados passivos contingentes as obrigações que surgem de eventos passados, mas que ainda não são reconhecidas no corpo das demonstrações contábeis por ser improvável a necessidade de liquidação ou porque o valor ainda não pode ser mensurado com suficiente segurança. A crítica objeto do Achado consistiria no fato de o ANEXO DE RISCOS FISCAIS da LDO do exercício de 2020 não haver contemplado, na parte reservada para as demandas judiciais, os “valores referentes às demandas previdenciárias que estão sendo discutidas no Judiciário”. A tal propósito, faz-se mister uma melhor compreensão no que atina à dinâmica das ações judiciais, de sua tipologia e da sistemática de pagamento das respectivas condenações (em regra, por via de precatório), para elucidar que o estoque de demandas previdenciárias, ou seja, o total das ações judiciais previdenciárias em curso, não reflete necessariamente um passivo contingente capaz de ser estimado para pagamento já no exercício seguinte, de modo a ter de integrar forçosamente o ANEXO DE RISCOS FISCAIS da respectiva LDO (*in casu*, do exercício de 2020). Com efeito, as demandas previdenciárias podem ser inicialmente apartadas entre aquelas que discutem:

- a) aspectos das contribuições previdenciárias - alteração de base de cálculo, alíquota, isenção, etc. – com potencial impacto, portanto, sobre as receitas do sistema previdenciário ou
- b) aquelas que discutem os benefícios previdenciários – inclusão de beneficiários, majoração do valor do benefício, etc. - com impacto potencial, portanto, sobre as despesas do sistema.

Em ambas as situações, quer recaia a discussão sobre benefícios ou contribuições previdenciárias, as imposições judiciais que podem decorrer das demandas previdenciárias podem gerar basicamente 2 (duas) ordens de custos, que se diferem pela forma que impactam as finanças públicas, quais sejam:

- a) os impactos financeiros das liminares (representados por aumentos de proventos, incorporações de gratificações, alteração da base de cálculo de contribuições, etc.), que, muito embora não se traduzam em decisão judicial definitiva, impõem uma obrigação de fazer com efeitos financeiros imediatos, em geral por meio de implantação em folha de pagamento (supressão de receita ou aumento de despesa);
- b) o impacto financeiro do retroativo a ser pago ao final dos processos (geralmente os 60 meses anteriores ao ajuizamento da ação), por força do trânsito em julgado das decisões condenatórias (obrigação de pagar), através da sistemática constitucional de pagamento das dívidas públicas originadas de decisões judiciais condenatórias (precatórios ou requisições de pequeno valor - art. 100 da CF/1988);

Mesmo que haja um provisionamento do valor das ações judiciais que possam ser classificadas como de risco de trânsito em julgado desfavorável ao ente público, é importante ressaltar que os prazos e os valores envolvidos são incertos, não correspondendo, necessariamente, a impactos imediatos no caixa do Tesouro Estadual. Apenas após a condenação definitiva, considerando,

inclusive, eventuais decisões de modulação dos efeitos da sentença, é que o Judiciário determinará o pagamento dos valores envolvidos ou mesmo medidas que acarretem diminuição de arrecadação, como compensações ou abatimentos tributários.

Assim, em relação ao tipo de custo descrito no item "b" supra (valores retroativos), cabe pontuar que as condenações em demandas previdenciárias, impostas no âmbito do Estado de Pernambuco à FUNAPE, como dito acima, são pagas pela via constitucional do precatório, com recursos do tesouro estadual, juntamente com as condenações do Estado e das demais autarquias e entidades da administração indireta.

E tais valores, como é cediço, uma vez inscritos em precatório, para pagamento em tempo e modo, em estrita ordem cronológica das respectivas requisições, não podem ser considerados passivos contingentes ou riscos fiscais. Não devem integrar o ANEXO DE RISCOS FISCAIS da LDO, porquanto se tratam de despesas certas.

Nessa toada, anualmente, esta Procuradoria Geral do Estado repassa para a SEPLAG e SEFAZ as projeções de gastos com precatório para os exercícios seguintes, e nesses montantes já estão incluídos os custos dos processos em que tenha havido condenação da FUNAPE em demandas previdenciárias. Trata-se, no ponto (precatórios), de um risco certo, para o qual não deve ser reconhecida ou registrada nenhuma provisão ou passivo contingente, tendo em vista que esses valores já estão previstos no orçamento para pagamento por meio de precatórios.

Firme-se, por outro lado, que quanto às condenações provisórias (obrigação de pagar, geralmente advindas de decisões judiciais liminares) em ações previdenciárias ainda não transitadas em julgado ou não inscritas em precatório, conquanto se trate efetivamente de um passivo contingente (porquanto ainda sujeito a mudanças), não se trata de uma despesa que, como regra, possa ser projetada para o exercício seguinte, pois, como é cediço, os precatórios judiciais, no Estado de Pernambuco, observada a estrita ordem cronológica de pagamento, demandam vários anos para serem efetivamente pagos, porquanto submetidos, atualmente, ao regime especial de pagamento.

De outra banda, no atinente ao tipo de custo descrito no item "a" acima explicitado (impacto das liminares), é preciso atentar que tal espécie de incremento de despesa se consolida de forma imediata, mediante implantação em folha, via de regra, assim que distribuída a demanda e, portanto, dentro do próprio exercício financeiro em que a ação é ajuizada. Portanto, por ocasião da elaboração da LDO do exercício subsequente, e do respectivo ANEXO DE RISCOS FISCAIS, tal incremento de despesa já é uma realidade consolidada e, portanto, não pode ser tratada como risco contingente para se projetar para o exercício seguinte.

De um modo geral, portanto, quanto aos provimentos liminares, não é possível fazer projeções de passivos contingentes para o exercício seguinte quanto às demandas previdenciárias já ajuizadas, pois as decisões em geral importam despesas que já se consomem no próprio exercício do ajuizamento. Todo o exposto evidencia que a existência por si só de um acervo de demandas previdenciárias que estejam sendo discutidas no Poder Judiciário não implica necessariamente que exista um passivo contingente relacionado a essas demandas previdenciárias, que possa ser projetado especificamente para o exercício seguinte como um risco fiscal da espécie "passivos contingentes".

Evidente, ainda, pelas razões alinhavadas acima, que o eventual passivo contingente previdenciário, se existir, não deverá corresponder à mera soma dos valores referentes ao acervo das demandas previdenciárias.

Esse passivo contingente previdenciário pode ou não existir e ser elencado como risco para o exercício seguinte, desde que não se trate de uma despesa certa (orçamentária, como no caso dos precatórios) e, por outro lado, seja passível de projeção razoável para efetivo desembolso no exercício seguinte, dentro de parâmetros de razoabilidade, a serem analisados por ocasião da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A Recomendação não se sustenta, portanto, data máxima vênia. De todo modo, cumpre informar que a Administração Pública Estadual, através da Procuradoria Geral do Estado, em parceria com a UPE (Programa Sala de Aula Aberta) está empreendendo esforços para melhorar, de um modo geral, a partir do desenvolvimento de sistemas informativos, a classificação de riscos de processos judiciais, o que tende a facilitar a identificação de riscos contingentes para o exercício seguinte, por ocasião da elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias.

11. Conforme o inciso II do § 2º do art. 4º da LRF, o demonstrativo das metas anuais deverá ser instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional. Contudo, a memória e parte da metodologia de cálculo não constaram da LDO de 2020, assim como em exercícios anteriores. (item 3.1.2).

Considerações do Governo do Estado:

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 (Lei nº 16.622, de 29 de agosto de 2019.) apresentou no demonstrativo de metas anuais a metodologia de cálculo, com a exposição das premissas e critérios considerados nas projeções, em conformidade com o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF e ainda, consoante modelo da LDO da União. Ademais, houve também a exposição da metodologia de cálculo na nota de rodapé dos demonstrativos.

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

Então, num resultado de aprimoramento do anexo de metas fiscais, com o fim de atender às recomendações do Tribunal de Contas, é que as Metas Fiscais do Estado de Pernambuco apresentaram informações em conformidade com o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), e levam em consideração, além do cenário fiscal vigente no Estado, as expectativas econômicas nacionais futuras, materializadas no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União.

Além dos avanços já alcançados no anexo de metas fiscais, o Governo do Estado se compromete a estudar maneiras de aprimorar ainda mais a memória de cálculo e sua explicitação e a menção aos instrumentos normativos mais atualizados disponíveis.

12. O valor do Resultado Nominal de 2020, no valor de R\$ 279.700.900,00 positivos, constante do Demonstrativo da Compatibilização do Projeto de Lei Orçamentária às Metas de Política Fiscal, diverge do valor obtido levando em consideração a

metodologia citada em nota explicativa do próprio Demonstrativo A, a qual o define como sendo a diferença entre o saldo da Dívida Fiscal Líquida em 31 de dezembro de cada ano e 31 de dezembro do ano anterior. No caso do exercício de 2020, tem-se que tal valor deveria ser negativo em R\$ 1.060.948.960,70. Esse valor é resultado da diferença entre os valores correntes da dívida consolidada líquida de 2020, no valor de R\$ 13.042.455.899,30 (valor presente no Anexo I, A, da LDO 2020) e a dívida consolidada líquida de 2019, no valor de R\$ 14.103.404.860,00 - valor presente no Anexo de Metas Fiscais, Demonstrativo 3, da LDO 2020- (item 3.1.2).

Considerações do Governo do Estado:

Segundo Portaria 286 de 07 de maio de 2019, que institui a 10ª edição Manual de Demonstrativo Fiscais, vigente para o exercício 2020, o Resultado Nominal do Anexos de Metas Fiscais deve seguir a metodologia “acima da linha”, conforme trecho a seguir:

No entanto, para fins de atendimento ao disposto no §1º do art. 4º da LRF, os cálculos da meta e das projeções do resultado nominal devem seguir o critério de apuração acima da linha, observando a metodologia utilizada para o cálculo do resultado nominal estabelecida no item 03.06.00 - Anexo 6 da Parte III - Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO. **Destaca-se que a meta de Resultado Nominal deste demonstrativo do Anexo de Metas Fiscais deve ser elaborada conforme a metodologia acima da linha e, quando da avaliação do exercício, 68 MANUAL DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS – ANEXO DE METAS FISCAIS deve ser comparada com o valor apurado na linha: “RESULTADO NOMINAL - Acima da Linha (XXVII) = XXIV + (XXV - XXVI)” do Anexo 6 do RREO.** (MDF 10ª ed., página 67).

Ainda segundo o MDF, o resultado nominal “acima da linha” deve ser obtido a partir do resultado primário por meio da soma da conta de juros (juros ativos menos juros passivos):

...o resultado nominal pode ser obtido “acima da linha” por meio da soma da conta de juros com o resultado obtido da diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias. (MDF 10ª ed., página 251).

Sendo assim, entendemos que o Demonstrativo de Compatibilização da LOA 2020 com as metas fiscais estabelecidas na LDO 2020, bem como o próprio Anexo de Metas fiscais da LDO estão de acordo com as orientações do MDF vigente.

13. O artigo 4º da LDO estabeleceu que este poderia ser reduzido, para o atendimento das despesas relativas à Programação Piloto de Investimentos - PPI, conforme detalhamento a constar de anexo específico da Lei Orçamentária para 2020. Ressaltamos, entretanto, que o cálculo do resultado primário deve ser feito com base nas orientações constantes dos manuais da STN, que para exercício de 2020 correspondeu à Portaria nº 286, de 07 de maio de 2019, 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). Nesse sentido, todas as despesas com investimentos deverão ser consideradas quando da apuração do resultado primário, ou seja, são subtraídas,

juntamente com as demais despesas não financeiras, da receita não financeira, para obtenção do referido resultado. (item 3.1.2).

Considerações do Governo do Estado:

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

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

A Programação Piloto de Investimento (PPI), no âmbito do Estado de Pernambuco, foi instituída por meio do Decreto nº 33.714, de 30 de julho de 2009, referendado pelo art. 4º da LDO 2020:

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

Conforme dispositivo supra, o detalhamento da PPI constou da Lei Orçamentária Anual 2020, com a explicitação do valor que poderia ser deduzido para efeito de meta de resultado primário. Destacamos que a norma faculta, apenas, o abatimento, e não o obriga.

Sendo assim, muito embora haja autorização prevista na LDO, os valores constantes no Anexo de Metas Fiscais da LDO foram exibidos de forma bruta, sem levar em conta tal faculdade, ou seja, sem qualquer abatimento, garantindo sua conformidade com as orientações da STN (MDF). Desta feita, os valores correspondentes à Programação Piloto de Investimento (PPI) foram considerados nas despesas primárias e subtraídas junto com as demais despesas do montante das receitas primárias, quando da apuração do resultado primário.

Saliente-se que já foram adotadas as recomendações anteriores do TCE acerca da transparência das informações relativas ao PPI, tanto que a forma de apresentação dos valores foi alterada, obedecendo às diretrizes da União previstas nas Portarias do STN.

Além dos avanços já alcançados no anexo de metas fiscais, o Governo do Estado se compromete a estudar maneiras de aprimorar ainda mais a memória de cálculo e sua explicitação e a menção aos instrumentos normativos mais atualizados disponíveis.

c. **Lei Orçamentária Anual – LOA.** A tramitação do projeto da Lei Orçamentária para 2020, Projeto de Lei n.º 632/2019, 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 n.º 16.769, de 23 de dezembro de 2019, estimou a receita e fixou a despesa do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2020 em cerca de R\$ 41 bilhões, compreendendo o Orçamento Fiscal e o Orçamento de Investimento das Empresas.

No que se refere ao **Orçamento Anual e sua execução, créditos adicionais, Balanço Orçamentário, receita orçamentária, despesa orçamentária, aplicação de recursos vinculados (FECEP, CIDE, fomento das atividades científicas e tecnológicas), transferências constitucionais, legais e voluntárias aos municípios, gastos com publicidade, precatórios, e renúncia de receitas**, a equipe de Auditoria apresentou, de forma resumida, diversos pontos considerados relevantes:

14. O demonstrativo do resultado primário constante do Balanço Geral do Estado, referente ao exercício de 2020, (Volume 01, doc. 02, páginas 350 a 352), traz os cálculos embasados nas orientações da Portaria n.º 286, de 07 de maio de 2019. O resultado alcançado no referido exercício foi de R\$ 2.056.032.559,86 (item 3.1.2).

Considerações do Governo do Estado:

Por entender se tratar de achado informativo, o Governo do Estado considerou não ser pertinente tecer comentários.

15. O acréscimo em dotações utilizando fonte de recursos diversa da fonte de recursos oriunda da anulação é fator que deve ser evitado. Tal fato enseja aumento de dotações em fontes de recursos cuja previsão de receita não poderá dar suporte. Abrir créditos anulando fontes que não venham a se concretizar, acrescendo dotações cujas fontes não apresentam mais lastro de receita que lhe dê suporte, enseja autorização de gasto sem a devida fonte financeira garantida. Tal fato vem possibilitando o estouro das fontes de recursos, em especial a fonte 0101 – Recursos Ordinários, cuja disponibilidade financeira apresenta-se negativa. Convém ressaltar que, caso haja arrecadação acima do previsto, existe a fonte de abertura de crédito “Excesso de Arrecadação” (item 3.1.3).

Considerações do Governo do Estado:

Para o Achado n.º 15, correspondente à Recomendação n.º 7, a Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, informa que o Governo do Estado vem adotando, ao longo dos anos, uma série de medidas com vistas a garantir o equilíbrio fiscal, sobretudo diante de um cenário econômico instável e fortemente impactado pela pandemia do COVID-19. Nesse sentido, foram aperfeiçoados os mecanismos da gestão financeira, com vistas à compatibilização das despesas ao fluxo de caixa do Tesouro, conforme Decreto n.º 48.551, de 17 de janeiro de 2020, e Resoluções da Câmara do Programação Financeira – n.º 01 de 30 de março de 2020 e n.º 02 de 01 de abril de 2020.

No entanto, cumpre ponderar que existem despesas de caráter obrigatório ou de relevante interesse social, especialmente no atual contexto de pandemia, 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.

Além do esforço de redução das despesas discricionárias, com a criação de mecanismos de controle administrativo, o Poder Executivo, em linha com os entendimentos mantidos com o Tribunal de Contas, vem realizando outras medidas para amenizar o esforço da fonte 0101, como por exemplo, uma melhor distribuição da despesa por fonte.

Nesse sentido, como exemplos de medidas para amenizar o esforço da fonte 0101, cite-se a fonte 0119, financiada por recursos criados mediante autorização legal contida nas Leis nº 12.824/2005 e nº 14.457/2011 e que teve seu rol de aplicação de recursos ampliado pela Lei nº 15.913/2016. Da mesma maneira, a fonte 0116, criada pela Lei nº 12.523/2003 e alterada pela Lei nº 15.922/2016, também contribui para o mesmo objetivo já citado relacionado à fonte 0101.

Não é demais ressaltar que a preocupação em reduzir o déficit da fonte 0101 está expressa na previsão de orçamento inicial na Lei Orçamentária, a fonte 0101 vem sofrendo acréscimo bastante reduzido – em 2019, o crescimento em relação à dotação autorizada foi de 6,1%, enquanto a sua receita cresceu 10,5%. Em 2020, em meio a um cenário de pandemia do COVID-19, o Governo conseguiu reduzir a dotação da fonte 0101 em 0,5% enquanto a sua receita cresceu 1,3%. Em 2021, o orçamento inicial cresceu apenas 1,04%, e quando da verificação do aumento de sua receita (crescimento de 19,2%), o orçamento foi majorado, de forma responsável, através de suplementações com origem em excesso de arrecadação da 0101, em apenas 13,8%, permitindo assim a realização de superávit.

Destaca-se que, desta forma, o Governo do Estado conseguiu reverter, após esforços supramencionados, o déficit da fonte 0101, conforme explicitado nos Balanços Gerais do Estado - do montante de R\$ 3.031.863.485,13, em 2015; para R\$ 2.241.899.570,53, em 2016; posteriormente, R\$ 2.060.610.616,07, em 2017; R\$ 1.992.591.067,56, em 2018; R\$ 1.447.558.362,47, em 2019; R\$ 639.419.608,50, em 2020; e, finalmente, ao término de 2021, o saldo foi positivo, registrando um superávit de R\$ 575.837.882,65.

Diante do exposto, fica evidente o compromisso do Governo do Estado com a saúde fiscal de Pernambuco, consolidando a regularização da principal fonte financiadora das despesas públicas.

Cabe salientar que na fonte 0101 registram-se as receitas próprias, decorrentes da competência tributária estadual, receitas de serviços, industriais, patrimoniais, ou de transferências constitucionais referentes à repartição de impostos. Por sua natureza de receita não vinculada é a fonte 0101 que absorve a grande maioria dos gastos não discricionários do Estado, dentre eles as transferências constitucionais aos municípios, repasses aos demais Poderes, dívida, folha de pagamentos, etc.

Além dos instrumentos de planejamento já abordados (PPA, LDO e LOA), no capítulo relativo à gestão orçamentária do R.A. foram abordadas também questões relativas ao balanço orçamentário, receitas e despesas orçamentárias, o registro (empenhamento) da dotação orçamentária específica (DOE), a aplicação de recursos vinculados, transferências constitucionais, legais e voluntárias aos municípios, gastos com publicidade e precatórios. Os achados nestas áreas foram os seguintes:

16. O valor da renúncia de receita prevista de ICMS de Pernambuco, em 2020, foi de R\$ 2.297.499.710,00. O maior volume de renúncia de receita está no setor automotivo/PRODEAUTO com previsão de renúncia de R\$ 1.139.141.250,00, e em seguida vem o setor

industrial e comercial atacadista/PRODEPE com previsão de renúncia de R\$ 928.512.140,00. Esses valores não são divulgados no Portal da Transparência do Governo do Estado (item 3.2.1).

Considerações do Governo do Estado:

O Portal da Transparência de Pernambuco disponibiliza, na seção de Receita, as receitas previstas do estado, inclusive o ICMS, como demonstram as FIGURAS 1, 2 e 3 (ANEXO I).

Ademais, quanto à transparência das informações referente aos benefícios fiscais concedidos, o Governo informa que, no ano de 2021, foi disponibilizada pela Secretaria da Fazenda - SEFAZ, a base de dados referente ao tema e que um novo painel interativo, intitulado de "Benefícios Fiscais", está em construção pela equipe de tecnologia da informação e comunicação da Secretaria da Controladoria do Estado, com previsão de publicação no segundo semestre de 2022.

17. A movimentação financeira que o Governo do Estado vem realizando para a PERPART não é adequada, haja vista estar sendo classificada orçamentariamente no grupo 5 - Inversões Financeiras, quando entendemos que os lançamentos deveriam se limitar as contas do extraorçamentário (item 3.2.2).

Considerações do Governo do Estado:

No que diz respeito ao Achado nº 17 correspondente à Recomendação nº 10, através da SEPLAG, o Governo argumenta que, considerando que a PERPART não dispõe de capacidade financeira para efetuar o pagamento da dívida junto à Caixa Econômica Federal, foi definido pelo Governo do Estado (seu acionista majoritário) que o aporte de recursos para o cumprimento da obrigação pecuniária incorporada da extinta Cohab-PE seria realizado na forma de inversões financeiras à empresa, em conformidade com a autorização de aumento de capital prevista nas Leis nº 14.628 de 18 de abril de 2012 e 16.406, de 27 de agosto de 2018, e destinada à amortização do principal da dívida.

Esses aportes financeiros se dão atualmente através da Casa Civil, entidade supervisora da PERPART que também realiza diretamente a amortização da dívida, mas a sua despesa efetivamente ordenada corresponde às inversões financeiras, enquanto as despesas da amortização cabem à empresa.

18. Incabível a utilização dos recursos do FECEP de forma generalizada em ações de saúde, educação e assistência social sem consonância com o objetivo deste fundo, que é combater a pobreza. Em 2020, do total aplicado dos recursos deste fundo (R\$ 311.786.381,07) apenas 32% foram destinados para ações diretamente relacionadas ao combate à pobreza (item 3.4.1).

Considerações do Governo do Estado:

O FECEP foi instituído através da Lei nº 12.523, de 30 de dezembro de 2003, conforme disposto no art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT da Constituição Federal,

introduzido pela Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, com o objetivo de captar, gerir e destinar recursos para programas de relevante interesse social, voltados para o combate à pobreza no Estado de Pernambuco.

Perseguindo o objetivo citado, o FECEP possui natureza multissetorial e o elenco de aplicação de recursos foi instituído com o objetivo de fortalecer e ressaltar tal característica. O §1º, do art. 2º da Lei nº 12.523, de 30 de dezembro de 2003, dispõe sobre aplicação dos recursos do FECEP:

Art. 2º Constituem receitas do FECEP:

(...)

§ 1º Os recursos do FECEP: I - devem ser:

a) recolhidos em conta específica, na forma disciplinada em decreto do Poder Executivo;

b) aplicados em Segurança Alimentar e Nutricional, através de aquisição de leite de vaca e de cabra; aquisição de cestas básicas; apoio às cadeias produtivas como apicultura, banana, fruticultura, caprino/ovinocultura, pecuária de leite, agroindústria, floricultura, café, avicultura;

c) aplicados em Segurança Hídrica através de abastecimento de água em áreas difusas para a população da zona rural, carro-pipa, infra-estrutura hídrica na rota do carro-pipa, como cisternas, poços, açudes, adutoras, sistema de abastecimento de água simplificado e barragens subterrâneas, apoio à irrigação em solos aluvionais;

d) aplicados em Segurança Educacional, através de alfabetização e convivência com o Semi-Árido, defesa sanitária;

e) aplicados em ações, projetos ou programas de combate à pobreza definidos no Plano Plurianual do Estado; e

f) aplicados nas funções orçamentárias Educação, Saúde e Assistência Social.

II - não podem ser objeto de remanejamento, transposição ou transferência de finalidade diversa daquela prevista nesta Lei, sendo vedada, inclusive, a utilização dos mencionados recursos para remuneração de pessoal e encargos sociais. (grifos nossos)

Ao prever expressamente no rol de aplicações do FECEP, a cobertura de despesas nas funções de Educação, Saúde e Assistência Social, pretendeu o legislador fortalecer o combate à pobreza no Estado de Pernambuco de forma ampla e universal, portanto, atender ao propósito do Fundo.

No Relatório de Desenvolvimento Humano de 2010, expedido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, há a observação de que: “as dimensões da pobreza vão muito para além de rendimentos inadequados, abrangendo a saúde e a nutrição deficientes, um baixo nível de educação e competências, meios de subsistência inadequados, más condições de habitação, exclusão social e falta de participação”, de maneira que, “afetando pessoas no mundo inteiro [...], a pobreza é multifacetada, e, por isso, multidimensional”.

Outrossim, não se entende como inadequada eventual existência de multidisciplinar possibilidade de aplicação de recursos para financiamento das ações contempladas com recursos do FECEP, tendo em vista – tanto no caso da saúde como da assistência social – serem essas fontes insuficientes para financiar toda a demanda das referidas áreas.

Tanto é assim que em diversas leis estaduais acerca da criação de fundos de combate à pobreza há previsão no rol de aplicação dos recursos em ações de saúde, educação e assistência social. Como exemplo, citam-se os seguintes Estados: São Paulo (Lei nº 16.006, de 24 de novembro de 2015); Paraná (Lei nº 18.573 de 30 de setembro de 2015); Paraíba (Lei nº 7.611, de 30 de junho de 2004); Piauí (Lei nº 5.622 de 28 de dezembro de 2006); Mato Grosso do Sul (Lei nº 3.337 de 22 de dezembro de 2006); Rio Grande do Sul (Lei nº 14.742 de 24 de setembro de 2015); Santa Catarina (Lei nº 13.916, de 27 de dezembro de 2006; Rio de Janeiro (Lei nº 4.056 de 30 de dezembro de 2002) e Sergipe (Lei nº 4.731 de 27 de dezembro de 2002).

Quanto à alegação de que as despesas com assistência à saúde e ações de assistência social oferecidas aos usuários de drogas não tem relação com o objetivo do fundo, cabe destacar o art. 2º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes

c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais. (grifos nossos)

Então, a assistência social possui estreita relação com o combate à pobreza e de igual maneira também a atenção integral à saúde e à vida. Outrossim, a par do arcabouço legal supracitado as ações de assistência social oferecidas aos usuários de drogas possuem finalidade aderente à alínea “e” do § 1º do art. 2º da Lei nº 12.523/2003, como se depreende da descrição contida na LOA 2020 a seguir:

Implementar políticas públicas sobre drogas, com foco nos grupos mais vulneráveis, visando a prevenção, o acolhimento, o atendimento e a (re)inserção socioproductiva, através de ações regionalizadas e integradas com órgãos do governo e articuladas com toda a sociedade.

Portanto, ratifica-se o entendimento de que a finalidade da ação em comento guarda relação com o propósito do FECEP, particularmente por figurar como uma das ações de combate à pobreza definidas no Plano Plurianual do Estado, inserta no objetivo estratégico supracitado. Desse modo, é possível concluir que a ação “Implementação da Política Estadual sobre Drogas” representa mais um instrumento de fortalecimento do combate à pobreza; motivo pelo qual consta no elenco de aplicação dos recursos do FECEP.

Por fim, reitera-se que as despesas nas funções “saúde” e “assistência social” - inclusive as ações de assistência social oferecidas aos usuários de drogas - fazem parte do rol de aplicação dos recursos do FECEP, previsto na Lei nº 12.523, de 30 de dezembro de 2003. A aplicação dos recursos do fundo foi direcionada, em sua maioria, para procedimentos, hospitalar e ambulatorial, oferecidos à população pelo Sistema Único de Saúde (SUS), ou seja, os recursos foram em ações que fortalecem o acesso à saúde à população através do SUS, cuja maior parcela de usuários é o público-alvo das ações do FECEP.

Frise-se a existência de autorização do legislador, consubstanciada na já citada Lei nº 12.523/2003, no financiamento de despesas na função saúde. Além disso, as ações de oferta de alimentação, água potável, incentivo a agricultura familiar, melhores condições habitacionais, saneamento, que contribuem para evitar problemas de saúde na população carente, atuam como medidas de prevenção. Cabe pontuar, entretanto, que é possível a adoção de medidas que atendam às demandas nos hospitais públicos e unidades de saúde do estado depois que ela – a demanda – já está posta.

Quanto às ações de assistência social oferecidas pelo Estado aos usuários de drogas, resta evidente que ações adotadas nesse sentido contribuem no combate à pobreza. Ademais, muito embora algumas ações sejam realizadas no âmbito do FEAS, inexistente impedimento de utilização de recursos no FECEP, considerando a autorização legal para tanto. De igual maneira, tendo em vista a complementaridade dos temas, as ações do FEAS e FECEP podem somar-se em busca da persecução do objetivo da política pública.

19. O estoque de precatórios do Governo ao final de 2019 não era de R\$ 519.582.805,40, conforme informado no Plano de Pagamento de Precatórios do Governo do Estado no exercício de 2020, mas, sim de R\$ 526.435.471,53 conforme registrado no sistema e-Fisco/2019, na conta de precatórios de longo prazo 2.2.1.1.1.05.01. Em 2020, foram repassados ao TJPE a quantia de R\$ 153.054.611,23

referente a depósitos judiciais, e foram inscritos novos precatórios no valor de R\$.47.030.853,53, resultando no saldo de precatórios ao final de 2020 no valor de R\$ 420.411.713,83 (item 3.7).

Considerações do Governo do Estado:

As informações relativas aos saldos de Precatórios em 2019, já foram objeto de justificativas junto ao TCE, no âmbito das respostas aos Achados da Prestação de Contas 2019.

Assim, em acréscimo, com relação aos comentários sobre os saldos de Precatórios em 2020, entende-se que a equipe de Auditoria do TCE fez apenas, no texto desse Achado, uma exposição informativa. Dessa forma, trataremos com mais detalhes o tema na Recomendação nº 12.

Na citada recomendação n.º 12 (“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”), o Governo do Estado, por meio da Procuradoria Geral do Estado – PGE, ressalta que:

1) O Estado vem aportando, anualmente, valores superiores ao mínimo exigido no Plano Anual de Pagamentos (tabela abaixo);

TABELA 7 – Plano Anual de Precatórios

Plano Anual de Precatórios			
ANO	Plano Anual Prec	Valor Transferido	vl transf a maior
2017	117.996.648,00	117.996.648,00	0,00
2018	124.168.096,90	198.348.720,35	74.180.623,45
2019	133.517.615,40	186.336.231,08	52.818.615,68
2020	144.110.283,06	151.327.521,88	7.217.238,82
Total	519.792.643,36	654.009.121,31	134.216.477,95

Fonte: Procuradoria Geral do Estado (Processo SEI nº 460000002.000022/2022-10)

2) O Estoque de Precatórios devidos pelo Estado de Pernambuco vem reduzindo anualmente, conforme demonstram os Atos de Rateio publicados pelos próprios Tribunais (**FIGURA 8 e FIGURA 9 - ANEXO XIII**), indicando o Estoque Total devido ao final de cada exercício anterior, o que é reconhecido pelo TCE, conforme parte final do item 3.7 do Relatório;

3) Por fim, a Emenda Constitucional n. 109/2021 alterou o art. 101 do ADCT para prorrogar o prazo para quitação de precatórios no Regime Especial, até o limite de dezembro de 2029, não mais vigorando o prazo da EC 99/17 referido no Relatório (até dez/2024).

Dito isso, conclui-se que o Estado vem adotando uma política sustentável de redução do seu Estoque de Precatórios e cumprimento do Regime Especial a que aderiu, conforme reconhece o próprio Relatório Prévio de Auditoria do TCE, mediante utilização de fonte alternativa de recursos e

observância do percentual mínimo e suficiente da RCL exigido pelo art. 101 do ADCT para cumprimento do Regime Especial, projetando-se, inclusive, a sua quitação antes do prazo limite de dezembro de 2029.

Esclarece-se, por fim, ser comum eventual divergência entre os valores repassados pelo Ente à Conta Especial administrada pelo TJPE e a correspondente baixa no estoque devedor de precatórios, em cada exercício, isso em função dos trâmites necessários para que o Núcleo de Precatórios do TJPE processe o efetivo pagamento e liquidação dos precatórios, o que por vezes supera o limite do exercício anual, mantendo-se saldo disponível na Conta Especial.

Em complemento, a Secretaria da Fazenda do Estado - SEFAZ, informa que o Governo do Estado já vem viabilizando recursos suficientes à quitação do estoque de precatórios, uma vez que os valores aportados à Conta Especial do TJPE vêm sendo bastante relevantes, salientando principalmente os totais do Exercício de 2021 (com recursos de Depósitos Judiciais e do Tesouro Estadual), evidenciando que o Estado vem cumprido com seu papel de quitar o passivo de precatórios existente, atendendo dispositivo da Emenda Constitucional nº 99/2017. De acordo com o Plano Anual de Pagamento de Precatórios previsto para o exercício de 2022, o estoque de Precatórios do Regime Especial informado pelos Tribunais já apresentou 97,24% do seu saldo no passivo circulante (com vencimento em até 365 dias) no Balanço Geral em 2021, indicando que os recursos a serem aportados na Conta Especial em 2022 provavelmente serão suficientes à quitação quase integral do estoque de precatórios, conforme demonstrado abaixo:

FIGURA 10 - Precatórios

	Em Reais		
	A CURTO PRAZO	A LONGO PRAZO	VALOR TOTAL
TJPE, TRF-5 E TRT-5	299.257.880,04	8.481.653,03	307.739.533,07

Fonte: Secretaria da Fazenda (Processo SEI nº 4600000002.000024/2022-17)

Ressalta-se, entretanto, que os valores de curto prazo ainda poderão sofrer alterações, nos momentos dos pagamentos, em função das modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 113 de 8 de dezembro de 2021.

4. GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL

Em relação a esta temática, o Relatório Técnico (**Capítulo 4**, doc. 45, p. 127-181; **item 14.1**, p. 493-494) apresenta análise, destacando-se os seguintes pontos:

20. No exercício de 2020, o Balanço Financeiro do estado informou um volume de receitas orçamentárias de R\$ 39,60 bilhões e de despesas orçamentárias de R\$ 38,57 bilhões, estes números informam que teria havido um superávit orçamentário no exercício de R\$ 1,13 bilhão. As receitas orçamentárias contabilizadas no exercício foram superiores em 5,52% e contempla parcela de crescimento real de 0,96% quando comparadas às apropriadas no ano anterior (item 4.1.1).

Considerações do Governo do Estado:

Por entender se tratar de achado informativo, o Governo do Estado considerou não ser pertinente tecer comentários.

21. Quanto ao item precedente, a equipe técnica desta Corte ressalva que, assim como já verificado em exercícios anteriores, os valores acima estão inflados em R\$ 3,22 bilhões para receitas e em R\$ 3,23 bilhões para despesas, em virtude da aplicação do caráter orçamentário a transferências financeiras internas no Governo para fins de cobertura do déficit previdenciário estadual. Esse lançamento é reconhecido nacionalmente como extraorçamentário, mas no estado, por força de definição legal aplicada no inciso XV do art. 4º da LC estadual nº 28/2000, tal lançamento é submetido ao processo de empenho. O empenho de fato de natureza extraorçamentária culmina gerando receita orçamentária na FUNAPE também fictícia no grupo de receita de contribuições. O superdimensionamento contábil de receitas e despesas orçamentárias decorrentes do processamento da DOE como despesa orçamentária remanesce desde a LCE nº 28/2000, ao passo que a STN declarou como indevido o empenhamento da DOE desde a Nota Técnica nº CCONF /SUBSECVI/STN nº 633/2011 (item 4.1.1).

Considerações do Governo do Estado:

No que se refere ao Achado nº 21, associado à Recomendação nº 13, o Governo do Estado, por meio da Secretaria da Fazenda – SEFAZ, destaca que esse assunto apresenta comentário específico no Achado nº 22, a seguir, entretanto, com relação aos efeitos no Balanço Financeiro e no Balanço Orçamentário da cobertura da insuficiência financeira previdenciária (DOE), ressaltamos que os impactos orçamentários globais líquidos das respectivas receitas e despesas orçamentárias, ainda executadas em atendimento à LC 28/2000, apresentam-se irrelevantes, a despeito das suas representatividades elevadas, R\$ 3.223.386.871,31 em Receitas Intraorçamentárias da DOE, e R\$ 3.231.102.536,37 Despesas Intraorçamentárias da DOE, excluindo as execuções como DEA.

Com relação à Demonstração das Variações Patrimoniais, entendemos que essas execuções orçamentárias não implicam em impactos patrimoniais, pois as VPAs e VPDs correspondentes teriam que ser reconhecidas, independente das execuções orçamentárias.

22. Quanto ao fato acima (ACHADO 21), entendeu a equipe de auditoria adequado o entendimento exarado pela STN, em vista de que a DOE não faz face a qualquer bem ou serviço prestado por unidade gestora estadual, não devendo ter caráter orçamentário. Em relação a receitas, tanto o orçamento quanto os balanços do estado informam um volume de recursos obtidos de agentes externos superior ao que de fato se espera e se realiza. O TCE exarou em 30/06/2015 o Acórdão nº 938/2015 reconhecendo a aplicabilidade da norma estadual (admitindo processamento orçamentário), mas recomendando a adequação da norma estadual ao critério nacional. Tal recomendação permanece pendente de realização, mesmo após a inserção do § 3º ao art. 19 da Lei

Complementar Federal nº 101/2000, por força da Lei Complementar Federal nº 178/2021 (item 4.1.1).

Considerações do Governo do Estado:

No que concerne ao Achado nº 22, correspondente à Recomendação nº 13, por meio da SEFAZ, o Governo do Estado informa que vem envidando esforços no sentido de reformar e atualizar a LC 28 /2000, contemplando também adequações relativas à implementação da Reforma da Previdência. Todos os relatórios e demonstrativos fiscais da LRF apresentam ajustes relativos a DOE, visando eliminar eventuais efeitos indevidos, com critérios reconhecidos e aprovados pelo próprio TCE/PE, entretanto, as providências relativas à eliminação total dos impactos orçamentários da DOE já se encontram em curso, com previsão de implementação no exercício de 2023, a partir da vigência da padronização das fontes de recurso em toda federação.

Em acréscimo, conforme posicionamento já exposto no âmbito das respostas à Prestação de Contas – 2019, reiteramos que a execução orçamentária da DOE vem sendo criticada desde os Relatórios anteriores, mas sua eliminação está dependendo de alteração da LCE nº 28/2000, conforme conclusão exarada em ACÓRDÃO nº 938/2015, do PROCESSO TCE PE Nº 1503323-5 e já mencionada na defesa prévia à Prestação de Contas do exercício de 2018. Ressaltamos que a alteração da LCE nº 28/2000 não depende exclusivamente do Poder Executivo, mas é necessário que todos os Poderes e órgãos autônomos sejam envolvidos nas discussões pertinentes tendo em vista que há apenas um Regime Próprio de Previdência para os servidores civis de cada ente, ainda que a coordenação do processo seja responsabilidade da Secretaria de Administração e da Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco – FUNAPE. Dessa forma, sugerimos que a equipe de auditoria do TCE promova recomendações aos Poderes e órgãos autônomos a fim de que se articulem como o Poder Executivo para que se executem as devidas alterações na LCE nº 28/2000.

De igual forma ao pontuado exercício sobre a PC – 2019, com base no exposto e considerando as dificuldades enfrentadas para promover a iniciativa dessa articulação por parte do Poder Executivo, em razão do atual contexto da Pandemia da Covid-19, que tem demandado deste um esforço essencialmente concentrado para mitigar os efeitos sanitários e econômicos dela decorrentes, sugerimos novamente que o TCE, na qualidade de órgão de controle externo, promova a supramencionada articulação.

Ademais, a SAD e a FUNAPE corroboram com o entendimento da SEFAZ e conclui que essa adequação terá reflexo no âmbito nacional (padronização das fontes de recursos) e somente a partir dessa definição, entende que deverá haver a alteração da LC 28 com prévia articulação entre os demais poderes e órgãos autônomos.

23. Dentre as despesas orçamentárias, a parcela de R\$ 728 milhões não chegou a completar, no exercício de 2020, o estágio do pagamento, sendo inscritas em Restos a Pagar. A esse valor, se juntaram outros R\$ 175 milhões provenientes de exercícios anteriores que culminaram reinscritos como Restos a Pagar ao final de 2020. O total de estoque de Restos a Pagar ao final de 2020, independentemente do primeiro ano de inscrição, foi de R\$ 903 milhões (item 4.3.1).

Considerações do Governo do Estado:

Por entender se tratar de achado informativo, o Governo do Estado considerou não ser pertinente tecer comentários.

24. O valor resultante acima, de R\$ 903 milhões, deve ainda ser analisado à vista do comportamento das Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) processadas após o encerramento do exercício. O estado processou, entre janeiro/2021 e maio/2021, um volume de R\$ 733,9 milhões de DEA em meio aos quais foram estimadas despesas de cerca de R\$ 70 milhões que deveriam ter também constituído os Restos a Pagar de 2020 (não o foram por falta de empenho e liquidação oportunas). Esse fato, de transferência de despesas de exercício para o seguinte, vem sendo verificado há alguns anos, principalmente na área de Saúde (item 4.3.1.2).

Considerações do Governo do Estado:

No que concerne ao Achado nº 24, correspondente à Recomendação nº 14, por meio da SES, o Governo do Estado pontua que houve redução no volume de DEA, comparando-se os exercícios de 2020 ao de 2019. Ainda, informa que a documentação dos lançamentos contábeis, como: recibos, notas fiscais e demais documentos são registrados no e-fisco, mediante o Documento Hábil – DH no referido módulo GCT – e-fisco, para privilegiar a essência da informação contábil sobre a forma, segundo os Princípios Contábeis, sendo evidenciado no Subsistema Contábil Patrimonial.

Entretanto, há despesas de prestação de serviços continuados no final do exercício que só serão pagas no exercício seguinte como Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, em razão do Estado de Pernambuco não realizar, até o final do exercício 2020, inscrição financeira de “Restos a Pagar Não Processados” em seu sistema de pagamentos (e-fisco), em razão do que previa o art. 11 do DECRETO Nº 49.544, DE 9 DE OUTUBRO DE 2020” (dispõe sobre prazos e procedimentos relativos ao encerramento do exercício de 2020 e a abertura do exercício de 2021)”, que afirma: “Fica vedada a inscrição de Restos a Pagar Não Processados no exercício de 2020.”

É importante salientar que mesmo com um alto número despesas contratadas, principalmente pela situação de pandemia que vivemos, todas com particularidades e peculiaridades distintas, realizamos anualmente trabalhos que buscam minimizar a ocorrência de Despesas de Exercícios anteriores, buscando assim atender ao ora recomendado.

Por sua vez, a SEFAZ reitera o posicionamento do exercício anterior, ao afirmar que se deve reforçar o papel de macrogestão executado pelo Governador, o qual não se atém à execução individualizada da despesa por cada órgão e entidade que compõem a estrutura administrativa do Poder Executivo, estrutura está bem definida nas leis que tratam de sua estrutura e funcionamento, atualmente a Lei Estadual nº 16.520, de 27 de dezembro de 2018.

Com efeito, no exercício de suas atribuições constitucionais o Governador, com o auxílio dos órgãos estaduais com atividade exclusiva de estado, edita sistematicamente normas que visam a boa gestão dos recursos públicos em obediência aos princípios e normas que regem a execução da despesa pública, desse modo, editou o Decreto nº 44.279, de 3 de abril de 2017, o qual instituiu e

consolidou procedimentos de autorização da despesa pública no âmbito do Poder Executivo Estadual, a fim de que os respectivos órgãos entidades desempenhem suas atividades em consonância com as normas referente ao planejamento, contratação e execução da despesa.

De outro lado, em todos os exercícios são editados Decretos com disposições para o encerramento e abertura destes, para o exercício de 2020, foi editado o Decreto nº 49.544, DE 9 DE OUTUBRO DE 2020, nos quais são consignadas normas e prazos a fim de que sejam evitadas situações como as que estão descritas neste Achado. Assim, ponderamos que tais afirmações e questionamentos devem ser pautados nos relatórios de análise das prestações de contas individuais de cada órgão ou entidade perquirindo, inclusive, se os supramencionados Decretos têm sido obedecidos.

25. Patrimonialmente, o estado informa em seu Balanço agregar ao final de 2020 ativos totais de R\$ 45,67 bilhões e passivos exigíveis de R\$ 116,01 bilhões, confronto esse que informa um patrimônio líquido negativo da ordem de R\$ 70,34 bilhões. O passivo atuarial, no valor de R\$ 92,51 bilhões, foi o componente predominante do grupo Provisões a Longo Prazo (item 4.3.3).
26. Dentre os componentes patrimoniais registrados, destaca-se, entre os ativos, a Dívida Ativa do Estado (item 4.2.2) e, entre os passivos, a dívida fundada contratual reconhecida junto a instituições financeiras nacionais e internacionais (item 4.3.2), além da dívida previdenciária estadual (item 4.3.3).
27. A Dívida Ativa, que consiste em créditos a receber (ativos, portanto), estava avaliada ao final de 2020 em R\$ 8,75 bilhões (valor líquido, após as provisões para recebimento improvável). Em paralelo a esse valor, havia outros R\$ 3,79 bilhão de valores a receber (líquidos da provisão) que se encontravam suspensos, em análise do Tribunal Administrativo Tributário do Estado (item 4.2.2).
28. No grupo Caixa e Equivalentes de Caixa, o valor de R\$ 1,43 bilhão permanece registrado em conta de finalidade transitória de Saldo de Aplicações Financeiras a Classificar (item 4.2.1).
29. No Passivo, a dívida consolidada estava quantificada em R\$ 17,18 bilhões, tendo havido aumento em relação ao ano anterior, quando era R\$ 14,99 bilhões (item 4.3.2).

Considerações do Governo do Estado:

Por entender se tratar de achados informativos, o Governo do Estado considerou não ser pertinente tecer comentários.

5. GESTÃO FISCAL

De acordo com o Relatório (**Capítulo 5**, doc. 45, p. 182-230), a auditoria destaca os aspectos relevantes em seu resumo conclusivo (**item 14.1**, p. 494-497):

30. A Receita Corrente Líquida do Estado apurada no exercício de 2020 foi de R\$ 27.238.978.598,44 (R\$ 27,24 bilhões, em valores aproximados), tendo sido verificada uma variação de R\$ 1,90 bilhão

(ou 7,49%) quando comparada a 2019, exercício no qual a RCL havia alcançado R\$ 25,34 bilhões. O percentual de variação da RCL é maior que o da variação inflacionária do período, podendo-se afirmar que houve uma variação real de 2,97% no exercício (item 5.1).

31. A elevação pode ser resumida, em maior parte, pela elevação das Receitas de Transferências Correntes, as quais vindas da União, em razão do cenário de pandemia SARS COVID-19, ocorreram em efeito de compensação de efeitos das reduções efetivas havidas nos demais subgrupos de receitas, inclusive no de Receitas Tributárias (item 5.1).

Considerações do Governo do Estado:

Por entender se tratar de achados informativos, o Governo do Estado considerou não ser pertinente tecer comentários.

32. Ao todo, em razão da pandemia, foram aportados no Estado em 2020, vindos da União, R\$ 2,49 bilhões, dos quais a parcela de R\$ 1,56 bilhão foi declarada de livre aplicação pelo Estado (art. 5º, inciso II da LC 173/2020 e pela Lei Federal 14.041/2020), e o restante, cerca de R\$ 930 milhões, de aplicação vinculada a finalidades específicas (ações de enfrentamento à COVID, auxílio ao setor cultural etc).

Considerações do Governo do Estado:

O Governo argumenta diante da observação indicada pelo Tribunal de Contas que os auxílios financeiros da União para o enfrentamento da pandemia Covid-19, proporcionou um aumento da RCL, especificamente no que tange às Transferências Correntes. O Governo do Estado apenas ressalta que houve a correta aplicação dos recursos, conforme normativos específicos, através da criação de fontes de recursos e seus respectivos detalhamentos.

33. Em 2020, a dívida consolidada líquida do estado alcançou montante correspondente a 48,06% da sua Receita Corrente Líquida, o que significou um significativo recuo em relação ao percentual de 52,32% que havia sido verificado ao final do ano anterior. Esse percentual é acompanhado em relação ao limite máximo de 200% da RCL, conforme definido por Resolução do Senado Federal (item 5.3). Já em relação às operações de crédito, cujo limite é de 16% da RCL para operações realizadas no exercício, os eventos verificados no período alcançaram valor correspondente a 0,68% da RCL (item 5.4). Por sua vez, a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal impõe outro limite relativo a pagamentos anuais de amortizações e encargos, os quais devem se conter no máximo a 11,50% da RCL. O exame efetuado indicou que o estado despendeu o equivalente a 4,70% da RCL, de onde se constata o cumprimento pelo estado aos dispositivos acima citados (item 5.5).

34. Também foi verificado o cumprimento do limite de 22% da RCL em relação às garantias e contragarantias oferecidas pelo estado, as quais foram inexistentes no exercício (item 5.6).
35. Em relação ao limite de despesas com pessoal, a verificação ocorre por Poder e órgãos de previsão constitucional. Todavia, a soma algébrica dos percentuais contidos nos cinco relatórios de gestão fiscais havidos no estado (Poder Executivo, Poder Judiciário, Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas e Ministério Público) perfaz 54,86% da RCL estadual, sendo este comparável ao referencial de 60% previsto em lei. O percentual abrange recuo em relação ao ano anterior, no qual o percentual de despesa geral (todos os Poderes) estava mensurado em 56,11% (item 5.7.1).

Considerações do Governo do Estado:

Por entender se tratar de achados informativos, o Governo do Estado considerou não ser pertinente tecer comentários.

36. Quando são 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 45,80% da RCL estadual (item 5.7.2.1). Todavia, os dados publicados pelo Poder Executivo admitem ponto de controvérsia. Isso porque duas despesas entendidas por essa auditoria como computáveis no cálculo deixaram de integrá-lo por divergência de entendimento por parte do estado, ambas na área de Saúde, a saber: as despesas com remunerações de profissionais de saúde que estão em atuação em hospitais públicos submetidos a contratos de gestão ante Organizações Sociais (profissionais contratados pelas Oss, mas que atendem exclusivamente usuários do SUS em hospitais públicos estaduais); e as despesas com pagamentos a plantonistas em hospitais estaduais públicos sob administração direta do estado. Os efeitos potenciais de inclusão dos referidos valores são suficientes a elevar o percentual de comprometimento do Poder Executivo, dos 45,80% publicados para 48,26%, ainda respeitando o limite geral que lhe é atribuído pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que no caso é de 49% da RCL (itens 5.7.2.2).

Considerações do Governo do Estado:

Para o Achado nº 36, correspondente à Recomendação nº 16, o Governo do Estado, junto à Secretaria da Fazenda – SEFAZ e à Secretaria da Controladoria-Geral do Estado – SCGE, informam o que segue:

- a) **Profissionais de saúde de organizações sociais em atuação em hospitais estaduais.**

Há questionamentos sobre a inclusão dos salários e encargos sociais de profissionais de saúde lotados em hospitais estaduais geridos por OS em “Outras Despesas de Pessoal”, que compõe o cálculo do limite com pessoal.

Essa discussão está em âmbito nacional, tendo o Estado encontrado respaldo na ADI STF nº 1.923-15, que apresenta fundamentos os quais confirmam que os contratos de gestão celebrados com as Oss não consistem na contratação de terceirizados que fazem parte de “Outras Despesas de Pessoal”.

Ademais, os dados contabilizados dessas despesas com OSS não registrados no cálculo de pessoal têm encontrado respaldo através do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 219/2019, em trâmite na Câmara dos Deputados e já aprovado no Senado. Além desse, foram apresentados os PDL's 212 /2019, 213/2019, 217/2019, 237/2019, 263/2019, 290/2019, 484/2019, 720/2019 e 728/2019 no sentido do não cômputo das despesas com Oss no cálculo de pessoal.

Esses PDL's citados tinham o objetivo de sustar os efeitos da Portaria nº 233/2019 da STN, que determinava a inclusão das despesas de pessoal das Oss na despesa de pessoal do Ente. Todavia, essa Portaria foi revogada pela Portaria nº 377/2020 da STN. Desse modo, o novo PDL nº 333/2020 foi impetrado para sustar essa Portaria mais recente. Esse novo PDL já tramitou pela Câmara dos Deputados com a aprovação pela sustação dos efeitos da Portaria nº 377/2020 mencionada e foi remetido ao Senado onde aguarda a sua apreciação.

Ademais, tendo em vista a publicação do Acórdão nº 069/2013 do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), a favor da inclusão das despesas com salários e encargos sociais de profissionais da área de saúde em unidades gerenciadas por Organizações Sociais para o cômputo do limite de pessoal, o Estado interpôs recurso ordinário, pendente de julgamento, em 2013, de nº 1301713-5, ao qual foi atribuído efeito suspensivo à decisão prolatada no acórdão recorrido, permanecendo dispensada a sua inclusão no cômputo do limite de pessoal, seguindo o posicionamento de outros entes da Federação.

Apesar do efeito suspensivo conferido à decisão em tela, o Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo do Estado em questão 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.

Diante do exposto, entendemos que, enquanto o Recurso Ordinário nº 1301713-5 continuar pendente de julgamento, não há obrigação de incluir tais gastos no cômputo do limite de pessoal, considerando o efeito suspensivo deste recurso. Não obstante, o Governo do Estado está atento ao efeito financeiro dos valores repassados às Oss referentes à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do Estado, registrando-os no grupo 3.1 separadamente para que possa aferir o seu impacto conforme orientações apresentadas no presente Relatório e da STN através da Portaria nº 377 de 2020 e nº 286 de 2019 previsto no item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).

Vale destacar que a própria Portaria nº 377/2020, da Secretaria do Tesouro Nacional, no §2º de seu art. 1º, permite que, nos exercícios de 2018 a 2021, os montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante.

Em complemento, de modo similar, a SEFAZ reitera o posicionamento já em anos anteriores, conforme descrito a seguir:

Em primeiro lugar não faz sentido despende esforços para atender a uma recomendação que está sob judice dado o efeito suspensivo do supramencionado Recurso nº 1301713-5, tendo em vista o custo administrativo que se impõe à revisão dos contratos com as Organizações Sociais. Em segundo lugar, o entendimento esposado pela equipe de auditoria não guarda coerência com a forma de parceria estabelecida entre o Governo do Estado e as Organizações Sociais, está estabelecida a partir da premissa de atendimento à população em termos quantitativo e qualitativo independente dos insumos utilizados, inclusive o insumo da mão de obra. Em terceiro lugar, não há que se falar em correspondência com cargos e funções de quadro de servidores. As Organizações Sociais não estão submetidas aos ditames da Administração Pública no que se refere ao modo de contratação, em particular a submissão ao concurso público, e tampouco obrigadas a instituir planos de cargos e carreiras, entre outros requisitos previstos no art. 39 da CF/88. Em quarto lugar, é de se destacar que o serviço prestado pelas Organizações Sociais tem natureza complementar e que o Governo do Estado tem mantido estrutura própria com todos os custos envolvidos, inclusive com a manutenção de carreiras específicas com a constante abertura de concurso público para reposição. No entanto, apesar do esforço realizado, a estrutura do Estado mostra-se insuficiente frente à crescente demanda da população em decorrência do ambiente recessivo vivido pelo país que obriga grande parte dessa população, antes atendida por meio de planos particulares de saúde, a migrar para a rede pública, algo de cunho estritamente eventual.

Em quinto lugar, o posicionamento da equipe técnica do TCE não encontra eco nem mesmo no Congresso Nacional. Fato novo e relevante a se trazer a comento é a edição do Projeto de Decreto Legislativo nº 219, de 2019, já aprovado no Senado Federal e em tramitação na Câmara dos Deputados que susta nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal os efeitos da Portaria STN nº 233, de 15 de abril de 2019, e do item 04.01.02.01 (3) da 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 389, de 14 de junho 2018. Tais normativos têm a pretensão de obrigar os entes federativos à inclusão das ditas despesas de pessoal das OS no cômputo do limite do Poder Executivo. Resta clarificada a posição equivocada de técnicos de órgãos que não têm a expertise de lidar com a gestão da despesa pública em seu viés finalístico.

Em sexto lugar, informa-se mais uma vez que o pagamento dos plantonistas na área de saúde é feito em conformidade com o que dispõe a Lei nº 16.089, de 30 de junho de 2017. O fato novo que se apresenta nessa conjuntura é a revogação da Portaria STN nº 233, de 2019 pela Portaria STN nº 377, de 8 de julho de 2020. Nesta nova Portaria a STN prevê que a partir do exercício de 2022 as despesas de pessoal com as Organizações Sociais passem a integrar o cômputo das despesas do Poder Executivo.

Mantemos, todavia, o mesmo entendimento exarado na defesa prévia de 2018, ao passo que informamos que há nova iniciativa no âmbito do Congresso Nacional para sustar os

efeitos da nova Portaria em razão da comunhão na compreensão do papel de tais Organizações Sociais como agentes complementares na prestação de serviços públicos não sujeitos às normas em sentido estrito aplicadas à Administração Pública.

Por fim, a SES, no tocante ao mesmo achado, preliminarmente, destaca que os resultados obtidos através do modelo de Organizações Sociais de Saúde demonstram que, geralmente, as unidades hospitalares geridas por OSS são mais eficientes que os hospitais administrados diretamente pelo Estado, tal afirmação foi emanada pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina. Usando como exemplo o Estado de Santa Catarina, o TCE/SC declarou que dos seis mais eficientes nosocômios, cinco são geridos por Organizações Sociais.

Seguindo o desencadeamento lógico, assegura o TCE/SC, que eles conseguem oferecer mais serviços com menos insumos. Para estimar o custo da ineficiência hospitalar, uma análise por simulação chegou à conclusão que, num cenário em que a eficiência dos hospitais sob tutela direta do Estado é a mesma dos hospitais geridos por OSS, a população de Santa Catarina teria um aumento da oferta de produção hospitalar relativa ao dobro da produção hospitalar de 2016 no Hospital Regional Homero de Miranda Gomes, conforme demonstrado em trabalho publicado no site do TCU.

Ainda, antes da análise meritória sobre o presente item, é importante trazer a conhecimento o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre Contrato de Gestão, adotado na relação Estado – OSS (contrato de gestão):

A figura do contrato de gestão configura hipótese de convênio, por consubstanciar a conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, para o atingimento de um objetivo comum aos interessados: a realização de serviços de saúde, (...), razão pela qual se encontram fora do âmbito de incidência do art. 37, XXI, da CF.

Neste mesmo sentido, a Legislação Estadual de nº 15.210/2013, em seu artigo 6º, determina:

Art. 6º Para os efeitos desta Lei, considera-se contrato de gestão o acordo firmado entre o Estado de Pernambuco, por intermédio da Secretaria de Saúde, e a OSS, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades na área da saúde. Parágrafo único. A Secretaria de Saúde será o órgão supervisor da execução do contrato de gestão, com as atribuições definidas nesta Lei e no seu regulamento.

Assim, via de regra, os Contratos de Gestão celebrados entre a Administração Direta e as Organizações Sociais de Saúde são instruídos com a seguinte cláusula:

Responder pelas obrigações, despesas, encargos trabalhistas, securitários, previdenciários e outros, na forma da legislação em vigor, relativo aos empregados utilizados na execução dos serviços ora contratados, sendo-lhe defeso invocar a existência deste contrato para eximir-se daquelas obrigações ou transferi-las à Contratante. (Vide contrato de gestão celebrado entre a SES/PE e as OSS.)

Destacamos que o Contrato de Gestão tem por objeto a operacionalização e o gerenciamento das unidades, cabendo a elas a discricionariedade vigiada ao executar aquilo que foi pactuado. Assim, destacamos que o repasse global não prejudica a relação contratual, já que estamos diante de um controle finalístico de resultados, metas e indicadores. Por conseguinte, a Contratante não teria

gerência direta sobre os funcionários da Contratada, conforme bem elucida o trecho extraído do Acórdão da ADI Nº 1.923/DF, abaixo transcrito:

Os empregados das Organizações Sociais não são servidores públicos, mas sim empregados privados, por isso que sua remuneração não deve ter base em lei (CF, art. 37, X), mas nos contratos de trabalho firmados consensualmente. Por identidade de razões, também não se aplica às Organizações Sociais a exigência de concurso público (CF, art. 37, II), mas a seleção de pessoal, da mesma forma como a contratação de obras e serviços, deve ser posta em prática através de um procedimento objetivo e impessoal. (grifos nossos).

Destarte, entendemos que o disposto acima embasa o entendimento da Secretaria Estadual de Saúde, no sentido de que não cabe à Administração Pública, a gestão direta de pessoal das OSS, não se mostrando razoável incluir os gastos com pessoal (das OSS) nas despesas do Estado, tendo em vista que a este, compete, entre outras determinações, a fiscalização e o monitoramento das metas estipuladas no Contrato de Gestão firmado, cabendo, à Organização Social contratada, o gerenciamento e a remuneração de todo o seu quadro de pessoal, inclusive, ponderando a respeito da necessidade de reposição ou ampliação através de novas contratações.

b) Profissionais de saúde custeados sob regime de plantão extra

No que se refere aos gastos com profissionais de saúde custeados sob regime de plantão extra, é preciso destacar que o entendimento pela inclusão dos gastos com a contratação direta de plantonistas pelo Estado no cálculo do limite com pessoal é anterior à Lei nº 16.089/17 de 30/06 /2017, que instituiu o sistema de plantões extraordinários no âmbito da Rede Estadual de Saúde.

A Lei Estadual nº 16.089/17, através de seu art. 4º, declara que o credenciamento de profissionais de saúde que não fazem parte do quadro de servidores ou contratados por tempo determinado para a formação de cadastro de reserva a fim de cobrir eventual lacuna emergencial pelo Estado não caracteriza substituição de servidor. Dessa forma, não configuraria a sua inserção em “Outras Despesas de Pessoal” prevista no parágrafo primeiro, do artigo 18 da LRF. Tendo em vista esse entendimento apresentado pelo Estado através desta Lei, o mesmo, já em 2016, contabilizou as despesas com plantonistas no grupo de natureza “Outras Despesas Correntes” com a maior parte do valor 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 abaixo:

3.3.90.36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física

Despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagos diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos, tais como: remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.

Portanto, é preciso analisar o fato à luz da nova legislação, pois ela prevê legalmente as características dessa despesa, observando-se o princípio da legalidade.

Não obstante os argumentos acima expostos, tem-se que o TCE, em sede de julgamento do Processo TCE-PE nº 1606339-9, no segundo semestre do exercício de 2021, concluiu que a SES deverá “a partir do 3º quadrimestre de 2022, passar a computar como despesas com pessoal, para fins do limite previsto da LRF, as despesas previstas no artigo 2º da Lei Estadual 16.089/2017”. Dessa forma, à luz da determinação emitida, o Governo do Estado informa que tomará as medidas necessárias para o seu adequado atendimento.

37. Em relação às disponibilidades líquidas existentes ao final do exercício, que são acompanhadas anualmente mas cujo exame legal é realizado por ocasião da transição entre mandatos, o estado demonstrou ter encerrado o exercício com disponibilidades líquidas totais de R\$ 2,29 bilhões, influenciados pelas disponibilidades líquidas do Poder Executivo que sozinhas alcançaram R\$ 1,97 bilhão. O valor é significativamente mais confortável do que aquele deixado na transição entre os exercícios de 2019-2020. No momento do encerramento do exercício de 2020, entendemos não haver ponto de controvérsia da existência de montante positivo nesse saldo de disponibilidades. Isso porque possíveis eventos de transferência de despesas orçamentárias (do ano de 2020 para as Despesas de Exercícios Anteriores processadas em 2021) têm efeito máximo estimado em R\$ 70 milhões (item 5.2 e 5.2.1).

Considerações do Governo do Estado:

Por entender se tratar de achado informativo, o Governo do Estado considerou não ser pertinente tecer comentários.

38. No que tange aos recursos de impostos, taxas e multas, o estado continuou se valendo da desvinculação de recursos possibilitada pela EC Federal nº 93/2016. Por meio desta, os estados podem desvincular até 30% de tais recursos das finalidades ordinárias a eles incumbidas. O estado não se valeu de toda essa margem em 2019, tendo desvinculado, conforme informou, R\$ 20.549.748,57 (cerca de 25,3% dos R\$.81,23 milhões a que poderia ter desvinculado) Todavia, o método de desvinculação operacionalizado pelo estado permanece, em nosso entender, inadequado, haja vista proceder ao deslocamento, em definitivo, de fontes de recursos diversas para a fonte 0101, procedimento esse que culmina (item 5.2.2).
39. Omitindo a origem efetiva de recursos quando a Emenda autoriza apenas o seu uso desvinculado (e não a omissão quanto a sua origem). O procedimento que viabiliza a desvinculação sem omissão da origem seria, em nosso entendimento, o desdobramento das fontes originais com indicação em tais desdobramentos de que o recurso desvinculado em razão da EC Federal nº 93/2016. Da forma procedida, a recondução de parcelas de recursos desvinculados eventualmente não utilizados ao final do período poderá ser inviabilizada (item 5.2.2).

Considerações do Governo do Estado:

Acerca dos Achados nº 38 e 39, correspondentes à Recomendação nº 15, por intermédio da SEFAZ, o Governo do Estado reitera os argumentos trazidos no âmbito das defesas prévias da PC 2018 e 2019.

Assim, quanto ao presente Achado, entende-se que o apontamento merece total reforma a conclusão oriunda dos auditores do TCE. Explicamos: 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.

Faz-se necessário lembrar que o inciso I, art. 35 da Lei Nacional nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas legalmente empenhadas. Dessa forma, não há 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. Dessa forma, em cada exercício está autorizada a desvinculação de modo que seria artificial a manutenção da fonte original dos recursos desvinculados. Em suma, mantemos o mesmo entendimento exarado anteriormente com a respectiva fundamentação legal.

40. Quanto ao Resultado Primário, o estado cumpriu a meta estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias estadual, que estipulava um superávit de R\$ 702,78 milhões, tendo apresentado um superávit de R\$ 2,056 bilhões. Idêntica conclusão é obtida em relação ao resultado nominal do exercício, que mede a variação da Dívida Fiscal Líquida do estado. O estado tinha permissão do Poder Legislativo para aumentá-la em até R\$ 279,70 milhões, mas culminou reduzindo-a em R\$ 1,56 bilhão no exercício, cumprindo a meta estabelecida (itens 5.9 e 5.10).
41. Em relação às metas definidas no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), o estado atendeu as seis metas definidas pela União em meio àquele programa, a saber: a que limita a relação entre a dívida consolidada e a receita corrente líquida (meta 1), a do resultado primário (meta 2), a que limita as despesas com funcionalismo público (meta 3), a que requer montante mínimo de arrecadação própria (meta 4), a meta relativa à gestão pública (meta 5) e disponibilidade de caixa líquida positiva para recursos não vinculados (meta 6).

Considerações do Governo do Estado:

Por entender se tratar de achado informativo, o Governo do Estado considerou não ser pertinente tecer comentários.

6. EDUCAÇÃO

De acordo com as informações contidas no Relatório Técnico, concernentes ao **Capítulo 06** (doc. 45, p. 231-284), 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. 45, p. 497-498), destaca-se:

42. As ações constantes da LOA 2020 informadas pela Secretaria de Educação sobre dotações orçamentárias que foram consignadas para o alcance da Meta 7 do Plano Estadual de Educação – PEE, não têm relação direta com a referida meta nem asseguram a efetividade do atingimento desta, que consiste em fomentar a qualidade da educação básica no Estado de Pernambuco (item 6.4).

Considerações do Governo do Estado:

Acerca do Achado nº 42, correspondentes à Recomendação nº 17, por intermédio da SEE, o Governo do Estado considera que no relatório anual de indicadores de 2020, apresentado à Alepe, foram demonstradas as metas do Plano Estadual de Educação e as ações desenvolvidas pela Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco para o alcance das metas, conforme pode ser visualizado no RELATÓRIO ANUAL DE INDICADORES 2020 (ANEXO II) que trata do PEE.

Nesse contexto, as despesas executadas para o alcance das ações apresentadas neste relatório tiveram seu processamento orçamentário e financeiro de acordo com a estrutura programática do QUADRO 1 demonstrado no ANEXO III, o qual detalha os programas, as ações e as subações concernente a meta 7.

Em complemento, pode-se visualizar na TABELA 1 do ANEXO IV, deste Relatório, o valor da execução orçamentária e financeira por ação, subação e despesa gerencial para o alcance na meta 7. Por conseguinte, as ações desenvolvidas pela SEE e executadas nas ações programáticas apresentadas nestes anexos guardam consonância e cooperam para a consecução dos objetivos da meta 7 do PEE.

43. Na LOA 2020, há uma grande quantidade de programas e ações que não têm subações definidas – denominadas como “outras medidas”, o que dificulta a verificação de quais ações orçamentárias estão efetivamente atendendo as metas definidas no Plano Estadual de Educação – PEE (item 6.4).

Considerações do Governo do Estado:

No que concerne ao Achado nº 43, por meio da SEPLAG, o Governo argumenta que a definição e classificação de subação na estrutura de orçamento do Estado de Pernambuco foi realizada para melhoria da execução da despesa em nível de controles gerenciais. Atualmente, a gestão orçamentária pretende evoluir nas utilizações de subações para representar os centros de custos. Nesse contexto, as subações, muitas vezes utilizadas para refletir os objetos de gastos (ex. água e esgoto), passam a apresentar os centros de custos (ex. níveis de ensino).

Assim, a tendência é que subações de objetos de gastos sejam reduzidas e os controles passem a ser em nível de ficha financeira. Por outro lado, as subações passam a apresentar esses “centros” nos quais essas despesas são realizadas. Dessa forma, conseguimos evoluir na qualidade de informação e, em contrapartida, os gastos podem ser acompanhados pelos outros diversos tipos de controle.

Esse aprimoramento das informações trazidas pelas subações foi realizado na Secretaria de Educação e, atualmente, sua estrutura programática está dividida por níveis de ensino. Com a devida vênia, diferentemente do que afirma o relatório da Corte de Contas, “impossibilitando a verificação de que ações estão sendo implementadas para o alcance das metas estabelecidas”, entende-se que essas alterações possibilitam o acesso a mais um nível de informação, antes não disponível a nível de orçamento.

Por fim, cabe salientar que o aprimoramento da estrutura orçamentária da Secretaria de Educação é um processo contínuo, sendo que o primeiro passo representou o processo de remodelagem de centro de custo, em que houve a classificação em subações direcionadas às áreas “finalísticas” e as demais, afetas à área “meio”, sob controle de ficha financeira. Então, a consonância entre o Plano Estadual de Educação e programas e ações possui estreita relação com a classificação orçamentária apontadas pela SEE. Desta feita, é possível indicar que as ações da área meio naturalmente terão mais subações denominadas “outras medidas” do que as ações relacionadas à área fim, motivo pelo qual é preciso um refinamento na apuração da consonância entre o PEE e as ações do orçamento, de modo a evitar a aparição recorrente de subações “outras medidas”.

Em especial atenção ao apontado pelo TCE, na revisão do PPA 2020-2023 (exercício 2022), na etapa de revisão da estrutura programática do orçamento de cada órgão, foi realizada uma análise mais profunda do funcionamento da Secretaria Estadual de Educação, através de um estudo de caso. A análise na Secretaria de Educação foi realizada com a intenção principal de sanar a observação exarada pelo TCE, bem como para um melhor alinhamento das metas do Plano Nacional da Educação com a estrutura programática do órgão, promovendo a transparência na execução dos recursos e na identificação do alcance dos objetivos nacionais estabelecidos.

Foi realizado um estudo dos maiores gastos e contratos da SEE que possibilitou identificar as despesas que contribuem para o alcance dessas metas. Foram criadas 41 novas subações na estrutura do órgão, das quais 24 com a justificativa direta de atendimento ao TCE e as demais por outras demandas que também colaboram para a melhoria da transparência do gasto.

Dessa forma, o processo de revisão do Plano Plurianual é uma prática sistemática de atualização e aperfeiçoamento que traz melhorias contínuas na estrutura programática dos órgãos. No ANEXO V, segue a TABELA 2 que detalha as ações constantes na LOA 2020.

Ademais, a Secretaria de Educação e Esportes relata que a verificação das ações que estão sendo implementadas, na perspectiva orçamentária e financeira, pode ser acompanhada por meio por meio do sistema E-fisco, nos módulos: “Cadastro de Execução Orçamentária”, observando-se as dotações autorizadas, e “Cadastro de Liquidação de Empenho”, neste último é extraída liquidação do exercício, com essa base de dados, organiza-se pelo atributo “detalhamento da despesa gerencial”, conforme TABELA 2 (ANEXO V), possibilitando assim a verificação do alcance das metas estabelecidas.

44. No ano de 2020, o Estado de Pernambuco apresentou uma taxa de aprovação no Ensino Fundamental de 99,8%, enquanto, para o Ensino Médio, a taxa de aprovação foi de 99,3%. Em ambos os casos, a elevação das taxas em relação às alcançadas no exercício anterior e às médias do Brasil e da Região Nordeste reflete a decisão do Governo de não reprovar estudantes da rede estadual no ano de 2020 (exceto nos casos de abandono escolar), por força da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 – Covid-19 (item 6.6.4 a).

45. Em 2020, a taxa de reprovação para o Ensino Fundamental foi de 0,1%, ao passo que a do Ensino Médio foi de 0,5%. Em ambos os casos, a redução das taxas em relação às obtidas no exercício anterior (6,0% e 4,9%, respectivamente) reflete, igualmente, a decisão do Governo de não reprovar estudantes da rede estadual no ano de 2020 (exceto nos casos de abandono escolar), por força da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 – Covid-19 (item 6.6.4 b).
46. A taxa de abandono escolar no Ensino Fundamental da rede pública estadual de ensino foi de 0,1% em 2020, enquanto a do Ensino Médio atingiu 0,2% no mesmo exercício. Em ambos os casos, houve decréscimo em relação às taxas referentes ao exercício anterior. As taxas de abandono apresentadas pelo Estado de Pernambuco em 2020 estiveram entre as menores obtidas pelas Unidades da Federação – a segunda menor, no caso do Ensino Fundamental; e a menor, no caso do Ensino Médio (item 6.6.4 c).

Considerações do Governo do Estado:

No que diz respeito aos Achados nº 44, 45 e 46, o Governo do Estado, através da SEE, ressalta que, em 2017, a Taxa de Aprovação de Pernambuco já apresentava um ótimo resultado, tanto no ensino fundamental anos finais como no ensino médio (respectivamente 92,1% e 92,2%). Esse indicador sofreu leve recuo em 2018, mas voltou a subir em 2019, confirmando sua tendência de alta.

No período de pandemia, considerando a incerteza quanto ao tempo de durabilidade do isolamento social e os danos reais à educação, o Conselho Nacional de Educação - CNE emitiu o Parecer nº 05 /2020 (ANEXO VI) recomendando que as autoridades educacionais de todos os entes federativos, tomassem as medidas necessárias para que, mesmo naquele contexto, em que as escolas estavam fechadas e com as aulas presenciais suspensas, os direitos educacionais dos estudantes fossem assegurados. Entre as medidas propostas, destacam-se o ajustamento e a flexibilização do calendário escolar como forma de assegurar que o tempo pedagógico não vivenciado no ano vigente pudesse ser retomado no ano subsequente sem, no entanto, interromper a trajetória escolar do estudante, ou seja, sem recorrer ao mecanismo da reprovação, visto que os fatores foram supervenientes e justificáveis, a pandemia da Covid19.

Durante o período de isolamento social, ocasionado pela pandemia da Covid19, o Governo de Pernambuco, através da Secretaria de Educação e Esportes, promoveu várias estratégias para garantir o acesso dos estudantes às aprendizagens, mesmo com as escolas fechadas. Merece destaque: o ensino híbrido, nos mais diversos formatos, as plataformas digitais como AVA Educa PE, redes sociais, meios de comunicação como TV ALEPE, oferta de pacotes de internet através do aplicativo Conecta Aí etc. Porém, diante da diversidade de realidade social, econômica e mesmo geográfica que temos no Estado, sabemos que ainda ficaram muitas lacunas de aprendizagem e que sendo a educação um direito fundamental, é preciso garantir a equidade de oportunidades.

Nesta direção, Pernambuco, alinhado às orientações e diretrizes nacionais, publicou a Instrução Normativa SEE Nº 010/2020 (ANEXO VII) que orienta as Escolas de Educação Básica da Rede Estadual sobre os processos avaliativos, excepcionalmente, no biênio letivo 2020/2021. A perspectiva é de continuidade curricular e integralização de carga horária, de forma que o estudante

progredir e, paralelamente, segue retomando através de estratégias diversificadas, as aprendizagens e habilidades que foram comprometidas no ano anterior (Instrução Normativa SEE nº 012/2020, ANEXO VIII e Lei Federal nº 14.040/2020).

Esse procedimento interferiu diretamente nas taxas de aprovação que ficaram bem próximas a 100%. Neste cenário, uma vez que a taxa de aprovação de cada etapa ficou próxima a 100%, temos, como consequência, que as taxas de abandono e de reprovação se aproximam de zero.

47. O Estado de Pernambuco não conseguiu transmitir tempestivamente, por meio do SIOPE, os dados financeiros e orçamentários da educação, referentes ao 6º bimestre do exercício de 2020 (item 6.8).

Considerações do Governo do Estado:

Devido a necessidade de resolução das críticas impeditivas geradas pelo programa SIOPE 2020 e envio de retificadoras do 1º ao 5º bimestres (conforme orientação da equipe técnica do SIOPE - ANEXO IX), a transmissão dos dados financeiros e orçamentários da educação, relativos ao 6º bimestre do exercício de 2020, se deu em 22 de outubro de 2021, conforme modelo de recibo representado no ANEXO X deste trabalho.

48. Não houve cumprimento da norma constitucional de 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 do balanço (R\$ 5,976 bilhões) deve ser desconsiderado o montante de R\$ 1,103 bilhão computado 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 inativos, cujo cômputo está expressamente vedado pelo § 7º do art. 212 da Constituição Federal), bem como outros R\$ 9,420 milhões que tratam de gastos com fornecimento de alimentação escolar, totalizando a glosa de R\$ 1,112 bilhão. Dessa forma, o montante a ser considerado como aplicado alcançou R\$ 4,863 bilhões, que representa o percentual de 21,99% dos recursos de impostos e transferências correntes em manutenção e desenvolvimento de ensino (item 6.9).

Considerações do Governo do Estado:

No que se refere ao Achado nº 48, correspondente à Recomendação nº 18, o Governo do Estado, por meio da SCGE, informa que a aplicação dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE, contido no Balanço Geral e baseado na Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, foi realizado conforme transcrito a seguir:

a) Ação 2310 – Fornecimento de Alimentação Escolar para Educação Integral e Semi-integral

O total de gastos apresentados no Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE, na ação 2310, é de **R\$ 12.758.527,20**. Porém, o Relatório apresenta gastos que não poderiam ser considerados despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE e, conseqüentemente,

ser computados para o cálculo do limite, no montante de **R\$ 2.341.846,16**, relacionadas aos pagamentos das seguintes naturezas de despesa apresentadas na **TABELA 3**.

TABELA 3 - Valores liquidados na ação 2310 não relacionados à MDE pelo TCE-PE

Cod. Nat. da Despesa	Nome da Natureza da Despesa	Valor Liquidado (R\$)
33903004	GAS E OUTROS MATERIAIS ENGARRAFADOS	161.508,00
33903096	REFIN/NPCO – NOTA DE PROVISÃO DE CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO	82.806,00
33909321	TERMO DE AJUSTE DE CONTAS - TAC	2.097.532,16
TOTAL		2.341.846,16

Por oportuno, importante destacar o inciso IV do art. 71 da Lei nº 9.394, a seguir:

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

Os gastos com merendeiras que compõem essa atividade é uma exceção, cabendo a sua inclusão nesse cálculo, conforme julgamento realizado pelo TCE/PE das contas do governo do Estado, referente ao exercício de 2012 – Notas Taquigráficas (pág. 30), entendendo que os gastos com merendeiras deveriam ser incluídos no cálculo do mínimo de gasto com educação. Por oportuno, transcreve-se trecho a seguir:

Analisando a questão, vejo que as despesas destacadas pela equipe técnica, com exceção dos gastos com merendeiras, de fato, não correspondem àquelas que devem compor os gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins de verificação do limite constitucional, tampouco com ensino fundamental (FUNDEB), dentre as quais se destacam: fornecimento de passagens aéreas para técnicos do Governo a serviço do Distrito Estadual de Fernando de Noronha (DEFN); locação de veículos para atender técnicos de diversos setores do governo estadual, distrital e federal; fornecimento de refeições para funcionários e técnicos a serviço DEFN; serviços de hospedagens para funcionários e técnicos do DEFN. (...)

*Por outro lado, os gastos com **merendeira** merecem ser **incluídos**, pois estão previstos como atividade de apoio ao ensino. Inclusive tal entendimento está expresso na cartilha “Olho Vivo*

FUNDEB”, publicada pela Controladoria Geral da União. Computando-se o valor referente à prestação de serviços de merendeiras, o Governo do Estado teria atingido 27,56% de aplicação de recursos destinados à manutenção de desenvolvimento de ensino. (Grifos nossos)

Diante do exposto, vale salientar que, na ação 2310, o valor liquidado de **R\$ 244.314,00**, nas naturezas de despesa **33903004** (Gás e Outros Materiais Engarrafados – R\$ 161.508,00) e **33903096** (REFIN / NPCO - Nota de Provisão de Crédito Orçamentário – R\$ 82.806,00), foi excluído do total aplicado em MDE, porém, essa exclusão não foi atribuída a mesma ação no demonstrativo mencionado, sendo esse valor excluído da ação 4538 (Fornecimento de Alimentação Escolar) no mesmo demonstrativo.

Sendo assim, em concordância com o TCE-PE, o valor correto a ser excluído na ação 2310 no Demonstrativo da Aplicação dos Recursos destinados à MDE de 2020 é de R\$ 2.341.846,16, totalizando R\$ 10.416.681,04 na Aplicação dos Recursos Destinados à MDE na ação 2310.

b) Ação 4538 – Fornecimento de Alimentação Escolar

O total de gastos apresentados no Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE na ação 4538 é de **R\$ 26.794.507,54**.

A Equipe de Auditoria do TCE-PE concluiu que a Secretaria de Educação gastou, nessa ação, ao todo, **R\$ 27.570.397,54**, porém, a mesma entende que devem ser consideradas nesta ação apenas as naturezas **33903635** (Apoio Administrativo, Técnico e Operacional), **33903705** (Serviços de Copa e Cozinha), **33904718** (Contribuições Previdenciárias S/Serv. Terceiros) e **33909237** (Locação de Mão de Obra), que somam R\$ 19.715.662,35. Todavia, em consulta ao e-Fisco, verificou-se, ainda, que a despesa com natureza econômica 33909349 (Indenização/Reembolso por Suspensão Contratual) no montante de **R\$ 1.061.511,45** apresentou no campo “Observação da Solicitação do Empenho” a informação “Desp indenização. Ref .prest. de serv. De mão-de-obra de merend. E encarreg. p/ atender o Prog.de Aliment. Ct 140/2019.”, através das notas de empenho **2020NE007209** (R\$ 491.784,32), **2020NE007210** (R\$ 399.569,52) e **2020NE007213** (R\$ 170.157,61), relacionando-se aos serviços de mão-de-obra de merendeiros, que constituem despesas de MDE, devendo ser realizada a sua inclusão no cálculo de MDE, assim como mencionado na ação 2310.

Ademais, em consulta ao e-Fisco, verificou-se, ainda, que a despesa com natureza econômica 33903696 (REFIN / NPCO - Nota de Provisão de Crédito Orçamentário), no montante de R\$ 1.257.607,78, apresentou no campo “Observação da Solicitação do Empenho” a informação “Ref. A prest. De serv. De mão-de-obra de merend. E encarreg. p/ atender o Prog.de Aliment.”, através das notas de empenho **2020NE000306** (R\$ 312.903,44), **2020NE000308** (R\$ 125.268,19), **2020NE000310** (R\$ 202.116,59), **2020NE012343** (R\$ 116.046,98), **2020NE012346** (R\$ 145.125,24), **2020NE012347** (R\$ 145.125,24), **2020NE012350** (R\$ 105.511,05) e **2020NE012351** (R\$ 105.511,05), relacionando-se a serviços de mão-de-obra de merendeiros, que constituem despesas de MDE, devendo ser realizada a sua inclusão no cálculo de MDE, assim como mencionado na ação 2310.

Em relação a ação 4538, vale salientar que, nesse Demonstrativo publicado, conforme mencionado anteriormente, foi excluído, do seu total, o valor de R\$ 244.314,00 que se trata da soma dos valores dos itens **33903004** (Gás e Outros Materiais Engarrafados – R\$ 161.508,00) e **33903096** (REFIN / NPCO - Nota de Provisão de Crédito Orçamentário – R\$ 82.806,00), encontrados na ação 2310. Além disso, os valores liquidados de R\$ 531.576,00 das naturezas 33903004 (Gás e Outros

Materiais Engarrafados – R\$ 381.456,00) e 33903096 (REFIN / NPCO - Nota de Provisão de Crédito Orçamentário – R\$ 150.120,00), da ação 4538, também foram excluídos do seu total, resultando no montante de **R\$ 775.890,00** excluídos da ação 4538, alcançando o valor mencionado de **R\$ 26.794.507,54** na ação 4538, conforme demonstrativo de MDE apontado.

A discrepância de valores considerados entre o Estado e o TCE-PE deve-se à diferença de metodologia utilizada entre ambos na consulta das despesas liquidadas. O Estado se baseia não somente nas naturezas das despesas, mas também verifica os campos de observação dos empenhos registrados no e-Fisco, enquanto o TCE-PE apenas analisa as naturezas das despesas utilizadas.

Diante do exposto, é oportuno que na metodologia utilizada para filtrar os empenhos também seja verificado o campo “Observação da Solicitação do Empenho”, analisando, ainda, as despesas liquidadas na Ação 4538 com base nas naturezas das despesas, conforme apresentado na TABELA 4.

TABELA 4 - Valores liquidados na ação 2310 não relacionados à MDE pelo TCE-PE

Cod. Nat. da Despesa	Nome da Natureza da Despesa	Valor Liquidado (R\$)
33903004	GAS E OUTROS MATERIAIS ENGARRAFADOS	381.456,00
33903096	REFIN/NPCO – NOTA DE PROVISÃO DE CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO	150.120,00
33909321	TERMO DE AJUSTE DE CONTAS - TAC	5.004.039,96
TOTAL		5.535.615,96

Em relação ao valor publicado da ação 4538 de **R\$ 26.794.507,54** incluído no Demonstrativo da Aplicação dos Recursos destinados à MDE de 2020, se deve acrescentar o valor da ação 2310 mencionado de **R\$ 244.314,00** e excluir o valor do código de natureza da despesa 33909321 de **R\$ 5.004.039,96** da Tabela 2, resultando no valor de **R\$ 22.034.781,58**. Este pode ser alcançado com apenas a exclusão de **R\$ 5.535.615,96** do total de **R\$ 27.570.397,54** encontrado da ação 4538 ou simplesmente somando os valores das naturezas 33903635 (Apoio Administrativo, Técnico e Operacional), **33903705** (Serviços de Copa e Cozinha), **33904718** (Contribuições Previdenciárias S /Serv. Terceiros) e **33909237** (Locação de Mão de Obra), 33909349 (Indenização/Reembolso por Suspensão Contratual) e **33903696** (REFIN / NPCO - Nota de Provisão de Crédito Orçamentário) mencionados da ação 4538.

c) Contribuição Complementar da Secretaria de Educação ao FUNAFIN

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\$ 1.103.556.070,66 no limite da Educação de 25%, o Estado considerou como orçamentária, tendo em vista o disposto no inciso XV, do art. 4º, da Lei Complementar Estadual nº 28/2000 e no inciso II, do art. 6º, da Lei Complementar nº 43/2002 respectivamente, nos termos a seguir:

Art. 4º Para fins do disposto nesta Lei Complementar, entender-se-á como: [...] XV - Dotação Orçamentária Específica: quantias oriundas de recursos orçamentários para a complementação das receitas do FUNAFIN, necessárias ao pagamento dos benefícios de inativos e pensionistas, a serem repassadas àquele Fundo pelos poderes e órgãos autônomos do Estado, autarquias e fundações públicas estaduais, relativamente aos beneficiários deles originários.”

“Art. 6º Constituirão despesas do Estado com manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins de demonstração do atendimento ao disposto no art. 212 da Constituição Federal:

[...]

II - a dotação orçamentária específica de que tratam o inciso VII do art. 62 e o caput do art. 63 da Lei Complementar nº 28, de 14 de janeiro de 2000, referente ao pessoal docente e aos demais profissionais de educação em gozo de benefício previdenciário, inclusive seus pensionistas.

Porém, no ano de 2011, a Secretaria do Tesouro Nacional - STN apresentou a Nota Técnica nº 633 /2011 CCONF/SUBSECVI/STN, que assim expõe:

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

Este entendimento é seguido pelo Manual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, MCASP, em suas reedições anuais, conforme mencionado na edição aplicável nos exercícios de 2017 em diante através da Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 22/12/2016 a seguir:

4.3.5.3. Aporte para Cobertura de Déficit Financeiro: No caso do aporte para cobertura do déficit financeiro não há execução orçamentária pela transferência de recursos do ente ao RPPS.

Em complemento, o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) expedido pelo STN reitera essa aplicação, ao assim expor:

RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS - RPPS (INTRA - ORÇAMENTÁRIAS) (II) [...] Não deverão ser incluídos, nessa linha, os repasses para cobertura de déficits financeiros ou atuariais, visto que o Resultado Previdenciário (item VII) deverá representar a totalidade da necessidade de financiamento do RPPS.

[...]

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

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - TCE-PE recomendou, no processo TC nº 19100416-9 referente ao exercício de 2018, a alteração dessa legislação estadual no sentido da “Dotação Orçamentária Específica” passar a se denominar “Recursos para Cobertura de Déficit Financeiro”, tendo em vista as orientações expostas acima da STN, a fim de que seja possível classificar tais despesas como extraorçamentárias, conforme a seguir:

Para sua correção, é suficiente retirar da legislação estadual a previsão da “Dotação Orçamentária Específica”, registrando-se que as quantias anteriormente denominadas com tal nomenclatura, em virtude da natureza extraorçamentária reconhecida nacionalmente, passam a denominar-se como “Recursos para Cobertura de Déficit Financeiro.

Tendo em vista esse 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 abaixo:

ACÓRDÃO T.C. Nº 0938/15 VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1503323-5, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão, em RESPONDER ao Consulente nos seguintes termos:

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

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

Em junho/2015, conforme acórdão citado, o mesmo Tribunal orientou em manter a DOE de forma orçamentária, porém informa da necessidade de adequação da Lei Complementar nº 28/2000 ao MCASP.

Todavia, o acréscimo do § 7º ao art. 212 da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional (EC) nº 108/2020, veda expressamente o pagamento de aposentadorias e pensões com recursos públicos destinados à composição do percentual mínimo de 25% previsto no artigo 212, caput, da Constituição Federal. Contudo, o art. 4º da EC nº 108/2020 informa que ela produzirá efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2021.

Dessa forma, enquanto não ocorreu a modificação dessa Lei Estadual e a EC nº 108/2020 não produziu seus efeitos financeiros em 2020, o Estado cumpriu o princípio da legalidade ao adotar a forma “orçamentária” na classificação da DOE, conforme previsto na mesma Lei Estadual e no Acórdão T. C. nº 0938/15 mencionado.

Vale salientar que no exercício de 2021, o qual iniciou os efeitos financeiros da EC nº 108/2020, o Estado não computou a DOE no Demonstrativo de Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), publicado através do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), referente ao 6º bimestre de 2021.

Verificação do Limite após Ajustes

Do exposto, do valor total das aplicações identificado no Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino - MDE, apresentado no Balanço Geral do Estado, referente ao exercício financeiro de 2020 de R\$ 5.976.090.782,66, deve-se desconsiderar e adicionar os montantes de R\$ 7.345.886,12 e R\$ 244.314,00, respectivamente. O Governo do Estado de Pernambuco, após os ajustes, alcançou o percentual exigido pela Constituição Federal, aplicando 27,00% dos recursos oriundos de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme TABELA 5.

TABELA 5 - Verificação do limite de Educação após ajustes

Total das aplicações (demonstrativo BGE, p. 320)	5.976.090.782,66
(+) Ajuste do valor de ações relacionadas à MDE	244.314,00
Ação 4538 – Fornecimento de Alimentação escolar (valor da ação 2310)	244.314,00
(-) Ajuste do valor de ações relacionadas à MDE	7.345.886,12
Ação 2310 – Fornecimento de alimentação escolar para educação integral e semi-integral	2.341.846,16
Ação 4538 – Fornecimento de alimentação escolar	5.004.039,96
Total aplicado após ajustes	5.968.989.210,54
Base de cálculo (receita de impostos e transferências constitucionais recebidas)	22.108.035.342,72
% ajustado de aplicações	27,00%

Nesse contexto, percebe-se que o ajuste em relação ao valor total das aplicações, publicado em 2020, mencionado de **R\$ 5.976.090.782,66** deve apenas excluir o valor de **R\$ 7.101.572,12** que se trata da soma dos valores mencionados do código de natureza da despesa 33909321 (Termo de Ajuste de Contas – TAC) nas ações 2310 e 4538 nos valores de **R\$ 2.097.532,16** e **R\$ 5.004.039,96**, respectivamente, alcançando o total aplicado após ajustes de **R\$ 5.968.989.210,54**, tendo em vista o caráter permutativo entre essas duas ações em relação ao valor de **R\$ 244.314,00** da ação 2310, excluído indevidamente na ação 4538.

Por fim, salienta-se que essa natureza de despesa 33909321 (Termo de Ajuste de Contas – TAC) já não mais foi considerada no Demonstrativo da Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) publicado através do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre de 2021.

49. Os recursos do salário-educação, no valor de R\$ 38,07 milhões, foram destinados predominantemente ao fornecimento de alimentação escolar para a Educação Profissional, Básica e para o Ensino Médio (da educação integral e semi-integral) (item 6.10.1).

Considerações do Governo do Estado:

Os recursos oriundos do Salário Educação (FT 0105) foram investidos em fornecimento de alimentação escolar para a Educação Profissional e para o Ensino Médio (da educação integral e semi-integral), podendo ser também utilizada no suporte das demais atividades fins da Secretaria de Educação, conforme § 4º do art. 212 da CF/88:

Art. 212.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

50. Em 2020, os recursos do FUNDEB estadual (fonte 0109) disponíveis para aplicação alcançaram o montante de R\$ 2,24 bilhões, tendo sido aplicada, com recursos do FUNDEB, a quantia de R\$ 2,16 bilhões pelo Estado de Pernambuco. Tais recursos foram aplicados unicamente pela Secretaria Estadual de Educação (item 6.10.2).

Considerações do Governo do Estado:

No exercício financeiro de 2020, foram contabilizadas como receitas recebidas do FUNDEB o valor de R\$ 2.195.341.517,30. Além disso, foi apurado um superávit financeiro do exercício de 2019 no valor de R\$ 46.166.799,75, alcançando o montante de R\$ 2.224.1508.317,05 disponíveis para utilização no exercício de 2020. Desse montante, a quantia de R\$ 2.159.101.059,57 foi aplicada pela Secretaria de Educação e Esportes do Estado de Pernambuco. A utilização dos recursos do FUNDEB, bem como as receitas relacionadas ao fundo, foram objeto de prestação de contas ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB - CACS-FUNDEB, que por sua vez aprovou sem ressalvas.

As despesas da Secretaria de Educação com os recursos do FUNDEB são predominantemente executadas no grupo de despesa “Pessoal e Encargos”, tendo cerca de 16% para aplicação em outras despesas para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), conforme demonstrado na TABELA 6.

Grupo de Despesa	Total Liquidado
1 – Pessoal e encargos	1.819.798.702,64
3 – Outras despesas correntes	339.302.356,93
Total Geral	2.159.201.059,57

Fonte: Secretaria de Educação e Esportes (Processo SEI nº 4600000002.000025/2022-53)

51. Os valores classificados no e-Fisco como despesas com pessoal e encargos sociais financiados com recursos do FUNDEB totalizaram R\$ 1,82 bilhão, representando 83,11% do valor anual total recebido pelo Fundo (R\$ 2,19 bilhões – transferências recebidas e complementação da União), o que indica o atendimento do Estado à exigência legal do art. 60, inciso XII, do ADCT, e do art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007, que definiu a proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais do referido Fundo a ser destinada para o pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício (item 6.10.3).

Considerações do Governo do Estado:

As despesas com pessoal e encargos sociais financiados com receitas do FUNDEB recebidas no ano de 2020, totalizaram R\$ 1.773.631.902,89, representando 80,8%, indicando assim, o cumprimento do mínimo de 60% de aplicação FUNDEB na Remuneração do Magistério, conforme publicado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), disponível no site da Sefaz.

52. As contratações temporárias na Secretaria de Educação em 2020 representaram 79,84% do total de professores efetivos em exercício, bem acima do limite de 20% determinado pela Lei Federal nº 8.745/1993 e alterações, sendo importante ressaltar que a Lei Estadual nº 14.547/2011 considera necessidade temporária de excepcional interesse público as contratações para admissão de professor substituto, professor visitante, admissão de professor e pesquisador estrangeiro, dentre outros, (art. 2º, III e IV)º desde que apresente o caráter de temporariedade e não seja para suprir necessidade de pessoal em funções permanentes (item 6.11.3).

Considerações do Governo do Estado:

Em relação ao quadro geral de professores da SEE, os contratos temporários representaram cerca de 42,55% do corpo docente ativo da SEE, no período referente ao exercício de 2020, mantendo a tendência de gradativa queda do referido quantitativo ao longo dos últimos anos.

Em 2020, a Secretaria possuía cerca de 20.530 professores efetivos e 15.210 professores contratados temporariamente, totalizando aproximadamente 35.740 docentes em atividade no período.

A redução em comento consiste em fruto de diversos esforços da Secretaria de Educação e Esportes voltados ao atingimento desse objetivo, por meio do envolvimento de ampla frente de atuação que permanece em desenvolvimento, sem prejuízo ou comprometimento da continuidade da prestação do serviço de educação com qualidade à comunidade local.

No que diz respeito à recomendação de observância ao disposto na Lei Federal nº 8.745/1993, relativa à contratação por tempo determinado aplicada à esfera da União, reitera-se o entendimento de que se trata de matéria regida pela Lei Estadual nº 14.547/2011 no âmbito do Estado de Pernambuco, sendo aplicável a toda Administração Pública direta, autárquica e fundacional no âmbito do Estado.

Sob tal perspectiva, a limitação percentual estabelecida pela lei federal considera a realidade de contratação no âmbito da União, cabendo ao Estado, salvo melhor juízo, estabelecer o percentual que seja compatível com a sua realidade.

Nesse sentido, destacam-se as alterações legislativas implementadas por meio da Lei Estadual nº 16.772/2019, que alterou a Lei Estadual nº 14.547/2011 mediante modificação dos artigos 2º, 3º, 4º e 9º, adequando as hipóteses de admissão através de contratação por determinado para fins de atender à necessidade temporária de excepcional interesse público pela administração pública estadual.

Em suma, passaram a ser admitidas as contratações temporárias para suprimento das seguintes situações:

- Demandas decorrentes da reestruturação da Rede Estadual de Educação, através do Indicador de Eficiência Operacional previsto na Lei nº 15.973 de 23 de dezembro de 2016, bem como para atender provisoriamente as demandas decorrentes da expansão da rede de ensino integral e semi-integral das Escolas de Referência em Ensino Médio - EREM e Escolas Técnicas Estaduais - ETE;
- Atendimento a pessoas com deficiência, nos termos da legislação em vigor;
- Atendimento a estudantes em cumprimento de medida socioeducativa em meio fechado;
- Atendimento à educação especial indígena;
- Falta de professor efetivo em razão de:
 - I - vacância do cargo;
 - II - afastamento ou licença; e
 - III - designação para cargo ou função de Diretor Escolar, Diretor Adjunto, Assistente de Gestão, Secretário e Educador de Apoio.

Observe-se que, de acordo com a redação conferida ao § 5º, inserido ao art. 2º do referido normativo, afora as situações de admissão supracitadas, ficou estabelecido o limite de 30% para o número total de professores substitutos face ao total de docentes efetivos que não se enquadrarem nas condições estabelecidas no § 4º, referente à vacância, afastamentos ou licenças, e designação para composição de equipe gestora.

Assim, nesse novo contexto, as contratações temporárias da SEE estão revestidas do devido amparo legal, atendendo aos requisitos de necessidade temporária e interesse público.

Oportuno registrar ainda que, em virtude do firmamento de Termo de Ajustamento de Conduta junto à 15ª PJDC do Ministério Público Estadual em 2020, a SEE tem procedido com a rescisão de contratos temporários, conforme prazos e metas pré-acordados, o que até o momento totaliza mais de 8.000 rescisões contratuais, e as novas contratações estão sendo realizadas sob a égide da nova regulamentação quanto à matéria.

Destaca-se o esforço do Governo do Estado no processo de nomeação dos candidatos dos concursos públicos realizado em 2015, que ofertou 3.000 (três mil) vagas para o cargo de professor do quadro permanente de pessoal desta Secretaria e, ao final, nomeou mais de 4.900 (quatro mil e novecentos) candidatos, no intuito de reduzir o quantitativo de professores temporários em atuação na Rede Estadual de Ensino, mediante substituição gradativa por candidatos aprovados. Trata-se dos certames regidos pelas Portarias Conjuntas SAD/SEE nº 110, 111 e 112, publicados no DOE de 12.12.2015, cujo prazo máximo da última vigência expirou em 28.04.2019.

53. 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/semana, sendo tal valor 32,36% menor o piso salarial nacional (R\$.2.886,24 mensais), definido para os professores da educação básica (item 6.11.4).

Considerações do Governo do Estado:

Os contratos temporários firmados para o exercício da função de professor no âmbito da Secretaria de Educação e Esportes possuem caráter jurídico-administrativo, sob regime de direito público, devidamente regidos pelas Leis Estaduais nº 14.547, de 21.12.2011, DOE 22.12.2011, e alterações posteriores, as quais tratam da matéria especificamente na esfera estadual.

A despeito da diferença dos normativos legais que disciplinam as relações de trabalho da categoria dos professores efetivos e temporários, cabe informar que, a partir de junho/2021, houve a equiparação dos valores remuneratórios de base, fruto do processo de negociação coletiva junto aos representantes do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco – SINTEPE, de modo que o piso nacional do magistério vem sendo pago também aos professores contratados por tempo determinado desde então.

7. GESTÃO DA SAÚDE

Neste tópico (**Capítulo 7**, doc. 45, p. 285-328), a auditoria, no seu Relatório, pontuou os seguintes achados, considerados relevantes na área da gestão da saúde pública do Estado (**item 14.1** do Relatório, p. 498-501):

54. Destacam-se algumas doenças que provocaram um número alto de internações no SUS, em Pernambuco, no mês de dezembro/2020: lesões, envenenamento e algumas outras consequências de causas externas (4.455), doenças do aparelho circulatório (3.245), doenças do aparelho digestivo (3.109), neoplasmas/tumores (3.562), dentre outras (item 7.2.1.1).

Considerações do Governo do Estado:

Por entender se tratar de achado informativo, o Governo do Estado considerou não ser pertinente tecer comentários.

55. Em 2020, Pernambuco apresentou 3.982 casos novos de tuberculose pulmonar, sendo o estado Nordeste com o maior número de casos. Em relação aos casos de dengue, o Estado notificou 21.252 casos prováveis de dengue, uma diminuição de 16.901 casos quando comparado com o ano de 2019. Quanto aos casos de Chikungunya e febre pelo vírus Zica, o Estado registrou, respectivamente, 5.335 e 247 casos prováveis. Destaca-se um aumento de 2.300 casos de Chikungunya, quando comparado com o ano de 2019 (item 7.3).

Considerações do Governo do Estado:

O Governo do Estado, por meio da Secretaria de Saúde - SES, informa que no tocante ao achado nº 55, relacionado com às Recomendações nº 21 e 22, temos que a Tuberculose (TB) continua sendo um importante problema de saúde pública mundial. Apenas no ano de 2019, cerca de dez milhões de pessoas, no mundo inteiro, desenvolveram TB e destas, 1,2 milhão morreram devido à doença. Quanto aos desfechos dos tratamentos específicos para a TB, o percentual de sucesso do tratamento, no ano de 2018, foi de 85% entre os casos novos.

Já no Brasil, o número de casos de TB, continua ocupando a faixa entre os 30 países de alta carga para a TB, e para co-infecção TB-HIV, sendo, portanto, considerado um país prioritário para o controle da doença no mundo pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

Somente no ano de 2019 foram notificados, no país, cerca de 4,5 mil óbitos pela doença, com um coeficiente de mortalidade de 2,2 óbitos por 100 mil habitantes. Já em 2020, o Brasil registrou 66.819 casos novos de TB, com um coeficiente de incidência de 31,6 casos por 100 mil habitantes.

Ainda, e de acordo com o relatório global da OMS (2021), a pandemia provocada pela SRAG /COVID-19, ocasionou um retrocesso de anos, quanto ao avanço global, no combate à tuberculose, tendo em vista que, no ano de 2020, e pela primeira vez em mais de uma década, houve um aumento no número de mortes pela doença, mesmo diante de uma redução quanto ao número de pessoas diagnosticadas, e, tratadas ou recebendo tratamento preventivo em comparação com anos anteriores.

Conforme afirmam os resultados supracitados no Achado nº 55, o elevado número de casos passou a ser uma tendência nacional, especialmente, em razão das sequelas deixadas pela contaminação

decorrente do SRAG/COVID-19. Tal condição foi observada também no Estado, que por estar localizado dentro de um país hiper-endêmico para tuberculose, não se viu possibilitado de se manter fora das estatísticas, senão vejamos:

No ano de 2019, o Estado de Pernambuco registrou 5.212 casos novos de tuberculose (54,15 casos /100.000 hab.). Já em relação ao ano de 2020, o Estado de Pernambuco notificou 4.560 casos novos (47,4 casos/100 mil hab.). Contudo, é reconhecido, que a causa provável para a redução de casos no Estado, quando comparada ao ano de 2019, é decorrente da pandemia causada pelo SRAG/Covid-19, tendo em vista que grande parte das doenças passaram a ter uma menor relevância frente a urgência da saúde pública para o tratamento da SRAG/COVID-19, o que gerou uma provável subnotificação de casos (Pernambuco, 2021).

Nessa perspectiva, e em meio aos entraves trazidos pela pandemia, já que é considerada uma possível elevação no número de casos novos para 2022, já que entre 2020 e 2021 esses casos que foram subnotificados, poderão ser identificados no corrente ano, o Estado de Pernambuco desenvolveu e segue desenvolvendo, dentro das limitações causadas pela pandemia, atividades que visam estimular a detecção de casos novos, para que a pessoa acometida pela tuberculose receba o devido tratamento em tempo oportuno.

Tal afirmação, decorre pelo fato de que, entre os anos de 2020 e 2022, a Coordenação de Vigilância de Tuberculose do Estado de Pernambuco desenvolveu assessoramento técnico, via web, com os apoiadores das 12 regionais de saúde, e com municípios prioritários, destacando sobre a situação epidemiológica, desenvolvendo o planejamento de 2021 e 2022, e estipulando uma maior organização aos processos de trabalho, além de realizar reuniões remotas com a Secretaria Estadual de Assistência Social e Conselho Estadual de Assistência Social para discutir possibilidades de benefícios para pacientes com vulnerabilidade social e em tratamento para tuberculose.

Além disso, houve a participação da equipe técnica em discussões de óbito com menção à tuberculose de forma remota nas 12 regionais de saúde. Reuniões presenciais e remotas com profissionais das referências terciárias, LACEN e Assistência Farmacêutica Estadual. Foram realizados também 03 webinários sobre “Atualização em Manejo Clínico da Tuberculose” destinados aos profissionais das 12 regionais. Apoio à campanha “Prisões livres de TB” realizada no Complexo Aníbal Bruno, em parceria com a SERES/PE e DEPEN/MJ; Campanha Mundial de Combate à Tuberculose em parceria com a Liga de Infectologia de Pernambuco/LINFEPE, com divulgações sobre o tema nas mídias sociais e Webinários para profissionais de saúde com ênfase em ILTB e co-infecção TB/HIV realizada em março; Campanha Estadual de Combate à Tuberculose, em parceria com a Saúde do Homem e Coordenação PopRua -SEAS/PE- onde foi realizado Webinários sobre temas relacionados à tuberculose, com ênfase nas populações vulneráveis; Foi criado um Grupo Técnico (GT) para monitoramento dos casos de tuberculose nos imigrantes indígenas venezuelanos (Waraos); Reuniões remotas com profissionais da atenção primária para divulgação do novo tratamento para ILTB; Além de coordenação das reuniões mensais do Comitê Pernambucano de Luta Contra a Tuberculose; Coordenação do GT/ TB nas UPs; Participação nos GTs estaduais para discussão de óbitos TB/HIV e Tb/Covid e Assessoramento técnico sobre a Vigilância da ILTB nos SAEs de PE, reunião com Vigilâncias Epidemiológicas dos hospitais do Estado, a fim de discutirmos notificação dos casos suspeitos de tuberculose, diagnóstico e investigação dos óbitos com menção de TB.

Em relação aos casos de Arboviroses, durante o decorrer dos meses do ano, não somente a Dengue, mas as outras duas arboviroses urbanas, Chikungunya e Zika, transmitidas pelo vetor

mosquito *Aedes aegypti*, apresentam comportamento sazonais, com aumento esperado das notificações de casos nos meses quentes e chuvosos (outubro à março), considerando o clima tropical em que está inserido o Estado de Pernambuco.

A dengue vem ocorrendo no Brasil de forma continuada (endêmica), intercalando-se com a ocorrência de ciclos epidêmicos geralmente associados à introdução de novos sorotipos em áreas anteriormente indenes ou à reintrodução do sorotipo predominante. Como doença endêmica reemergente a dengue afeta, principalmente, regiões tropicais e subtropicais do planeta, que são mais suscetíveis devido a fatores condicionantes como alterações climáticas, variabilidade do clima, armazenamento de água e irrigação, além do crescimento da população e urbanização.

Em Pernambuco, observamos um período epidêmico nos anos de 2015 e 2016, com a circulação simultânea de quatro sorotipos virais (DENV1, DENV2, DENV3 e DENV4) seguido de um período de baixa transmissão em 2017 e 2018, e aumento de transmissão, principalmente na área do sertão, em 2019. Já em 2020, houve redução de 46,9% nos registros de casos prováveis em relação ao ano anterior. Houve circulação de dois sorotipos (DENV1 e 2). Em 2020, o Estado registrou um número menor das formas graves da doença, uma redução em torno de 81,2%, quando comparado com o ano de 2019. Também houve redução de 61,5% nas notificações de óbitos suspeitos de arboviroses, que inclui dengue, em relação ao ano anterior. A forma grave da doença pode ocorrer quando a pessoa é novamente infectada, mas por um sorotipo diferente, e isso acontece em 2-4% dos indivíduos, no entanto, ainda não está claro de que forma a reinfeção pelo vírus dengue ocasiona uma enfermidade mais grave e por que somente alguns pacientes adoecem gravemente.

Já a Chikungunya, detectada em Pernambuco no segundo semestre de 2015, tem um ciclo de transmissão que acompanha o ciclo de transmissão da dengue: período de maior transmissão em 2016, seguido de baixa transmissão em 2017 e 2018, voltando ao aumento de casos no ano de 2019. Em 2020, houve um incremento de 73,7% no número dos casos prováveis em relação ao ano anterior. Foram registrados 5.352 casos prováveis e 2.895 confirmados. As notificações ocorreram em 141 (76,2%) municípios do Estado.

A introdução do vírus Zika ocorreu em 2015, sendo definida como “doença exantemática a esclarecer”. Devido à inexistência de um sistema oficial de notificação específico para esta doença, os casos foram inicialmente notificados como “dengue”, sendo inseridos no sistema específico como caso Zika, apenas a partir de dezembro de 2015, após a devida comprovação laboratorial.

Assim como dengue e chikungunya, a doença causada pelo vírus Zika também apresenta o mesmo comportamento de ciclo de transmissão das demais arboviroses. Pernambuco apresentou em 2016 um registro de maior número de casos, seguido da redução da transmissão nos anos de 2017 e 2018, apresentando um aumento de casos também no mesmo período de 2019. Em 2020, houve uma diminuição de 79,7% no número dos casos prováveis em relação ao ano anterior. Foram registrados 233 casos prováveis e 22 confirmados. As notificações ocorreram em 115 (62,1%) municípios do Estado.

Neste sentido, e considerando que se entende por vigilância, a observação sistemática e contínua da frequência, da distribuição e dos determinantes dos eventos de saúde e suas tendências na população.

A vigilância, dentre outros motivos, visa detectar mudanças agudas na ocorrência e distribuição das doenças; identificar, quantificar e monitorar as tendências e padrões do processo saúde-doença nas populações; observar as mudanças nos padrões de ocorrência dos agentes e hospedeiros; detectar

mudanças nas práticas de saúde; investigar e controlar as doenças; planejar os programas de saúde e avaliar as medidas de prevenção e controle. Assim, há de se considerar que um sistema de vigilância ativo é aquele que detecta (utiliza uma definição de caso), notifica (inclui preenchimento dos formulários e registros com periodicidade da notificação), classifica (suspeito, provável, confirmado) e válida (inclui a integridade, consistência, uniformidade e confiabilidade) os dados sistematicamente.

Em vistas disso, e diante da análise de indicadores epidemiológicos apresentada no Boletim Epidemiológico nº 05, Volume 51, jan/2020 do Ministério da Saúde, referente ao período de 2015 e 2018, que engloba o período da Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional da Microcefalia relacionada ao vírus Zika, vivenciado entre outubro de 2015-maio de 2017, temos que o Estado de Pernambuco resolveu enfrentar esse problema de saúde pública, com a criação de políticas públicas que visam a estruturação da vigilância em saúde para Síndrome Congênita da Zika e monitoramento especial aos casos de gestantes com Arboviroses residentes no Estado.

Em razão disto, é que o Estado de Pernambuco vem apresentando comportamento temporal de redução dos registros de casos prováveis de Zika, muito por conta da vigilância desse agravo no Estado, que permanece em alerta e que, de forma ininterrupta, vem acompanhando os casos notificados de residentes nessa Unidade federativa.

56. Os dados da COVID-19, em Pernambuco, no ano de 2020, foram os seguintes: 240.172 casos confirmados, com 230.221 pessoas recuperadas e 9.951 óbitos. O Estado ocupou a 2ª posição em número absoluto de óbitos por Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG) decorrente da COVID-19 quando comparado com os estados da região Nordeste, e a 3ª posição em números de internações e de registros de casos da COVID19 (item 7.3).

Considerações do Governo do Estado:

Os dados apresentados pelo Relatório de Auditoria, em relação ao ranking citado, não apresentam incorreções considerando o momento da referente data de notificação dos mesmos. Em complemento, informamos que as atualizações ocorreram e atualmente registra-se para o mesmo período, 249.928 casos confirmados com 10.477 óbitos. Nesse sentido, e computando os dados acumulados desde 2020 até 2022, o Estado ocupa a 3ª posição em número absoluto de casos em geral e de óbitos por SRAG, quando comparado às demais UF's da Região Nordeste.

Por fim, ressaltamos que desde o início da pandemia, o Estado de Pernambuco destaca-se na efetiva busca ativa e investigação etiológica da COVID-19 dentre os óbitos suspeitos, ação que pode ter impactado para uma maior detecção desse tipo de ocorrência em comparação com outras unidades federadas. Ainda, pontuamos que em nenhum momento da pandemia houve colapso da capacidade de internação em leitos de UTI e ou enfermaria no Estado, em razão da política pública utilizada por este, que aumentou sua capacidade de leitos, e decretou medidas de isolamento que impossibilitaram uma maior propagação transmissiva da doença, não tendo nenhum desses falecimentos sido motivados pela desassistência quando do devido atendimento.

57. O Governo do Estado de PE recebeu, em 2020, a quantia de R\$ 862.398.172,70 da União para aplicação em ações de saúde visando o enfrentamento da pandemia da COVID-19. Deste valor, a quantia de R\$ 599.193.249,12 foi proveniente da fonte SUS, sendo

R\$ 582.970.561,12 para custeio, e R\$ 16.222.688,00 para investimento. O valor restante, R\$ 263.204.923,58, foi proveniente da LC Federal nº 173/2020, art. 5º, inciso I. Do valor recebido do SUS para custeio, aplicou-se 52%. Por outro lado, nada foi aplicado do valor recebido do SUS para investimento. Já o valor recebido da LC Federal citada anteriormente foi aplicado integralmente em ações de saúde e assistência social (item 7.3).

Considerações do Governo do Estado:

Por entender se tratar de achado informativo, o Governo do Estado considerou não ser pertinente tecer comentários.

58. Duas fontes de recursos próprios utilizadas pelo Estado para enfrentamento da COVID-19 se destacam: Fonte 0101000000 - Recursos Ordinários da Adm. Direta e a Fonte 0261000000 - Recursos Captados para Compensação Ambiental. Da primeira fonte citada, foram aplicados R\$ 334.478.979,84, e da segunda, R\$ 108.924.534,28 (item 7.3).
59. Durante o exercício de 2020, não houve necessidade de execução dos Restos a Pagar cancelados ou prescritos em 2019 relacionados à área de Saúde, haja vista o fato de que em 2019 foram aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) R\$. 659.371.660,81, e foram inscritos em Restos a Pagar R\$ 36.262.388,00. Como os valores aplicados em excesso foram maiores do que os inscritos, não houve a referida obrigatoriedade, haja vista os Restos a Pagar não terem sido considerados para fim de cumprimento do mínimo legal determinado pela Lei Complementar Federal nº 141/2012. O mesmo ocorrerá em 2021, dado que em 2020 foram aplicados em excesso R\$ 1.013.226.574,64 e foram inscritos R\$ 52.645.194,85, valor aquém do excesso aplicado em ASPS (Item 7.6.2).

Considerações do Governo do Estado:

Por entender se tratar de achados informativos, o Governo do Estado considerou não ser pertinente tecer comentários.

60. Os dados do CNES informam que houve um acréscimo de 2.123 leitos disponíveis ao SUS no estado, quando comparados com o exercício anterior. Em 2020, o total de leitos disponibilizados foi de 19.511, comparado com 17.388 disponíveis ao fim de 2019. Verificou-se aumento no quantitativo de leito Complementar (UTIs, Unidades Intermediárias e de Isolamento), passando de 1.445 leitos em 2019 para 2.025 leitos em 2020. Desse total, 1.592 leitos eram de UTI, sendo estes subdivididos em: UTI adulto (1.304), UTI Pediátrica (134), UTI Neonatal (134), UTI Queimados (02) e UTI Coronariana (18). Por outro lado, houve diminuição de leitos cirúrgicos (-9,93%), leitos obstétricos (-4,57%), leitos outras especialidades (-5,97%) e leitos Hospital-dia (- 19,4%) (Item 7.7.1).

Considerações do Governo do Estado:

O Governo de Pernambuco, por meio da SES, informa que, considerando o Achado nº 60, associado às Recomendações nºs 23 e 24 do relatório do TCE-PE, observou-se a redução do número de leitos registrados no CNES ocorrida entre os anos de 2019 e 2020, se deu, prioritariamente, pela necessidade de disponibilidade desses para UTI's coronárias. Mesmo assim, tais leitos ficaram dispostos conforme QUADROS constantes do ANEXO XI deste Relatório.

Relevante destacar que a Gerência de Atenção à Saúde da Mulher (GEASM) e o respectivo grupo condutor, seguindo as diretrizes da estratégia da Rede Cegonha, acompanham o funcionamento da rede, monitoram indicadores e a utilização de leitos obstétricos. Assim, com base no número de nascidos vivos no ano de 2019, estima-se 105.513 gestantes de risco habitual e 18.620 gestantes de alto risco na rede SUS. Dados que apontam para uma necessidade de 805 leitos de risco habitual e 242 leitos, conforme o QUADRO 3 do ANEXO XI.

Por outro lado, considerando o número de leitos disponíveis no CNES e a demanda de gestantes usuárias do SUS, observa-se que o percentual reduzido não impactará na oferta de serviços, pois há um superávit de leitos de risco habitual no Estado. Contudo, eventuais variações no quantitativo de leitos e na constituição das equipes de profissionais podem vir a tornar a rede dinâmica e instável.

Ainda, de acordo com o CNES, as unidades hospitalares que sofreram variações no quantitativo de leitos são as constantes nos QUADROS 4 a 15, conforme disposição no ANEXO XI. Salienta-se que os quadros referenciados evidenciam, por Região de Saúde e Município, o acréscimo e a supressão de leitos ao longo do exercício de 2020, bem como a posição quantitativa em Fevereiro/2022.

Após a análise de dados observa-se que, de acordo com o QUADRO 2 do ANEXO XI, citado neste tópico, em 2019, o Estado possuía 2.206 leitos obstétricos e apresenta atualmente 2.098. Mesmo com uma redução de 4,57 %, os leitos existentes no CNES são suficientes para atender a demanda de gestantes residentes no Estado, que seria de 805 leitos.

Convém esclarecer que algumas Unidades de Saúde possuem leitos, mas se tratam de Unidades Mistas e Hospitais de Pequeno porte municipais, que possuem leitos obstétricos somente com a finalidade de atender apenas gestantes em período expulsivo, as quais não seja possível uma transferência para uma maternidade que oferte um nascimento seguro, não possuindo na sua estrutura física um centro cirúrgico, com equipe de profissionais completa, situação que descaracteriza estes serviços como maternidades.

61. Apesar do incremento de leitos disponibilizados, o dado “quantitativo de leitos SUS”, quando confrontado com a população do estado (9.616.621 habitantes, estimativa da população residente, segundo a Base de Dados do IBGE para 2020), perfaz um quociente de 2,02 leitos para cada grupo de mil habitantes em Pernambuco. Saliente-se que o quociente do ano anterior era de 1,82, o que indica aproximação do parâmetro definido na Portaria Consolidada nº 3 do MS/2017 que é de 2,5 leitos/1.000 habitantes. (Item 7.7.1).
62. Ao analisar a distribuição desses leitos pelas regiões de saúde do Estado de Pernambuco, ressalta-se que a Região de Saúde XI - Serra Talhada superou o índice ministerial, com 2,75 leitos por mil habitantes. A Região VI - Arcoverde registrou o menor índice, com

1,41 leitos por mil habitantes. A Região I - Recife concentrou o maior número absoluto de leitos, com 10.564 leitos, o que representa, em face de sua maior população, 2,48 leitos disponíveis ao SUS por mil habitantes. (Item 7.7.1.2).

63. Do total de 1.592 leitos de UTI, houve reserva de leitos especializados para COVID. As 16 unidades pediátricas especializadas do Estado foram alocadas na Região de Saúde I – Recife, Reservaram-se, ao fim de 2020, 523 leitos de UTI – Adulto para o tratamento de COVID-19, com o destaque de 335 unidades na Região de Saúde I – Recife, com 0,08 leitos por mil habitantes. O menor índice relativo de Leitos de UTIS – COVID foi posto nas Regiões de Saúde II – Limoeiro e VI – Arcoverde, em que se instalaram 0,02 leitos por mil habitantes, e o maior índice, na Região XI – Serra Talhada, com 0,12 leitos por mil habitantes. (Item 7.7.1.1).
64. Também foi analisada a distribuição qualitativa de leitos disponíveis ao SUS, com o corte feito por especialidades dos leitos disponibilizados. Segmentou-se, por região de saúde, Leitos Cirúrgicos, Clínicos, Obstétricos, Pediátricos e em Outras Especialidades (Tratamentos Crônicos, Psiquiatria, Reabilitação, Tisiologia e Acolhimento Noturno), sem se considerar leitos Hospital-Dia e Leitos Complementares (Item 7.7.1.2).
65. A maior concentração absoluta de leitos em todas as especialidades, disponíveis ao SUS, foi registrada na Região de Saúde I – Recife, com 8.996 leitos; a menor concentração, na Região de Saúde VII – Salgueiro, com 306 leitos. Em uma análise global, as Regiões de Saúde que apresentaram o menor índice de leitos por mil habitantes foram: III – Palmares (1,36) e VI – Arcoverde (1,36). A Região de Saúde XI - Serra Talhada apresentou o maior índice de leitos especializados por mil habitantes (2,55). Houve destaque negativo para a Região de Saúde VII - Salgueiro, que não contava com qualquer Leito para Outras Especialidades. (Item 7.7.1.2)
66. De uma maneira global, observou-se grande diferença de concentração entre as regiões de saúde com maiores e menores índices de leitos por especialidade, com amplitudes maiores que 0,50 leitos por mil habitantes, o que somente não se observou na análise de Leitos Obstétricos, em que a amplitude foi de 0,12 por mil habitantes, e em Leitos Pediátricos, de 0,39 leitos por mil habitantes. (Item 7.7.1.2).
67. A Portaria de Consolidação MS/GM 01/2017, trata das normas sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde, a organização e o funcionamento do Sistema Único de Saúde, tratou de critérios e parâmetros para o planejamento e programação de ações e serviços de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde. Dos quatro equipamentos listados na Portaria e selecionados para análise (tomógrafo, pet scan, ultrassom convencional e ressonância magnética), somente a meta para equipamentos de Ressonância Magnética deles atende às proporções esperadas definidas na portaria (item 7.7.2.1).

68. A análise do Cadastro Nacional de Estabelecimentos – CNES /DATASUS juntamente com a população estimada do estado de Pernambuco demonstrou que há discrepância na quantidade de equipamentos nas regiões de saúde. Foram constatadas regiões de saúde que não dispõem de equipamentos de audiologia. Observou-se ainda que há um número elevado de habitantes para cada unidade de equipamento em uso no SUS, especialmente nas Regiões de Saúde III - Palmares e IX - Ouricuri, em que não se registrou qualquer equipamento de audiologia (item 7.7.2.2).

Considerações do Governo do Estado:

Acerca dos Achados nº 61 a 68, correspondentes às Recomendações nº 23 e 24, por intermédio da SES, o Governo do Estado considera que as Unidades de Terapia Intensiva (UTI) destinam-se a internação de pacientes que necessitam de monitorização e assistência ininterrupta 24 horas, com equipe multiprofissional habilitada e recursos de alta complexidade, possibilitando o plano terapêutico assistencial e cuidado aos pacientes em situações críticas, como doenças graves, traumas, cirurgias com risco de complicações, entre outras situações. Em relação a necessidade de leitos de terapia intensiva para o Estado de Pernambuco, informamos que a Portaria de Consolidação Nº 03 de 28 de setembro de 2017, estabelece normas sobre as redes do Sistema Único de Saúde, Capítulo III, inciso 02, e que a base de cálculo de leitos de terapia intensiva (adulto e pediátrico) segue parâmetros da Portaria 1.101/GM/MS, 12 de junho de 2002, podendo-se utilizar entre 4 a 10% da necessidade de leitos hospitalares, por esta razão não utilizamos a Portaria MS /GM nº 1.631/2015 para parametrização de leitos.

No contexto da Pandemia de SRAG/COVID 19 em Pernambuco, desde a confirmação do primeiro caso em Pernambuco, em março de 2020, foram diagnosticadas 796.669 pessoas com SRAG /COVID-19 em todo o Estado e confirmados 20.969 óbitos até 21 de fevereiro de 2022. Do total de casos SRAG confirmados, segundo evolução, Pernambuco 2020-2022, tem especial importância o quantitativo de 1.738, pacientes graves que desenvolveram o quadro de Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG) e demandaram algum tipo de internamento e assistência hospitalar, conforme Boletim Epidemiológico 52/2021- CIEVS.

O Estado de Pernambuco realizou uma série de ações articuladas para a ampliação de leitos o que incluiu esforços para a aquisição de equipamentos, medicamentos e insumos; contratação de profissionais de saúde por meio de nomeação de concursados e realização de seleções simplificadas; ampliação de leitos na rede própria sob gestão direta e indireta; implantação de hospitais provisórios e contratação de leitos na rede complementar, dentre outras.

Com o aumento do número de casos de COVID-19 em Pernambuco (FIGURA 4 - ANEXO XII) e a consequente elevação das taxas de ocupação dos hospitais no Estado, instituiu-se a suspensão das cirurgias eletivas em hospitais públicos e privados, através do Decreto Nº 48.830 de 18 de março de 2020, com o intuito de destinar o maior número de leitos disponíveis para pessoas com suspeita ou infectadas pela COVID-19. Desta forma, o Estado pretendeu ofertar assistência a estes pacientes, sobretudo, àqueles com a forma grave da doença, de maneira adequada e em tempo oportuno, ao mesmo tempo em que garantia a segurança daqueles que aguardavam por procedimentos eletivos e não tinham sido infectados pelo Coronavírus.

OFERTA E PARÂMETRO DA NECESSIDADE DE LEITOS DE UTI ADULTO, PEDIÁTRICO E NEONATAL - PERNAMBUCO.

Vale destacar que, o Estado de Pernambuco dispõe de 1.048 leitos de Unidade de Terapia Intensiva, distribuídos da seguinte forma: 778 leitos de UTI Adulto; 134 leitos de UTI Neonatal, 116 leitos de UTI Pediátrica, 2 leitos de UTI Queimado e 18 de UTI Coronariana, segundo dados CNES competência novembro/2021, extraídos do Tabwin em 23/02/2022.

Segundo estimativa de cálculo de leitos de UTI's, a SES considera 85% da população SUS dependente, necessidade de leitos hospitalares de 2,5 leitos para cada 1000 habitantes e uma cobertura de leitos de UTI de 8% no Estado, de acordo com esses indicadores, nosso déficit é de aproximadamente 963 leitos de UTI Adulto, 169 leitos de UTI Pediátrica (PT MS 1.101/02) e 119 leitos de UTI Neonatal (GM/MS 650/2011), conforme FIGURA 4, FIGURA 5 e FIGURA 6 do ANEXO XI.

OFERTA DE LEITOS SRAG/COVID-19 - ENFERMARIA E UTI PARA ENFRENTAMENTO DA EPIDEMIA

Quanto aos leitos para a assistência aos pacientes com SRAG/COVID 19, há de se considerar que o quantitativo de leitos necessários para a assistência destes pacientes, durante a pandemia, tem sido dinâmico e tem envolvido a análise contínua da taxa de ocupação dos leitos e a situação da epidemia no Estado, assim como a avaliação e a atenção também às demandas oriundas de outras patologias, conforme FIGURA 7 - ANEXO XII.

Em relação aos leitos de Unidade de Terapia Intensiva SRAG/COVID-19, temos que, atualmente estão disponíveis 993 leitos, distribuídos da seguinte forma: 918 leitos de UTI Adulto; 15 leitos de UTI Neonatal; 60 leitos de UTI Pediátrica, 797 leitos de enfermaria adulto e 111 leitos de enfermaria pediátrica sob gestão Estadual e na gestão municipal 1350 leitos de enfermaria adulto, 77 leitos de enfermaria pediátrica, 112 leitos de UTI adulto e 25 leitos de suporte ventilatório, conforme Resolução CIB-PE Nº 5671 de 14 de fevereiro de 2022, publicada em 16 de fevereiro de 2022.

No esforço de ampliar a oferta de leitos de UTI SRAG /COVID_19 na rede complementar a Secretaria Estadual de Saúde publicou as Portarias de nº 135 de 03 de abril de 2020 e a Portaria SES/PE nº 144 de abril de 2020, que aprovam o chamamento público, regras de financiamento e tabela especial de procedimentos para Assistência hospitalar para a Estratégia de enfrentamento da epidemia de COVID-19 em Pernambuco a fim de compensar as regras do financiamento ditadas pelo MS, bem como, a Portaria SES Nº 119 de 03 de março de 2021 que aprova chamamento público emergencial, regras de financiamento e tabela especial de procedimentos para assistência hospitalar, com base na estratégia de confrontação à Pandemia provocada pelo vírus SARS-CoV2, agente etiológico da doença COVID-19 (Coronavírus), em Pernambuco.

Assim sendo, o Estado de Pernambuco ao longo de todo o ano de 2020 e no ano de 2021, até a presente data, tem monitorado as taxas de ocupação de leitos de enfermaria e de UTI no Estado de Pernambuco e por macrorregião de saúde, a quantidade de solicitações de internação em leito de enfermaria e de UTI por semana epidemiológica, estadual e por macrorregião de saúde; a distribuição dos casos de SRAG, notificados e confirmados para Covid-19, por semana epidemiológica de notificação; e a distribuição dos óbitos de SRAG, notificados e confirmados para COVID-19, segundo semana epidemiológica do óbito; o Nº de óbito de SRAG confirmados para Covid-19, segundo data do óbito.

Diante do exposto, fica evidente, que todas as ações do Estado de Pernambuco no enfrentamento da pandemia estão voltadas à garantia do acesso, da assistência adequada e da redução de mortalidade associada à COVID-19 com a utilização adequada dos recursos disponíveis.

LEVANTAMENTO DA NECESSIDADE DE LEITOS DE RETAGUARDA CLÍNICOS, CIRÚRGICOS, PEDIÁTRICOS E CRÔNICOS/CUIDADOS PROLONGADOS

Para estimar a necessidade de leitos clínicos, cirúrgicos, pediátricos e crônicos/cuidados prolongados para população de Pernambuco nas 12 Regionais de Saúde e por macrorregional, consideramos os seguintes indicadores:

? Base populacional de 2021 – extraída do banco Tabwin/PE/SUS, em 24 de fevereiro de 2022;

? Taxa de população SUS dependente (86%);

? Para estimativa de leito geral (enfermaria), considerou-se 3 (três) leitos por 1.000 mil habitantes, conforme parâmetros estabelecidos na Portaria n.º 1.101/GM/MS de 12 de junho de 2002, recomendada no Capítulo III, § 2º da Portaria GM/MS nº 3 de consolidação de 03 de outubro de 2017, da Portaria GM/MS nº 2.395 de 11 de outubro de 2011 e da Portaria nº 1.631 de 01 de outubro de 2015;

? Quantitativo de leitos SUS, disponíveis na rede própria e complementar (municipal, filantrópico, privado e universitário), obtidos no TabCNES/Tabwin, considerando o período de janeiro a novembro/2021 e as seguintes subespecialidades:

a) Leitos clínicos: AIDS, cardiologia, clínica geral, dermatologia, geriatria, hansenologia, hematologia, nefro-urologia, neonatologia, neurologia, oncologia, pneumologia, COVID-19, saúde mental queimado adulto e queimado pediátrico; b) Leitos cirúrgicos: bucomaxilo facial, cardiologia, cirurgia geral, endocrinologia, gastroenterologia, ginecologia, nefrologia, urologia, neurocirurgia, oftalmologia, oncologia, ortopedia-traumatologia, otorrinolaringologia, plástica, torácica, transplante; c) Leitos pediátricos; d) Leitos crônicos/cuidados prolongado.

Considerando os indicadores apresentados acima, identificamos que, em novembro de 2021, o Estado de Pernambuco dispunha de 19.795 leitos SUS, dos quais, 3.818 eram cirúrgicos (19,3%) e 7.830, clínicos (39,6%). Em novembro de 2020, a SES apresentou 19.297 leitos cadastrados, sendo 3.818 cirúrgicos (19,8%) e 7.856, clínicos (40,7%). A análise comparativa dos dados, entre 2020 e 2021, demonstra que houve um incremento de 2,6% no número total de leitos, sendo esse acréscimo observado nos leitos complementares (UTI'S, UCI'S) e obstétricos. No entanto, os leitos cirúrgicos mantiveram o quantitativo de leitos entre os dois anos de avaliação, enquanto os leitos clínicos apresentaram uma redução de 0,3% (QUADRO 16 - ANEXO XII).

Considerando os parâmetros estabelecidos na Portaria GM/MS Nº 1101/2002, em 2021, Pernambuco deveria dispor de 7.805 leitos clínicos e atualmente, o Estado oferta 7.830 leitos, equivalendo a 0,97 leitos/1000 habitantes. Ao avaliar o número de leitos por Regiões de Saúde (Geres), observou-se que a I Geres (Recife) foi aquela que apresentou o maior número absoluto de leitos clínicos ofertados (3.657). Por outro lado, a VII Geres (Salgueiro) foi a região que apresentou o menor número absoluto de leitos clínicos (158) (ver QUADRO 17 - ANEXO XII). Contudo, considerando a taxa de leitos para cada 1000 habitantes, identifica-se que a VII Geres (Salgueiro) é àquela que possui a maior taxa (1,23 leitos/1000 hab.), enquanto a III Geres (Palmares), é aquela que possui a menor taxa (0,62 leitos/1000 hab.).

Quanto ao número de leitos cirúrgicos, de acordo com os parâmetros estabelecidos na Portaria GM /MS Nº 1101/2002, em 2021, Pernambuco deveria dispor de 3.960 leitos cirúrgicos, ofertando naquele momento, 3.818 leitos, o que representava um déficit de 74 leitos. Ao avaliar o número de leitos por Geres, observa-se que a I Geres (Recife) é aquela que possui o maior número absoluto de leitos cirúrgicos ofertados no Estado (2.598) e também a maior taxa de leitos cirúrgicos para cada 1000 habitantes (0,71 leitos/1000 hab.), enquanto o menor valor absoluto de leitos cirúrgicos foi observado na VII Geres (Salgueiro), em 2021 possuía 38 leitos e a menor taxa foi observada na VI Geres (Arcoverde), com 0,18 leitos para cada 1000 habitantes (QUADRO 18 - ANEXO XII).

Considerando os parâmetros estabelecidos na Portaria 1101/2002 para os leitos pediátricos, identificamos que Pernambuco, atualmente, necessita de 954 leitos e oferta mais de 1.200 leitos dedicados a este tipo de assistência, estando em superávit (QUADRO 19 - ANEXO XII). Diferente dos leitos crônicos/cuidados prolongados, que apresentou déficit em todas as Regiões de Saúde, exceto a XII Geres (QUADRO 20 - ANEXO XII).

8. SEGURANÇA PÚBLICA

No **Capítulo 8 do Relatório Técnico** (doc. 45, p. 329-358), a equipe aponta os seguintes achados (**item 14.1**, p. 501-502):

69. A despesa relacionada à jornada extra segurança – militar, que em 2020 foi de R\$ 86.584.100,00, vem sendo classificada no grupo 3 - Outras Despesas Correntes, e no elemento de despesa 3.3.90.15.04, Jornada Ext. Segurança - Militar (DEC.21858/99). Entretanto, não se trata de pagamento de diárias para fins de custeio de pousada ou alimentação, mas sim de desembolso em virtude de uma jornada suplementar de trabalho, conforme consta no Decreto nº 21.858, de 25 de novembro de 1999, que instituiu o Programa Jornada Extra de Segurança. Portanto, tais despesas referem-se a gastos com pessoal e encargos, e devem ser classificadas no grupo 1 – Pessoal e Encargos Sociais (item 8.2).

Considerações do Governo do Estado:

Para o Achado nº 69, correspondente à Recomendação nº 25, o Governo do Estado, por meio da Procuradoria Geral do Estado - PGE, informa que reitera o posicionamento já exarado em sede de contrarrazões referente a Prestações de Contas dos exercícios anteriores.

O apontamento refere-se à classificação da despesa relativa aos valores pagos pela participação dos policiais militares no Programa Jornada Extra de Segurança (PJES), instituído pelo Decreto nº 21.858, de 25 de novembro de 1999. O PJES foi instituído pelo Estado de Pernambuco, a fim de majorar o número de policiais a serviço da sociedade em determinado espaço e tempo, permitindo aos policiais cumprirem uma jornada de trabalho além da hora normal, havendo para tanto, uma contraprestação pecuniária por parte do Estado de Pernambuco, a título de indenização.

É, portanto, um instrumento da política de segurança pública, que permite ao Estado oferecer o mínimo existencial à população no que se refere ao policiamento ostensivo realizado pela Polícia Militar.

A solução jurídica passa pela identificação da natureza jurídica do valor pago ao policial militar pela sua participação no referido programa. Forçoso concluir que a designação de policiais militares para integrar o PJES caracteriza verdadeira requisição administrativa de serviços, prerrogativa atribuída às autoridades públicas, pelo inciso XXV do art. 5º da Constituição Federal da República, para debelar situações de perigo público.

Por força da supremacia do direito à segurança pública e defesa social, serviços públicos essenciais e que não podem sofrer solução de continuidade, o instituto da requisição administrativa se baseia no poder-dever de requisitar bens e serviços de pessoas físicas ou jurídicas, a fim de atender necessidades coletivas decorrentes de necessidade pública, assegurado o pagamento de justa indenização.

Nessa linha, a retribuição paga pelo Estado aos policiais militares designados para as jornadas extra de segurança materializa a “justa indenização” de que trata o inciso XXV do art. 5º da Constituição, não se revestindo, portanto, de natureza remuneratória, mas indenizatória. E tratando-se de indenização, a retribuição paga pela execução do PJES deve se enquadrar no grupo 3 (Outras Despesas Correntes), posto que não se insere no conceito de espécie remuneratória.

Como se percebe, as despesas de natureza remuneratória devem ser informadas no grupo de despesas com pessoal e encargos sociais. Lado outro, as demais despesas correntes de natureza indenizatória devem ser informadas no grupo “Outras Despesas Correntes”, inclusive devendo ser excluídas do cálculo para verificação do limite de gastos com pessoal de que trata o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Portanto, na forma do caput do art. 18 da LRF, somente são computáveis como despesas de pessoal as verbas de natureza remuneratória que servem de contraprestação pelo exercício das atividades ordinárias de titulares de cargos, empregos ou funções na Administração Pública, o que não é o caso da retribuição pela participação no Programa Jornada Extra de Segurança, que traduz uma indenização por serviços requisitados extraordinariamente. O foco do PJES não é substituir servidores, mas ampliar emergencialmente a capacidade do policiamento ostensivo da Polícia Militar, afastando o perigo iminente decorrente do dever do Estado na prestação do serviço de segurança pública.

O fato das jornadas extraordinárias serem prestadas por titulares de cargos públicos (policiais militares) não transforma em remuneração a justa indenização paga pelos serviços requisitados. De fato, os serviços prestados por força de requisição administrativa não se confundem com a jornada pertinente ao exercício do cargo/função ocupado pelo servidor, sendo uma atuação autônoma que também não caracteriza horas extras. O Decreto nº 25.361, de 04 de abril de 2003, nos seus artigos alude corretamente à natureza indenizatória do mencionado valor pago:

“Art. 1º Ficam vedadas, a partir da vigência deste Decreto, novas concessões de indenizações pela participação no Programa Jornada Extra de Segurança – JES, nos termos do

Decreto nº 21.858, de 25 de novembro de 1999, devendo os

quantitativos de servidores, civis e militares, e os valores despendidos se limitarem às autorizações concedidas até a presente data.

Art. 2º Para o funcionamento do Programa de Jornada Extra de Segurança – JES e pagamento das indenizações, a partir de 02 de maio do corrente ano, deverão ser obedecidos os seguintes procedimentos:

I - Encaminhamento, pela Secretaria de Defesa Social, ao

Conselho Superior de Política de Pessoal – CSPP, até o dia 15 de abril de 2003, de proposta fundamentada, para vigência trimestral, a partir de 02 de maio de 2003, constando:

a) critérios, específicos a cada Corporação, para a participação de servidores civis e militares no Programa, os quais deverão demonstrar rigorosa conexão com os objetivos elencados no artigo 2º do Decreto nº 21.858, de 25 de novembro de 1999 ou atividades correlatas;

b) quantitativo, por cargo, posto e/ou graduação e respectivo custo, por Programa e por área de atuação, com base no plano estratégico de ação, nos termos do parágrafo único do artigo 3º, do Decreto nº 21.858, de 25 de novembro de 1999; II - Análise prévia, pela Secretaria da Fazenda, e aprovação pelo CSPP dos quantitativos e valores propostos;

III - Expedição de Resolução autorizativa pelo CSPP e publicação no Diário Oficial do Estado” (sem destaque no original).”

Nesse sentido, pode ser citado precedente do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, ao julgar pedido de recebimento de horas extras no âmbito do Programa Jornada Extra de Segurança, reconhecendo a natureza indenizatória dos valores do PJES, *in verbis*:

(...)

“APELAÇÃO CÍVEL Nº 0467098-4 APELANTE: Sidney Barbosa Bezerra e João Bosco Ferreira de Andrade APELADO: Estado de Pernambuco RELATOR: Des. Jorge Américo Pereira de Lira. RELATOR P/ ACÓRDÃO: Des. Francisco Bandeira de Mello.

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. POLICIAIS CIVIS. PROGRAMA JORNADA EXTRAORDINÁRIA DE SEGURANÇA - PJES PRETENSÃO DE RECEBIMENTO DE HORA EXTRA. DESCABIMENTO. ADESÃO OPCIONAL. INDENIZAÇÃO PREVIAMENTE ESPECIFICADA EM DECRETO RECURSO IMPROVIDO.

- 1. Cuida-se de recurso de apelação interposto contra sentença que julgou improcedente a pretensão formulada pelos autores, policiais civis do Estado, de recebimento de hora extra, em função de labor desempenhado no âmbito do Programa Jornada Extra de Segurança - PJES.*
- 2. Nos termos do Decreto nº 21.858/99, o PJES foi instituído com a finalidade de otimizar as atividades de defesa social executadas pela Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar, ampliando a prestação de serviços na área de proteção à incolumidade dos cidadãos.*

3. *A partir do referido ato, passou a ser facultado que os servidores integrantes dessas carreiras realizassem plantões fora do seu expediente de trabalho, mediante o pagamento de uma remuneração previamente fixada, que, nos termos dos artigos 1º e 2º do Decreto nº 25.361/2003, consistia em uma indenização.*
4. *O Programa Estadual de Jornada Extra de Segurança - PJES sofreu diversas alterações, dentre as quais destaca-se as empreendidas pelos Decretos nº 30.866/2007 e 38.438 /2012, que, dentre outras providências, alteraram o quantum devido a título de indenização aos servidores optantes.*
5. *Ou seja, desde o início do PJES restou expressamente consignado pela Administração Estadual que, aos servidores que optassem por aderir ao programa, seria paga uma verba previamente estabelecida em valor fixo, em razão da realização dos plantões.*
6. *Assim, não merece prosperar a tese dos apelantes, de que tais plantões consistiriam em horas extras.*
7. *Isso porque eles nada têm de extraordinários (já que derivados de um programa governamental formalmente instituído), nem muito menos de compulsórios, já que o servidor os presta segundo sua própria escolha, recebendo contrapartida remuneratória previamente fixada e em condições pré-estabelecidas.*
8. *No caso, os apelantes tentam a todo modo fazer valer entendimentos doutrinários existentes no âmbito da Justiça do Trabalho, sem atentar que o regime jurídico por eles mantido com o Estado de Pernambuco é de Direito Público, baseado no princípio da legalidade estrita.*
9. *E, sob a ótica do princípio da legalidade (CF, art. 37, X), a remuneração devida pela adesão ao PJES foi regularmente instituída, na medida em que os aludidos Decretos foram alicerçados no poder que o Governador do Estado tem de regulamentar a Lei 6.425 de 1972 (Estatuto dos Policiais Cíveis do Estado de Pernambuco).*
10. *Nesses termos, descabe cogitar do pagamento de horas extras aos apelantes, sendo certo que se encontra comprovado nos autos que os mesmos já perceberam a indenização fixada pelo Estado de Pernambuco em razão da realização dos plantões.*
11. *Afastado o direito à percepção de horas extras, resta prejudicado o pleito de recebimento dos reflexos.*
12. *Recurso de apelação improvido, por maioria de votos.*

ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos os presentes autos da Apelação Cível nº 0467098-4, acima referenciada, acordam os Desembargadores integrantes da 1ª Câmara de Direito Público deste Tribunal de Justiça, por maioria de votos (em Câmara estendida), em negar-lhe provimento, nos termos do voto dos votos escritos e das notas taquigráficas que integram o acórdão.

Recife, 18 de fevereiro de 2020 (data da conclusão do julgamento). Des. Francisco Bandeira de Mello Relator p/ o acórdão Apelação Cível 467098-4.

(TJPE, 0064563-98.2013.8.17.0001, Classe CNJ: Apelação Cível, Assunto CNJ: Obrigação de Fazer / Não Fazer, Relator(a) Jorge Américo Pereira de Lira, Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público, Data de Julgamento: 18/02/2020, Data da Publicação/Fonte: 29/10/2020) (sem destaque no original).

Observa-se que caráter indenizatório remete à necessidade de verificar quais as circunstâncias fáticas nas quais os policiais militares se inserem para, então, poder aquilatar o montante necessário à recomposição do patrimônio do servidor que participam do Programa Jornada Extra de Segurança. É esse raciocínio que explica que os servidores submetidos a certas circunstâncias do programa,

conforme valores já indicados nas tabelas anexas às normas aplicáveis, sejam indenizados em valores maiores ou menores. Por tudo o quanto exposto, fica evidente que as despesas com pagamentos a policiais militares inseridos no Programa Jornada Extra de Segurança (PJES) devem ser classificadas contabilmente no grupo 3 ("Outras despesas correntes") e não devem ser computadas para os fins do cálculo do percentual com despesas de pessoal.

70. 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. Verifica-se que a meta básica não foi atingida em 2020, com aumento de 8,36% frente a 2019. O alcance da meta ocorreu apenas nos anos de 2010, 2018 e 2019, quando o estado obteve redução de 12,67%, 23,12% e 16,94%, respectivamente, frente aos anos anteriores (item 8.4.1).
71. No ano de 2020, foram registradas 3.759 ocorrências de CVLI, representando um aumento de 8,36% em relação ao ano de 2019. Quanto a Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVP), foram registradas 53.980 ocorrências de CVP, representando uma diminuição quando comparado com o ano de 2019 (80.331). Observa-se ainda que Pernambuco ocupa a 5ª (quinta) posição entre os estados da federação com maior número de casos de Mortes Violentas Intencionais (números absolutos), sendo o 5º também em números proporcionais (ocorrências/100 mil habitantes), considerando a população estimada residente fornecida pelo IBGE. Em 2020 (3.681), houve um aumento de casos de Mortes Violentas Intencionais em relação ao ano de 2019 (3.464) (Item 8.4).
72. No ano de 2020, o laboratório do Instituto de Genética Forense Eduardo Campos (IGFEC), vinculado à Polícia Científica de Pernambuco, apresentou a segunda maior inserção de perfis genéticos no Banco Nacional de Perfis Genéticos BNPG (N=13.964) e continua sendo o maior contribuinte com a inserção de perfis oriundos de condenados (N=13.085), em cumprimento à Lei Federal nº 12.654/2012 (Item 8.6)

Considerações do Governo do Estado:

Por entender se tratar de achados informativos, o Governo do Estado considerou não ser pertinente tecer comentários.

73. É bastante elevado o número de casos de violência doméstica contra a mulher em Pernambuco. Em 2020, foram registrados 41.403 casos. Deste total, 21.628 registros deste tipo de violência ocorreram no interior do Estado. Na capital e Região Metropolitana foram registrados, respectivamente, 9.307 e 10.468 casos. Faz-se necessário adoção, por parte do Estado, de medidas que contribuam para diminuição deste tipo de violência (item 8.5).
74. A Secretaria da Mulher de Pernambuco informou que um total de 1.351 mulheres receberam, em 2020, medidas protetivas, sendo

estas: Serviço de Proteção, Atendimento, e Abrigamento das Mulheres Ameaçadas de Morte; 190 Mulher, e Monitoramento Eletrônico da Lei Maria da Penha (item 8.5).

Considerações do Governo do Estado:

Os comentários acerca dos achados 74 e 75 foram feitos na correspondente recomendação n.º 26 – “Adotar medidas preventivas de forma que contribuam para diminuição dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher no estado de Pernambuco”:

O Governo do Estado, por meio da Secretaria da Mulher - SECMULHER, observa que com relação às medidas preventivas voltadas para a diminuição dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, dar-se-á a continuidade das campanhas preventivas e educativas, como sejam:

- *Basta de Violência contra a Mulher;*
- *Violência contra a Mulher é Jogo Sujo;*
- *Violência contra a Mulher é Coisa de Outra Cultura;*
- *Campanha Sim ao Respeito, Não à Violência contra as Mulheres – Lésbicas, Bissexuais e Transexuais;*
- *Respeite o Meu Direito de Ir e Vir; e*
- *Violência contra a Mulher Não dá Frutos.*

Sobretudo, dar-se-á destaque especial às campanhas Basta de Violência contra a Mulher, por intermédio da distribuição de cartilhas informativas, e Violência contra a Mulher Não dá Frutos, voltada ao público de mulheres rurais e que contempla os territórios estratégicos com maior índice de violência de gênero contra a mulher e apresentam subnotificação desse tipo de violência nos municípios pernambucanos.

75. O Governo do Estado dispõe de 11 (onze) Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) e, 28 (vinte e oito) Centros Especializados de Atendimento à Mulher em situação de violência (CEAMs) espalhados por diversos municípios, sendo este último de competência da gestão municipal (item 8.5).

Considerações do Governo do Estado:

Os comentários acerca do achado 75 foram feitos na correspondente recomendação n.º 27 – “Oferecer capacitação aos policiais que trabalham em delegacias comuns, localizadas em municípios que ainda não dispõem de delegacias especializadas para atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar”:

Quanto à Recomendação nº 27, associada ao Achado nº 75, o Governo de Pernambuco, por meio da Secretaria de Defesa Social - SDS, informa que atualmente consta no Planejamento de Capacitações PCPE, a serem realizadas no ano de 2022 abaixo transcrito, o Curso de Atendimento Especializado às Mulheres Vítimas de Violência de Gênero - AEMVVG, que tem como objetivo habilitar Policiais Civis para melhoria no atendimento das ocorrências que envolvam mulheres vítimas de violência de gênero (familiar, doméstico e sexual), garantindo cumprimento das legislações vigentes para proteção das mulheres em situação de risco através das diretrizes previstas na Lei Maria da Penha.

TABELA 8 - Planejamento de Capacitações PCPE.

CURSO DE ATENDIMENTO ESPECIALIZADO ÀS MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DE GÊNERO			
TURMA	PERÍODO	MÊS	QUANTIDADE DE ALUNOS
T1	28 a 30	Março	25
T2	11 a 13	Abril	25
T3	09 a 11	Maio	25
T4	30/05 a 03/06	Junho	25

Fonte: Secretaria de Defesa Social (Processo SEI nº 4600000002.000020/2022-21)

A Secretaria da Mulher - SECMULHER acrescenta que com relação à capacitação de policiais civis que trabalham nas delegacias comuns, serão realizadas formações em parceria com o Departamento de Polícia da Mulher (DPMUL). Também foi elaborado no ano de 2021, com publicação prevista para 2022, um Procedimento Operacional Padrão (POP) voltado para a Polícia Civil e a Polícia Militar visando padronizar os procedimentos de atendimento e acolhimento às mulheres vítimas de violência de gênero, compreendendo a violência doméstica, familiar e sexual.

Além de possibilitar aos profissionais da Segurança Pública uma forma de atuação que garanta a integridade física e psicológica das mulheres vítimas de violência de gênero, o POP irá conscientizar acerca das condutas corretas quanto ao atendimento a essas mulheres, que vão desde o encaminhamento adequado da ocorrência a orientações dadas à vítima.

Outra ação prevista no planejamento da SecMulher-PE para este ano é a difusão do Formulário Nacional de Avaliação de Risco (FONAR) em cumprimento à Resolução Conjunta nº 05/2020 CNJ /CNMP e da Lei nº 14.149/2021. Para tanto, está sendo elaborado, no âmbito da Câmara Técnica para o Enfrentamento da Violência de Gênero contra a Mulher do Pacto pela Vida, um Acordo de Cooperação Técnica tendo como intervenientes o Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), a Corregedoria Geral da Justiça de Pernambuco, o Ministério Público de Pernambuco (MPPE), a Defensoria Pública do Estado de Pernambuco, a Secretaria da Mulher de Pernambuco (SecMulher-PE) e a Secretaria de Defesa Social - SDS.

Este Acordo de Cooperação Técnica visa regulamentar os procedimentos de aplicação do FONAR pelas instituições e pelos órgãos públicos e/ou privados que integram a Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar.

76. Em 2020, o número de mulheres vítimas de feminicídios aumentou quando comparado com o ano anterior, passando de 59 óbitos, em 2019, para 75, em 2020. (item 8.5).

Considerações do Governo do Estado:

Os comentários acerca do achado 76 foram feitos na correspondente recomendação n.º 28 – “Estabelecer meta para monitoramento e redução do número de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar”:

Quanto à Recomendação nº 28, associada ao Achado nº 76, o Governo de Pernambuco, por meio da Secretaria de Defesa Social - SDS, informa que desde sua criação o Pacto pela Vida, política estadual de prevenção à violência com foco na redução dos crimes dolosos contra a vida, tem meta de redução anual dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) geral em, pelo menos 12%, em relação ao ano anterior.

Por sua vez, a Secretaria da Mulher - SECMULHER pontua que o estabelecimento de metas, visando o monitoramento e a redução do número de mulheres vítimas letais de violência de gênero no estado, ocorre em conformidade com as metas estipuladas pelo Pacto pela Vida com relação aos valores absolutos de mulheres vítimas de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) e feminicídios, os quais preveem, em 2022, uma redução de no mínimo 12% frente aos resultados do ano passado.

Assim, ao estipular meta de redução de CVLI para grupos prioritários, o Comitê Gestor do Pacto pela Vida fortalece ainda mais as ferramentas de monitoramento e avaliação dos resultados finalísticos, bem como, incentiva a criação de novas políticas específicas de proteção à vida de públicos específicos. Ademais, o monitoramento dessas metas será realizado de modo periódico no âmbito da Câmara Técnica para o Enfrentamento da Violência de Gênero contra a Mulher do Pacto pela Vida.

9. PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO

O Sistema de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco, na forma como se apresenta atualmente, 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 n.º 20/98 e pela Lei Federal n.º 9.717/98.

À oportunidade, foi criada a autarquia denominada FUNAPE (Fundação de Aposentadoria e Pensões do Estado de Pernambuco), tendo sido, à ocasião, dado funcionamento imediato ao fundo previdenciário de repartição **FUNAFIN**. Referida LCE, com redação atualizada em diversos dispositivos pela LCE n.º 423 /2019, definiu a data de 01/04/2020 como marco inaugural da operacionalização do fundo de capitalização **FUNAPREV**, promovendo, por consequência, a separação de contingentes e de massas previdenciárias entre antigos servidores e os que viessem a tomar posse a partir da referida data.

Além desses dois fundos previdenciários, a FUNAPE está responsável, enquanto regramento nacional não dispuser de forma diferente, pelo Sistema de Proteção Social dos Militares – **SPSM**, cuja criação se deu por meio de alteração do Estatuto dos Militares (Lei Federal n.º 6.880/80), através da Lei Federal n.º 13/054 /2019, com fulcro em permissivo contido na Emenda Constitucional Federal n.º 103/2019, conhecida como “Nova Reforma da Previdência”.

Neste Capítulo do Relatório (doc. 45, p. 359-405), a equipe de auditoria destacou, em resumo, os seguintes pontos relevantes (**item 14.1**, p. 502-504):

77. A última avaliação atuarial efetuada no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do estado, efetuada com data-base dez /2020, informa a existência de 194,7 mil vínculos, sendo 96,3 mil servidores ativos, 75 mil aposentados e outros 23,4 mil pensionistas. No ano de 2020, houve 2.920 aposentações (concessão de aposentadorias) de servidores. Do quantitativo de servidores ativos no encerramento do exercício, haveria ainda um quantitativo de 15,5

mil servidores já com requisitos preenchidos para a solicitação de aposentadoria entre 30/09/2020 e o final de 2021 (item 9.3.4).

Considerações do Governo do Estado:

Por entender se tratar de achado informativo, o Governo do Estado considerou não ser pertinente tecer comentários.

78. Financeiramente, viu-se que o Estado de Pernambuco precisou arcar, em 2020, além de contribuições patronais que lhe são devidas, com R\$ 3,506 bilhões, valor caracterizado como “resultado previdenciário negativo” do exercício, em decorrência do cotejo entre despesas previdenciárias totais de R\$ 6,594 bilhões e receitas previdenciárias totais de R\$ 3,088 bilhões. O resultado negativo de 2020 apresentou uma variação de 15,38% em relação ao resultado previdenciário, também negativo, verificado em 2019 (item 9.2.1).

Considerações do Governo do Estado:

Os valores apresentados no relatório de auditoria estão em conformidade com os dados sobre receitas e despesas previdenciárias publicados pela Secretaria da Fazenda do Estado (que contemplaram os militares). A elevação do resultado previdenciário negativo é compatível com a condição do RPPS/PE em 2020, com regime de financiamento em repartição simples para a grande maioria dos segurados, cuja relação ativos/inativos apresenta trajetória descendente.

79. 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\$ 96,08 bilhões, quantificados sob metodologia admitida pela Portaria do Ministério da Fazenda nº 464/2018, que permite a adoção de juros quando trazidos a valor presente os valores estimativos de projeção futura. Acaso fosse desconsiderada a aplicação dos juros, o valor indicado na projeção como déficit alcançaria R\$ 295,75 bilhões (item 9.3.2).

Considerações do Governo do Estado:

Os valores apresentados no relatório de auditoria estão em conformidade com os dados da Avaliação Atuarial do RPPS/PE (Data Base: 31/12/2020). A elevação do déficit atuarial estimado para os próximos 75 anos é compatível com a condição do RPPS/PE em 2020, com regime de financiamento em repartição simples para a grande maioria dos segurados, cuja relação ativos/inativos apresenta trajetória descendente.

80. Nas projeções efetuadas nas avaliações atuariais, é estimada uma elevação do prejuízo previdenciário anual (R\$ 3,506 bilhões verificados em 2020) para até R\$ 6,060 bilhões em 2047 e posteriormente mesmo valor em 2053 (item 9.3.3), o que representa um sobrepeso de 72,93% sobre o verificado em 2020. Essa estimativa já se aproxima do que entendemos como factível, em razão de que as últimas projeções de resultado previdenciário de curto prazo (resultado do exercício imediatamente seguinte) vinham

se pautando na premissa de ausência de reposição de servidores, o que hoje, após o início da operacionalização do FUNAPREV a partir de 01/04/2020, permanece aplicada apenas relativamente ao Plano Financeiro FUNAFIN, e ao recém-criado Sistema de Proteção Social dos Militares – SPSM (item 9.3.3).

Considerações do Governo do Estado:

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

81. O Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos estaduais passou, então, a partir de 01/04/2020, a ter o cofuncionamento do fundo submetido a regime financeiro de repartição (FUNAFIN) e do fundo submetido ao regime financeiro de capitalização (FUNAPREV). Por sua vez, o Regime de Previdência Complementar, por permissiva da EC Federal nº 103/2019, tem prazo de implantação até 12/11/2021, diante do prazo de dois anos a contar da promulgação daquela Emenda (item 9.1.1, 9.1.3 e 9.4).

Considerações do Governo do Estado:

Por entender se tratar de achado informativo, o Governo do Estado considerou não ser pertinente tecer comentários.

82. O início da operacionalização do FUNAPREV promoveu a chamada segregação de massas previdenciárias perpetrada por outros entes da federação na sequência das Emendas Constitucionais nº 20 /1998 e 41/2003. Apesar de tais Emendas não haverem obrigado a realização da medida, já havia ali estudos atuariais nacionais que indicavam o crescimento progressivo dos déficits atuariais do Setor Público, razão pela qual a segregação de massas seria a medida que viria proporcionar, sem quebra de segurança jurídica, a transição de um sistema que possibilitava concessão de aposentadorias de valor inicial superior ao teto do RGPS para um novo que só garantiria renda mensal inicial até este valor (item 9.1.2). Diante disso, era esperado que o Estado de Pernambuco, quando deflagrasse a medida, limitasse a base de cálculo de contribuições de novos servidores (já do FUNAPREV) ao teto do RGPS, como limite máximo. Todavia, valendo-se de ausência de vedação no texto constitucional, o Estado modificou a redação do art. 70, inciso III, da LC 28/2000 (dada até então pela LC 258/2013), de modo a postergar esse início de limitação de base de cálculo apenas para quando for implantado o regime de previdência complementar (pretensamente ao final de 2021, se não houver postergação de prazo nacional) (item 9.4).

Considerações do Governo do Estado:

Considerando a complexidade para a implementação do Regime de Previdência Complementar (RPC), especialmente no que concerne à seleção da Entidade Fechada de Previdência Complementar (EFPC) para a gestão do plano de benefícios, o Governo do Estado optou pela desvinculação do início de funcionamento do FUNAPREV (fundo em regime financeiro de capitalização coletiva no âmbito do RPPS) do RPC (regime financeiro de capitalização individualizada), evitando-se, assim, o retardamento desta importante medida.

83. A limitação da base de cálculo de contribuição de servidores do FUNAPREV ao teto do RGPS é uma das medidas que efetivamente deflagra o processo de contenção do déficit atuarial no futuro. O retrospecto da previdência estadual mostra que medidas anteriores de elevação de alíquotas, ocorridas em abril/2005 e abril/2010, desacompanhadas de medidas estruturadoras, somente logram êxito na contenção do déficit previdenciário anual, mesmo assim por alguns exercícios, conforme rápida elevação de comprometimento da perda anual previdenciária estadual, sobre a RCL estadual, de 6,42% em 2010 para 11,99% em 2019, em cenário posterior à elevação isolada de alíquotas em abril/2010 (item 9.4).

Considerações do Governo do Estado:

A limitação da base de cálculo de contribuição previdenciária dos servidores do FUNAPREV ao teto do RGPS, bem como de seus futuros benefícios previdenciários, dar-se-á, automaticamente, conforme previsão legal (LCE nº 28/2000, artigos 44 e 70), com o início do funcionamento do RPC.

84. A medida de segregação de massas implantada em 01/04/2020 divide, então, o contingente de servidores públicos civis ativos do estado em dois grupos: o primeiro submetido a regime financeiro de repartição (Plano Financeiro FUNAFIN), e outro submetido a regime financeiro de capitalização com encargo patronal (Plano Previdenciário FUNAPREV). Todavia, diante da modificação da previsão do art. 70, III, da LC 28/2000, efetuada pela LC 423/2019, já é sinalizada também a divisão em dois subgrupos do contingente do FUNAPREV, com um grupo que continuará a ter perspectivas de renda mensal inicial não limitada ao teto do RGPS, e outro que terá essa limitação, diante da limitação de contribuição desde o início da atividade profissional a servidores que ingressarão a partir da implantação do regime de previdência complementar (item 9.4).

Considerações do Governo do Estado:

Conforme destacado no relatório, o FUNAPREV será formado, ao longo do tempo, por servidores com base de contribuição e benefícios previdenciários não limitados ao teto do RGPS (grupo minoritário) e por aqueles que estarão sujeitos ao mencionado limite do RGPS (grupo destacadamente majoritário). O FUNAFIN, por sua vez, consiste em um fundo (com regime financeiro de repartição simples) composto por uma massa fechada de segurados, em processo de extinção gradual.

85. Outra medida de início de contenção de déficit atuarial se prende ao regramento de concessão de novas aposentadorias, com ajuste de idade mínima, o qual tem possibilidade de regulamentação por lei local (estadual) desde a EC nº 103/2019 (itens 9.1.3 e 9.4).

Considerações do Governo do Estado:

Foi instituído, através da Portaria Conjunta SAD/FUNAPE n.º 085, de 09.08.2021, um Comitê de Estudos Previdenciários para promover as análises de dados e informações podendo subsidiar e apresentar programas, projetos, ações e medidas destinadas a dotar de sustentabilidade o Regime Próprio de Previdência Social do Estado. O mencionado Comitê conta com a participação de representantes do Governo e de entidades sindicais e associativas dos servidores do Estado e deverá propor alterações na legislação do RPPS/PE, à exemplo daquelas adotadas pela EC nº 103 /2019 para o regime previdenciário dos servidores da União.

86. A deflagração de medidas de contenção de déficit atuarial a tempo presente terá por benefício a redução de necessidade de fixação de alíquotas extraordinárias durante o ápice do resultado previdenciário negativo, cuja previsão é de ocorrência entre 2035 - 2058 (itens 9.1.3 e 9.4).

Considerações do Governo do Estado:

As medidas comentadas nos itens anteriores têm exatamente o objetivo de contenção do déficit atuarial, buscando-se, assim, evitar a adoção futura de alternativas tais como a da contribuição extraordinária.

87. Quanto ao grupo de militares do estado (Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar), seu déficit previdenciário, apesar de integrar o total estadual, passa a ser acompanhado à parte diante da permissão efetuada pela EC nº 103/2019 de constituição de um Sistema de Proteção Social a estes agentes à parte da previdência dos RPPS (itens 9.3 e 9.3.3).

Considerações do Governo do Estado:

Para o Achado nº 87, correspondente a Recomendação nº 32, o Governo de Pernambuco, por meio da FUNAPE, informa que conforme destaca o relatório, a EC nº 103/2019 alterou o inciso XXI do art. 22 da CF, atribuindo à União competência para dispor sobre normas gerais de inatividade e pensão dos militares estaduais, por meio de lei complementar.

Com base na mencionada autorização constitucional, foi editada a Lei Federal nº 13.954, de 16.12.2019, que altera o Decreto-Lei nº 667, de 1969, que passou, então, a dispor sobre normas gerais relativas à inatividade e à pensão dos policiais militares e dos bombeiros militares dos Estados. Em seu artigo 24-E, o citado Decreto-Lei estabelece que não se aplica ao Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados a legislação dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos.

Assim sendo, os comandos legislativos que dispõem sobre equilíbrio financeiro e atuarial para os regimes previdenciários dos servidores (civis) não são aplicáveis ao Sistema de Proteção Social dos militares, devendo, portanto, tal sistema ser objeto de acompanhamento apartado.

10. TERCEIRO SETOR

A auditoria, quanto a este ponto (**Capítulo 10**, doc. 45, p. 406-425), constatou que (**item 14.1**, p. 504-505):

88. Em 2020, 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). Destas, 07 (sete) tiveram sua titulação renovada com efeitos retroativos (item 10.2.2).

Considerações do Governo do Estado:

As qualificações extemporâneas se deram em razão do tempo necessário para os trâmites burocráticos, já que, conforme lei, os requisitos a serem cumpridos pelas OSS implica na juntada da vasta documentação, bem como em grande maioria demandam alteração dos respectivos Estatutos Sociais que dependem de aprovação dos conselhos competentes, e, para tanto, da realização de assembleias.

Além disso, o referido processo passa pela análise da área técnica responsável pelo monitoramento dos contratos na SES (DGMMAS), do seu setor jurídico e também de outros órgãos do Governo, a exemplo do Núcleo de Gestão, formado por outras Secretarias Estaduais, além da Procuradoria Geral do Estado.

A Secretaria Estadual de Saúde tem plena ciência da necessidade de regularização das qualificações das OSS. Porém, é importante salientar que os serviços de saúde prestados pelas mesmas são de suma relevância e são considerados, portanto, serviços essenciais para a população. Em razão disto, detém características especiais, que por vezes inviabilizam a substituição automática por outras entidades.

Importante salientar que, durante o andamento da renovação dos processos de titulação das OSS, os serviços foram realizados pelas entidades. Em razão disso, os processos de pagamentos foram devidamente munidos de declaração de prestação de serviço e atestados pela autoridade responsável. Ressalta-se que, como condição para receber os recursos, tais entidades devem apresentar sua prestação de contas, tendo em vista que a não apresentação implicará na impossibilidade de repasses dos recursos, podendo ocasionar a ausência de prestação dos serviços de saúde para a população.

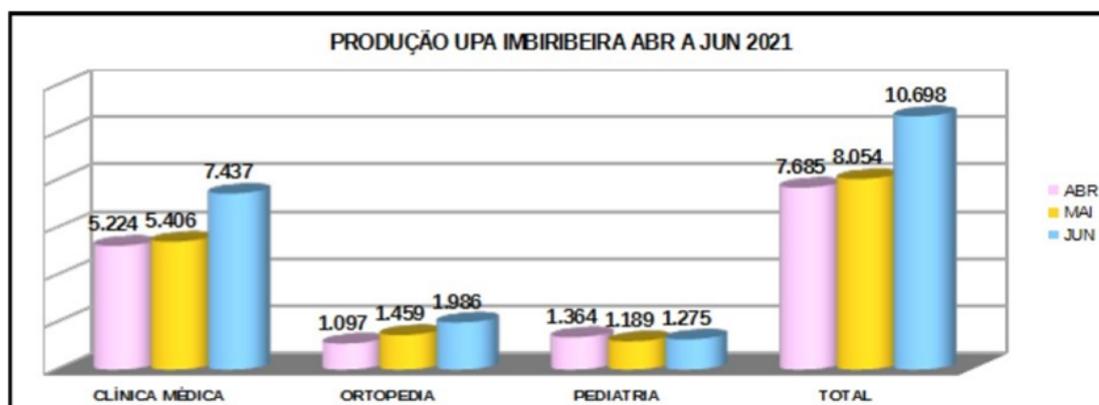
89. O Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde – IPAS não teve seu Contrato de Gestão nº 004/2010 renovado, pois atingiu o limite máximo de 10 anos (01/03/2010 a 01/03/2020). Entretanto, verificou-se que a entidade recebeu repasses nos meses de abril a dezembro /2020, período posterior à vigência do contrato de gestão. O total

repassado ao IPAS, sem cobertura contratual, foi de R\$ 10.935.365,82, tendo sido repassado ainda a quantia de R\$ 210.596,42 ao TRT-MT referente aos processos trabalhistas relacionados ao contrato de gestão supramencionado (item 10.2.2).

Considerações do Governo do Estado:

Diante do cenário da pandemia de COVID-19, ocasionada pelo novo coronavírus, tornou-se necessária a solução de continuidade da disponibilização de serviços à população, pelo Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde – IPAS, ao menos, até que fosse celebrado o novo contrato de gestão, haja vista o crescente número de atendimentos, a exemplo do que se demonstra no gráfico abaixo:

GRÁFICO 1 - Produção UPA Imbiribeira



Fonte: Secretaria Estadual de Saúde (Processo SEI nº 4600000002.000023/2022-64)

Insta destacar que, em 01 de julho de 2021, foi formalizado o Contrato de Gestão nº 003/2021, celebrado entre a Secretaria Estadual de Saúde – SES e a Associação de Proteção à Maternidade e Infância Ubaíra – S3 Estratégias e Soluções em Saúde, cujo objeto é o gerenciamento, a operacionalização e a execução de ações e serviços de saúde da Unidade de Pronto Atendimento – UPA Imbiribeira.

90. Em relação às Organizações Sociais das demais áreas, foram realizados repasses financeiros, em 2020, para 07 (sete) entidades, destas 03 (três) tiveram sua titulação renovada com efeitos retroativos, cuja renovação aconteceu 06 (seis) e 10 (dez) meses depois de expirado o prazo de validade (item 10.2.2).

Considerações do Governo do Estado:

Em relação ao Achado nº 90, correspondente à Recomendação nº 29, o Governo do Estado, por meio da Secretaria de Administração - SAD, informou que, de fato, algumas entidades deixaram de proceder à renovação de suas titulações em tempo hábil, provavelmente tendo em vista as dificuldades operacionais causadas pela situação de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid 19, decorrente de restrições temporárias de circulação de pessoas e fechamento temporário

de serviços, como é de conhecimento de todos, que dificultou o processo de obtenção da documentação exigida pela Lei nº 11.743, de 20 de janeiro de 2000, sobretudo, daqueles que necessitam de registro em cartório.

Todavia, durante este período, a SAD buscou ativamente as entidades, expedindo ofícios contendo instruções e recomendações, bem como alertando acerca do prazo estabelecido no artigo 27- A da Lei nº 11.743, de 2000, qual seja, até o dia 30 de abril, a fim de evitar que as renovações ocorressem com efeitos retroativos, o que, entretanto, em alguns casos, não foi suficiente, provavelmente, haja vistas as mencionadas dificuldades enfrentadas pelas entidades em virtude da pandemia.

91. Os repasses financeiros efetuados para Organizações Sociais pelos órgãos estaduais, por meio de contrato de gestão, alcançaram R\$ 1,37 bilhão em 2020. A maior parte dos recursos (R\$ 1,26 bilhão) foi repassada para as dez Organizações Sociais da área de Saúde, sendo o restante (R\$ 109,54 milhões) repassado para as sete Organizações Sociais das Demais Áreas (item 10.2.3).
92. Do valor total repassado para as Organizações Sociais de Saúde, em 2020, o percentual de 50,95% foi repassado às duas OS ligadas ao IMIP. Estavam sob a gestão do IMIP 5 (cinco) hospitais públicos, 8 (oito) Unidades de Pronto Atendimento – UPA, e 04 (quatro) Unidades Pernambucanas de Atendimento Especializado – UPAE (item 10.2.3).
93. Em relação às Organizações Sociais das demais áreas, do valor total repassado, em 2020, o percentual de 80,54% foi para o CEASA. Esta OS possuía três contratos de gestão vigentes, em 2020, com o Governo do Estado (item 10.2.3).
94. As seguintes fontes de recursos financiaram os repasses para as Organizações Sociais de Saúde: Recursos Ordinários (0101); Recursos do SUS (0144); Recursos Diretamente Arrecadados – Adm. Direta (0104); e Recursos Captados para Compensação Ambiental (0261) (item 10.2.3).

Considerações do Governo do Estado:

Por entender se tratar de achados informativos, o Governo do Estado considerou não ser pertinente tecer comentários.

95. Verificou-se que os repasses efetuados, em 2020, para as Organizações Sociais de Saúde, quando se referiam a pagamento de despesas do exercício anterior (DEA), foram quase totalmente classificados na conta 3.3.50.92.13 (Desp. de Exercícios Anteriores /OS – Contrato de Gestão) quando deveriam ter sido classificados na conta 3.3.50.92.43 (Desp. de Exercícios Anteriores/Subvenções) (item 10.2.6).

Considerações do Governo do Estado:

Quanto ao Achado nº 95, correspondente à Recomendação nº 30, o Governo do Estado, por meio da Secretaria Estadual de Saúde - SES, informa que recebeu orientação da SCGE, no tocante à

classificação orçamentária, referente aos contratos de gestão, para empenhamento no item de gasto 3.3.50.43.13 - ORGANIZAÇÃO SOCIAL - OS (CONTRATO DE GESTÃO). Destaca-se que a orientação encontra-se aderente aos posicionamentos e recomendações emanados pelo TCE, bem como dialoga com a essência da contratação realizada.

Diante de tal consideração, no que se refere à classificação das dessas despesas, quando da hipótese de DEA desta rubrica é, entendemos que é mais adequado o item 3.3.50.92.13 (Desp. de Exercícios Anteriores/OS – Contrato de Gestão). A presente interpretação tem guarida no Manual de Classificação da Despesa Pública, abaixo transcrito:

3.3.50.92.13 - ORGANIZAÇÃO SOCIAL - OS - CONTRATO DE GESTÃO

Despesas com transferências de recursos do Tesouro Estadual a pessoas jurídicas de direito privado, constituídas sob a forma de Organização Social - OS nos termos da Lei Estadual nº 11.743/00 e alterações, mediante Contrato de Gestão, referente a exercício anterior – DEA.

Não obstante a proposta emanada pelo Relatório do TCE não apresentar impacto fiscal, se implementada, o Governo do Estado, com a devida vênia ao apontamento do Relatório do TCE, reitera seu posicionamento quanto a utilização da rubrica 3.3.50.92.13, com base nos argumentos exposto, além de entender que a classificação adotada atualmente contribui para a mais adequada evidenciação do gasto público.

96. Em relação à contabilização dos repasses efetuados para Organizações Sociais das demais áreas, viu-se que as despesas liquidadas no exercício continuaram sendo classificadas indevidamente na conta 3.3.50.41.13 (Contribuições – Organização Social) quando deveriam ser classificadas na conta 3.3.50.43.13 (Subvenções – Organização Social). Também foram classificados indevidamente na conta 3.3.90.39.05 (Serviços Técnicos Profissionais) os repasses efetuados pela UG 220101 – Secretaria de Desenvolvimento Agrário, para o CEASA-PE, referente ao Contrato de Gestão nº 001/2020 (item 10.2.6).

Considerações do Governo do Estado:

Quanto ao Achado nº 96, correspondente à Recomendação nº 31, o Governo defende que o presente apontamento é pertinente e não apresenta impacto fiscal relevante caso adotado pelo Estado. Assim, realizará as tratativas internas no intuito de atender à Recomendação.

11. TRANSPARÊNCIA

No que se refere à **Transparência**, dentre os pontos apresentados no Relatório Técnico (doc. 45, p. 426-446), destaco os seguintes, conforme resumo conclusivo da auditoria (**item 14.1**, p. 506):

97. Segundo o indicador Escala Brasil Transparente (EBT) – Avaliação 360º, desenvolvido pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e

Controladoria-Geral da União (CGU), no último ciclo de avaliação (realizado entre 01/04/2020 a 31/12/2020), Pernambuco alcançou a nota de 9,6, ficando empatado com Rondônia e São Paulo em 11º lugar no ranking dos estados da federação. Apesar de ter praticamente mantido a sua nota (variou de 9,4 para 9,6), Pernambuco desceu de 4º lugar para o 11º. Dentre os itens que o Estado de Pernambuco não atendeu completamente na avaliação está a publicação de dados sobre as obras públicas (transparência ativa), não foram encontradas informações da data de início da obra, data prevista para o término ou prazo de execução e a situação atual da obra. (item 11.2).

Considerações do Governo do Estado:

No que diz respeito ao Achado nº 97 e à Recomendação nº 36, que versam sobre a publicação de informações detalhadas sobre as obras públicas do Poder Executivo Estadual, o Governo do Estado, por meio da SCGE, informa que na referida avaliação aquele órgão considerou que o “ente federado disponibiliza consulta para o acompanhamento de obras públicas”, a exemplo do objeto, valor total, empresa contratada e valor total já pago ou percentual de execução financeira.

Foi considerada como não atendida, na avaliação realizada pela CGU, a transparência das seguintes informações: data de início, data prevista para o término ou prazo de execução e situação atual da obra. Pontua-se que um dificultador para a disponibilização integral das informações sobre as obras públicas necessárias ao seu acompanhamento, no âmbito do Poder Executivo Estadual, até o presente momento, foi a ausência de um sistema informatizado específico, uma vez que as informações disponíveis no sistema E-Fisco limitam-se àquelas referentes à execução orçamentária e financeira.

Todavia, recentemente, por meio do Decreto Nº 50.306, de 19 de fevereiro de 2021, que regulamenta dispositivos da Lei nº 12.387, de 17 de junho de 2003 e dispõe sobre a divulgação de informações sobre a execução de obras públicas de construção, reforma e ampliação de prédios e espaços públicos, foi determinado o desenvolvimento de sistema informatizado específico pela Secretaria da Controladoria Geral do Estado (SCGE).

A alimentação e atualização das informações e documentos nesse sistema informatizado específico serão de responsabilidade dos órgãos e entidades, enquanto à SCGE caberá implantar, gerir e disponibilizar o sistema; dar suporte tecnológico à implantação e à operacionalização; normatizar os procedimentos para implantação e funcionamento; capacitar e treinar os usuários; acompanhar a utilização e analisar as questões relacionadas com o desenvolvimento, identificando eventuais inconsistências e propondo medidas preventivas e corretivas, além de monitorar a atualização das informações e emitir notificação, nos termos da Portaria SCGE Nº 55, de 15 de outubro de 2019, quando do descumprimento das obrigações de que trata referido Decreto.

Importante destacar que o levantamento dos requisitos do sistema já foi iniciado, todavia, com intuito de evitar o retrabalho e o desperdício dos recursos públicos, é prudente que o efetivo desenvolvimento do sistema seja iniciado após a análise do Projeto de Lei Ordinária nº 001951/2021, que pretende instituir a “Política Estadual de Transparência em Obras Públicas do Estado de Pernambuco”, em trâmite na Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco.

Por fim, enquanto não estiver desenvolvido o referido sistema, Portaria da SCGE, a ser emitida, regulamentará como se dará a disponibilização da informação.

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

Considerações do Governo do Estado:

Acerca do Achado nº 98, correspondente à Recomendação nº 35, por intermédio da SEPLAG, o Governo do Estado relata que a participação popular no planejamento formal do Estado segue os princípios do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, e está materializada na edição de seminários regionais de escuta popular e apresentação de resultados de gestão.

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 endereço <https://participa.pe.gov.br/>. As propostas puderam ser submetidas, avaliadas, e, por fim, consideradas na sistematização final das informações. A plataforma digital dos Seminários Todos por Pernambuco, destaque inclusive no Portal da Transparência, representa um incentivo à participação popular, pois amplia a possibilidade de participação para além da forma presencial nos Seminários.

Além dos avanços já alcançados acerca dos incentivos à participação popular, o Governo do Estado se compromete a estudar maneiras de aprimorar ainda mais a auscultação popular. Serão buscadas ferramentas para consulta pública e debates, mormente através de eventos online, sem prejuízo de demais meios disponíveis, com o intuito de definir novas formas de participação popular na elaboração e acompanhamento dos instrumentos de planejamento. Em paralelo, o Governo do Estado, por meio da Secretaria de Planejamento e Gestão, em conjunto com a Secretaria da Controladoria Geral, compromete-se em promover a transparência dos avanços realizados.

Ademais, a SCGE, reforça o entendimento de que a participação da população na elaboração de demandas que subsidiam a construção do planejamento governamental pode ser atestada no Portal da Transparência através de consulta à seção de Planejamento e Orçamento, na subseção “Todos Por Pernambuco Digital”.

Essa plataforma está acessível a qualquer cidadão, que pode cadastrar suas demandas e contar com o apoio de outros participantes e o resultado dessa participação serve de importante subsídio para a formatação do Plano Plurianual e dos demais instrumentos de planejamento das ações governamentais.

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

Considerações do Governo do Estado:

Neste achado, correspondente à Recomendação n.º 36, o Governo do Estado reitera o posicionamento apresentado em resposta ao achado n.º 97.

100. Não foram encontradas informações referentes aos resultados de inspeções, auditorias e tomadas de contas, concluídas e realizadas pelo controle externo, conforme determina a LAI, sendo disponibilizados apenas os resultados das auditorias do controle interno quanto à implementação de suas recomendações às Unidades Gestoras estaduais (item 11.4).

Considerações do Governo do Estado:

Sobre o Achado n.º 100, correspondente à Recomendação n.º 37, no tocante aos relatórios de auditorias realizadas pela Secretaria da Controladoria-Geral do Estado, de prumo, registre-se que a Portaria SCGE/PE n.º 069, de 27/12/2016, dispõe atualmente sobre as regras de divulgação dos resultados das auditorias na internet.

Ainda na temática de divulgação dos trabalhos na internet, há de se exteriorizar o disposto no Inciso IX, § 3º, art. 7º, do Decreto Estadual n.º 38.787, de 30 /10/2012, cujo teor disciplina a publicação dos resultados dos trabalhos de Auditoria Interna Governamental quando concluídos:

Decreto Estadual nº 38.787, de 30 de outubro de 2012. (...)

Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, independentemente de requerimento, a divulgação, em seus sítios na internet, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto no artigo 4º da Lei nº 14.804, de 2012.

§ 1º Os órgãos e entidades devem implementar em seus sítios na internet seção específica para a divulgação das informações de que trata o caput.

(...)

§ 3º Devem ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1o, informações sobre:

IX - informações referentes ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas, todas concluídas. (Grifamos)

Nesse contexto, a fim de observar o disposto no citado regulamento, é premissa prévia à publicação de resultados finais conceder à unidade auditada a oportunidade de pronunciamento acerca dos achados inseridos em relatórios ou documentos parciais emitidos. O objetivo primordial, com tal medida, é evitar, com razoável segurança, que evidências não sustentadas a partir de justificativas detenham exposições e encaminhamentos inapropriados e indevidos.

Por força da disposição normativa vigente, constam publicados, em até 30 dias após o final de cada semestre, os resultados dos trabalhos de Auditoria Interna da SCGE/PE, nos seguintes status: 01)

Relatórios Finais de Auditoria, após a manifestação da unidade auditada; e 02) os Pareceres de Auditoria de Implementação de Recomendação (resultado do trabalho de verificação da adoção de medidas empregadas pela gestão em atendimento às sugestões indicadas nos produtos emitidos).

Em alinhamento, o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental (MOT) do Poder Executivo Estadual (Anexo Único da Portaria SCGE/PE nº 22, de 12 de março de 2021), assim como o documento intitulado “Orientação Prática - Relatório de Auditoria”^[1], aprovado pela Instrução de Serviço Interno SCGE/PE nº 2, de 26 de maio de 2021, expõem as seguintes diretrizes com vistas à publicação dos resultados decorrentes da Auditoria Interna Governamental na internet:

MOT: 6 COMUNICAÇÃO DOS RESULTADOS

(...)

6.7 DIVULGAÇÃO DOS RESULTADOS

A UAIG deve estabelecer mecanismos que garantam a divulgação dos resultados finais dos trabalhos na internet, mais especificamente no sítio eletrônico da organização à qual a UAIG pertencer. Essa obrigatoriedade, contudo, não se aplica aos trabalhos realizados sob sigredo de justiça e àqueles realizados por Unidades de auditoria interna singulares que atuam em órgãos ou entidades que desempenham atividades econômicas, comerciais ou regulatórias.

Antes da publicação, o responsável pela Unidade Examinada deve ser consultado sobre a existência, na comunicação final dos resultados, de informação sigilosa e de informações pessoais, classificadas nos termos do Decreto Estadual nº 38.787, de 2012, e também de informações submetidas a sigilo por meio de legislação específica.

Para responder à consulta, a Unidade Examinada deverá analisar as informações constantes da comunicação e manifestar-se formalmente, embasada em dispositivos legais, de acordo com o prazo estabelecido pela UAIG. Após a análise por parte da UAIG da manifestação da organização, **deverão ser suprimidas das comunicações todas as informações cujo enquadramento nas hipóteses legais for confirmado.** (Grifamos)

Orientação Prática - Relatório de Auditoria:

4 ASPECTOS FORMAIS DO RELATÓRIO DE AUDITORIA

(...)

4.3 Identificação de pessoas físicas e jurídicas:

Tendo em vista a **publicação dos relatórios definitivos na internet** e a necessidade de se evitar a exposição inadequada de pessoas físicas e jurídicas, os registros de pessoas devem ser efetuados com cautela. (Grifamos)

Dos fragmentos transcritos acima, depreende-se que há, notadamente, uma série de medidas a serem consideradas, antes mesmo das publicações dos resultados dos trabalhos. Nesse rumo, para fins de padronização e divulgação adequados, houve ainda a publicação do Programa de Gestão e

Melhoria da Qualidade (PGMQ), instituído através da Instrução de Serviço Interno SCGE/PE nº, de 10 de junho de 2021, do qual se espera auferir uma cultura de comportamentos, atitudes e processos os quais irão proporcionar a entrega de produtos de alto valor agregado, atendendo às expectativas das partes interessadas.

Dando prosseguimento a esse movimento de evolução da atividade de auditoria interna governamental desempenhada pela SCGE/PE, estão em processo de edição dois normativos que versam sobre a publicação dos resultados da atividade de auditoria interna governamental e sobre a classificação de informação de natureza sigilosa, no âmbito das unidades de auditoria interna governamental desse órgão, as quais dispõem sobre orientações técnicas que promoverão a devida observância ao sigilo das informações e, apreciado esse preceito, ampliarão a transparência dos resultados de auditoria, haja vista a previsão de publicação na íntegra dos relatórios finais resultantes dessas ações, conforme excertos a seguir:

ANEXO ÚNICO (Minuta)

Publicação dos resultados da atividade de auditoria interna no âmbito da SCGE/PE

3. DAS NORMAS GERAIS

3.1. Os relatórios finais resultantes das auditorias devem ser publicados por meio do sítio eletrônico da Secretaria da Controladoria-Geral do Estado de Pernambuco (<http://www.scge.pe.gov.br>), depois de cumpridos os seguintes requisitos e desde que observado o fluxo disposto no item 4 abaixo:

3.1.1. Oportunidade de manifestação prévia do órgão ou entidade examinado ou demandante do trabalho de auditoria sobre o sigilo do trabalho ou o segredo de justiça, quando se tratar de auditorias oriundas de solicitações de órgãos de representação judicial ou equivalentes ou de solicitações de caráter especial.

3.1.2. Oportunidade de manifestação da Unidade Examinada sobre os achados de auditoria evidenciados na execução dos trabalhos, desde que não haja indicação prévia de sigilo ou de segredo de justiça.

3.1.2.1. O prazo para que a Unidade Examinada se manifeste sobre os achados de auditoria será de até 15 dias, a ser pactuado junto à gestão da respectiva Unidade Examinada ou interlocutor do trabalho devidamente designado, contados do recebimento do relatório preliminar/matriz de achados ou outro documento utilizado pela UAIG, prazo esse prorrogável uma única vez, por igual período.

3.1.2.2. O prazo para que a UAIG elabore o relatório final será de até 15 dias, contados do recebimento da manifestação da Unidade Examinada sobre os achados e do plano de ação respectivo, quando couber, prazo esse prorrogável uma única vez, por igual período.

3.1.3. Oportunidade de manifestação da Unidade Examinada sobre a existência de dados sigilosos na versão final do relatório ou outros instrumentos de comunicação admitidos em normas e boas práticas de auditoria.

3.1.3.1. O prazo para que a Unidade Examinada se manifeste sobre a existência de informações sigilosas será de até 15 dias, contados do recebimento do ofício de

encaminhamento do relatório final, prazo esse prorrogável uma única vez, por igual período. Caso não haja manifestação da Unidade Examinada no prazo estipulado, o relatório final será publicado integralmente.

3.1.3.2. A Unidade Examinada deverá ser informada de que, caso haja indicação de informações sigilosas, o relatório final será publicado provisoriamente com a substituição dos trechos indicados, conforme orientação constante do item 4.1.3 desta Portaria, preservando-se a extensão do documento original, sem prejuízo de que a pertinência do sigilo passe por avaliação posterior da SCGE/PE.

3.1.4. Encaminhamento do relatório final à Unidade Examinada e aos demais destinatários próprios de cada trabalho realizado.

3.2. Serão publicados todos os relatórios finais de auditoria que atendam aos requisitos do item 3.1.

3.3. Para a publicação dos relatórios finais, é indispensável a observância por parte da UAIG das diretrizes constantes na "Orientação Prática: Relatório de Auditoria" - Anexo Único da Instrução de Serviço Interno SCGE nº 2/2021 - ou outra que venha a lhe substituir. (Grifos nossos)

Assim como ressaltado na Recomendação da egrégia corte de contas, considerando que os produtos de auditoria interna podem possuir dados pessoais e informações restritas e/ou sigilosas, deve-se ter especial atenção aos mandamentos:

- a) da Lei Estadual nº 14.804, de 29 de outubro de 2012 (disciplina o acesso às informações), com sua respectiva regulamentação^[2];
- b) da Lei Geral de Proteção aos Dados (LGPD), regulamentada no âmbito do Poder Executivo do Governo do Estado através do Decreto Estadual nº 49.265, de 06 de agosto de 2020; e
- c) das legislações específicas que regem as hipóteses de restrição de acesso à informação, de modo a não gerar insegurança jurídica ao Estado.

Logo, quanto à Recomendação nº 37 - 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, entende esta SCGE/PE já promover, ativamente, a publicação no Portal da Transparência de Pernambuco dos resultados dos trabalhos concluídos da atividade de Auditoria Interna Governamental, em cumprimento ao inciso IX, § 3º, art. 7, do Decreto Estadual nº 38.787, de 30 /10/2012, observando-se o prazo de 30 dias, após cada semestre, consoante o artigo 1º da Portaria nº 069, de 27 /12/2016, estando em fase final a edição de atos normativos com vistas a estabelecer os ritos imprescindíveis à oportuna divulgação dos relatórios finais resultantes de auditorias na sua integralidade, ressalvadas as hipóteses de sigilo.

No que tange às tomadas de contas, considerando que a conclusão do processo de Tomada de Contas Especial (TCEsp) é de competência do próprio Tribunal de Contas do Estado (TCE/PE), como dispõe sua Lei Orgânica (Lei nº 12.600/2004) e, de forma mais detalhada, a Resolução TC nº 36 /2018, dessa mesma Corte, sobre instauração, instrução e processamento de TCEsp; considerando que nenhum dos referidos normativos estabelece diretrizes para publicidade do processo ainda em andamento, pois a conclusão se dá apenas com o julgamento da Corte de

Contas, e não no âmbito da Secretaria da Controladoria-Geral do Estado (SCGE); considerando, também, que o entendimento do TCE/PE é no sentido de que apenas as tomadas de contas especiais julgadas e enviadas à SCGE/PE devem ser publicadas no Portal da Transparência do Governo Estadual, destacamos que os requisitos para aquisição do direito de que trata o parágrafo 3º, do artigo 7º da Lei nº 12.527 , de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), quanto ao acesso aos documentos, ou às informações neles contidas, utilizados como fundamento da tomada de decisão, são alcançados apenas quando de seu julgamento pelo TCE/PE e o correspondente envio à SCGE/PE.

Neste sentido, acata-se a Recomendação exarada pela colenda corte de contas, ao tempo em que iremos envidar esforços para estruturar o monitoramento e a publicação no Portal da Transparência do Governo Estadual das tomadas de contas especiais enviadas à SCGE/PE pelo TCE/PE, após seu respectivo julgamento.

101. Segundo o Avaliador e Simulador de Acessibilidade em Sítios (ASES), ferramenta disponibilizada pelo governo federal que permite avaliar a acessibilidade de páginas web de acordo com as recomendações do eMAG, o Portal da Lei de Acesso à Informação de Pernambuco alcançou 72,24% na avaliação de acessibilidade, 68,52% no Portal de Transparência e 74,50% no Portal do Governo de Pernambuco (item 11.4).

Considerações do Governo do Estado:

No que se refere ao Achado nº 101, associado à Recomendação nº 38, o Governo do Estado, por meio da SCGE, compromete-se a envidar os esforços necessários para a adequação ao Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico.

102. Nos portais das Organizações Sociais de Saúde e das Organizações Sociais das demais áreas constatou-se que, na maioria dos portais, não estão disponíveis todas as informações exigidas no artigo 63 do Decreto Federal nº 7.724/2012 e no artigo 36 do Decreto Estadual nº 38.787/2012 (item 11.6).

Considerações do Governo do Estado:

Diante das considerações reportadas no Achado nº 102 correspondente à Recomendação nº 39, o Governo do Estado, por meio da Secretaria Estadual de Saúde - SES, informa que a Diretoria Geral de Modernização e Monitoramento de Assistência à Saúde - DGMMAS/SEAS - SESPE, no âmbito das boas práticas de compliance, está desenvolvendo mecanismos de monitoramento, avaliação e transparência com foco nas Organizações Sociais de Saúde - OSS. Com esse objetivo, no mês de janeiro do corrente ano, instituiu e designou setor e servidor responsáveis dentro da diretoria para essa demanda.

Além disso, foi aprimorada como ferramenta acessória, a Ficha de Avaliação de Transparência de OSS que inclui indicadores e parâmetros designados por leis vigentes. Tal ficha, assim como demais ferramentas estão em constantes atualizações para atender as demandas dos Órgãos de Controle e dos Organismos da Sociedade Organizada.

Outrossim, informamos ainda que foi incluída no plano de trabalho desta diretoria, como forma de monitorar e avaliar o nível de transparência das OSS, a implantação de ranking de transparência por unidade e OSS, onde bimestralmente serão enviadas as mesmas os resultados dos seus desempenhos para conhecimento e adequações para sua melhoria e efetivo cumprimento das Resoluções e demais legislações.

É importante destacar ainda que todo processo é encaminhado aos setores de controle interno da Secretaria de Saúde de Pernambuco para as devidas providências cabíveis nos respectivos níveis de controle.

A ARPE, por sua vez, argumenta que segue observando e enviando ofícios às entidades para exigir a inclusão e/ou atualização das informações em seus respectivos websites, com o objetivo de cumprir os dispositivos da Lei de Acesso à Informação e observância do princípio da transparência pública.

Ademais, em apoio à atividade de monitoramento, a Secretaria da Controladoria-Geral do Estado realizou levantamentos ao longo dos anos de 2019 e 2020, bem como estudos ao longo de 2021.

103. Repetindo omissão verificada na Lei Orçamentária, o Portal de Transparência deixa de trazer quantificação de metas físicas nas ações onde é viável sua mensuração (item 11.7).

Considerações do Governo do Estado:

Com relação ao Achado nº 103, o Governo do Estado, por meio da SEPLAG, entende que a apresentação da meta física, que mensura o produto da ação, pode aparecer tanto no PPA quanto na LOA. A partir do exercício de 2013, os produtos e as metas regionalizadas e quantificadas passaram a ser associadas diretamente às subações, e não mais às ações como anteriormente. Dessa forma, os atributos relativos aos produtos e metas, que antes estavam associadas aos projetos e atividades e constavam da Lei Orçamentária Anual 2012, deixaram de aparecer na LOA a partir de 2013, para serem explicitados apenas na Lei do PPA.

Ademais, como ainda não foi editada lei complementar que determine o modelo padrão de elaboração do PPA para todas as esferas de Governo (União, Estados e Municípios), considerou-se que a metodologia adotada já incorporou melhorias no conteúdo do PPA.

Tais atributos (objetivo estratégico, produto e meta física) não fizeram parte da LOA 2020, entretanto as metas físicas possuem previsão no PPA com as informações por ano, e por subação. A não quantificação especificamente na LOA não impede o acompanhamento das metas físicas das ações, uma vez que as informações previstas no PPA viabilizam a sua mensuração.

Outrossim, através de informações da subação no PPA é possível acessar as informações de despesa no Portal da Transparência e assim acompanhar os programas e ações do Governo, de forma transparente, no [que] se refere ao planejamento e sua execução, possibilitando, dessa forma, um melhor controle social através de informações de melhor qualidade aos cidadãos.

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.

Os pontos que passo a analisar seguem a ordem em que foram apresentados no capítulo dos Achados e Encaminhamentos (capítulo 14 do R.A., fls. 490-510).

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 2020.

Observo, da proficiente análise realizada pela equipe de Auditoria deste Tribunal, que houve, apesar dos impactos negativos da pandemia de SARS COVID-19, indicadores positivos, a saber:

- No período de 2010 a 2020, a economia pernambucana apresentou majoritariamente taxa de crescimento superior à da economia nacional (a exceção do ano de 2015). Especificamente em relação ao exercício de 2020, o PIB pernambucano sofreu um decréscimo de 1,4%, retração menor do que a registrada no País, de 4,1%.
- A balança comercial de Pernambuco é historicamente deficitária, mas o déficit verificado em 2020 é o menor da série histórica registrada no período de 2010 a 2020, consignado no R.A.
- O rendimento médio real habitual de todos os trabalhos das pessoas ocupadas, por unidade da federação, medido pelo IBGE por meio da PNAD Contínua para o estado de Pernambuco em 2020 foi de R\$ 1.793,75. Verificou-se que embora Pernambuco tenha ocupado a 21ª posição no ranking nacional, ficando abaixo da média nacional, de R\$ 2.212,59, o rendimento médio real habitual é superior à média da Região Nordeste, que foi de R\$ 1.704,25.
- No tocante ao saneamento, observa-se que o nível de atendimento total de água a nível nacional foi de 83,7%, enquanto o índice de atendimento urbano de água foi de 92,9%. Quanto ao índice médio de atendimento urbano por rede de água, Pernambuco apresentou valores acima de 90%. Já em relação ao índice de atendimento urbano de esgoto, observou-se que Pernambuco se encontrou na faixa de 20 a 40% de atendimento, em conjunto os estados de Rio Grande do Sul, Tocantins, Ceará, Sergipe, Rio Grande do Norte, Alagoas, Santa Catarina e Piauí.
- Com relação à **movimentação de cargas portuárias** por contêineres, Pernambuco se posicionou na 7ª colocação no país ao final de 2020, tendo permanecido à frente de todos os demais estados na Região Nordeste. A

movimentação do estado em 2020 foi superior à verificada no ano anterior em 6,59 % em carga total e 3,63% quando considerada apenas a movimentação em contêineres.

- No que tange a **cargas aeroportuárias**, o estado ostentou a quarta posição entre os estados da federação, se posicionando atrás apenas dos estados de São Paulo, Amazonas e Rio de Janeiro e, não obstante a pandemia SARS-COVID-19, a perda havida no estado culminou sendo a menos agressiva no cotejo entre os estados do Nordeste.
- Já no que concerne ao **transporte de passageiros pelo meio aeroviário**, o estado deteve a quinta maior movimentação do país, atrás apenas dos estados de SP, RJ, MG e do DF. O decréscimo do estado, causado pelos efeitos da pandemia SARS COVID19, sobretudo entre os meses de março /2020 e agosto/2020, foi igualmente, o menos agressivo na Região Nordeste.

2. Gestão Administrativa

No que tange à **Gestão Administrativa**, relativamente ao crescimento da relação entre o número de contratações temporárias e de servidores efetivos, a justificativa do Governo do Estado que o “acréscimo no quantitativo dos contratos temporários se concentrou predominantemente na Secretaria de Saúde e na Universidade de Pernambuco, em decorrência da necessidade de enfrentamento da pandemia de Covid-19” coaduna-se com a ressalva constante do próprio R.A., no sentido de que a expectativa era, efetivamente, de aumento de contratações temporárias em face de aumento da demanda por serviços de saúde provocado pela pandemia de covid-19. Nos exercícios de 2016 a 2019, essa relação entre contratados temporariamente e servidores efetivos se manteve relativamente estável, por volta de 23%, elevando-se para 25,9% em 2020.

Quanto à concentração de 96,33% dos cargos vagos em apenas cinco órgãos (Secretarias de Educação e Esportes, de Defesa Social e de Saúde, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros), o Governo do Estado aduz que a Câmara de Política de Pessoal - CPP/SAD atendeu à solicitação da Secretaria de Educação e Esportes - SEE e autorizou a realização de novo concurso público para o Quadro Permanente de Pessoal da SEE com vistas ao preenchimento de 4.118 vagas para cargos efetivos voltadas à reposição da força de trabalho na área administrativa e na docência, até o final do ano de 2022; que os cargos previstos nas normas de criação dos diversos órgãos não foram amparados na real necessidade do órgão por ocasião da concepção da legislação, mas no intuito de criar o amparo legal para a eventual ampliação da Rede Estadual de Ensino, caso houvesse necessidade; que foi criada, por meio da Portaria Conjunta SAD/SEE nº 094/2021, publicada no DOE em 21/12/2021, Comissão para reformulação do Plano de Cargos e Carreiras da SEE, com a participação de representantes das Secretarias de Administração e Educação e Esportes, assim como do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco – SINTEPE.

Neste ponto, o Governo do Estado remete suas considerações ao Achado n.º 52, também relacionado ao tema, no qual aduz que foi mantida a tendência de queda

do número de professores contratados temporariamente; reitera que caberia a aplicação ao caso da Lei Estadual n.º 14.547/2011, e não da Lei Federal nº 8.745/93, cabendo ao Estado “estabelecer o percentual que seja compatível com a sua realidade” e, nesta senda, destaca a alteração da referida norma por meio Lei Estadual nº 16.772/2019, a qual passou a admitir contratações temporárias para o atendimento de situações como as decorrentes de reestruturação da rede de ensino, atendimento a pessoas com deficiência e a estudantes em cumprimento de medida socioeducativa, falta de professor em razão de vacância do cargo, afastamento ou licença, entre outros.

Prosseguindo com suas considerações, o Governo de Estado afirma que referida alteração normativa, de acordo com a redação conferida ao § 5º, inserido ao art. 2º da Lei Estadual n.º 14.547/2011, estabeleceu o limite de 30% para o número total de professores contratados temporariamente face ao total de docentes efetivos, desde que não se enquadrem nas condições estabelecidas no § 4º (isto é, das contratações temporárias de professor substituto destinadas a suprir vacâncias, afastamentos ou licenças, e designação para composição de equipe gestora). Com isso, entende o Governo do Estado estarem as contratações temporárias da SEE revestidas do devido amparo legal. Também ressalta o esforço em reduzir gradativamente o número de professores substitutos por meio da nomeação de 4.900 (quatro mil e novecentos) candidatos, aprovados em concurso público realizado em 2015.

Apesar de ter sido promovida alteração normativa da Lei Estadual n.º 14.547/2011, estabelecendo-se um limite de 30% para contratações temporárias de professores (alteração esta promovida pela Lei Estadual n.º 16.772/2019), conforme argumentou o Governo do Estado em suas considerações, observo que a norma modificadora contém aparente erro material, porquanto aplica referido limite à contratação temporária de professores e pesquisadores visitantes **estrangeiros** (inciso IV do art. 2º da Lei Estadual n.º 14.547/2011), quando, de fato, se fizermos um paralelo com o disposto na Lei Federal nº 8.745/93, art. 2º, § 2º, que trata do mesmo assunto (e tem semelhante redação) deveria aplicar o limite de 30% à admissão de professor substituto e professor visitante, estipulada no inciso III da norma alterada.

Desse modo, tenho como pertinente expedir recomendação ao Governo do Estado no sentido de revisar a alteração promovida pela Lei Estadual n.º 16.772/2019, que estabeleceu o limite de 30% para a contratação temporária de professores, adotando as medidas necessárias para a correção de possível erro material na redação do § 5º, que deveria, como disse, fazer referência ao inciso III do caput, e não ao inciso IV.

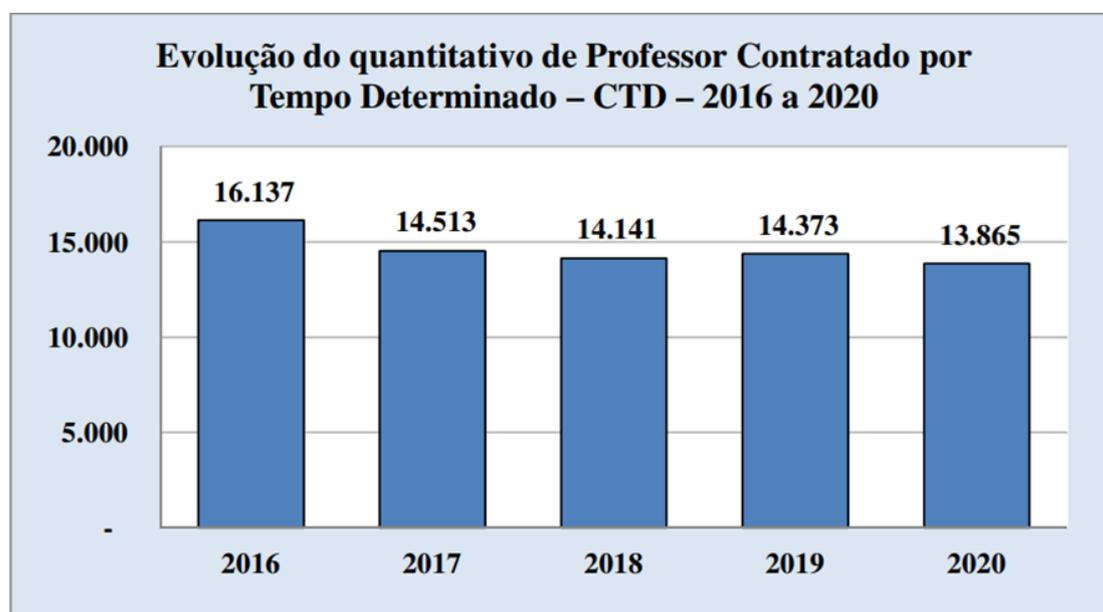
De qualquer sorte, cabe pontuar que o Governo do Estado não apresentou evidências de que o atual quantitativo desse tipo de contrato se enquadra no limite estabelecido pelo normativo.

Esclareço.

De acordo com dados constantes no R.A., o total de professores efetivos da rede estadual foi de 17.365 (R.A., pág. 267); portanto, o número de professores

contratados temporariamente não poderia ultrapassar 5.200 (30% de 17.365). Contudo, o total de professores contratados temporariamente na Secretaria de Educação e Esportes foi de 13.865 (R.A., pág. 268) em 2020. Há, portanto, um aparente excedente de 8.665 professores contratados temporariamente, o qual, de acordo com a alteração promovida pela Lei Estadual nº 16.772/2019, teria que se destinar a suprir vacâncias, afastamentos ou licenças e à designação para composição de equipe gestora, já que este tipo de contratação temporária não é computado para a aferição do limite de 30% em tela. Tal fato não restou demonstrado.

Há de se considerar, porém, a gradativa e constante redução do quantitativo de professores contratados temporariamente ao longo dos últimos 05 (cinco) anos, conforme ilustra o gráfico a seguir, extraído do R.A., evidenciando que o estado está envidando esforços no sentido de, gradualmente, substituir os contratados temporariamente por candidatos aprovados em concurso:



Por fim, entendo não ser aplicável a recomendação relacionada ao tema (recomendação n.º 19), feita ao final do R.A., no sentido de observar o disposto na Lei Federal nº 8.745/1993 atualizada, que estabelece o teto, para contratação de professores substitutos e visitantes, de 20% do total de docentes efetivos em exercício, em face da autonomia dos entes da federação para legislar em matéria administrativa, conjugada ao fato de, a partir do exercício de 2019, a Lei Estadual n.º 16.772/2019 ter estabelecido limite para o número total de professores substitutos face ao total de docentes efetivos no âmbito da administração pública estadual.

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.

No que se refere a alterações no PPA, sem que sejam feitas referências aos produtos e as metas de cada nova ação, o Governo do Estado afirma que estão sendo implantados ajustes no processo, a fim de incluir os atributos da ação e suas subações, nas leis autorizativas de créditos especiais, em atenção à recomendação do TCE. Cita a Lei nº 17.478, de 10 de novembro de 2021, que traz informações acerca da meta física, produto e regionalização de uma nova ação incluída na LOA e PPA.

O exemplo citado (Lei nº 17.478/21) alberga apenas as informações relativas à LOA, mas não ao PPA, pelo que entendo pertinente recomendar ao Governo do Estado continuar envidando esforços no sentido de, 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 à definição de serem prioritários ou não (recomendação nº 01 do R.A.).

No que diz respeito às **normas de abertura de créditos suplementares ao PPA**, sem que seja feita referência à alteração das metas anteriormente acordadas (achado 7), o Governo do Estado informa que se encontra em fase de formulação de escopo as adaptações necessárias no sistema e-fisco, ressaltando que “em 2021, foi solicitada à Secretaria da Fazenda, órgão responsável pela gestão do sistema, a implantação desse módulo, sem contudo, definir cronograma, em face do “grande número de solicitações e demandas de melhorias para o sistema”.

É importante que o Governo do Estado dê continuidade aos esforços de melhorias que vêm sendo implantadas no e-fisco, uma vez que existindo metas definidas no PPA, quando da edição de créditos adicionais, há necessidade de referendar nos textos legais a atualização ou não das referidas metas, pois os reforços de dotação ou anulações ocorridas em um exercício financeiro impactarão a meta alcançada, ou, se não, evidenciarão aumento ou diminuição nos custos das ações, como bem pontuou a equipe técnica no R.A.

Quanto à existência de metas que não possuem a mesma natureza nas subações de uma mesma ação constante do PPA, impossibilitando sua agregação (achado 8), o Governo do Estado afirma que vem envidando esforços para aumentar o índice de ações compostas por subações com o mesmo atributo de produto /unidade, de modo a minimizar o ocorrido. Neste sentido, afirma que no intervalo dos exercícios de 2020 a 2022 esse índice passou de 71% para 92%.

É importante que, neste caso, o Governo do Estado também dê continuidade aos esforços de melhoria que vêm sendo implantadas em seu processo de planejamento. Em que pese a melhoria verificada, apontada pelo Governo do Estado, cabe recomendar que sejam mantidos os esforços de “definir metas nas subações de uma mesma ação, constantes do PPA, que possuam produtos que possam ser agregados” (recomendação n.º 02 do R.A.).

No que se refere ao achado 09 (que trata da necessidade de criação, no PPA, de 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 da aplicação dos recursos públicos, indicadores estes ausentes no PPA 2020 - 2023), o Governo de Pernambuco, por meio da Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, informa que, em face da ausência de lei complementar a regular a matéria, a prática de adotar indicadores de programa no PPA não é unânime entre os entes da Federação e que, no caso de Pernambuco, é adotada metodologia própria de aferição de indicadores, com suporte no Modelo de Gestão “Todos por Pernambuco”, estabelecido por meio da Lei Complementar n.º 141/09, por meio do qual a vinculação de indicadores aos programas se dá mediante o atrelamento destes aos objetivos estratégicos do Governo, estes sim aferidos por indicadores voltados à eficácia, eficiência ou efetividade da ação governamental.

O Governo do Estado referencia, por fim, o RGS (Relatório de Gestão Social – publicado a cada quadrimestre) e o RAG (Relatório Anual de Gestão), instituídos pela referida LC n.º 141/09, em que são analisadas as ações governamentais através de indicadores.

Como se constata a partir dos esclarecimentos prestados pelo Governo do Estado, de fato, não foram adotados indicadores para aferição dos programas constantes do PPA 2020-2023, havendo entres estes (programas e indicadores) apenas uma vinculação indireta, pelo atrelamento dos programas com os objetivos estratégicos, estes sim, aferidos por indicadores. Tomando como exemplo o do objetivo estratégico “Pacto pela Educação”, o Governo do Estado escolheu os seguintes indicadores:

- Notas do IDEB/Anos Iniciais
- Nota do IDEB /Anos Finais do Ensino Fundamental
- Notas do IDEB/Ensino Médio
- Notas do IDEPE/Anos Iniciais
- Notas do IDEPE/Anos Finais
- Notas do IDEPE/Ensino Médio
- Taxa de Distorção Idade-Série no Ensino Médio

Tais indicadores (todos de resultado, porquanto expressam o fim último da intervenção pública frente ao público-alvo), em que pese sua relevância para avaliação do sucesso ou fracasso da política pública, são de baixa especificidade. Como é consabido, para alcançar o objetivo de “assegurar a educação pública de qualidade, com ênfase no regime integral, em todos os níveis, garantindo a equidade da rede escolar, com foco na atuação conjunta com os municípios”, conforme assentado no PPA estadual, é necessária uma miríade de ações: valorização e qualificação dos profissionais da educação, infraestrutura escolar, material didático, alimentação escolar, transporte escolar etc., o que torna desejável a existência de indicadores mais específicos, que permitam a mensuração de desempenho dos diversos programas em relação à meta declarada.

Portanto, nada obstante a importância de indicadores vinculados aos objetivos estratégicos, é inegável o ganho que os indicadores de programa proporcionam para a aferição de desempenho dos programas que integram o PPA e

planejamento das políticas públicas, bem como para o controle social, vez que, à medida em que a opinião pública é conscientizada sobre a baixa ou a alta efetividade das ações governamentais, eleva-se o grau de responsabilização da classe política no sentido da tomada de decisões que se coadunem com a maior eficiência alocativa apurada com base em indicadores de desempenho^[1].

Neste sentido, tenho como pertinente a sugestão de recomendação apresentada no R.A. quanto ao tema, no sentido de “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”.

No que atine ao anexo dos riscos fiscais, entendo assistir razão ao Governo do Estado, porquanto o conteúdo do achado n.º 10 é eminentemente informativo, não dando suporte à recomendação correspondente (recomendação n.º 4 do R. A.).

Quanto às deficiências na memória e da metodologia de cálculo que justifiquem os resultados das metas fiscais pretendidos (achado n.º 11), depois de enfatizar os avanços já obtidos na elaboração do Anexo das Metas Fiscais, o Governo do Estado se comprometeu a “estudar maneiras de aprimorar ainda mais a memória de cálculo e sua explicitação e a menção aos instrumentos normativos mais atualizados disponíveis”. O achado em questão não tem recomendação correspondente.

Quanto ao achado n.º 12, assiste razão ao Governo do Estado. A metodologia prescrita no Manual de Demonstrativos Fiscais estabelece que o resultado nominal deve ser calculado conforme metodologia “acima da linha”, a partir do resultado primário, adicionando-se a este o resultado da conta de juros (juros ativos menos juros passivos). Destarte, a sugestão de recomendação n.º 05 do R. A. não é aplicável.

No que diz respeito ao achado n.º 13, o Governo do Estado aduz que a norma apenas faculta, mas não obriga, o abatimento das despesas do Projeto Piloto de Investimentos (PPI) do cálculo do resultado primário, e que, neste diapasão, tal faculdade não foi utilizada, de modo que “os valores correspondentes à Programação Piloto de Investimento (PPI) foram considerados nas despesas primárias e subtraídas junto com as demais despesas do montante das receitas primárias, quando da apuração do resultado primário”.

Ainda que a faculdade constante da LDO não tenha sido utilizada, é pertinente a recomendação n.º 06 do R.A., no sentido de que deve ser excluído 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.

A respeito do achado n.º 15 – abertura de créditos adicionais utilizando, como recursos, fonte diferente daquela cuja dotação se tenha anulado, nomeadamente

das fontes 0101 (recursos ordinários) e 0271 (Recursos Ordinários do Fundo Estadual de Saúde – FES-PE), o Governo do Estado ressalta que a fonte 0101 registra receitas não vinculadas, próprias, decorrentes da competência estadual, e, por tanto, absorve a grande maioria dos gastos não discricionários do estado; contudo, “em linha com os entendimentos mantidos com o Tribunal de Contas, vem realizando outras medidas para amenizar o esforço da fonte 0101, como por exemplo, uma melhor distribuição da despesa por fonte”. Cita, como exemplo, a utilização das fontes 0119 e 0116, as quais contribuem com o mesmo objetivo relacionado à fonte 0101. Acrescenta ainda que a fonte 101 vem sofrendo acréscimo reduzido nos orçamentos mais recentes, quando comparada ao crescimento de sua receita, tendo revertido um déficit dessa fonte de R\$ 3.031.863.485,13, verificado em 2015 para um superávit de R\$ 575.837.882,65 verificado em 2021.

Verifico que o Governo do Estado vem empreendendo esforços no sentido de mitigar a desconformidade apontada, vez que esta, se não minorada, pode ensejar aumento de dotações em fontes de recursos cuja previsão de receita não poderá dar suporte. Neste sentido, vejo como pertinente a recomendação n.º 07 do R.A.

No que se refere ao achado n.º 16, relativo à não divulgação, no Portal da Transparência, dos valores relativos à renúncia de receita de ICMS, o Governo do Estado informa que está em desenvolvimento um painel interativo, intitulado “Benefícios Fiscais, com previsão de publicação no segundo semestre de 2022. Em face de não haver comprovação de que tal painel haja de fato sido posto à disposição do público, tenho como pertinente a recomendação n.º 09 do R.A.

No que atine ao achado 17 – classificação orçamentária de transferências meramente à PERPART, o Governo do Estado argumenta que o aporte de recursos para o cumprimento da obrigação pecuniária incorporada da extinta Cohab-PE, em conformidade com a autorização de aumento de capital prevista nas Leis n.º 14.628, de 18 de abril de 2012, e n.º 16.406, de 27 de agosto de 2018, seria realizado na forma de inversões financeiras à empresa, e destinada à amortização do principal da dívida.

O tema exposto não é novo nos relatórios de auditoria acerca das contas do governador, tendo sido apontado na análise das contas dos exercícios de 2017 e 2018, por exemplo. No exercício de 2017, o Governo do Estado argumentou que “medidas vêm sendo envidadas no âmbito da Câmara de Programação Financeira do Estado (CPF) para a Transferência de titularidade dessa dívida diretamente para a Unidade Gestora dos Encargos Gerais do Tesouro Estadual, o que envolverá edição de lei própria e deverá eliminar a operação através da SAD”.

Entretanto, a recomendação correspondente, de não classificar como inversões financeiras, as transferências realizadas pela SAD para a PERPART objetivando amortização de dívida do estado referente a extinta Cohab-PE foi considerada “não implementada” no monitoramento das recomendações, ao final do R.A. relativo ao exercício ora analisado (item 13), razão pela qual a recomendação n.º 10 do R.A. ainda se faz pertinente.

No que se refere à utilização dos recursos do FECEP (Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza, criado pela Lei Estadual n.º 13.523/2004), nas funções orçamentárias Educação, Saúde e Assistência Social, a área técnica pontua que essa possibilidade foi incluída por meio do art. 1.º da Lei Estadual n.º 15.922/2016; contudo, de acordo com o entendimento exarado no R.A., a aplicação em tais funções deveria guardar consonância com o objetivo primordial do Fundo, qual seja, o de destinar recursos para programas de relevante interesse social, voltados para o combate à pobreza no estado de Pernambuco; entretanto, ainda segundo o entendimento da auditoria, isso não teria se verificado em alguns casos, nos quais foram aplicados recursos do referido Fundo, por exemplo, na garantia de oferta de procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar e no Programa Atitude (de combate às drogas) – (achado n.º 18).

O Governo do Estado afirma que, ao prever, expressamente, no rol de aplicações do FECEP, “a cobertura de despesas nas funções de Educação, Saúde e Assistência Social, pretendeu o legislador fortalecer o combate à pobreza no Estado de Pernambuco de forma ampla e universal, portanto, atender ao propósito do Fundo”. Cita o relatório de Desenvolvimento Humano de 2010, segundo o qual “as dimensões da pobreza vão muito para além de rendimentos inadequados, abrangendo a saúde e a nutrição deficientes, um baixo nível de educação e competências, meios de subsistência inadequados, más condições de habitação, exclusão social e falta de participação”, de maneira que, “afetando pessoas no mundo inteiro [...], a pobreza é multifacetada, e, por isso, multidimensional”; cita exemplos de leis estaduais que também preveem “no rol de aplicação dos recursos [do fundo de combate à pobreza] em ações de saúde, educação e assistência social”; aduz ainda que o art. 2º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e estabelece a integração de políticas setoriais como forma de enfrentamento à pobreza (art. 2.º, parágrafo único).

No que se refere às ações de assistência social oferecidas aos usuários de drogas, prossegue afirmando que possuem finalidade aderente à alínea “e” do § 1º do art. 2º da Lei nº 12.523/2003, “particularmente por figurar como uma das ações de combate à pobreza definidas no Plano Plurianual do Estado”. Frisa também que a aplicação dos recursos do fundo foi direcionada, em sua maioria, para procedimentos, hospitalar e ambulatorial, oferecidos à população pelo Sistema Único de Saúde (SUS), ou seja, os recursos foram em ações que fortalecem o acesso à saúde à população através do SUS, cuja maior parcela de usuários é o público-alvo das ações do FECEP” e que as ações voltadas à assistência aos usuários de drogas contribuem para o combate à pobreza.

Em que pese o Governo do Estado afirmar que, ao prestar assistência aos usuários de drogas, estaria combatendo a pobreza, não explica como estabeleceu essa relação de causalidade, nem cita qualquer estudo que estabeleça relação entre renda e uso de drogas. A questão da renda e sua relação com o uso de drogas está longe de ser simples, pois existem muitos fatores que podem influenciar a relação entre renda e o uso de drogas, como o contexto social, cultural, familiar e individual.

De acordo com o Relatório Mundial sobre Drogas 2022 do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), cerca de 284 milhões de pessoas – na faixa etária entre 15 e 64 anos – usaram drogas em 2020, 26% a mais do que dez anos antes. Os jovens estariam usando mais drogas, com níveis de uso em muitos países superiores aos da geração anterior. No entanto, o relatório não apresenta uma análise específica sobre a correlação entre renda e o uso de drogas no mundo.

No Brasil, os dados oficiais sobre drogas são disponibilizados pelo Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas (OBID), órgão ligado à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD), unidade do Ministério da Justiça e Segurança Pública. No site do OBID, é possível acessar dados sobre os diferentes estados e regiões brasileiras, por tipo de droga e, também, com recortes por grupos específicos (idade, gênero, escolaridade etc.). No entanto, também não há uma análise direta sobre a correlação entre renda e o uso de drogas no país.

Por seu turno, o Governo do Estado não esclareceu como a aplicação de recursos do FECEP em ações de saúde de média e alta complexidade contribuiriam para o combate à pobreza, objetivo primordial da institucionalização do referido Fundo (Lei Estadual n.º 13.523/2003 art. 1.º).

Não se discute a importância das áreas aqui tratadas (saúde e combate ao uso de drogas), nem o permissivo da Lei Estadual n.º 15.922/2016, quanto à possibilidade de aplicação dos recursos do FECEP em ações nas funções orçamentárias Educação, Saúde e Assistência Social, em face da complementaridade entre estas áreas e o combate à pobreza; contudo, tais aplicações devem guardar consonância com a finalidade precípua do fundo, de forma a não desvirtuar a razão de sua criação (a de destinar recursos para programas de relevante interesse social, voltados para o combate à pobreza no estado de Pernambuco, a exemplo de programas de transferência de renda, de incentivo à empregabilidade, fomento a certas atividades econômicas, como a pecuária e fortalecimento da agricultura familiar).

Também é preciso levar em consideração que as áreas de saúde, educação e assistência social dispõem de recursos próprios e fundos específicos para o atingimento de suas próprias finalidades. Se os recursos destinados a essas áreas não são suficientes, como alegou o Governo do Estado, entendo não ser o uso de recursos do fundo de combate à pobreza a melhor forma de resolver esse problema, que, aliás, é comum a todas as esferas governamentais.

Neste sentido, entendo como pertinente a recomendação n.º 11 do R.A., qual seja, de não utilizar os recursos do FECEP de forma generalizada em ações de saúde, educação e assistência social sem consonância com o objetivo do fundo, que é o combate à pobreza.

Quanto ao achado n.º 19, relativo ao pagamento de precatórios, e sua respectiva recomendação (“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), verifico que, em que pese algumas divergências de saldo apontadas pela área técnica, o valor transferido para pagamento de precatórios no exercício de 2020, de acordo com o R.A. (de R\$ 153.054.611,23) supera o valor anual que seria devido para quitação do estoque de precatórios até o final do exercício de 2024 (de R\$ 152.317.947,63), mesmo considerando os ajustes nos saldos propostos pela própria área técnica desta Corte.

Além disso, o Governo do Estado afirma ainda que, de acordo com o Plano Anual de Pagamento de Precatórios previsto para o exercício de 2022, “o estoque de Precatórios do Regime Especial informado pelos Tribunais já apresentou 97,24% do seu saldo no passivo circulante (com vencimento em até 365 dias) no Balanço Geral em 2021, indicando que os recursos a serem aportados na Conta Especial em 2022 provavelmente serão suficientes à quitação quase integral do estoque de precatórios”. Tal fato já representaria, caso se confirme a previsão, uma antecipação não só em relação à regra vigente em 2020, estabelecida pela EC 99 /2017, como, mais ainda, em relação à novel regra vigente a partir da edição da EC n.º 109/2021, a qual estendeu o prazo para a quitação do saldo de precatórios no Regime Especial até o ano de 2029. Neste sentido, entendo não aplicável a Recomendação n.º 12, sugerida ao final do R.A.

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 447 (doc. 45), a Dívida Consolidada Líquida correspondeu ao percentual de 48,06% da RCL, respeitando, portanto, o limite imposto pela Resolução n.º 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 2020 (R\$ 204.681.416,88) situou-se no patamar de 0,68% da RCL, também abaixo do limite máximo conferido ao Estado pela Resolução n.º 43/2011, que é de 16% da sua Receita Corrente Líquida.

Os limites de Despesa Total com Pessoal (54,87% da RCL), de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde (16,58%) e de aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério (83,11%) também foram observados, ressaltando-se, quanto aos limites constitucionais, apenas o **limite dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino**, que será objeto de análise em ponto específico deste voto, conforme quadro abaixo (informações retiradas do Relatório Técnico à página 47):

LIMITES: LRF/RESOLUÇÃO DO SENADO E CONSTITUCIONAIS				
Itens	Valor	% comprometimento 3º quad/2019	Limites LRF	
Despesa com Pessoal Líquida: ⁽²⁾	(em Reais) ⁽²⁾	% DP/RCL	Geral	Prudencial
Total	14.908.992.381,66	54,87%	60,00%	57,00%
Poder Legislativo	643.499.198,90	2,37%	3,00% ¹	2,85%
<i>Assembleia Legislativa</i>	<i>327.876.354,41</i>	<i>1,21%</i>	<i>1,44%</i>	<i>1,37%</i>
<i>Tribunal de Contas</i>	<i>315.622.844,49</i>	<i>1,16%</i>	<i>1,56%</i>	<i>1,48%</i>
Tribunal de Justiça	1.390.842.300,20	5,12%	6,00%	5,70%
Ministério Público	426.629.507,55	1,57%	2,00%	1,90%
Poder Executivo	12.443.181.000,00	45,80%	49,00%	46,55%
Dívida:	(em Reais)	% Dívida/RCL	Limites LRF/Resol. Senado nº 43/2001	
Dívida Consolidada Líquida	13.081.473.274,29	48,06%	200 % da RCL	
Operações de Crédito	204.681.416,88	0,68%	16 % da RCL	
Garantias	0,00	0%	22% da RCL	
Antecipação de Receita Orçamentária – ARO	0,00	0%	7% da RCL	
Educação e Saúde: ⁽³⁾	(em Reais) ⁽³⁾	% aplicado ⁽³⁾	Limites Constitucionais	
Educação (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino)	4.863.276.901,78	21,99%	25%	
FUNDEB (aplicação)	2.243.470.600,45	-		
Remuneração de Magistério ⁽⁴⁾	1.819.798.702,64	83,11%	60%	
Saúde (Ações e Serviços Públicos)	3.666.190.815,77	16,58%	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 2020, 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, com a melhoria de diversos indicadores, corroborado pela obediência aos limites legais relativos aos gastos com pessoal e também às despesas obrigatórias em saúde, conforme se pode verificar no Quadro Resumo do Cumprimento dos Limites Constitucionais (acima transcrito).

No que tange aos achados de n.º 21 e 22, que se referem à aplicação do caráter orçamentário às transferências financeiras internas no Governo para fins de cobertura do déficit previdenciário estadual, contabilizando tal despesa como Dotação Orçamentária Específica (DOE), esta Corte, em resposta à consulta formulada pela Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (processo TC n.º 1503323-5), exarou o Acórdão TC n.º 938/2015, no qual admite, por força de definição legal do inciso XV do art. 4º da LC estadual nº 28/2000, o tratamento orçamentário da referida transferência, mas propõe a adequação da norma estadual ao critério nacional, seguindo o modelo previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, isto é, que o Estado passasse a lhe conferir tratamento extraorçamentário.

Referida recomendação foi reforçada por outra, constante na Prestação de Contas de Governo do Estado, relativa ao exercício de 2018 (Processo TC n.º 19100416-9), cuja relatoria coube ao Exmo. Conselheiro Carlos Neves, lavrada nos seguintes termos:

15. Conforme o item II do Acórdão T.C. no 0938/15, 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.

Quanto ao tema, verifiquei que, em data posterior ao envio das justificativas pelo Governo do Estado, o referido dispositivo da LC nº 28/2000 foi alterado pelo artigo 1.º da LC nº 511, de 13 de dezembro de 2022, passando-se a denominar a mencionada despesa como “Cobertura de Insuficiências Financeiras”, promovendo-se a mudança na sua natureza, com vistas a “adequar a legislação estadual às alterações promovidas no Regime Próprio Previdenciário dos servidores públicos, em nível constitucional e às determinações do Sistema de Contabilidade Federal”, pelo que tenho como não mais aplicável a sugestão de recomendação n.º 13 do Relatório de Auditoria.

Um problema recorrente das contas estaduais, inclusive identificado em exercícios anteriores, refere-se às despesas de exercícios anteriores (achado n.º 24).

Conforme relata a auditoria, foi inscrito em Restos a Pagar o montante de R\$ 728 milhões, ao qual se juntaram outros R\$ 175 milhões provenientes de exercícios anteriores, totalizando no estoque de Restos a Pagar, ao final de 2020, independentemente do primeiro ano de inscrição, o valor de R\$ 903 milhões.

Destaca a auditoria que tal montante (R\$ 903 milhões), 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 /2021 e maio/2021, um volume de R\$ 733,9 milhões de DEA em meio aos quais foram identificados, por amostragem, cerca de R\$ 70 milhões que deveriam ter também constituído os Restos a Pagar de 2020 (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, cabe a recomendação realizada pela auditoria (recomendação n.º 14).

5. Gestão Fiscal

Quanto à **Gestão Fiscal**, frise-se as constatações importantes da auditoria (achados 33 e 34): **Cumprimento, pelo Estado, dos limites legais referentes:** à Dívida Consolidada Líquida (DCL), que alcançou montante correspondente a 48,06% da sua Receita Corrente Líquida (ante o limite máximo de 200%), um recuo significativo em relação aos 52,32% verificados no exercício de 2019; às operações de crédito (0,68% da RCL, ante o limite de 16%); aos pagamentos anuais de amortizações e encargos (4,70% da RCL, ante o limite de 11,50%); e às garantias e contragarantias oferecidas pelo Estado (0,00% da RCL, ante o limite de 22%).

Do mesmo modo, quanto ao Resultado Primário, **o Estado cumpriu a meta estabelecida na LDO estadual, que definiu um superávit de R\$ 702,78 milhões, tendo alcançado, contudo, um superávit de R\$ 2,056 bilhões.**

Também houve **cumprimento**, em relação às metas definidas no **Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF)**, tendo o Estado atendido todas as seis metas definidas pela União, a saber: a que limita a relação entre a dívida consolidada e a receita corrente líquida (meta 1), a do resultado primário (meta 2), a que limita as despesas com funcionalismo público (meta 3), a que requer montante mínimo de arrecadação própria (meta 4), a meta relativa à gestão pública (meta 5) e disponibilidade de caixa líquida positiva para recursos não vinculados (meta 6).

Quanto à Receita Corrente Líquida, observou-se um incremento, em relação ao exercício de 2019, da ordem de 7,49% em termos nominais e de 2,97% em termos reais, alcançando a cifra de R\$ 25,35 bilhões. Tal aumento deveu-se, em grande medida, às Receitas de Transferências Correntes vindas da União (cerca de R\$ 2,49 bilhões), as quais, em razão do cenário de pandemia SARS COVID-19, compensaram o efeito da redução nos demais subgrupos de receita, inclusive das tributárias.

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 **54,86% da RCL estadual** (ante os 56,11% do exercício anterior), abaixo, portanto, do referencial de 60% previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal LRF (art. 19, inciso II). Neste sentido, reporta a auditoria que “houve continuidade do recuo do percentual de comprometimento da RCL Ajustada, deflagrada no ano de 2018, vez que, ao final de 2017, o percentual de representatividade havia alcançado 58,46% da mesma RCL Ajustada”.

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 45,80% da RCL estadual, sendo ponto de controvérsia, posto que duas despesas, entendidas pela auditoria como computáveis no cálculo da DTP, deixaram de integrá-lo, assim como ocorreu nos exercícios de 2017, 2018 e 2019 (Processos TCE-PE n.º 18100002-7, 19100416-9 e 20100524-4, respectivamente

– 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** (no valor estimado de **R\$ 553,98 milhões**); e (2) as **despesas com pagamentos a plantonistas** em hospitais estaduais públicos sob administração direta do Estado (no valor de **R\$ 113,26 milhões**) – achado n.º 36.

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 de 45,80 para 48,26% da RCL**, ainda, portanto, **dentro do limite geral** que lhe é atribuído pela LRF (49% da RCL).

Quanto à primeira despesa (**remunerações de profissionais de saúde que estão em atuação em hospitais públicos submetidos a contratos de gestão ante Organizações Sociais**), cabe ressaltar que recentemente o Pleno do Tribunal de Contas julgou o Processo TC nº 1301713-5, Recurso Ordinário interposto pela PGE contra o Acórdão T.C. n.º 069/2013 (relativo às contas de Governador, exercício de 2013), tendo sido deliberado que os gastos com saúde, através de transferências às OS, **não devem** ser computados no gasto de pessoal para fins de limite da LRF.

Tratando da segunda despesa (**profissionais de saúde custeados sob regime de plantão extra**), a área técnica pontua que, diferentemente da relação estabelecida no caso anterior, neste caso o contratante não é Organização Social, mas sim o próprio Estado, e consiste na prática permanente de contratação de profissionais de saúde para o regime de plantões em hospitais sob gestão direta, os quais são denominados, nessa condição, de “**plantonistas**”. Mesmo assim, tais despesas não são incluídas no cálculo das despesas de pessoal, sendo contabilizadas no grupo 3 – Outras Despesas Correntes.

O Governo do Estado informa que a classificação contábil da despesa em tela está respaldada pela **Lei Estadual nº 16.089/17**, que institui sistema de plantões extraordinários e, em seu artigo 2º, prevê a natureza indenizatória para o valor pago a esse título e, em seu art. 4º, estabelece que o credenciamento de plantonistas tratado na lei “não caracteriza substituição de servidor”.

A questão dos plantões também foi recentemente tratada quando da apreciação das contas do Governo do Estado, exercício de 2019, em que esta Corte se posicionou pela expedição de recomendação ao Governo do Estado no sentido de que fosse criado grupo de trabalho para rever todo o arcabouço normativo relacionado ao programa de jornada extra de segurança (tratado no Decreto nº 21.858, de 25 de novembro de 1999) e aos plantões extraordinários (objeto da Lei Estadual nº 16.089/17) convidando o controle externo para participar das discussões, principalmente nas questões remuneratórias e na sua contabilização.

Acrescente-se que, a despeito dos aspectos acima esboçados, deve-se considerar que a DTP do Poder Executivo estadual, mesmo levando em consideração as despesas em discussão nesse item (valores pagos aos profissionais contratados por OSs e despesas com pagamentos a plantonistas em

hospitais estaduais públicos sob administração direta do Estado), alcançou percentual **dentro do limite** estabelecido na LRF (**54,86%** da RCL estadual).

No que se refere à suposta inadequação, quando da operacionalização da desvinculação de receitas do estado, possibilitada pela EC nº 93/2016, sob o temor de que “a recondução de parcelas de recursos desvinculados eventualmente não utilizados ao final do período poderá ser inviabilizada” (achados n.º 38 e 39) tenho assistido razão ao Governo do Estado. A fonte 0101 (“Fonte Tesouro”), para a qual houve a migração das receitas desvinculadas das fontes 0119, 0125, 0152 e 0246, há muito apresenta saldo invertido, sendo tal fato apontado nos relatórios de prestação de contas há vários exercícios (vide ponto 5.2.1 do R.A.); nesta seara, não haveria que se falar em “recondução de parcelas desvinculadas”, porquanto os recursos transferidos são absorvidos pelo déficit. Por conseguinte, resta inaplicável a recomendação n.º 15 sugerida no R.A.

6. Educação

Inicialmente, considero relevante pontuar alguns indicadores relacionados à área do ensino no âmbito estadual. No que se refere à taxa de aprovação, o Estado encontra-se bem posicionado nacionalmente, ocupando a 4.ª melhor posição no ensino fundamental (com uma taxa de 99,8%) e a 3.ª posição no ensino médio (com uma taxa de 99,3%), em 2020. As taxas de reprovação tanto do ensino fundamental quanto do ensino médio são baixas (0,1% e 0,5%, respectivamente), e denotam decréscimo em relação à medição anterior. Oportuno, porém, ressaltar que o resultado positivo desses indicadores, conforme destacado pela auditoria nos achados 44 e 45, possa em parte ser reflexo da “decisão do Governo de não reprovar estudantes da rede estadual no ano de 2020 (exceto nos casos de abandono escolar), por força da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 – Covid-19”. Em relação à taxa de abandono, Pernambuco possui a 2.ª menor taxa em relação às demais unidades da federação, em relação ao ensino fundamental, e a menor, em relação ao ensino médio.

Numa visão panorâmica, como pontuou a auditoria, “houve uma melhoria geral - acima da média que vinha sendo observada nas transições entre exercícios anteriores, nos indicadores de rendimento relativos ao ano de 2020, especialmente no que tange às taxas de reprovação e abandono escolar”.

No caso do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (de periodicidade bienal), cuja última medição disponível, à época a que se refere a presente prestação de contas, era do exercício de 2019, é possível observar que o desempenho do Estado é melhor no Ensino Médio, em que se encontra na terceira posição quando comparado às demais unidades da federação, e no ensino fundamental (9º ano), em que o Estado se encontra na 7ª posição. Já em relação aos anos iniciais do ensino fundamental, Pernambuco se situa apenas na 19ª posição.

Quando se trata da proficiência (nível de desempenho dos alunos nas disciplinas), medida pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), os

últimos dados disponíveis também são de 2019, tendo em vista que os indicadores de proficiência constituem um dos componentes do IDEB. Os resultados divulgados para o referido ano apontam que, no ensino médio, em língua portuguesa, **apenas 0,93%** dos alunos têm desempenho considerado “**adequado**” e **67,22%** “**insuficiente**”. Em matemática, **apenas 2,34%** têm nível de proficiência considerado “**adequado**”, enquanto **70,7%** dos estudantes têm nível de proficiência considerado “**insuficiente**”.

Passemos aos achados mais relevantes relacionados à área, pontuados no Relatório de Auditoria.

No que se refere ao **achado n.º 42** (“as ações constantes da LOA 2020 informadas pela Secretaria de Educação sobre dotações orçamentárias que foram consignadas para o alcance da Meta 7 do Plano Estadual de Educação – PEE, não têm relação direta com a referida meta nem asseguram a efetividade do atingimento desta, que consiste em **fomentar a qualidade da educação básica no Estado de Pernambuco**”), o Governo do Estado aduz que no relatório anual de indicadores 2020 (anexo II da defesa prévia), apresentado à Assembleia Legislativa, foram demonstradas as metas do PEE e as ações desenvolvidas. Contudo, da leitura do citado documento, não vislumbrei correlação de tais ações com a LOA.

Ainda segundo as justificativas apresentadas, as ações descritas no citado relatório tiveram seu processamento orçamentário e financeiro de acordo com a estrutura programática do quadro 1, do anexo III da peça defensiva, o qual detalharia as ações e subações concernentes à meta 7. O cotejo entre as duas peças revela que diversas ações citadas no relatório anual de indicadores, relacionadas à meta 7 do PEE não encontram correspondente no quadro 1 do anexo III citado. Cito, como exemplos destes casos, ações voltadas à atualização do **currículo de Pernambuco**, o lançamento da **plataforma Educa-PE**, ações de **capacitação do corpo docente**, o **Projeto Escola Legal** e o **Programa Mãe Coruja**, todos estes citados no relatório anual de indicadores, mas sem aparente reflexo da estrutura programática da meta 7 da LOA.

Ademais, não foram apresentadas justificativas para a aparente desconexão entre algumas ações da LOA, citadas no Relatório de Auditoria, e o atingimento dos objetivos da meta 7 do PEE, entre as quais cito: encargos com INSS do pessoal contratado e comissionado da Secretaria de Educação, Encargos com FGTS do pessoal contratado da SEE, Contribuições patronais da SEE ao FUNAFIN e Concessão de vale transporte e auxílio alimentação a servidores da SEE.

Tratando do **achado n.º 43**, o Governo do Estado afirmou que está envidando esforços para evitar o recorrente aparecimento de subações denominadas “outras medidas”, na LOA; acresceu que, em especial atenção ao apontado pelo TCE, na revisão do PPA 2020-2023 (exercício 2022), na etapa de revisão da estrutura programática do orçamento de cada órgão, “foi realizada uma análise mais profunda do funcionamento da Secretaria Estadual de Educação (...) com a intenção principal de sanar a observação exarada pelo TCE, bem como para um melhor alinhamento das metas do Plano Nacional da Educação com a estrutura

programática do órgão, promovendo a transparência na execução dos recursos e na identificação do alcance dos objetivos nacionais estabelecidos”.

Em face do exposto, tenho como pertinente a expedição da recomendação no sentido de que o Governo do Estado mantenha seus esforços de aperfeiçoar a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, em especial da LOA, e o Plano Estadual de Educação, nos termos que dispõe o art. 6.º da Lei Estadual 15.533/2015:

Art. 6.º O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do Estado e dos Municípios serão formulados de maneira a **assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PEE e dos respectivos planos municipais de educação.**

Prosseguindo com a análise da área de Educação, destaca a auditoria, por meio do **achado n.º 48**, que o estado de Pernambuco **não teria cumprido** a aplicação de 25% das receitas decorrentes de impostos e transferências correntes na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE (o Estado teria aplicado o percentual de 21,99% da receita mínima aplicável - RMA); por meio do **achado n.º 52**, que as contratações temporárias na Secretaria de Educação em 2020 representaram 79,84%% do total de professores efetivos em exercício, acima do limite de 20% determinado pela Lei Federal n.º 8.745/1993; e por meio do **achado n.º 53**, que o vencimento-base para os professores contratados por tempo determinado, no valor mensal de R\$ 1.952,29, com carga horária de 200 horas, corresponde a 32,36% a menos que o valor do piso salarial nacional (R\$ 2.886,24 mensais).

A respeito do **limite da aplicação mínima da receita de impostos e de transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (25%)**, a auditoria explica que, do valor informado como aplicado em educação constante no balanço (R\$ 5,976 bilhões) devem ser desconsiderados os montantes de R\$ 1,1 bilhão computado como contribuição complementar da SEE ao FUNAFIN, chamada de DOE - dotação orçamentária específica (que, a rigor, não se trata de despesa orçamentária, e mesmo que admitida, diria respeito a encargo com inativo), bem como R\$ 2,34 milhões que se referem a gastos com fornecimento de alimentação escolar para Educação Integral e Semi-Integral (ação 2310), e outros R\$ 7,07 milhões com o fornecimento de Alimentação Escolar (Ação 4538), totalizando a glosa de R\$ 1,11 bilhões. Com isso, o valor efetivamente aplicado pelo Estado teria sido de R\$ 4,863 bilhões, o que **corresponde a 21,99% da receita mínima aplicável de impostos e de transferências de impostos** (de R\$ 22,108 bilhões).

Em relação à DOE (dotação orçamentária específica, relativa à Contribuição Complementar da Secretaria de Educação ao FUNAFIN), glosa mais significativa feita pela auditoria do montante de gastos com a MDE, o Governo do Estado reconhece que a STN, desde 2011 externara entendimento de que se trata de uma interferência financeira, não acarretando registros orçamentários, entendimento este replicado nas diversas edições do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, e no Manual de Demonstrativos Fiscais –

MDF. Ressalta, porém, que o tratamento orçamentário e o cômputo da DOE como despesa com a MDE se deu, até o exercício de 2020, por força das Leis Complementares Estaduais n.º 28/00, art. 4.º, XV e n.º 43/02, art. 6.º, II.

Quanto ao tema, cabe fazer um retrospecto, vez que o apontamento não é novo, já tendo sido objeto de alguns pronunciamentos no âmbito desta Corte de Contas:

- Em 2015, a Assembleia Legislativa do Estado (ALEPE) formulou consulta através do Processo TCE-PE n.º 1503323-5, do qual resultou o Acórdão TC n.º 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*”.
- Quando da apreciação das Contas do Governo do Estado, exercício 2018, na 1ª Sessão Especial do Pleno realizada em 09/02/2022 (Processo TCE-PE n.º 19100416-9), este Tribunal recomendou a alteração da mencionada legislação estadual no sentido de que a “**Dotação Orçamentária Específica**” passasse a se denominar “**Recursos para Cobertura de Déficit Financeiro**”, a fim de que fosse classificada como despesas extraorçamentárias, recomendação esta em sintonia com o supracitado Acórdão TC n.º 0938/2015.
- Em dezembro de 2022, data esta posterior ao envio das justificativas pelo Governo do Estado aos achados da auditoria da prestação de contas do exercício presentemente analisado, o referido dispositivo da LC n.º 28/2000 foi alterado pelo artigo 1.º da LC n.º 511, de 13 de dezembro de 2022, passando-se a denominar a mencionada despesa como “Cobertura de Insuficiências Financeiras”, promovendo-se a mudança na sua natureza, com vistas a “adequar a legislação estadual às alterações promovidas no Regime Próprio Previdenciário dos servidores públicos, em nível constitucional e às determinações do Sistema de Contabilidade Federal”. Com esta alteração na legislação estadual, restaram atendidas as recomendações desta Corte em relação ao tema.

Em 2019, a Constituição Federal foi modificada pela EC n.º 108/20, tendo sido acrescentado o § 7.º ao art. 212 da CF, o qual passou a vedar o cômputo dos gastos com inativos para fins de atingimento do limite constitucional da educação. Nos termos do art. 4.º da referida EC, os efeitos financeiros desta só deveriam ocorrer a partir de 1.º de janeiro de 2021.

Em face da cronologia dos eventos apresentada, assiste razão à defesa quando aduz que: “*enquanto não ocorreu a modificação dessa Lei Estadual [i.e. da LCE n.º 43/02], e a EC n.º 108/2020 não produziu seus efeitos financeiros, o Estado*

cumpriu o princípio da legalidade ao adotar a forma “orçamentária” na classificação da DOE, conforme previsto na mesma Lei Estadual e no Acórdão T. C. nº 0938/15 mencionado”.

No que refere aos gastos com o Fornecimento de Alimentação Escolar para Educação Integral e Semi-Integral (Ação 2310), e o Fornecimento de Alimentação Escolar (Ação 4538), aponta a auditoria terem sido incluídos gastos que não deveriam ter sido considerados como despesas de MDE, nos valores respectivos de R\$ 2,34 milhões e de R\$ 7,07 milhões.

O Governo do Estado concorda com a auditoria em relação à Ação 2310, no sentido de que devem ser excluídos do demonstrativo da aplicação na MDE o valor de **R\$ 2.341.846,16**. Ressalva, contudo, que o valor de R\$ 244.314,00, relativo à soma dos valores dos itens **33903004** (Gás e Outros Materiais Engarrafados – R\$ 161.508,00) e **33903096** (REFIN/NPCO - Nota de Provisão de Crédito Orçamentário – R\$ 82.806,00), encontrados na ação 2310, já haviam sido deduzidos do total dos gastos com a MDE no Balanço Geral do Estado (doc. 02, págs. 319-320); ocorre que tal dedução teria ocorrido no montante da ação 4535 (sobre a qual tratarei a seguir) e, neste sentido, para evitar uma dupla exclusão, o valor correspondente (R\$ 244.314,00) deve ser computado (somado aos gastos) no ajuste, para chegar-se ao valor correto de aplicação na MDE.

Já no que se refere à Ação 4538, o Governo do Estado considera que o valor de algumas notas de empenho, integrantes das despesas glosadas pela auditoria, por se relacionar à mão de obra de merendeiros, devem ser computadas como aplicação na MDE: R\$ 1.061.511,45 na natureza econômica 33909349 (Indenização/Reembolso por Suspensão Contratual), e R\$ 1.257.607,78 na natureza econômica 33903696 (REFIN / NPCO - Nota de Provisão de Crédito Orçamentário), no montante de R\$ 1.257.607,78. Com isso, o valor a ser desconsiderado na Ação 4538 seria de R\$ 5.004.039,96.

Segundo as considerações apresentadas pelo Governo do Estado, a indicação de que essas despesas se tratava de mão de obra com merendeiros (portanto computáveis como despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, no entendimento desta Corte de Contas), encontrava-se no campo de “observação da solicitação do empenho”, não bastando, para se chegar ao montante correto de aplicação na MDE, a mera filtragem da despesa por sua natureza econômica, como o fizera a auditoria.

Levando em conta tais argumentos, conclui-se que valor aplicado na MDE, após ajustes, foi de R\$ 5.968.989.210,54, correspondente a 26,99% da Receita Mínima Aplicável, restando cumprido assim o art. 212 da Constituição Federal:

Total das Aplicações	R\$ 5.976.090.782,66

(+) Ajuste na Ação 4538 – Fornecimento de Alimentação escolar (valor da ação 2310)	R\$ 244.314,00
(-) Ações não relacionadas à MDE	R\$ 7.345.866,12
(=) Total aplicado, após ajustes	R\$ 5.968.989.210,54
(=) % de aplicação na MDE	26,99%

Sobre as contratações por tempo determinado na Secretaria de Educação em 2020, que, segundo o relatório de auditoria, representaram 79,84% 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 aos exercícios de 2017-2019), tenho que o assunto já foi exaustivamente abordado quando tratei do achado n.º 5, já que os achados estão interrelacionados.

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 32,36% a menos que o valor do piso salarial nacional (R\$ 2.886,24 mensais), o Governo do Estado entende que os contratos temporários firmados para o exercício da função de professor no âmbito da Secretaria de Educação e Esportes “possuem caráter jurídico-administrativo, sob regime de direito público, devidamente regidos pelas Leis Estaduais nº 14.547, de 21.12.2011, DOE 22.12.2011, e alterações posteriores, as quais tratam da matéria especificamente na esfera estadual”, mas que, **a partir de junho/2021**, houve a equiparação dos valores remuneratórios de base, fruto do processo de negociação coletiva junto aos representantes do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco – SINTEPE, de modo que o piso nacional do magistério vem sendo pago também aos professores contratados por tempo determinado desde então.

Quanto a este tema, nada obstante ter o Governo do Estado saneado a situação (a partir de junho de 2021), cabe pontuar que a Lei Federal n.º 11.738/2008, que regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo o “piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica”, define tais profissionais como sendo aqueles que ***“desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional”***.

Por seu turno, a Lei Federal n.º 11.494/2007 (atualizada pela Lei n.º 14.113/2020), que regulamenta o FUNDEB, e destina 60% dos recursos do Fundo para o pagamento dos profissionais do magistério da educação básica, define efetivo “exercício na rede pública” como “atuação efetiva no **desempenho** das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo **associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária**, com o ente governamental que o remunera”.

Portanto, da combinação das duas normas, deflui o entendimento de que é o **desempenho efetivo das atividades de magistério**, associada à regular vinculação do profissional (seja esta de origem estatutária, contratual ou temporária) com o Ente que enseja o pagamento do piso salarial profissional nacional – PSPN. Este, inclusive, é o entendimento desta Corte, externado em sede de consulta, respondida pelo TCE/PE, através do Acórdão 0987/2017 nos autos do Processo TC nº 1721222-4:

PROCESSO TCE-PE Nº 1721222-4 SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 06/09/2017 CONSULTA UNIDADE GESTORA: CÂMARA MUNICIPAL DE IBIRAJUBA INTERESSADO: Sr. ORLANDO CORDEIRO DE OLIVEIRA - PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE IBIRAJUBA RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO ACÓRDÃO T.C. Nº 0987/17

(...) Aos professores contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público é obrigatório o pagamento do piso salarial estipulado pela Lei Federal nº 11.494/2007, o pagamento de férias e de 13º salário;

7. Gestão da Saúde

Neste tópico (**Capítulo 7**, doc. 45, p. 285-328), 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. 498-501).

Cabe, por oportuno, ressaltar que a área técnica não pôde analisar o alcance das metas definidas no Plano Estadual de Saúde - PES, traçadas para o exercício de 2020, uma vez que o Relatório Anual de Gestão – RAG, diferentemente do que ocorrera em exercícios anteriores, não fora disponibilizado no sítio eletrônico da Secretaria Estadual de Saúde -SES.

Na **Gestão da Saúde**, não obstante ter havido aplicação do mínimo constitucional em ações e serviços públicos de saúde (16,58%), merecem destaques alguns achados relativos a essa área:

Com relação às arboviroses, especialmente transmitidas pelo mosquito *Aedes aegypti*, foi observada uma redução em 2020 no número de casos prováveis de dengue (diminuição de 16.901 casos em relação ao ano de 2019) e no número de casos prováveis do vírus Zika (247 casos contra 403 em 2019); em contraponto, foi registrado um aumento de 2.300 casos de Chikungunya (**achado n.º 55**).

Em relação ao vírus da chikungunya, o Governo do Estado reconhece ter havido “um incremento de 73,7% no número dos casos prováveis em relação ao ano anterior, tendo sido registrados 5.352 casos prováveis e 2.895 confirmados. Ressalta, porém, “a criação de políticas públicas que visam a estruturação da vigilância em saúde para Síndrome Congênita da Zika e monitoramento especial aos casos de gestantes com Arboviroses residentes no Estado”.

Diante das constatações da área técnica, e do reconhecimento por parte do estado do incremento nos casos chikungunya, sugere-se a adoção das recomendações registradas neste voto.

Quanto aos resultados do combate aos casos de COVID-19, doença em que o estado de Pernambuco ocupou a segunda posição em número absoluto de mortes por síndrome respiratória aguda (SRAG) e a terceira posição em números de internações e de registros de casos, na região Nordeste (**achado n.º 56**), o Governo pontua que o Estado se destacou “na efetiva busca ativa e investigação etiológica da COVID-19 dentre os óbitos suspeitos, ação que pode ter impactado para uma maior detecção desse tipo de ocorrência em comparação com outras unidades federadas”; também ressalta que, “em nenhum momento da pandemia houve colapso da capacidade de internação em leitos de UTI e ou enfermaria no Estado, em razão da política pública utilizada por este, que aumentou sua capacidade de leitos, e decretou medidas de isolamento que impossibilitaram uma maior propagação transmissível da doença, não tendo nenhum desses falecimentos sido motivados pela desassistência quando do devido atendimento”.

A área técnica também pontuou (**achados n.º 60 e 61**) que houve aumento no número de leitos disponíveis no SUS no estado (incremento em relação ao ano anterior de 2.123 leitos, correspondente a 12%), revertendo uma tendência que vinha sendo observada desde 2016. Com isso, a relação leitos/mil habitantes em 2020, de 2,02, aproximou-se do parâmetro fixado de 2,5 leitos gerais, do Ministério da Saúde. Não obstante, teria havido reduções pontuais em alguns tipos específicos de leitos, como leitos cirúrgicos (-9,93%), leitos obstétricos (-4,57%), leitos outras especialidades (-5,97%) e leitos hospital-dia (-19,4%).

O Governo do Estado afirma que as reduções em questão se deram, prioritariamente, pela necessidade de disponibilidade desses para UTI's coronárias; pontua também que, em relação aos leitos obstétricos, a redução havida não impacta a oferta de serviços, sendo suficientes para atender a demanda de gestantes residentes no Estado.

Os **achados n.º 62 ao 68** tratam da distribuição de leitos e equipamentos de saúde nas diversas regiões de saúde do Estado. Foi destacado, por exemplo, que a maior concentração absoluta de leitos em todas as especialidades, disponíveis

ao SUS, foi registrada na Região de Saúde I – Recife, com 8.996 leitos; a menor concentração, na Região de Saúde VII – Salgueiro, com 306 leitos. Em uma análise global, as Regiões de Saúde que apresentaram o menor índice de leitos por mil habitantes foram: III – Palmares (1,36) e VI – Arcoverde (1,36). A Região de Saúde XI - Serra Talhada apresentou o maior índice de leitos especializados por mil habitantes (2,55). Houve destaque negativo para a Região de Saúde VII - Salgueiro, que não contava com qualquer Leito para Outras Especialidades. Com relação à existência e distribuição de equipamentos de saúde, selecionados para análise pela área técnica (tomógrafo, pet scan, ultrassom convencional e ressonância magnética), apenas a meta para equipamento de ressonância magnética atenderia às proporções definidas na Portaria de Consolidação MS /GM 01/2017.

O Governo do Estado reconhece a existência de déficit de 963 leitos de UTI Adulto, 169 leitos de UTI Pediátrica, 119 leitos de UTI Neonatal e 74 leitos cirúrgicos, porém ressalta que o Estado apresenta superávit em leitos pediátricos, porquanto, pelos parâmetros do SUS necessitaria de 954 leitos, mas oferta 2.162.

Em que pese o aumento no número de leitos, aproximando-se do parâmetro geral definido pelo Ministério da Saúde, de 2,5 leitos para cada 1000 habitantes, entendo salutar que o Governo do Estado defina o número de leitos necessários por especialidade, utilizando os parâmetros definidos na Portaria MS/GM nº 1.631 /2015, e cumpra o parâmetro de 2,5 leitos gerais para cada 1.000 (mil) habitantes, conforme consta na Portaria de Consolidação nº 3/GM/MS/2017.

Ressalto ainda que o Governo do Estado não se pronunciou acerca do não atingimento da meta de equipamentos para exames complementares de diagnóstico, em alguns dos casos analisados pela área técnica deste TCE (**achado n.º 67**), pelo que tenho também como salutar expedir **recomendação** no sentido de que sejam envidados esforços para cumprir, no que tange à quantidade de equipamentos hospitalares, os valores de referência dos “Parâmetros SUS”, buscando, ainda, melhor distribuí-los nas regiões de saúde do Estado de Pernambuco.

8. Segurança Pública

Com relação à **Segurança Pública**, observo que a falha de classificação contábil, quanto ao programa jornada extra segurança – PJES, instituído pelo Decreto nº 21.858, de 25 de novembro de 1999, permaneceu, nada obstante recomendações anteriores desta Corte no sentido de contabilizar tal despesa no grupo 1 - Pessoal e Encargos, exaradas nos processos de prestação de Governo de 2017 e 2018 (**achado n.º 69**).

Assim como a questão dos plantões médicos extras, a questão do PJES também foi recentemente tratada quando da apreciação das contas do Governo do Estado, exercício de 2019. À oportunidade, esta Corte se posicionou pela expedição de recomendação ao Governo do Estado no sentido de que fosse criado grupo de trabalho para rever todo o arcabouço normativo relacionado ao

programa em comento (tratado no Decreto nº 21.858, de 25 de novembro de 1999) e aos plantões médicos extraordinários (objeto da Lei Estadual nº 16.089 /17) convidando o controle externo para participar das discussões, principalmente nas questões remuneratórias e na sua contabilização.

Sobre os indicadores, há de se destacar a diminuição de crimes violentos contra o patrimônio (53.980 contra 80.331 em 2019), e a contribuição do Instituto de Genética Forense Eduardo Campos (IGFEC) na inserção de perfis genéticos no Banco Nacional de Perfis Genéticos (BNPG). Também foi apontada no R.A. uma discreta redução nos casos de violência doméstica contra a mulher, que vinham em curva ascendente desde o ano de 2016. Tal redução deve ser vista no contexto da pandemia de COVID-19, uma vez que o número permaneceu em patamar elevado (31.538 em 2016 *versus* 41.403 em 2020), considerando-se “o isolamento social e a dificuldade de acesso aos canais de denúncia durante a pandemia”, de acordo com a Secretaria da Mulher.

Também foi pontuado um aumento no número de feminicídios, após uma sequência de quedas verificada em três exercícios (2017, 2018 e 2019):

PERNAMBUCO	2016	2017	2018	2019	2020
Nº de Feminicídios	111	82	81	59	75

O Governo do Estado, por meio da Secretaria da Mulher – SECMULHER, esclarece que dará continuidade a campanhas preventivas e educativas, como sejam:

- Basta de Violência contra a Mulher;
- Violência contra a Mulher é Jogo Sujo;
- Violência contra a Mulher é Coisa de Outra Cultura;
- Campanha Sim ao Respeito, Não à Violência contra as Mulheres – Lésbicas, Bissexuais e Transexuais;
- Respeite o Meu Direito de Ir e Vir; e
- Violência contra a Mulher Não Dá Frutos.

Segue afirmando que será dado “destaque especial às campanhas Basta de Violência contra a Mulher, por intermédio da distribuição de cartilhas informativas, e Violência contra a Mulher Não Dá Frutos, voltada ao público de mulheres rurais e que contempla os territórios estratégicos com maior índice de violência de gênero contra a mulher e apresentam subnotificação desse tipo de violência nos municípios pernambucanos.”

Na área de capacitação, informa que serão realizadas formações em parceria com o Departamento de Polícia da Mulher (DPMUL), como também “foi elaborado no ano de 2021, com publicação prevista para 2022, um Procedimento Operacional Padrão (POP) voltado para a Polícia Civil e a Polícia Militar visando padronizar os procedimentos de atendimento e acolhimento às mulheres vítimas de violência de gênero, compreendendo a violência doméstica, familiar e sexual”. Por meio da Secretaria de Defesa Social – SDS, o Governo do Estado esclarece que atualmente consta no Planejamento de Capacitações PCPE a serem realizadas no ano de 2022 o curso de “Atendimento Especializado às Mulheres

Vítimas de Violência de Gênero - AEMVVG, que tem como objetivo habilitar Policiais Civis para melhoria no atendimento das ocorrências que envolvam mulheres vítimas de violência de gênero (familiar, doméstico e sexual), garantindo cumprimento das legislações vigentes para proteção das mulheres em situação de risco através das diretrizes previstas na Lei Maria da Penha”.

Por fim, o Governo do Estado acrescenta que, desde sua criação o Pacto pela Vida, política estadual de prevenção à violência com foco na redução dos crimes dolosos contra a vida, tem meta de redução anual dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) geral em pelo menos 12% em relação ao ano anterior.

Ante o exposto, tenho como cabível recomendar-se ao Governo do Estado a continuidade dos esforços já em andamento no sentido de adotar medidas preventivas que contribuam para diminuição dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher no estado de Pernambuco, bem assim oferecer capacitação aos policiais que trabalham em delegacias comuns, localizadas em municípios que ainda não dispõem de delegacias especializadas para atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, correspondentes às recomendações 26 e 27 do Relatório de Auditoria.

9. Previdência dos Servidores Públicos do Estado

No que se refere à **Previdência dos Servidores Públicos do Estado**, destaco como pontos relevantes apontados pela área técnica:

- a. O resultado previdenciário (receitas – despesas previdenciárias) negativo de R\$ 3,506 bilhões, representando um incremento de 15,38% em relação ao verificado em 2019, em valores nominais, e de 10,40%, quando descontada a inflação medida pelo IPCA; tal incremento foi impactado em maior grau pela redução nas receitas previdenciárias. Nada obstante, o resultado obtido foi melhor do que aquele projetado pela avaliação atuarial, que previra um resultado deficitário da ordem de 4,531 bilhões para o exercício.
- b. No que tange a perspectivas futuras, o RPPS em vigor no estado contempla um déficit atuarial estimado para os próximos 75 anos de R\$ 96,08 bilhões, quantificados a valor presente sob metodologia admitida pela Portaria do Ministério da Fazenda nº 464/2018, correspondente a uma elevação de 4,09% em relação ao exercício anterior, em valores nominais, e um decréscimo de 0,41% quando descontada a inflação, medida pelo IPCA.
- c. O estado de Pernambuco, ao instituir o FUNAPREV (fundo submetido ao regime de capitalização) não limitou a base de cálculo das contribuições previdenciárias dos servidores submetidos a tal regime (isto é, daqueles servidores que ingressem no serviço público estadual a partir de 01/04/2020, marco temporal este estabelecido por força da LCE n.º 423/2019), ao teto do RGPS. Tal providência constituiria uma das medidas que efetivamente deflagrariam o processo de contenção do déficit atuarial no futuro,

vez que, vistas em retrospecto, as medidas anteriores de elevação de alíquotas, ocorridas em abril/2005 e abril/2010, desacompanhadas de medidas estruturadoras, somente logram êxito na contenção do déficit previdenciário anual por poucos exercícios, dando lugar à rápida elevação de comprometimento da perda anual previdenciária estadual, sobre a RCL estadual, de 6,42% em 2010 para 11,99% em 2019, em cenário posterior à elevação isolada de alíquotas em abril/2010.

- d. A medida de segregação de massas implantada em 01/04/2020 divide o contingente de servidores públicos civis ativos do estado em dois grupos: o primeiro submetido a regime financeiro de repartição (Plano Financeiro FUNAFIN), e outro submetido a regime financeiro de capitalização com encargo patronal (Plano Previdenciário FUNAPREV). Todavia, diante da modificação da previsão do art. 70, III, da LCE 28/2000, efetuada pela LCE 423 /2019, já é sinalizada também a divisão em dois subgrupos do contingente do FUNAPREV, com um grupo que continuará a ter perspectivas de renda mensal inicial não limitada ao teto do RGPS, e outro que terá essa limitação, diante da limitação de contribuição desde o início da atividade profissional a servidores que ingressarão a partir da implantação do regime de previdência complementar (item 9.4).
- e. Outra medida de início de contenção de déficit atuarial se prende ao regramento de concessão de novas aposentadorias, com ajuste de idade mínima, o qual tem possibilidade de regulamentação por lei local (estadual) desde a EC nº 103/2019 (itens 9.1.3 e 9.4).
- f. A deflagração de medidas de contenção de déficit atuarial a tempo presente terá por benefício a redução de necessidade de fixação de alíquotas extraordinárias durante o ápice do resultado previdenciário negativo, cuja previsão é de ocorrência entre 2035- 2058 (itens 9.1.3 e 9.4).
- g. Quanto ao grupo de militares do estado (Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar), seu déficit previdenciário, apesar de integrar o total estadual, passa a ser acompanhado à parte diante da permissão efetuada pela EC nº 103/2019 de constituição de um Sistema de Proteção Social a estes agentes à parte da previdência dos RPPS (itens 9.3 e 9.3.3).

No que tange ao Resultado Previdenciário deficitário (de R\$ 3,506 bilhões), e ao déficit atuarial estimado para os próximos 75 anos (de R\$ 96,08 bilhões), o Governo do Estado considera serem compatíveis “com a condição do RPPS/PE em 2020, com regime de financiamento em repartição simples para a grande maioria dos segurados, cuja relação ativos/inativos apresenta trajetória descendente”.

No que se refere à não limitação da base de cálculo de contribuições dos servidores abrangidos pelo FUNAPREV ao teto de RGPS, o Governo do Estado afirma que, dada “a complexidade da implementação do Regime de Previdência Complementar (RPC), especialmente no que concerne à seleção da Entidade Fechada de Previdência Complementar (EFPC) para a gestão do plano de

benefícios”, optou-se pela desvinculação do início do funcionamento do FUNAPREV (capitalização) da implementação do RPC, evitando-se assim, “o retardamento desta importante medida”. Desse modo, continua o Governo do Estado, com a implantação do RPC, dar-se-á automaticamente a limitação da contribuição, bem como dos futuros benefícios, ao teto do RGPS, conforme previsão da LCE n.º 28/2000, arts. 40 e 70) com redação dada pela LCE n.º 423 /2019. Prossegue afirmando que o FUNAPREV será formado, ao longo do tempo, por servidores com base de contribuição e benefícios previdenciários não limitados ao teto do RGPS (grupo minoritário) e por aqueles que estarão sujeitos ao mencionado limite do RGPS (grupo destacadamente majoritário). O FUNAFIN, por sua vez, consiste em um fundo (com regime financeiro de repartição simples) composto por uma massa fechada de segurados, em processo de extinção gradual.

Em relação aos apontamentos da auditoria, verifico que o Governo do Estado, por meio da LCE n.º 423/2019, deu início à operacionalização do FUNAPREV, com marco temporal de 01/04/2020, fundo previdenciário de caráter permanente submetido ao regime financeiro de capitalização, por meio do qual a arrecadação de contribuições passa a servir como ativo patrimonial com vistas à garantia de aposentadoria do grupo de servidores que efetivou a contribuição, com funcionamento em paralelo ao já em operação FUNAFIN (fundo submetido ao regime de repartição), de caráter temporário, que se destina ao custeio dos atuais aposentados e pensionistas. A segregação da massa de servidores, entre aqueles que serão beneficiários do FUNAPREV e do FUNAFIN é medida há muito preconizada para a sustentabilidade do RPPS estadual.

O RPC, no âmbito do estado de Pernambuco, embora tenha sido instituído legalmente pela LC n.º 257/2013, não foi efetivamente posto em funcionamento (implementado), até o exercício presentemente analisado. O Governo do Estado atribuiu a postergação de tal medida à “complexidade (...) no que concerne à seleção da Entidade Fechada de Previdência Complementar (EFPC) para a gestão do plano de benefícios”.

Referida dificuldade parece ter sido superada, vez que consta sítio da FUNAPE (<https://www.funape.pe.gov.br/index.php/previdencia-complementar>) a documentação relativa ao processo de seleção da entidade fechada de previdência complementar (EFPC) responsável pela gestão do plano de benefícios da previdência complementar dos servidores e membros do Estado de Pernambuco, processo este cujo início se deu com a publicação da Portaria Conjunta SAD/FUNAPE nº 033, em março de 2022, e que instituiu a Comissão de Seleção Multissetorial para realização do processo seletivo da EFPC, culminando com a assinatura do convênio de adesão firmado com a BB PREVIDÊNCIA – FUNDO DE PENSÃO BANCO DO BRASIL, em dezembro de 2022.

Quanto à limitação da base de cálculo da contribuição do servidor ao teto do RGPS, pontuada no R.A., é preciso ter presente que esta medida só pode ser adotada com a efetiva entrada em funcionamento do RPC, por força do art. 40, § 14 da Constituição Federal:

Art. 40 (...)

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, **observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social** para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16.

Assim, a instituição de Regime de Previdência Complementar – RPC - pelo Ente Federativo é condição para a aplicação, aos servidores contribuintes de regime próprio de previdência social, do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social ao valor das aposentadorias e das pensões concedidas por meio do RPPS. Legalmente, os Entes da Federação teriam o prazo de dois anos, a partir da entrada em vigor da EC n.º 103/2019 para a instituição do RPC, prazo que se esgotaria em 13/11/2021. Contudo, em face da edição da Portaria MTP n.º 905/2021, art. 1.º, tal prazo foi estendido para 30 de junho de 2022. Desse modo, revela-se inaplicável a recomendação n.º 33 do R.A., porquanto, no exercício a que se refere a presente análise, o Governo do Estado ainda dispunha de prazo legal para operacionalizar seu RPC.

Do mesmo modo, revela-se inaplicável a recomendação n.º 34 do R.A., visto que, a partir da implementação do RPC, os servidores que ingressarem no Estado terão sua base de contribuição ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) limitada automaticamente ao teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), aplicando-se o mesmo limite ao valor de seus benefícios previdenciários, consoante previsão inserta no § 13 do artigo 44 da mencionada LC n.º 28/2000, com a redação que lhe foi dada pela LC n.º 423/2019.

Por outro lado, entendo cabível recomendar ao Governo do Estado a continuidade de seus esforços no sentido de promover análises de dados e informações objetivando apoiar os programas, projetos, ações e medidas destinadas a dotar de sustentabilidade o Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Pernambuco.

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 70% delas não tinham renovado sua titulação, enquanto Organização Social de Saúde. Os decretos de renovação foram expedidos posteriormente com efeitos retroativos. Em outras áreas que não a de Saúde, também foi observada a mesma desconformidade, porém, em porcentual menor (cerca de 40%). A distinção de áreas se faz porque, em âmbito estadual, as Organizações Sociais de Saúde (OSS) são regidas por lei estadual específica, a Lei n.º 15.210/2013. A qualificação de Organizações Sociais e da Sociedade Civil de interesse público (excetuadas as da área de saúde), por outro lado, é regida pela Lei Estadual n.º 11.743/2000.

O Governo do Estado, por sua vez, esclarece, em relação à área de Saúde, 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”*. Acresce também que *“o referido processo passa pela análise da área técnica responsável pelo monitoramento dos contratos na SES (DGMMAS), do seu setor jurídico e também de outros órgãos do Governo, a exemplo do Núcleo de Gestão, formado por outras Secretarias Estaduais, além da Procuradoria Geral do Estado”*.

No que se refere à titulação extemporânea das demais OSs não relacionadas à área de saúde, o Governo do Estado atribui tal fato às *“dificuldades operacionais causadas pela situação de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid 19, decorrente de restrições temporárias de circulação de pessoas e fechamento temporário de serviços, como é de conhecimento de todos, que dificultou o processo de obtenção da documentação exigida pela Lei nº 11.743, de 20 de janeiro de 2000, sobretudo, daqueles que necessitam de registro em cartório”*.

Entendo persistir, em ambos os casos, o apontamento técnico, pelo que cabe a recomendação sugerida pela auditoria, registrada ao final deste voto.

Quanto aos repasses efetuados ao Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde – IPAS, responsável pelo gerenciamento da Unidade de Pronto Atendimento – UPA Imbiribeira, sem contrato de gestão vigente, tendo em vista ter sido atingido o limite máximo de 10 anos de duração (01/03/2010 a 01/03/2020), o Governo do Estado aduz que assim se fez necessário em face do cenário da pandemia de COVID-19, pelo menos até que fosse *“celebrado o novo contrato de gestão”*, o que se fez em 01 de julho de 2021, quando foi *“formalizado o Contrato de Gestão nº 003/2021, celebrado entre a Secretaria Estadual de Saúde – SES e a Associação de Proteção à Maternidade e Infância Ubaíra – S3 Estratégias e Soluções em Saúde”*. Diante de tal cenário, entendo mitigado este apontamento do R.A.

No que se refere à classificação contábil dos repasses às organizações sociais de **saúde**, a área técnica pontuou que, de forma geral, foi respeitado o manual de contabilidade aplicado ao setor público - MCASP. Excetua, contudo, os repasses relativos a essas organizações, quando se tratou de despesas de exercícios anteriores. Segundo a auditoria, dever-se-ia empregar a conta 3.3.50.92.43 com essa finalidade, mas o Estado teria utilizado a conta 3.3.50.92.13. Como observo, a diferença entre as duas contas reside no desdobramento (subelemento / item de gasto (13 - OS – Contrato de Gestão, classificação utilizada pelo Estado e 43 - Subvenções Sociais, classificação sugerida pela auditoria).

O desdobramento da despesa é item facultativo, de acordo com o MCASP e deve ser utilizado *“conforme as necessidades de escrituração contábil por parte de cada ente”* (item 4.2.4.6 do MCASP, 8.ª edição).

No âmbito do estado, a Secretaria da Controladoria Geral do Estado (SCGE) editou o Manual de Classificação da Despesa Pública, disponível em <https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/Manual-de-Classificacao-da-Despesa-Publica.pdf>, e que já se encontra em sua 2.^a edição. De acordo com o citado manual, o código 3.3.50.92.13 - ORGANIZAÇÃO SOCIAL - OS - CONTRATO DE GESTÃO, deve ser utilizado para “despesas com transferências de recursos do Tesouro Estadual a pessoas jurídicas de direito privado, constituídas sob a forma de Organização Social - OS **nos termos da Lei Estadual nº 11.743/00** e alterações, mediante Contrato de Gestão, referente a exercício anterior – DEA” (destaquei). Por sua vez, o código 3.3.50.92.43 - OUTRAS SUBVENÇÕES REFERENTES A EXERCÍCIOS ANTERIORES – destina-se a registrar “despesas de exercícios anteriores com subvenções sociais”.

Como já dito, em âmbito estadual, a **Lei n.º 11.743/2000**, mencionada na finalidade do elemento 3.3.50.92.13, trata da qualificação de Organizações Sociais e da Sociedade Civil de interesse público, excetuadas as organizações sociais de saúde – OSS, cuja Lei de regência é outra - a Lei Estadual n.º 15.210 /2013. Em assim sendo, a classificação proposta no R.A. é mais consentânea com o Manual de Classificação da Despesa Pública, editado pela SCGE.

No que se refere à classificação contábil dos repasses às organizações sociais às demais áreas (que não a de saúde), o Governo do Estado reconhece que o apontamento “é pertinente e não apresenta impacto fiscal relevante caso adotado pelo Estado” e que realizará as tratativas internas no intuito de atender à Recomendação n.º 31 do R.A.

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:

1. No que se refere à não publicação de algumas informações acerca de obras públicas (achados n.º 97 e 99), o Governo do Estado afirma que está em desenvolvimento sistema informatizado pela Secretaria da Controladoria Geral do Estado (SCGE) para permitir a disponibilização das informações ausentes (licitações, contratos, objeto, empresas contratadas, valores envolvidos, data de início, data prevista para o término ou prazo de execução e situação atual da obra). Neste sentido, entendo cabível a expedição de recomendação nos termos da sugestão constante no R.A. (recomendações n.º 36 e 37), para que as ações voltadas a dar transparência a obras públicas tenham continuidade.
2. Quanto à ausência de publicação de documentos, no Portal de Transparência de Pernambuco, que comprovem o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas (achado n.º 98), o Governo do Estado cita iniciativas como a realização de

seminários regionais de escuta popular, a realização de audiências quando da tramitação do Projeto de Plano Plurianual na ALEPE, bem como o desenvolvimento da plataforma digital para recolhimento de pleitos e propostas dos cidadãos pernambucanos, no endereço <https://participa.pe.gov.br/>.

Verifico que as iniciativas citadas nas considerações do Governo do Estado não são desconhecidas pela área técnica, que as mencionou no R. A. O ponto fulcral do achado em foco refere-se à ausência de publicação, no Portal da Transparência do Governo do Estado, das evidências da participação popular na construção do planejamento, pelo que tenho como pertinente a expedição de recomendação nos termos da sugestão constante no R.A. (recomendação n.º 35).

3. No que tange à ausência de informações referentes aos resultados de inspeções, auditorias e tomadas de contas, concluídas e realizadas pelo **controle externo** (achado n.º 100), conforme determina a LAI, as considerações do Governo do Estado cingiram-se quase que totalmente à divulgação dos resultados das auditorias realizadas pelo **controle interno** do Estado. Em face disso, entendo cabível a expedição de recomendação no sentido de que o Estado passe a divulgar todas as informações referentes ao resultado das inspeções, auditorias e tomadas de contas, concluídas e realizadas pelo controle externo e encaminhadas à SCGE.
4. Em relação à acessibilidade do Portal da Lei de Acesso à Informação de Pernambuco, do Portal de Transparência e do Portal do Governo de Pernambuco, analisada com o uso da ferramenta “Avaliador e Simulador de Acessibilidade em Sítios” (ASES), disponibilizada pelo governo federal, o Governo do Estado, concordando com a sugestão feita pela área técnica desta Corte, comprometeu-se a “envidar os esforços necessários para a adequação ao Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico”, pelo que tenho como pertinente a expedição de recomendação ao Governo do Estado nos termos sugeridos do R.A. (recomendação n.º 38).
5. No que concerne à ausência de informações, nos portais das organizações sociais de saúde e das organizações sociais das demais áreas beneficiárias de recursos do tesouro estadual, exigidas pelos regulamentos da Lei de Acesso à Informação (achado n.º 102), o Governo do Estado afirma estar “desenvolvendo mecanismos de monitoramento, avaliação e transparência com foco nas Organizações Sociais de Saúde – OSS”, tendo também “aprimorado a Ficha de Avaliação de Transparência de OSS”, bem como vem expedindo ofícios às entidades para “exigir a inclusão e /ou atualização das informações em seus respectivos websites”, com o objetivo de cumprir os dispositivos da LAI.

Nada obstante as considerações do Governo do Estado, o fato é que falhas foram constatadas pela área técnica desta Corte em diversos portais das OSs beneficiárias de transferência do Governo do Estado; por

envolver recursos públicos expressivos e fundamentais, é mister que a aplicação seja devidamente publicizada, a fim de propiciar melhor controle social, cabendo, destarte, expedição de recomendação, nos termos postos no R.A. (recomendação n.º 39).

6. Em referência à omissão do Portal da Transparência em trazer a quantificação de metas físicas nas ações em que é viável sua mensuração (achado n.º 103), o Governo do Estado afirma que, a partir de 2013, os produtos e as metas regionalizadas e quantificadas passaram a ser associadas diretamente às subações, e não mais às ações como anteriormente. Prossegue o Governo do Estado afirmando que, dessa forma, os atributos relativos aos produtos e metas, antes associadas a projetos e atividades e constantes da Lei Orçamentária Anual 2012, deixaram de aparecer na LOA a partir de 2013, para serem explicitados apenas na Lei do PPA". O Governo do Estado, por fim, expressa entendimento de que "a não quantificação especificamente na LOA não impede o acompanhamento das metas físicas das ações, uma vez que as informações previstas no PPA viabilizam a sua mensuração", e que isso pode ser feito ao acessar as informações de despesa no Portal da Transparência.

Inexiste legalmente a exigência de aposição de metas físicas na LOA. O instrumento legal para tanto é o Plano Plurianual -PPA, conforme prevê o art. 165 da CF, cujo papel é o de instrumento de planejamento governamental de médio prazo, ao estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, organizado em programas, estruturado em ações, que resultem em bens e serviços para a população. Nele constam, detalhadamente, os atributos das políticas públicas executadas, tais como metas físicas e financeiras.

Já a Lei Orçamentária Anual (LOA) estima a receita e fixa a despesa para cada exercício financeiro. Sua elaboração deve atender à disposição constitucional, lembrando que esses orçamentos devem ser elaborados em consonância com as políticas integrantes do PPA e com a LDO.

As boas práticas gerenciais já incluem o controle das metas físicas de forma anual, porém, não necessariamente devem ser registradas na LOA. O governo federal, por exemplo, possui o Plano Orçamentário – PO, que é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante na LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram em um nível mais detalhado. Neste sentido, entendo não ser aplicável a recomendação de n.º 08 do R.A.

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;

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 de Auditoria (doc. 45) e os Esclarecimentos do Governo do Estado de Pernambuco (doc. 55);

CONSIDERANDO que as Contas do Poder Executivo atinentes ao exercício financeiro de 2020 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 n.º 4.320/1964, e que os demonstrativos e relatórios fiscais observaram as normas de regência, notadamente a Lei Complementar n.º 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 2020;

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 2015, 2016 e 2017 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, consignadas 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;

PAULO HENRIQUE SARAIVA CÂMARA:

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

EMITIR Parecer Prévio recomendando à Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco a **aprovação** das contas do(a) Sr(a). PAULO HENRIQUE SARAIVA CÂMARA, relativas ao exercício financeiro de 2020.

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 à definição de serem prioritários ou não.
2. Definir metas nas subações de uma mesma ação, constantes do PPA, que possuam produtos que possam ser agregados.
3. Criar, na medida do possível, indicadores de programas que possam ser monitorados, com vistas a dar à Administração Estadual mecanismos de gerenciamento da efetividade do planejamento efetuado, assim como fornecer mecanismos para o controle social na aplicação dos recursos públicos.
4. Excluir dos projetos de Lei da LDO dispositivo que permita a dedução de despesas destinadas à Programação Piloto de Investimentos – PPI no cálculo do resultado primário constante do Anexo de Metas Fiscais da referida lei, apresentando seu cálculo conforme parâmetros estabelecidos por portarias da STN.
5. Quando da abertura de créditos adicionais, deixar de utilizar fonte de recurso que seja diferente daquela cuja dotação se tenha anulado.
6. Publicar os valores de renúncia de receita prevista de ICMS no Portal da Transparência do Governo de Pernambuco.
7. Não aplicar tratamento orçamentário às transferências meramente financeiras realizadas entre UGs estaduais submetidas ao Orçamento Fiscal, a exemplo das efetuadas pela Secretaria da Casa Civil para a PERPART objetivando amortização de dívida do estado referente à extinta Cohab-PE.
8. Não utilizar os recursos do FECEP de forma generalizada em ações de saúde, educação e assistência social sem consonância com o objetivo do fundo, que é o combate à pobreza.
9. 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).

10. Manter os esforços de aperfeiçoar a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, em especial da LOA, e o Plano Estadual de Educação, nos termos que dispõe o art. 6.º da Lei Estadual 15.533/2015.
11. Garantir que não sejam consideradas, para fins de apuração dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, despesas que não sejam consideradas típicas ou necessárias à consecução dos objetivos das instituições educacionais que oferecem a educação básica, na forma preconizada no caput do art. 70 da LDB.
12. Revisar redação do § 5.º do art. 2.º da Lei Estadual n.º 14.547/11, com as alterações promovidas pela Lei Estadual n.º 16.772/2019, que estabeleceu o limite de 30% para a contratação temporária de professores, adotando as medidas necessárias para a correção de possível erro material em seu texto, posto que deveria fazer referência ao inciso III do *caput*, e não ao inciso IV.
13. Melhorar o desempenho do Estado de Pernambuco no sentido de diminuir os casos de Chikungunya, bem como manter a tendência de queda nos casos de dengue e da febre pelo vírus Zica.
14. Discutir com a Comissão Intergestores Tripartite, responsável pela decisão de quais indicadores de saúde serão de pactuação obrigatória pelas três esferas de governo, a criação de indicadores, bem como o estabelecimento de metas para monitoramento do número de casos de COVID-19, e de casos de doenças provocadas pelo mosquito *Aedes Aegypti*.
15. Definir o número de leitos necessários por especialidade utilizando os parâmetros definidos na Portaria MS/GM n.º 1.631/2015, e cumprir o parâmetro de 2,5 leitos gerais para cada 1.000 (mil) habitantes, conforme consta na Portaria de Consolidação n.º 3/GM /MS/2017.
16. Direcionar esforços para cumprir, no que tange à quantidade de equipamentos hospitalares, os valores de referência dos “Parâmetros SUS”, buscando, ainda, melhor distribuí-los nas regiões de saúde do Estado de Pernambuco.
17. Adotar medidas preventivas de forma que contribuam para diminuição dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher no estado de Pernambuco.

18. Oferecer capacitação aos policiais que trabalham em delegacias comuns, localizadas em municípios que ainda não dispõem de delegacias especializadas para atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.
19. 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.
20. Registrar corretamente na conta 3.3.50.92.43 (Desp. de Exercícios Anteriores/Subvenções) os pagamentos referentes às despesas de exercícios anteriores (DEA) realizados para as Organizações Sociais de Saúde.
21. 21. 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) - 8ª Edição. Esta mesma classificação deve ser utilizada pela UG 220101 - Secretaria de Desenvolvimento Agrário nos repasses efetuados para o CEASA referente ao Contrato de Gestão nº 001/2020.
22. Dar continuidade de seus esforços no sentido de promover análises de dados e informações objetivando apoiar os programas, projetos, ações e medidas destinadas a dotar de sustentabilidade o Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Pernambuco.
23. 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.
24. Divulgar no Portal de Transparência informações detalhadas acerca das obras públicas, conforme estabelece o art. 8º, § 1º, inciso V da Lei Federal nº 12.527/2011 e art. 7º, § 3º, inciso II do Decreto Estadual nº 38.787/12 da Lei de Acesso à Informação.
25. Disponibilizar no Portal de Transparência todas as informações referentes aos resultados de inspeções, auditorias e tomadas de contas, concluídas e realizadas pelo controle externo e encaminhadas à SCGE e todas as auditorias realizadas pela SCGE, com os respectivos relatórios completos
26. Aprimorar a acessibilidade das informações no Portal de Transparência e no Portal dos Dados Abertos para as Pessoas Portadoras de Necessidades Especiais.
27. Exigir das Organizações Sociais de Saúde e das Organizações Sociais de 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.

28. Criar grupo de trabalho para rever todo o arcabouço normativo relacionado ao programa de jornada extra de segurança (tratado no Decreto nº 21.858, de 25 de novembro de 1999) e aos plantões extraordinários (objeto da Lei Estadual nº 16.089/17) convidando o controle externo para participar das discussões, principalmente nas questões remuneratórias e na sua contabilização.

É o voto.

ANEXO ÚNICO

QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Constituição Federal /88, Artigo 212.	Arrecadação com impostos e transferências constitucionais na área de educação	Mínimo 25,00 %	26,99 %	Sim
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	Lei Federal 11.494 /2007, Art.22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00 %	83,11 %	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 %	3,85 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 49,00 %	45,80 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal consolidada do Governo do Estado	Lei Complementar nº 101/2000	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 60,00 %	54,87 %	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 200,00 %	48,06 %	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 %	0,68 %	Sim
Dívida	Garantias	Limites LRF e Resolução do Senado Federal 43 /2001.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 22,00 %	0,00 %	Sim
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde (estadual)	Art. 6º da Lei Complementar 141 /2012.	Receita de impostos, incluindo as transferências nas ações e serviços públicos de saúde.	Mínimo 12,00 %	16,58 %	Sim