



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO  
SESSÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 27/03/2013  
PROCESSO TC Nº 1202764-9  
PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO RELATIVA  
AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011  
INTERESSADO: EDUARDO HENRIQUE ACCIOLY CAMPOS  
RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO  
PRESIDENTE: CONSELHEIRA TERESA DUERE

**RELATÓRIO**

**1 INTRODUÇÃO**

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhora Procuradora Geral do Ministério Público de Contas.

Trago a esta Sessão Especial do Tribunal Pleno a PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO, referente ao exercício financeiro de 2011. As referidas contas foram encaminhadas tempestivamente à Assembleia Legislativa do Estado pelo Excelentíssimo Governador do Estado, Eduardo Henrique Accioly Campos. O Poder Legislativo Estadual, por meio do Ofício nº 973/2012, de 30 de março de 2012, enviou a Prestação de Contas a este Tribunal para a emissão do devido PARECER PRÉVIO, em observância ao que preceitua a Constituição Federal, artigos 71, I, e 75; a Constituição Estadual, artigo 30, I, e a Lei Orgânica do TCE, artigos 2º, I, e 24.

À luz do regramento constitucional e legal que disciplina a matéria (CF, artigo 49, IX; Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado, artigo 24 ), constituem objeto das contas de governo os *Balancos Gerais do Estado* - que retratam a movimentação contábil, orçamentária, financeira e patrimonial do Poder Executivo, dos demais Poderes, do Ministério Público e do Tribunal de Contas - e o *Relatório* sobre a execução do orçamento e a situação da administração financeira do Estado, devendo o Parecer Prévio ser conclusivo, de tal modo que possibilite à Assembleia Legislativa a formação de juízo a respeito da administração financeira, orçamentária e patrimonial e seus reflexos sobre o desenvolvimento econômico e social do Estado.

O Grupo de Trabalho designado para realizar o exame preliminar das contas, formado pelos servidores Almeny Pereira da Silva, Gilson Castelo Branco de Oliveira, Adriana Maria Gomes Nascimento Leite, Adriana Maria Frej Lemos, Karina de Oliveira Andrade Marques, Nicomedes Lopes do Rêgo Filho, Riva Vasconcelos Santa Rosa, Roberta Lima Rodrigues Branco e Jackson Francisco de Oliveira, após proficiente e minuciosa análise dos documentos, concluiu seu trabalho apresentando Relatório às fls. 585 a 914.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

O referido Relatório Técnico está estruturado em blocos segmentados a partir dos demonstrativos apresentados pelo Estado: Demonstrativos da Lei nº 4.320/64, os anexos e demonstrativos da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, bem como os modernos demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (*Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal*). Procurou-se evidenciar como transcorreu a gestão contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e fiscal do Estado, no exercício financeiro de 2011. Nada obstante, as análises realizadas não se restringiram apenas aos aspectos referidos acima. De modo a permitir uma visão mais ampla da gestão, o relatório, seguindo a tradição do Tribunal, destaca importantes aspectos da atuação do Estado relacionados à sua organização administrativa, às medidas de transparência dos atos de governo, aos limites constitucionais de saúde e educação e aos programas prioritários de governo, sem, contudo, esquecer os aspectos atinentes à assistência social e à previdência pública além de outros de semelhante relevância.

Concluído o Relatório, seguindo os cânones do devido processo legal, o Excelentíssimo senhor Governador do Estado foi notificado e, por intermédio dos seus Secretários de Administração, Planejamento e Gestão, Controladoria Geral e Fazenda, apresentou Defesa, às fls. 920 a 991 dos autos.

Senhora Presidente, Senhores Conselheiros, Senhora Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, Vossas Excelências receberam, com antecedência, cópias do presente voto, de sorte que, procurando ser mais claro no meu ponto de vista, apreciei os principais pontos do Relatório Técnico, principalmente aqueles que apresentaram alguma deficiência ou falha, em confronto com as contrarrazões apresentadas, tecendo, posteriormente, meu entendimento sobre cada aspecto analisado.

## **2 Conjuntura Econômica**

A seguir destaco resumidamente os principais pontos apresentados pela equipe técnica deste Tribunal em relação à conjuntura econômica que permeou o Estado de Pernambuco no exercício de 2011:

A - A economia mundial apresentou crescimento moderado. A taxa de crescimento do PIB mundial para o referido ano foi estimada em 3,8%, conforme o Boletim Conjuntura Econômica de Pernambuco, 4º trimestre de 2011, da Agência CONDEPE/FIDEM. Tal crescimento foi influenciado negativamente pela "Zona do Euro", que foi afetada pela recessão iniciada com a deterioração das contas públicas em países da Europa.

B - O Brasil apresentou taxa de crescimento do PIB em 2011 menor que a do PIB mundial, a saber: 2,7%. Tal taxa foi 4,8 pontos percentuais menor que a taxa de crescimento do PIB em 2010



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

(7,5%). Esse baixo crescimento foi influenciado pelas crises externas nos Estados Unidos e na Europa. O crescimento do PIB em 2011 também foi prejudicado pela política contra inflação adotada pelo Banco Central do Brasil, que elevou a taxa básica de juros da economia (Selic), desestimulando o consumo.

C - Assim como ocorreu com a economia nacional, a economia pernambucana também apresentou um menor crescimento em 2011 (4,5%) quando comparado com o de 2010 (9,9%).

D - Desde 2005 (com exceção do ano de 2007), a economia pernambucana tem apresentado um ritmo de crescimento superior ao da economia nacional. Com relação a 2011, enquanto o PIB do Brasil cresceu 2,7% em relação a 2010, o crescimento do PIB pernambucano ficou 1,8 ponto percentual acima do nacional, crescendo 4,5%, alcançando, a preços de mercado, o valor de R\$ 105,4 bilhões, o que representa cerca de 2,54% do PIB nacional do mesmo ano.

E - Em 2009 o setor de serviços era o principal componente do PIB estadual, tendo uma participação de 73,2% do seu total. Em segundo lugar vinha o setor industrial, que correspondia a 22,0% do PIB e, por fim, o setor agropecuário, cuja participação no PIB estadual era de 4,8%.

F - A balança comercial de Pernambuco é historicamente deficitária, com as importações superando as exportações em todo o período retratado. Verificou-se ainda que em 2011 as importações no Estado deram um salto, com crescimento de 69% em relação a 2010. Já as exportações em 2011 também cresceram em relação ao ano anterior só que em ritmo bem menor quando comparadas com as importações - a uma taxa de 7,8%.

G - O déficit da balança comercial do Estado atingiu cerca de US\$ 4,3 bilhões em 2011, aumentando aproximadamente 100,6% em relação ao ano anterior.

H - De acordo com o Boletim Conjuntura Econômica de Pernambuco - 4º trimestre de 2011 - da Agência CONDEPE/FIDEM, no ano de 2011 o emprego assalariado com carteira assinada em Pernambuco, captado pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados-Caged do Ministério do Trabalho e Emprego, apresentou um crescimento de 7,8%, gerando 91,2 mil novos postos de trabalhos formais. Cabe ressaltar que Pernambuco obteve o melhor desempenho da Região Nordeste.

I- A taxa de desemprego da Região Metropolitana do Recife - RMR, embora decrescente ao longo dos anos, ainda se encontra alta. O rendimento médio real, também na RMR, foi o menor dentre as regiões metropolitanas pesquisadas no período de 2003 a 2011. Também, o percentual de domicílios pernambucanos ligados à rede coletora de esgoto precisa melhorar.

As contrarrazões apresentadas pelo Governo do Estado de Pernambuco reiteram as afirmativas da equipe técnica que, em



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

geral, concluiu que Pernambuco se encontra em um ciclo de expansão econômica, com taxas de crescimento do PIB do Estado superiores às do PIB nacional, aumento no quantitativo de empregos formais, taxas de desemprego decrescentes e elevação do rendimento médio real, principalmente na Região Metropolitana do Recife-RMR.

Apontou-se, no Relatório Técnico, como fator econômico negativo, o crescente déficit da Balança Comercial, que, entendo, foi devidamente esclarecido nas contrarrazões apresentadas, visto que a expansão econômica pela qual passa o Estado, principalmente no entorno do Porto de Suape, requer a importação de outros Estados e do exterior de máquinas e equipamentos que ainda não são produzidos no território pernambucano.

No que se refere à taxa de desemprego, embora ainda esteja alta, demonstrou-se que em 2011 ela teve uma melhora significativa, concedendo ânimo para os anos subsequentes, principalmente pela perspectiva de instalação de novas indústrias, já confirmadas para o estado, como, por exemplo, a montadora de automóveis FIAT.

O mesmo ocorre com o rendimento médio da população da RMR, pois, mesmo não estando entre os melhores das Regiões pesquisadas, houve uma significativa melhora no período de 2006 a 2011.

Por outro lado, mesmo reconhecendo que existe uma necessidade de melhora no quantitativo de residências atendidas pela rede coletora de esgotos, os números apresentados demonstram que houve uma evolução das residências atendidas no período de 2009 a 2011, evoluindo de 40% para 56% o percentual da população com atendimento regular.

### **3 Gestão Administrativa do Estado**

#### **3.1 Estrutura de cargos**

Segundo Relatório Técnico, ao final do exercício de 2011, o Poder Executivo apresentava um quantitativo total de 102.917 servidores ocupantes de cargos efetivos, além de 27.687 contratados temporariamente e 7.462 empregados públicos, conforme informações fornecidas pela Secretaria de Administração.

Em relação ao quantitativo de cargos efetivos, apresentava, ao final do exercício de 2011, o total de 134.707 cargos criados e 102.917 ocupados, existindo 31.790 cargos vagos, conforme dados fornecidos pela Secretaria de Administração.

Dos órgãos estaduais que possuem vagas em aberto, a ARPE - Agência Reguladora de Pernambuco, apresenta o maior percentual de vacância de cargos efetivos, no âmbito do Poder Executivo, encontrando-se a totalidade de seus cargos criados (94) ainda vagos até o final do exercício de 2011.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Nos pareceres prévios das Contas de Governo, referentes aos exercícios de 2007 e 2008, esta Corte recomendou a realização de concurso público à ARPE.

Questionada sobre que medidas foram adotadas visando atender essas *recomendações*, a ARPE apresentou esclarecimentos sobre as providências tomadas com vistas à realização de concurso público, que se resumiram basicamente em contatos com a Secretaria de Administração do Estado para viabilizar a realização do concurso, que não ocorreu até o exercício em análise. A ARPE funciona com servidores ocupantes de cargos comissionados; de outros órgãos à disposição da Agência e contratados temporariamente.

O Governo do Estado, nas suas contrarrazões, alega que está em processo de estudo de modificação do Plano de Cargos da ARPE, no sentido de adequar os cargos existentes às novas diretrizes da administração do estado

A insuficiência de pessoal capacitado, como deixou claro a ARPE na sua manifestação, como também nas contrarrazões do Governo, dificultou, inclusive, o monitoramento e a fiscalização dos Contratos de Gestão e Termos de Parceria firmados pelo Governo com organizações sociais-OSs e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público-OSCIPs, respectivamente.

Nesse ponto mantenho o entendimento do relatório técnico, no sentido de que, em que pesem as dificuldades relatadas pela ARPE para estruturação do seu quadro de pessoal por meio de concurso público, é necessário agilizar a realização desse certame, tendo em vista a importância da atividade de regulação no cenário econômico atual. Ademais, esta Corte de Contas já se posicionou nesse sentido por meio dos pareceres prévios de Contas do Governo dos exercícios de 2007 e 2008, e mais recentemente no parecer prévio de 2010.

Ainda sobre a Estrutura de Cargos do Governo do Estado, a equipe técnica destacou que alguns órgãos possuíam um quantitativo de contratos temporários proporcionalmente altos em relação aos cargos efetivos, são eles: Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, Secretaria de Administração, Secretaria de Educação, Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos; Fundação de Atendimento Socioeducativo - FUNASE; HEMOPE; Secretaria de Educação e Secretaria de Saúde.

Em alguns casos, a situação se agrava porque existem contratos temporários com cargos efetivos vagos, é o caso da Secretaria de Educação.

Em suas contrarrazões, principalmente no que se refere à situação na Secretaria de Educação, além de outros aspectos, o governo afirma que os contratos temporários, em sua maioria, existem para atender programas não definitivos do governo federal. E, também, que o processo de transferência de várias escolas da rede estadual para a municipal, principalmente do ensino



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

fundamental, para cumprir a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, demonstra que, no futuro, haverá a necessidade de menos professores na rede estadual. Faz referência, ainda, à diminuição da taxa de crescimento da população brasileira e à transferência de alunos da rede pública para privada em face do aumento da renda no Brasil.

Neste ponto não há como fugir a dois aspectos que entendo relevantes: Primeiro, a relação direta entre cargos efetivos e contratos temporários, como apresentado no relatório de auditoria, não nos permite chegar a uma conclusão definitiva sobre o cumprimento, ou não, do disposto no artigo 37, I e II, da Constituição Federal. É necessário ir além, adentrando nas atribuições e definitividade das funções exercidas. O que, certamente, não seria objeto de análise em contas gerais do Governo, mas sim de processo específico para tal fim. Neste momento, entendo que este Conselho deve determinar ao Departamento de Controle Estadual que realize essa análise.

Em segundo lugar, as contrarrazões apresentadas não demonstram de forma objetiva que, efetivamente, não é possível a realização de concurso público para preenchimento dos cargos, principalmente para aqueles que possuem vagas em aberto. Dessa forma, é recomendável que os argumentos do governo sejam respaldados em números objetivos como, por exemplo: Qual efetivamente é o impacto e a projeção de transferências de alunos para a responsabilidade dos municípios nos próximos anos? Qual foi a taxa de transferência de alunos das escolas estaduais para a rede privada em face do aumento de renda da população, com projeção para os próximos anos? Qual o impacto dos programas do governo nas contratações realizadas? Qual a projeção de aposentadorias de professores nos próximos anos? entre outros.

### **3.2 Compartilhamento de Receitas da Parceria Público-Privada do Paiva**

Outro aspecto levantado pela equipe técnica, neste ponto do relatório, diz respeito ao possível não cumprimento dos percentuais previstos para compartilhamento da receita de pedágio na rodovia Praia do Paiva, oriundo de um contrato de Parceria Público-Privada-PPP.

Em suas contrarrazões o governo alega que existe cláusula no contrato que permite o acréscimo questionado pela equipe técnica.

Da leitura das cláusulas contratuais citadas, percebi que os argumentos apresentados pela Secretaria de Governo devem prosperar, em virtude do disposto na cláusula 59 do referido contrato, que permite à concessionária um acréscimo de 5% no compartilhamento de risco de demanda previsto na cláusula 28 do mesmo contrato.





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

**4 Gestão Orçamentária**

**4.1 Instrumentos de Planejamento e Orçamento**

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

**4.1.1 Plano Plurianual - PPA**

O Plano Plurianual do Estado de Pernambuco para o quadriênio 2008-2011 foi instituído pela Lei nº 13.306, de 01 de outubro de 2007.

Como relata a equipe técnica, ao longo do exercício de 2011 o PPA foi alterado por leis e decretos relativos a créditos adicionais. As alterações no Plano, decorrentes da edição de créditos adicionais, afirma a equipe, não se deram de forma equivalente.

No caso dos créditos especiais, que fazem inserção de novas programações, houve, na própria lei, referência aos produtos e às metas de cada nova ação inserida no PPA. Porém, no caso dos créditos suplementares, quer tenham sido editados por meio de leis ou decretos, o texto das normas não faz referência à alteração das metas anteriormente acordadas no Plano.

Nas suas contrarrazões o governo concorda com o apontamento técnico, alegando, porém, que não descumpra nenhuma legislação e que a falta de pessoal qualificado dificulta o aperfeiçoamento da área de planejamento. Argumenta, ainda, que está evoluindo nessa área, tendo nomeado pessoal habilitado no exercício de 2011 para melhor desempenhar suas funções.

É certo que a área de planejamento de órgãos governamentais deve estar em constante adequação às necessidades das demais áreas do governo, oferecendo o devido suporte. As metas e prioridades constantes no PPA obrigam praticamente todas essas áreas, sendo de vital importância que sejam devidamente adequadas quando existirem modificações nos programas e ações no plano de médio prazo, quer sejam através de créditos adicionais ou não. Merece, pois, nova recomendação neste sentido.

Em relação ao PPA, a equipe técnica aponta, ainda, que ele não possui indicadores que possam aferir os resultados das políticas públicas implantadas pelo Governo. A defesa alega que Pernambuco possui alguns indicadores, porém ainda não incluídos no PPA porque tal fato ainda não se encontra consolidado, inclusive no Governo Federal.

Entendo os argumentos da defesa, porém esta corte tem o dever de recomendar que o PPA, por contemplar os programas estratégicos do Governo no médio prazo, deve possuir, na medida do possível, indicadores que possibilitem à população analisar os resultados das políticas públicas nele contidas.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

**4.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO**

A Lei nº 14.140, de 31 de agosto de 2010, estabeleceu as diretrizes orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2011.

A equipe técnica constatou que foram abordados na LDO todos os requisitos exigidos pela Constituição Federal e pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Em relação ao conteúdo da LDO, destaca-se no relatório técnico a falta de orientação para apresentação de Demonstrativos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE e do Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza - FECEP. Ainda, aponta a equipe técnica, a ausência de memória e metodologia de cálculo referente ao demonstrativo das metas anuais.

No que concerne à primeira observação, o governo argumenta que não existe determinação legal para o demonstrativo e que a despesa encontra-se objetivamente demonstrada através do demonstrativo de fonte de recursos. No segundo ponto, alega que a LDO apresenta a metodologia de cálculo em Nota de Rodapé e estudará uma forma de inclusão sem comprometer sua clareza.

É de fato relevante que a LDO, obedecendo à recente demanda por transparência na Administração Pública, possua a maior quantidade de informações possíveis, cabendo ao Poder Executivo aprimorar o documento. Esta Corte, contudo, não pode exigir além do que estabelece a legislação sobre a matéria. Dessa forma, acato as contrarrazões apresentadas.

**4.1.3 Orçamento Anual e sua execução**

A tramitação do projeto da Lei Orçamentária para 2011, Projeto de Lei nº 1.696/10, encaminhado em de 05 de outubro de 2010, através da Mensagem nº 109/2010, seguiu os prazos estabelecidos pela Constituição Estadual, observando a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31, de 27 de junho de 2008.

A Lei nº 14.223, de 10 de dezembro de 2010, estimou a receita e fixou a despesa do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2011, compreendendo o Orçamento Fiscal e o Orçamento de Investimento das Empresas. O Orçamento da Seguridade Social está incluso no Orçamento Fiscal, como dispõe a Constituição do Estado de Pernambuco em seu art. 125, § 4º, fixando um total de recursos para o exercício da ordem de R\$ 23.772.829.050,00.

A citada lei autorizou o Governo do Estado a abrir créditos suplementares diretamente por decreto até o limite correspondente a 20% do total da despesa fixada na LOA. Para o orçamento fiscal esse limite correspondeu ao valor total de R\$ 4.392.673.245,40. Verificou-se que o montante utilizado, R\$ 3.802.754.235,82, ficou abaixo do valor autorizado,





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

correspondendo a 86,57% do referido limite, cumprindo, portanto, o citado dispositivo.

No que se refere à execução orçamentária, e de acordo com o Balanço Orçamentário, a receita arrecadada foi menor que a despesa realizada em R\$ 270 milhões. No entanto a despesa realizada (empenhada) foi menor do que a autorizada em 3,13 bilhões.

Ainda, verificou-se um crescimento das receitas correntes de 37,38% entre 2007 e 2011, passando de R\$ 16.676.728.655,71 para R\$ 22.910.177.116,08, enquanto que as receitas de capital cresceram 249,35% na mesma época, passando de R\$ 305.129.903,52, em 2007, para R\$ 1.065.983.993,00, em 2011.

O Balanço Orçamentário demonstra ainda que, no exercício de 2011, foram empenhados R\$ 21.515.714.401,12, dos quais R\$ 764.022.346,72 culminaram como Restos a Pagar Processados (despesas liquidadas, mas não pagas no exercício) e R\$ 10.242.832,01 relativos aos Restos a Pagar Não Processados (despesas não liquidadas e não pagas no exercício).

**4.1.3.1 Ausência de detalhamento do investimento por fonte de financiamento e não demonstração do órgão ao qual se encontra vinculado.**

O Orçamento de Investimento apresenta a descrição da programação anual de trabalho especificando os programas e suas ações, detalhando objetivos, finalidade, produtos e metas.

Segundo a equipe técnica o orçamento de investimentos não cita o órgão ao qual se encontra vinculado, demonstrando apenas a unidade orçamentária. Ainda, no quadro de detalhamento dos investimentos, são atribuídos valores às ações descritas na programação anual de cada empresa. Entretanto não há a correlação dessas despesas fixadas com as respectivas fontes de investimentos, quais sejam: geração própria/outros recursos de longo prazo e recursos para aumento de capital (não houve previsão da fonte de investimento operação de crédito).

Nas contrarrazões o governo do estado alega que esses apontamentos já foram corrigidos no exercício de 2012.

Registra-se ainda o descompasso entre o detalhamento da execução dos investimentos constantes do Relatório Resumido do Orçamento de Investimento - Estatais Independentes, presente no Balanço Geral do Estado, que traz as despesas descritas apenas por elemento de despesa, e o detalhamento dos investimentos constantes do Orçamento de Investimento, presente na LOA, que traz as despesas autorizadas descritas por programa e ações. Dessa forma, não ficou evidenciado no Balanço em quais programas e ações foram realizados os investimentos, prejudicando a transparência do gasto público, fato que merece recomendação.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

**4.1.3.2 Créditos suplementares considerados como especiais no Balanço Geral do Estado**

Segundo a equipe técnica, observou-se que na "Demonstração dos Créditos Adicionais por Unidade Gestora" alguns créditos suplementares foram considerados, de forma equivocada, como créditos especiais.

O governo alegou um erro no sistema e-fisco, não trazendo prejuízo visto que tudo foi devidamente publicado. Acato as contrarrazões, visto que os créditos suplementares, como atesta a própria equipe técnica, estavam devidamente aprovados na Lei Orçamentária.

**4.1.3.3 Ausência de informação dos convênios e operações de crédito considerados na LOA**

De acordo com o Relatório Técnico, na verificação do cumprimento do disposto no artigo 10, inciso IV, da Lei Orçamentária Anual de 2011, não foram considerados os valores das dotações que tiveram como fonte de financiamento os convênios novos, bem como as operações de crédito que não foram incluídas nas previsões orçamentárias, conforme disposição contida no inciso VI da referida Lei. Dessa forma, não foram inseridas na Lei orçamentária informações acerca de quais convênios e operações de crédito foram considerados quando da programação inicial da LOA.

A defesa alega que qualquer verificação deve ser realizada no momento da execução, através do controle do sistema e-fisco.

Entendo, para que haja maior clareza, em se mantendo o dispositivo legal presente no inciso VI do artigo 10 da LOA, em leis orçamentárias futuras, tornar-se necessária a apresentação de anexo na Lei Orçamentária Anual, informando os convênios e operações de crédito nela inseridos.

**4.1.3.4 Alterações Orçamentárias no Orçamento de Investimento das Empresas**

Nos termos do Relatório Técnico, verificou-se que a administração estadual só vem procedendo a mudanças no Orçamento de Investimento quando há alterações sofridas pelo Orçamento Fiscal que envolvem ações relacionadas ao aumento do capital social das empresas estatais não dependentes. As demais fontes de financiamento constantes do orçamento de investimento, quais sejam: geração própria e operações de crédito, não vêm sofrendo nenhum tipo de alteração.

As despesas fixadas, portanto, no orçamento de investimento não recebem o mesmo tratamento das fixadas no Orçamento Fiscal, não havendo controle sobre suas alterações, bem como sobre sua execução.

A defesa argumenta que o assunto demanda disciplinamento através de Lei Complementar, que não foi ainda promulgada. Mesmo



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

assim, informa que, nos acréscimos e reduções de inversões societárias do estado no capital das empresas, há o demonstrativo do reflexo daquelas transações no Orçamento de Investimentos, com indicação dos projetos que são afetados. Na ausência de disciplinamento legal sobre a matéria, acato os termos das contrarrazões.

**4.1.3.5 Aplicações de recursos do Fundo Rodoviário de Pernambuco - FURPE**

A Lei nº 12.309/02, que instituiu o FURPE, em seu artigo 3º, define que os referidos recursos deverão ser destinados à manutenção e conservação da malha viária do Estado, podendo os recursos ser utilizados tanto como contrapartida obrigatória em decorrência da celebração, com a União ou com os Municípios, de convênios cuja finalidade seja a construção, manutenção, recuperação ou melhoramento de rodovias localizadas em Pernambuco, quanto, até o limite de 50% (cinquenta por cento), na ampliação da malha viária.

A referida norma, alterada pela Lei nº 13.079/06, além de definir que a administração do FURPE fica a cargo do Comitê Decisório, também define que o citado Fundo terá como órgão executor o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Pernambuco - DER-PE e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico.

De acordo com a equipe técnica, porém, os recursos do FURPE não foram aplicados conforme define a legislação citada. Isso porque foi verificado que recursos foram aplicados no aumento de capital, ou seja, inversões financeiras, na estatal SUAPE.

As inversões financeiras destinadas ao aumento de capital das empresas estatais são efetuadas, em regra, com o intuito de dar suporte financeiro aos investimentos descritos no orçamento de investimento, financiados com recursos para aumento de capital.

As referidas inversões destinadas ao aumento de capital de SUAPE utilizaram duas fontes de recursos distintas, quais sejam, a fonte 0101 - recursos ordinários do Tesouro, de livre aplicação, e a fonte 0246 - Recursos do Fundo Rodoviário de Pernambuco - FURPE, que possui destinação específica.

A equipe técnica afirma em seu relatório que, ao serem observadas as inversões financeiras realizadas pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico no aumento de capital de SUAPE, com os recursos do FURPE, verifica-se que tal fato vai de encontro ao determinado pela Lei nº 12.309/02, no que diz respeito à vinculação dos gastos.

Informa ainda, a equipe, que o processo da destinação dos recursos está sendo feito da seguinte forma: primeiramente o DER-PE repassa financeiramente os recursos para a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, para depois esta Secretaria proceder à despesa de inversão financeira destinada ao aumento de capital de SUAPE. A observação da destinação dos recursos do referido Fundo



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

se dá até a execução da despesa de inversão financeira em decorrência da existência e utilização da codificação de fonte de recursos (fonte 0246). Após o aumento de capital efetuado em SUAPE, os recursos passam a ser classificados unicamente no orçamento de investimento como receita oriunda de aumento de capital, não havendo contabilmente forma de checar a sua destinação.

De 2008 a 2010 foram aportados em SUAPE R\$ 86.770.952,30 como aumento de capital social com a fonte FURPE.

Em 2011, dos R\$ 155.791.092,91 destinados ao aumento de capital de SUAPE, R\$ 108.184.033,00 foram provenientes dos recursos do FURPE (fonte 0246) e R\$ 47.607.059,91 provenientes de recursos ordinários do Tesouro (fonte 0101).

Em relação a esse ponto, as contrarrazões do governo foram sintéticas, afirmando apenas que a Lei nº 12.309/02, citada pela equipe técnica, foi modificada pela Lei nº 12.869/05, que permitiu a aplicação de Recursos do FURPE em inversões financeiras para SUAPE.

Em análise da referida Lei, que possui apenas um artigo, não verifiquei a possibilidade de se realizar aumento em Capital de Estatais, através de inversões financeiras. O texto da Lei é claro ao afirmar que os recursos do FURPE devem ser destinados à "manutenção e conservação da malha viária estadual, e para implantação de novos trechos de rodovia, ferrovia e aquavia da malha estadual". Dispõe, ainda, que os recursos podem ser destinados a obras viárias para viabilizar "investimentos privados, notadamente aqueles pertinentes aos polos portuários e à indústria naval do estado de Pernambuco."

O fato relevante é que não foi comprovado, pelo governo, que os recursos do FURPE, embora tenham sido destinados para o aumento de capital de uma importante estatal, foram aplicados em obras de infraestrutura, conforme a legislação citada.

**4.1.3.6 Receita da Contribuição de Intervenção no Domínio econômico - CIDE**

No exercício de 2011, foram contabilizados pelo estado R\$ 78.079.548,86 a título de receitas da fonte 0118 (recursos da CIDE), sendo R\$ 74.002.023,21 advindos de repasses da União como cota-parte da CIDE, e R\$ 4.077.525,65 auferidos como rendimentos pela aplicação desses recursos no mercado financeiro.

O demonstrativo da aplicação de recursos da CIDE traz, além do movimento do exercício, os valores provenientes do período de 2002 a 2010. Parte dos recursos desse período foi destinada à constituição da conta-garantia da Parceria Público-Privada - PPP da Praia do Paiva.

A utilização de recursos da CIDE como formação de lastro para garantia de PPPs está prevista na Lei Estadual nº 12.976, de



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

28 de dezembro de 2005, que instituiu o Fundo Estadual Garantidor das Parcerias Público-Privadas.

De acordo com a equipe técnica, quando da análise do valor da conta-garantia, verificaram-se equívocos na contabilização da sua fonte de recursos, tanto na apropriação dos rendimentos auferidos a partir de 2009, quanto nas transferências entre bancos. Registra-se, entretanto, que, quando da referida transferência, houve a contabilização dos recursos inteiramente na fonte 0101, quando, na realidade, tratava-se de recursos tanto da fonte mencionada quanto da fonte 0118. Tal fato induz a erros quando da análise da disponibilidade e aplicação dos recursos da CIDE, assim como das disponibilidades por fonte de recursos, informação fundamental para gestão de todos os recursos administrados pelo estado, fato que vem a ser reforçado pelas novas regras de contabilidade aplicadas ao setor público.

O Demonstrativo da CIDE trouxe como dedução da receita o valor de R\$ 17.887.648,98, referente ao saldo existente ao final do exercício de 2011 na conta garantia da PPP da Praia do Paiva sob gestão da Secretaria de Governo.

O valor da referida dedução contempla tanto recursos da fonte 0101 (recursos ordinários do Tesouro) quanto da fonte 0118 (recursos da CIDE), classificados todos, após a transferência dos recursos para a gestão da Secretaria de Governo, como sendo fonte 0101. Afirmam os técnicos que o Demonstrativo da CIDE deve trazer apenas como dedução os recursos da fonte 0118. Para tanto, necessário se faz o ajuste das fontes dos recursos da conta-garantia para que tenhamos a efetiva disponibilidade de recursos da CIDE para aplicação.

A ausência de menção de tal garantia como dedução da receita faz acreditar que a diferença entre as receitas e despesas realizadas com recursos da CIDE seria inteiramente disponível. A referida redução reforça que, embora o saldo de disponibilidade financeira da fonte 0118 exista (uma vez que os recursos depositados na conta-garantia ainda não configuraram aplicação), apenas parcela desse valor está disponível para livre utilização pelo estado, já que os recursos depositados na conta-garantia (lastro) ainda podem vir a ser utilizados.

Em suas contrarrazões o Governo do Estado afirma que, diante da complexidade do assunto, cuja resposta exige maiores gestões junto aos órgãos responsáveis pela questão, repassará posteriormente a esta Corte as informações necessárias.

Resta, porém, necessária uma recomendação para que a contabilidade adapte o demonstrativo da CIDE de forma a evidenciar efetivamente a disponibilidade dos recursos, levando em consideração a devida contabilização da Conta-Garantia da PPP do Paiva.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

**5 Saúde**

**5.1 Verificação da aplicação dos recursos de impostos destinados à saúde**

A Emenda Constitucional nº 29, de 13/09/00, impôs à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a obrigatoriedade de aplicação de um mínimo de recursos oriundos de impostos nas ações e serviços públicos de saúde.

O artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela citada Emenda, estabeleceu que o limite mínimo para as despesas dos Estados com ações e serviços públicos de saúde, enquanto não promulgada a Lei Complementar que irá regulamentar o art. 198 da Carta Maior, seria de 12% do impostos e transferências constitucionais.

Segundo o Relatório Técnico, em 2011, o Estado de Pernambuco alcançou o percentual de 15,71% dos recursos oriundos de impostos em ações e serviços públicos de saúde de caráter universal, cumprindo, dessa forma, a obrigação constitucional. Lembre-se que as unidades Orçamentárias responsáveis por tais aplicações foram a Secretaria de Saúde e o Fundo Estadual de Saúde - FES-PE.

**5.2 Pernambuco e o Pacto pela Saúde**

Segundo a equipe de auditoria, após a análise do Termo de Compromisso de Gestão do Estado com o Ministério da Saúde, disponível no site deste Órgão, constatou-se que algumas responsabilidades atribuídas ao Estado ainda não são realizadas.

Em suas contrarrazões o governo do estado alega que muitas das ações realizadas não puderam ser inseridas nas informações constantes no site do Ministério da Saúde porque esteve indisponível durante boa parte do exercício de 2011. Conforme demonstra, poucas ações que não foram realizadas estavam com prazo previsto para se tornarem efetivas no exercício de 2012. Dessa forma, resta ao corpo técnico desta Casa confirmar se essas ações remanescentes efetivamente foram contempladas no referido exercício, fazendo parte da análise das contas de governo do exercício de 2012.

**5.3 Centralização contábil da execução financeira das Geres**

Segundo o Relatório Técnico, em virtude das GERES receberem repasses financeiros, constituindo-se em meras unidades administrativas, não é possível conhecer, em tempo real, o processamento da sua despesa, bem como aferir a sua disponibilidade financeira imediata. Mediante essa forma excepcional de processamento da despesa, apontam, só é possível acessar o valor do repasse financeiro a cada gerência regional, visualizando-se apenas seu histórico. Essas despesas só são efetivamente conhecidas após a sua aplicação pelas unidades





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

receptoras, quando há a reclassificação para os subelementos adequados.

Entre outros argumentos, a defesa aponta que as unidades administrativas, embora não habilitadas como unidades gestoras no e-fisco, têm seus gastos visualizados pela Secretaria de Saúde por meio de sistema informatizado. Informa, ainda, que o regime de provisão de crédito, ao qual são submetidas as unidades administrativas, não permite o comprometimento de despesas antes de efetuado o crédito bancário, impossibilitando, dessa forma, a utilização de restos a pagar.

Entendo, neste ponto, que a decisão, se as unidades serão administrativas ou gestoras, dentro da estrutura organizacional e orçamentária do governo do estado, é meramente discricionária. O importante é que exista o controle dos gastos como restou comprovado.

#### **5.4 Gestão dos Hospitais**

Conforme relatam os técnicos, a partir do exercício de 2010, O Governo do Estado de Pernambuco optou por um novo modelo de gestão na saúde que oferecesse agilidade no gerenciamento dos hospitais metropolitanos e nas Unidades de Pronto Atendimento (UPAs). Assim, foram celebrados contratos de gestão entre a Secretaria Estadual de Saúde e entidades não estatais qualificadas como Organizações Sociais - OSs.

Este novo modelo de gestão, entre o Poder Público e as OSs, é instrumentalizado pelo contrato de gestão, que se caracteriza por uma maior autonomia gerencial conferida às Organizações Sociais - OSs, na prestação de serviços. Neste novo modelo, o foco é deslocado do processo em si para o controle dos resultados. Isto é, desde que sigam os princípios da Administração Pública, as OSs possuem maior autonomia na compra de serviços e bens, em contrapartida devem cumprir rigorosamente as metas estabelecidas nos contratos de gestão.

A rede hospitalar pública de Pernambuco encontra-se constituída pelos 6 (seis) grandes hospitais, 3 (três) metropolitanos, 8 (oito) regionais e mais 15 (quinze) unidades distribuídas na região metropolitana e no interior.

De acordo com a equipe técnica, a Secretaria Estadual de Saúde não enviou a este Tribunal os documentos exigidos pela Resolução TC nº 20/05, referentes ao exercício de 2011, das Organizações Sociais com as quais firmou contrato de gestão para administração dos Hospitais Metropolitanos Norte e Sul.

A citada resolução dispõe sobre os institutos da Organização Social (OS) e da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e regulamenta a prestação de contas dessas entidades ao Poder Público. Em seu artigo 3º, § 1º, a Resolução ressalta que:



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

*Art. 3º As contas relativas aos contratos de gestão ou termos de parceria celebrados com o Estado ou Município serão julgadas no bojo da prestação de contas do órgão ou entidade supervisora da OS ou do órgão parceiro da OSCIP encaminhada ao TCE-PE em até noventa dias após o encerramento de cada exercício financeiro, consoante art. 34 da Lei Orgânica do TCE-PE, ressalvado o disposto no artigo 2º, §2º, desta Resolução. (grifos nossos)*

*§ 1º As peças mencionadas no § 1º do art. 1º desta Resolução comporão, obrigatoriamente, o processo de prestação de contas anual do órgão ou entidade supervisora, juntamente com o parecer do dirigente máximo do órgão ou entidade supervisora do contrato de gestão sobre os resultados da apreciação e supervisão que lhe competem, a ser encaminhado ao TCE-PE em até noventa dias após o encerramento de cada exercício financeiro, consoante art. 34 da Lei Orgânica do TCE-PE, sendo julgadas, como prestação de contas congênere ao convênio, no bojo do exame da prestação de contas do órgão descentralizador dos recursos.*

Em seu § 1º do art. 1º, a Resolução TC nº 20/05 destaca:

*§ 1º A OS deve apresentar ao órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada, signatária do contrato de gestão, prestação de contas ao final de cada exercício financeiro, que será constituída de relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados.*

De acordo com o Relatório Técnico, em face do disciplinamento acima transcrito, a Secretaria Estadual de Saúde deveria apresentar, no bojo na sua prestação de contas anual, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, juntamente com o parecer do Secretário Estadual de Saúde sobre os resultados da apreciação e supervisão que lhe competem.

Em suas contrarrazões o Governo do Estado alega que os relatórios, relativos ao exercício de 2011, foram encaminhados a este Tribunal em 02/10/2012. A referida documentação, diga-se, não consta no presente processo.

Restou, dessa forma, caracterizado descumprimento de Resolução desta Corte. Percebo, contudo, que tal fato não deve ser analisado no bojo das Contas de Governo, mas sim nas Contas prestadas pelo gestor da Secretaria de Saúde.

Minha interpretação decorre do fato de o artigo 3º da Resolução TC nº 20/05, acima transcrito, e constante também no relatório de auditoria, afirmar categoricamente que os recursos repassados às Organizações Sociais "serão julgados no bojo da prestação de contas do órgão ou entidade supervisora da OS". Dessa forma, se o órgão supervisor do contrato de gestão é a Secretaria



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

de Saúde, é na prestação de contas anual desta secretaria que o referido fato deve ser analisado.

Reafirmo, porém, a preocupação da equipe técnica de que exista a devida transparência e prestação de contas dos recursos recebidos por OSs ou OSCIPs, através de contratos de gestão ou termos de parceria, visto que, em última análise, se trata de recursos públicos.

### **5.5 Unidades de Pronto atendimento**

As Unidades de Pronto atendimento (UPAs) passaram a integrar a rede estadual pública de urgência e emergência em janeiro de 2010, com o objetivo de preencher a carência de atendimento de emergência de média complexidade no SUS e mitigar as grandes emergências, sobrecarregadas com vítimas de acidentes de trânsito e violência. Funcionam 24 horas por dia.

Segundo o Relatório Técnico, a gestão dessas unidades é privada e, atualmente, Pernambuco possui 14 (catorze) UPAs em funcionamento, estando 8 (oito) sob administração do IMIP hospitalar, 2 (duas) sob gestão do Hospital Tricentenário, além de outras 4 (quatro), que são administradas por outras entidades: IPAS (Instituto Pernambucano de Assistência à Saúde), Hospital Maria Lucinda, Fundação Manoel da Silva Almeida e a Santa Casa de Misericórdia.

Afirma a equipe técnica que, da mesma forma como ocorreu em relação às OSs que administram os Hospitais, como visto no item anterior, a Secretaria Estadual de Saúde não enviou a este Tribunal os documentos exigidos pela Resolução TC nº 20/05, referentes ao exercício de 2011, das Organizações Sociais com as quais firmou contrato de gestão para administração das UPAs.

Citam, ainda, os técnicos, várias irregularidades constatadas em auditoria especial realizada em 2011 no Fundo Estadual de Saúde, que analisou o desempenho de 5 (cinco) UPAs, administradas por OSs distintas, que pactuaram com a SES/PE a operacionalização da gestão e a execução de ações e serviços de saúde.

Em suas contrarrazões o governo do estado afirma que encaminhou posteriormente a documentação de Prestação de Contas das OSs que administram as UPAs, bem como fez várias considerações sobre os apontamentos feitos pela equipe técnica no que se refere à Auditoria Especial que analisou o desempenho das 5 (cinco) UPAs.

Da mesma forma como me posicionei no item anterior, entendo que tais pontos devem ser analisados quando esta Corte apreciar o julgamento das Contas da Secretaria de Saúde, bem como do Fundo Estadual de Saúde, visto que a Resolução TC nº 20/05 é clara neste sentido. Não se pode transferir essa análise específica, sobre o funcionamento e prestação de contas de unidades de saúde, para as contas gerais do Governo.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

**5.6 Classificação orçamentária inadequada**

De acordo com o Relatório Técnico, alguns itens de gasto não guardam relação com a subfunção 126 tecnologia da informação. Foram citados como exemplos gastos com produtividade SUS (destinados aos servidores), materiais de consumo hospitalar e farmacológico, fornecimentos de alimentação preparada, gastos com serviços médico-hospitalares, odontológicos e laboratoriais, que possuem mais relação com a subfunção 302 - *Assistência hospitalar e ambulatorial*.

Em suas contrarrazões o Governo do Estado afirma que já fez a devida correção no orçamento executado no exercício de 2012.

Resta necessário, desta forma, que a equipe que analisa as contas de governo relativas ao referido exercício confirme o fato, já que foi objeto de recomendações em outros exercícios.

**5.7 Indicadores de saúde do Estado de Pernambuco**

Em relação ao desempenho na área de saúde, o relatório técnico afirma que o Governo do Estado de Pernambuco selecionou nove indicadores, referentes à gestão municipal, para acompanhamento pelas GERES, a partir do exercício de 2012. Sendo que foram analisados, pela equipe, seis desses indicadores, referentes a 2010 e 2011, através de consulta à base de dados do DATASUS.

No que se refere à análise realizada, podemos destacar que houve uma melhora em praticamente todos os indicadores, quais sejam:

- 1- Proporção de Mães com 7 ou Mais Consultas de Pré-Natal;
- 2- Proporção de Óbitos por Afecções Originadas no Período Perinatal;
- 3- Cobertura de Mamografia;
- 4- Taxa de Mortalidade por Acidentes de Trânsito.

O único indicador citado pela equipe técnica em que ficou constatada uma piora em relação ao ano anterior foi o de Cobertura de Exames Citopatológicos do Colo do Útero. O governo do estado afirma que houve uma mudança na fórmula de cálculo do indicador por parte do ministério da saúde. Cita em suas contrarrazões uma série de ações que tentam levar a melhoria deste indicador. Dentre elas destacamos: a qualificação de profissionais da atenção primária e dos hospitais regionais; Implantação em 2010 do serviço de cirurgia de alta frequência nos hospitais regionais do estado e monitoramento e validação das ações para o controle do câncer do colo do útero.

De uma maneira geral, consultando os indicadores, percebe-se uma evolução no atendimento à saúde da população no estado entre os anos de 2010 e 2011.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

**6 Educação**

**6.1 Aplicação dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.**

Conforme artigo o 212 da Constituição Federal, o Governo Estadual deve aplicar, no mínimo, 25% da sua arrecadação com impostos e transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino. O Balanço Geral do Estado apresentou o Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE correspondente ao exercício de 2011.

Conforme Relatório Técnico, consta no referido demonstrativo, e nos dados do e-fisco, que a base de cálculo da aplicação em desenvolvimento do ensino foi R\$ 12.511.383.479,13. Dessa forma, o mínimo legal a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, em 2011, foi de R\$ 3.127.845.869,78, correspondente a 25% do valor da base de cálculo.

Segundo o relatório, após alguns pequenos ajustes na despesa, o Governo do Estado de Pernambuco alcançou 25,71% de aplicação dos recursos de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, ultrapassando, dessa forma, o percentual mínimo exigido pela Carta maior.

Com relação à aplicação dos recursos, observa-se que as três maiores fontes de financiamento da educação foram o FUNDEB (64,90%), seguido por Recursos Ordinários - Adm. Direta (24,41%) e Convênios (6,81%), representando 96,12% do total das fontes.

**6.2 Aplicação dos recursos no Ensino Básico**

**6.2.1 Aplicação dos recursos do FUNDEB**

De acordo com o Relatório Técnico, em 2011, os recursos do FUNDEB estadual (fonte 0109), disponíveis para aplicação, alcançaram o montante de R\$ 1.796.671.122,79, sendo R\$ 1.781.283.701,26 provenientes de receitas orçamentárias do referido Fundo, R\$ 13.571.786,34 de saldo financeiro do ano anterior, e R\$ 1.815.635,19 de cancelamento de restos a pagar inscritos em anos anteriores.

**6.2.2 Da remuneração dos profissionais do magistério**

Nos termos do Relatório Técnico, após busca no e-fisco 2011, os valores classificados como despesas com pessoal e encargos sociais financiados com recursos do FUNDEB totalizaram R\$ 1.186.389.314,77, representando 66,60% (sessenta e seis vírgula sessenta por cento) do valor recebido pelo Fundo, atendendo à exigência legal disposta no ADCT, artigo 60, inciso XII, com redação dada pela EC n° 53, de 19/12/06, e na Lei Federal n° 11.494, de 20/06/07, artigo 22, que exige o mínimo de 60% (sessenta por cento).



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

**6.3 Lei de Responsabilidade Educacional do Estado de Pernambuco**

As diretrizes e bases da educação nacional, organização e definição das competências de cada esfera de governo constam da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e alterações posteriores

Existe, porém, no Estado de Pernambuco a Lei de Responsabilidade Educacional, aprovada em julho de 2007 sob o nº 13.273/07, que estabelece normas voltadas para a educação no Estado, além daquelas definidas na legislação federal.

A referida lei, em seu artigo 1º, determina que o Secretário de Educação deve "apresentar à Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, até 120 (cento e vinte) dias após o término de cada ano letivo, relatório anual contendo indicadores educacionais nas áreas de alfabetização, matrícula e evasão escolar, taxa de distorção idade-série, docentes, programas, tempo de estudo, rendimento escolar e infraestrutura."

A equipe técnica desta Corte solicitou cópia do referido relatório anual contendo os indicadores educacionais. Entretanto, como relata a equipe, alguns dos indicadores apresentados não se referem ao exercício de 2011, e sim a exercícios anteriores. Exemplo disso são as taxas de analfabetismo (2001 a 2009), índice de evasão escolar (2007 a 2010), tempo de estudo (2009), taxa de aprovação (2007 a 2010) e taxa de reprovação (2007 a 2010).

De acordo com as contrarrazões apresentadas pelo governo do estado, não houve tempo de ocorrer uma sistematização dos dados coletados, relativos a 2011, para incluí-los no relatório apresentado pela Secretaria de Educação no exercício de 2012.

Percebe-se, dessa forma, que está havendo uma falta de compatibilidade entre o que consta na Lei Estadual nº 13.273/07, relativo à apresentação anual dos indicadores de desempenho, e a capacidade da Secretaria de Educação de cumpri-la nos prazos exigidos, merecendo uma recomendação por parte desta Corte, visto que o tema envolve o Poder Legislativo Estadual. Tal fato, também, deve ser tratado nas Contas da referida Secretaria.

Outro ponto apresentado pela equipe técnica, em relação à Lei de Responsabilidade Educacional, se refere ao seu artigo 3º, *in verbis*:

*Anualmente, a Lei que aprovar as diretrizes orçamentárias previstas no artigo 37, inciso XX, da Constituição do Estado de Pernambuco, deverá conter o anexo de metas educacionais para os próximos quatro anos, utilizando-se como parâmetro os indicadores descritos na presente Lei.*

Após análise técnica, verificou-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de Pernambuco, para o exercício





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

de 2011, Lei Estadual nº 14.140, não contém o anexo de metas educacionais exigido pelo artigo 3º supracitado.

Em suas contrarrazões o governo alegou que ainda não sabe de quem é a competência para cumprir o referido artigo. Mais uma vez, comprova-se um descumprimento do disposto na citada Lei.

**6.4 Não aprovação do Plano Estadual de Educação**

O Plano Estadual de Educação foi aprovado pela Lei Estadual nº 12.252, de 08/07/02, com alterações dadas pela Lei Estadual nº 12.286, de 28/11/02. O referido plano, conforme o artigo 1º da Lei nº 12.286/02, tinha como vigência o decênio de 2000 a 2009.

A equipe técnica solicitou a nova legislação que estabeleceu o Plano Estadual de Educação a partir de 2010, que não foi fornecida.

Em suas contrarrazões o Governo do estado alega que está trabalhando, ainda em 2012, no novo Plano Estadual de Educação, adequando-o às metas nacionais. Mais uma vez merece recomendação desta Corte o fato, visto que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação exige que os Governos Estaduais elaborem e executem políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios.

**6.5 Indicadores**

Em relação ao acompanhamento dos Indicadores na área de educação, observou-se no relatório técnico que houve uma melhora, em geral, no exercício de 2011. Destacamos os seguintes:

a- Aumento de matrículas em creches e na educação profissional, com um decréscimo irrelevante para o ensino médio e a educação de jovens e adultos. Houve também decréscimo para o ensino fundamental, justificável visto o processo de transferência das escolas estaduais de ensino fundamental para os municípios, além de uma diminuição razoável em relação à educação especial e pré-escola;

b- Melhora na taxa de distorção idade-série da rede estadual;

c- Melhora das taxas de aprovação, de reprovação e de abandono para a rede estadual.

d- Na educação Infantil, embora a média de horas-aula diária seja inferior à do Brasil, ocorre o cumprimento da legislação federal no que se refere a 800 horas anuais em 200 dias letivos. No ensino fundamental e médio, elas são praticamente equivalentes.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Em relação a este ponto, é importante observar que, de uma forma geral, mesmo havendo melhora na maioria dos indicadores acima mencionados, o estado ainda possui uma colocação indesejável, como apontou a equipe técnica, no que se refere ao IDEB nacional - Índice que mensura o desempenho dos alunos, em várias séries, de todos os estados brasileiros. Tal fato, logicamente, serve de alerta, mas não pode ser analisado nas contas anuais de um único exercício.

**6.6 Matrículas na rede estadual**

De acordo com o Relatório Técnico, verifica-se que o total de alunos matriculados na Rede Estadual em 2011 foi 810.617 alunos. Esse total é o mesmo informado no Relatório Anual da Secretaria de Educação. Entretanto, comparando os dados individualmente, ou seja, por nível de ensino, os números da Secretaria de Educação diferem do publicado pelo INEP.

O governo do estado argumenta que os dados do INEP são os mesmos da Secretaria, sendo apenas dispostos de forma diferente. Afirma, ainda, que estuda a possibilidade de padronização.

Entendo que este ponto deve ser analisado nas Contas Anuais da Secretaria visto que, se existem erros, eles ocorrem no âmbito específico deste Órgão, não devendo ser apreciados nas Contas Anuais do Governo do Estado.

**6.7 Registros contábeis e orçamentários na Secretaria de Educação**

A equipe técnica constatou algumas falhas nos registros contábeis da Secretaria de Educação, quais sejam:

1- Verificou-se que as despesas com serviços de mão de obra de merendeiras e encarregados da preparação e entrega de merenda escolar aos estudantes da rede estadual de ensino foram empenhados em atividades distintas da atividade 3260 - Merenda Escolar;

2- Pendências em prestações de contas dos recursos repassados às Gerencias Regionais de Educação realizados por meio de repasses financeiros;

3- Pendências em prestações de contas dos recursos repassados às unidades escolares através de Suprimento de Fundo Institucional e Nota de provisão de Crédito Orçamentário.

Em suas contrarrazões o Governo do Estado contesta alguns dos fatos apresentados acima e, em alguns pontos, afirma que está tomando iniciativas para melhorar os registros.

Observo, mais uma vez, que os pontos elencados pela equipe técnica, embora relevantes, dizem respeito a ações praticadas dentro da Secretaria que nada influenciam nas Contas



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Anuais do Governo do Estado, ou seja, devem ser verificados no bojo da Prestação de Contas da Secretaria de Educação, por tratar-se de fatos muito específicos dessa Secretaria referentes à contabilização de despesas. Dessa forma, deixarei de emitir juízo de valor sobre eles para que sejam analisados em âmbito próprio.

**7 Gestão Financeira e Patrimonial**

**7.1 Demonstrações contábeis**

Consta no Balanço Financeiro do Governo do Estado que o resultado financeiro do exercício (Saldo para o Exercício Seguinte - Saldo do Exercício Anterior) foi deficitário em R\$ 31.778.384,16. Restou, contudo, para o início do ano seguinte um saldo financeiro da ordem de quase 2,5 bilhões, com um débito no curto prazo, ou seja, uma dívida flutuante de 1,5 bilhão, evidenciado no Balanço Patrimonial. Ou seja, financeiramente pode-se dizer que o Governo do estado esteve sólido na transição do exercício de 2011 para 2012.

O resultado patrimonial do exercício foi deficitário em R\$ 3.637.857.703,55, principalmente porque houve incorporações de obrigações da ordem de quase 6 bilhões de reais.

No Balanço Patrimonial é evidenciado um conjunto de bens e direitos (Ativo) e obrigações (Passivo) de titularidade do Estado de Pernambuco, aí incluídas as suas fundações, autarquias e suas estatais dependentes. O Patrimônio Real a Descoberto, avaliado em R\$ 20.006.403.482,47 ao término de 31/12/2011, foi obtido após a apropriação do resultado patrimonial negativo do exercício, de R\$ 3.637.857.703,55.

O saldo patrimonial negativo é influenciado em maior proporção pelos componentes de baixa liquidez/exigibilidade, dentre os quais os passivos superam os ativos de forma significativa, relação esta que é invertida quando comparados os grupos de maior liquidez/exigibilidade, mais relevantes no curto e médio prazo para o ente.

**7.2 Dívida Ativa**

Como devidamente expresso no Relatório Técnico, o Balanço Patrimonial apresentou um saldo da Dívida Ativa de R\$ 10,50 bilhões, constituindo-se, assim, no grupo de avaliação monetária mais expressiva dentre todos os ativos (45,75%). Alerta, ainda, a equipe técnica que não há qualquer provisão relacionada à dívida ativa, em face dos prováveis insucessos na obtenção desses ativos.

Em suas contrarrazões o governo do estado corrobora o entendimento técnico, lembrando, inclusive, que essa é uma exigência das normas federais de contabilidade pública. Afirma, ainda, que está fazendo estudos sobre a matéria para implantá-la na contabilidade estadual.

Lembramos que essa regra, além de outras, faz parte do conjunto de modificações que a contabilidade pública vem sofrendo no Brasil, obrigatórias para todos os entes. Inclui-se, também, o



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

devido controle dos bens patrimoniais, dentre eles o adequado registro dos bens de uso comum do povo, conforme Resoluções do Conselho Federal de Contabilidade - CFC e normas da Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

Lembre-se, por oportuno, que existe grupo de trabalho no governo do estado, com participação de representante deste Tribunal, com o objetivo de implementar todas essas mudanças contábeis no setor público que estão em processo de implementação.

### **7.3 Dívida Fundada**

Conforme Relatório Técnico, a dívida fundada variou R\$ 342 milhões no ano de 2011, equivalente à inflação do período, ou seja, esteve sob controle e obedeceu aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, regulamentada pelas Resoluções 41 e 43 do Senado Federal.

## **8 Gestão Fiscal**

### **8.1 Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal**

A responsabilidade na Gestão Fiscal pressupõe a ação planejada e transparente na gestão dos recursos públicos, visando ao equilíbrio das contas públicas. Nesse intuito, a Lei Complementar Federal nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, introduziu um conjunto de normas de finanças públicas e limites a serem observados pelos chefes dos Poderes e Órgãos nela mencionados.

Dentre os instrumentos de transparência na gestão fiscal encontram-se:

- a) o Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO
- b) o Relatório de Gestão Fiscal - RGF.

Os referidos relatórios devem ser publicados até trinta dias após o encerramento de cada bimestre/quadrimestre, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

Nos relatórios publicados pelo governo do estado, destaca-se o excelente crescimento da Receita Corrente Líquida-RCL no ano de 2011, que, em valores correntes, alcançou o percentual de 17,03%, passando de 12,4 bilhões ao final de 2010 para 14,5 bilhões ao final de 2011.

### **8.2 Disponibilidades da FUNAPE inseridas entre os recursos previdenciários**

De acordo com a equipe técnica, o demonstrativo das disponibilidades de caixa do Poder Executivo traz ilustrados, na linha correspondente aos recursos do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, valores correspondentes não apenas ao fundo previdenciário FUNAFIN (UG 590101), mas também à autarquia FUNAPE



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

(UG 420301) de forma não condizente com o que preceitua o Manual de Demonstrativos Fiscais expedido pela STN.

Em suas contrarrazões o governo do estado afirma que o procedimento está de acordo com o que preceituam as normas da STN, visto que a Lei Complementar Estadual nº 28 determina que compete à FUNAPE a administração do FUNAFIN. Sendo assim, afirma, as despesas orçamentárias da FUNAPE também integram as despesas de caráter previdenciário.

Neste ponto corroboro o entendimento da equipe técnica no sentido de que as disponibilidades de caixa da fundação, criada para gerir os recursos previdenciários, não se confundem com as disponibilidades do Regime de Previdência, visto, sobretudo, que a fundação possui estrutura administrativa e pessoal próprios, cujas obrigações decorrentes não devem consumir as reservas previdenciárias. Para tanto é que existe a separação, por meio de Unidades Gestoras, entre a entidade (FUNAPE) e o fundo financeiro (FUNAFIN). O Manual de Demonstrativos Fiscais, quanto a isso, corrobora que os recursos previdenciários devem ficar depositados em contas separadas das demais disponibilidades de cada ente (item 1.5; instruções de preenchimento).

Recomendável, portanto, que as disponibilidades atribuídas à UG FUNAPE componham as respectivas linhas relativas às fontes 101, 241, 251 e 255 no demonstrativo de disponibilidades, e não na linha que individualiza os recursos do Regime Próprio de Previdência dos Servidores.

### **8.3 Disponibilidades líquidas negativas na fonte Tesouro**

Sobre este ponto, o Relatório Técnico faz algumas observações, que passo a expor:

A - O total de disponibilidades líquidas do Estado ao final de 2011 foi cerca de R\$ 824 milhões. Quando tal valor é decomposto segundo as vinculações de aplicação (decomposição obrigatória, por imposição legal), tem-se situação na qual algumas fontes - notadamente a fonte 101 - possuem um saldo negativo.

B - Esse tipo de evidenciação passou a ser necessária a partir das orientações emanadas da Secretaria do Tesouro Nacional no Manual de Demonstrativos Fiscais;

C- As ocorrências de saldos negativos são exclusivas do Poder Executivo, o que denota que os demais Órgãos e Poderes mencionados no artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal possuem restrições, ou exercem controle de empenho por fonte.

D- Os valores negativos das fontes, no Poder Executivo, representam situações em que empenhos foram processados utilizando-se fontes de recursos orçamentários sem saldo. A fonte 0101 (tesouro) apresentou um saldo negativo de R\$ 1,18 bilhão no Estado, influenciada pelos dados do Poder Executivo, que sozinho teve saldo negativo de R\$ 1,25 bilhão.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

E- Os relatórios de contas de governo, nos exercícios de 2009 e 2010, já abordavam esse fato.

Em suas contrarrazões o Governo do Estado alega que houve mudança recente no modelo do demonstrativo da STN, levando a entender que se tratava de se estabelecer a disponibilidade de caixa pelas fontes de recursos. Afirma, ainda, que, considerando as inconsistências existentes, a apresentação do Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa, nos moldes exigidos pela STN, poderia acarretar alguma dificuldade em relação aos convênios celebrados com o Governo Federal.

Por fim, afirma que foi sugerida a formação de um grupo de trabalho, com representantes da Secretaria da Fazenda e da Controladoria do Estado para regularizar a questão.

Entendo que, de fato, o controle dos recursos por fonte é obrigatório, como exigido pela Secretaria do Tesouro Nacional há algum tempo. Nada mais lógico, visto que boa parte dos recursos utilizados pelo Governo são vinculados, ou seja, exigem um controle específico. Não fazer esse controle possibilita que recursos vinculados a uma determinada despesa sejam utilizados em outras.

Faz-se necessário, portanto, que o Poder Executivo viabilize controles efetivos no sentido de acompanhar os limites de cada fonte de recurso, quando da execução da despesa, visando permitir a verificação da sua aplicação previamente definida em lei.

#### **8.4 Dívida Consolidada**

De acordo com a equipe técnica, o valor constante no Relatório de Gestão Fiscal como Dívida Contratual Interna, que é o maior dos componentes da Dívida Consolidada Bruta, não coincide com o valor registrado no Balanço Patrimonial como dívida fundada de origem contratual interna. Dessa forma, o Demonstrativo da Dívida Consolidada estaria contemplando elementos que não são englobados no grupo de dívida fundada do Balanço Patrimonial.

O Governo do Estado concorda com o apontamento e afirma que a solução para essa situação já se encontra em andamento com a introdução de um módulo do e-fisco.

#### **8.5 Operações de Crédito**

Em seu Relatório a equipe técnica afirma que houve equívoco no preenchimento do Demonstrativo de Operações de Crédito, pois foram inseridos os saldos finais, em 31/12/2011, das obrigações vinculadas a parcelamentos diversos (previdenciários, não previdenciários, FGTS) e não meramente as operações de crédito (captações financeiras) obtidas no decorrer do exercício desses contratos.





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

O Governo do Estado afirma, em suas contrarrazões, que o manual dos demonstrativos Fiscais da STN afirma que, "nesse tipo de operações de crédito, estão compreendidos os parcelamentos de dívidas tributárias, de contribuições sociais e de FGTS."

De fato reside razão ao defendente, pois a própria LRF, em seu artigo 29, § 1º, prevê que se equipara a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação.

#### **8.6 Despesa com Pessoal**

Verificou-se, ao final do exercício de 2011, que o Estado de Pernambuco encontrava-se enquadrado, tanto no seu limite global, quanto nos limites individuais por Poder/Órgão, estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Todos esses índices individuais sofreram recuos relativos quando comparados aos mesmos percentuais coletados ao final de 2010, motivados pelo incremento significativo da Receita Corrente Líquida no exercício de 2011.

#### **8.7 Resultado Primário**

O resultado primário indica a compatibilidade dos níveis de gastos orçamentários do Estado, excetuando-se o pagamento dos serviços da dívida, com sua arrecadação, retirando-se as receitas de natureza financeira. Ou seja, é demonstrado se as receitas fiscais líquidas são capazes de suportar as despesas fiscais líquidas, podendo ocorrer déficit ou superávit.

Conforme Demonstrativo do Resultado Primário, o Governo do Estado de Pernambuco obteve, em 2011, déficit primário de R\$ 357,58 milhões e, como tal, não conseguiu atender à Meta Fiscal fixada na LDO para o respectivo exercício, que era um superávit de R\$ 740,96 milhões.

O Governo do Estado, em suas contrarrazões, argumenta que a Programação-Piloto de Investimento (PPI) não é computada no cálculo do resultado primário quando da sua elaboração. Alega, ainda, que a crise fiscal contribuiu para o não alcance da meta.

De fato, o cenário de crise internacional iniciada em 2008 trouxe impacto nas contas públicas de 2011. Observou-se, contudo, um aumento relevante da receita neste exercício. Dessa forma, é recomendável que o governo do estado, ao elaborar suas próprias metas, como é o caso do resultado primário, aprimore os métodos para que não haja discrepâncias relevantes.

#### **8.8 Resultado Nominal**

O objetivo da apuração do Resultado Nominal é medir a evolução da Dívida Fiscal Líquida. Esse resultado representa a diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida em 31 de dezembro de determinado ano e o apurado em 31 de dezembro do ano anterior ao de referência.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Conforme Relatório Técnico, a partir do Anexo de Metas Fiscais constante da LDO 2011, constata-se que o governo do estado admitia um aumento na sua dívida fiscal líquida em R\$ 142.503.000,00 durante o exercício de 2011. A realização, contudo, evidenciou o extrapolamento dessa meta, visto que o estoque da dívida, em valores nominais, aumentou R\$ 780,80 milhões de 2010 para 2011, passando de R\$ 4,798 bilhões para R\$ 5,579 bilhões.

Em suas contrarrazões o governo argumenta que os valores são elaborados com base em estimativas que podem sofrer alterações no momento da sua execução. E que o aumento da dívida se deu, principalmente, em virtude de empréstimos que irão contribuir para a aceleração do processo de desenvolvimento socioeconômico.

Aqui, temos que levar em consideração dois pontos: primeiro, que o nível de endividamento do estado de Pernambuco, como dito, está de acordo com os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, regulamentada pelas Resoluções n°s 41 e 43 do Senado Federal. Em segundo lugar, em face do grande comprometimento das receitas do estado com despesas de custeio, se torna necessária a captação de operações de crédito que viabilizem investimentos em projetos estruturadores para Pernambuco. Contudo, mais uma vez, os números mostram que a forma de planejamento das metas do estado precisa ser melhor trabalhada.

**8.9 Programa de Ajuste Fiscal: compromissos assumidos com a União**

Nos termos do Relatório Técnico, duas metas constantes no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, firmado entre o governo do estado e o governo federal, não foram cumpridas. São elas:

**META 4: Receitas de Arrecadação Própria**

A arrecadação própria do exercício (de R\$ 10,785 bilhões) ficou 1,68% abaixo da meta de R\$ 10,969 bilhões definida por ocasião da décima revisão do ajuste. Deve-se destacar que a meta arbitrada requeria um acréscimo em 11,17% da arrecadação própria do Estado (sob a sistemática do PAF) em 2011 quando comparada àquela auferida em 2010, tendo o estado alcançado um acréscimo de 9,30%.

**META 5: Outras Despesas Correntes**

Neste ponto, a meta para outras despesas correntes era de 36,54% da Receita Líquida Real, alcançando, ao final de 2011, 42,12%.

Em relação à meta 4, o governo argumenta que foram alcançados 98,3% do que foi estipulado, e que não chegou aos 100% em virtude da crise mundial, que trouxe impactos do exercício em análise.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Com relação à meta 5, o governo argumenta que houve uma expansão dos gastos com saúde e educação ocasionando o pouco extrapolamento da meta prevista.

De fato, como são muitas metas a serem alcançadas, o cumprimento de várias delas, com exceção de apenas duas que, os números demonstram, chegaram muito perto de serem totalmente atingidas, não compromete o desempenho do governo do estado perante o acordo realizado com o governo federal. Ademais, como esclarece o Governo, o cumprimento de outras metas relevantes, como a relação dívida/receita líquida real, fez com que o estado não sofresse nenhuma penalidade em relação ao ajuste, tendo sido aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

### **9 Publicidade**

A Lei Estadual nº 14.140/2010, que estabeleceu as Diretrizes Orçamentárias do Estado para o exercício de 2011, previu em seu artigo 16 que *"as despesas com publicidade e propaganda dos atos e ações da Administração Pública Estadual obedecerão aos limites estabelecidos na lei estadual 12.746, de 14 de janeiro de 2005"*. Esta lei, por sua vez, fixa em 1% das receitas estaduais do ano anterior o limite de gastos com publicidade.

De acordo com os cálculos da auditoria, o volume de despesas com publicidade institucional em 2011, na administração direta, foi inferior ao limite estabelecido, tendo representado 0,46% da receita de 2010, atualizada monetariamente.

O limite de 1% também é previsto para a administração indireta que, nos termos do Relatório Técnico, foi cumprindo por todas as entidades.

### **10 Sistema Estadual de Previdência**

#### **10.1 Déficit Previdenciário**

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

Os valores projetados das receitas e despesas previdenciárias para o período de 2012 a 2087, constante na avaliação atuarial de 30.09.2011, evidenciam uma situação de desequilíbrio (receitas < despesas) ao longo de todo esse período.

De acordo com o relatório técnico, observa-se que as projeções atuariais para o período de 2012/2087 indicam que o resultado previdenciário negativo (déficit) começa a crescer a partir de 2016 (R\$ 1,70 bilhão), atingindo o seu ápice em 2026 (2,33 bilhões).

Essa perspectiva de crescimento anual do resultado previdenciário negativo poderá exigir maior esforço do Tesouro na



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

alocação de recursos financeiros para cobertura do déficit financeiro anual, durante aproximadamente 10 anos, visto que as receitas de contribuição normal são insuficientes para arcar com as despesas previdenciárias.

Como visto, o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias registrou um *resultado previdenciário negativo* de R\$ 109,69 milhões. Todavia esse resultado negativo é até maior, pois houve a inclusão de repasses internos destinados a suprir insuficiências financeiras do FUNAFIN, no valor de R\$ 876,69 milhões, em receitas previdenciárias intraorçamentárias.

Conforme afirma a equipe técnica, tais repasses deveriam ser registrados na coluna "Aporte de Recursos para o RPPS", no item "Recursos para Cobertura de Insuficiências Financeiras" que integra o Plano Financeiro no Demonstrativo em tela.

Dessa forma, incluindo-se os repasses para cobertura de insuficiências financeiras do RPPS (R\$ 876,69 milhões), o valor do *resultado previdenciário negativo* foi de R\$ 986,45 milhões.

Embora o governo do estado não se tenha pronunciado especificamente sobre este ponto, entendo que este é um problema que não pode ser resolvido em um único exercício, visto que a questão previdenciária atual é resultado de dezenas de anos passados e que certamente levará outras dezenas de anos para ser resolvida. É importante, porém, que o Poder Executivo estude a melhor forma de implantação do chamado FUNAPREV, previsto na Lei Complementar 28, que, mostram os estudos, é solução a para esses problemas nos próximos 30 ou 40 anos, como se observa no tópico a seguir.

## **10.2 Estágio de Implantação do Sistema Estadual de Previdência**

De acordo com a equipe técnica, o modelo concebido para o Sistema de Estadual de Previdência, na Lei Complementar Estadual 28/2000, ainda não foi implantado na íntegra, restando:

a) A consolidação da FUNAPE como gestora única do sistema, centralizando a concessão, manutenção e pagamento dos benefícios previdenciários (aposentadorias e pensões) de todos os Poderes, visto que, até o final de 2011, as aposentadorias do Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa, Ministério Público e Tribunal de Contas continuavam sob a gestão desses órgãos;

b) A Instituição do FUNAPREV - Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco, mediante a segregação das massas de segurados vinculados ao Regime Próprio de Previdência do Estado.

Em suas contrarrazões o governo do estado alega que apenas 1,6% das aposentadorias não estão sob responsabilidade da FUNAPE e que já solicitou aos demais poderes e órgãos reuniões



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

para resolver esta questão. Alega, ainda, que o art. 10, § 2º, da portaria 402/08 do RPPS permite que o pagamento dos benefícios, de responsabilidade do órgão que administra a previdência no estado, pode ocorrer indiretamente, através de convênios. Afirma, ainda, que estudos estão sendo elaborados para se verificar a melhor forma de implantação do FUNAPREV, incluindo a possibilidade de alteração na legislação para seguir o modelo federal.

Sobre o primeiro ponto, não enxergo maiores problemas visto que existe a possibilidade de repasse das atribuições dos pagamentos dos benefícios previdenciários para outros órgãos. É necessário, contudo, que exista uma adequação da legislação estadual para que se possibilite o repasse formal das atribuições da FUNAPE.

Em relação ao segundo ponto, em face do custo de transição de regime financeiro de repartição simples para o de capitalização, foi realizado estudo atuarial para definir a melhor forma de implantação do FUNAPREV. O referido estudo passa, inclusive, pela constituição, como já ocorreu no Governo Federal, do Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos estaduais.

Ainda, segundo as contrarrazões, o estudo aguarda uma definição do governo federal sobre a implantação, por parte da união, de um fundo de previdência complementar multipatrocinado por estados e municípios, com sensível redução dos custos de gestão. Esse fundo já foi objeto de debate no Conselho Nacional de Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Complementar. Sendo assim, alega, é prudente que o governo do estado de Pernambuco aguarde o deslinde dessa questão.

De fato, se tema de tão relevante importância está sendo debatido em âmbito nacional, procurando uma solução conjunta para um problema que aflige, certamente, praticamente todos os estados do Brasil, é interesse da Corte de Contas Estadual aguardar uma definição. Dessa forma, entendo como relevante que o Departamento de Controle Estadual acompanhe o andamento dessa questão, visando incluí-la em análises futuras deste Tribunal.

**10.3 Repasses da DOE de 2010 pendentes de regularização junto ao FUNAFIN em 2011**

Nos termos do Relatório Técnico, em consulta ao sistema e-fisco/2011, observou-se inicialmente a falta de repasse da Dotação Orçamentária Específica - DOE, referente à folha de dezembro de 2010 e do 13º/2010, que deveria ser repassada até janeiro e fevereiro de 2011, respectivamente, ao FUNAFIN, conforme prazo estabelecido no artigo 79, inciso III e § 4º, da LC nº 28/2000.

Na documentação enviada pela FUNAPE, em resposta ao Ofício da equipe técnica, verificou-se que a DOE da administração civil e militar dos meses de outubro, novembro e dezembro de 2010



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

e 13º só viria a ser repassada ao FUNAFIN em 2012, isto é, após 1 (um) ano do prazo legal (LC nº 28/2000, artigo 79, inciso III e § 4º).

Afirmam, ainda, que, do total dos débitos da DOE de 2010, foram repassados R\$ 210,83 milhões até março de 2012, restando o saldo da DOE do 13º/2010, no montante de R\$ 34,49 milhões.

Sobre esse ponto, o Governo do Estado em suas contrarrrazões afirma que todos os valores referentes a 2010, inclusive a diferença de R\$ 34 milhões, foram repassados no exercício de 2012. Esta última transferência se deu em 06/09/2102.

A Princípio, não houve prejuízo para o FUNAFIN, visto que os valores devidos foram repassados, mesmo que em época diversa da especificada na legislação, contudo, resta clara a necessidade de a programação orçamentária e financeira do estado se adequar à legislação previdenciária no sentido de repassar os valores devidos na época correta.

**11 Aplicação de recursos destinados ao fomento das atividades científicas e tecnológicas**

Os dispositivos da Constituição Estadual, constantes dos artigos 203 e 249, visam assegurar recursos mínimos para as ações de fomento de atividades científicas e tecnológicas, bem como para ações de execução e manutenção de obras de combate às secas.

Segundo o relatório técnico, tendo em vista a vedação constante do artigo 167 da Constituição Federal, para encontrar a base de cálculo dos citados limites o governo do estado tomou por base a receita de recursos do tesouro, incluindo impostos, deduzidas as receitas com destinação específica. Segundo os cálculos realizados, houve a observância do dispositivo constitucional na aplicação dos recursos.

É o relatório.

**CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:**

Sra. Presidente, quero apenas elogiar mais uma vez o trabalho da equipe técnica; não é novidade para este Tribunal o bem elaborado e ponderado voto do Conselheiro Relator, Marcos Loreto, com as recomendações no sentido de aperfeiçoamento da gestão.

Apenas isso: registrar o belo trabalho da equipe técnica e o proficiente voto do eminente relator.

**CONSELHEIRO ROMÁRIO DIAS:**





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Gostaria de fazer minhas as palavras do Conselheiro Valdecir, até porque li, na íntegra, e, no exercício de 2010, fui o relator .

Comentei até com V. Exa. quando cheguei aqui e tive oportunidade de ver. Realmente, a equipe técnica está de parabéns. As recomendações também estão muito bem postas.

Parabenizo V. Exa. e a equipe técnica.

**VOTO DO RELATOR**

Gostaria de agradecer as palavras dos Conselheiros Romário Dias e Valdecir Pascoal.

Diante de todo o exposto, senhores Conselheiros e Senhora Procuradora, e

CONSIDERANDO o Relatório Técnico e os Esclarecimentos do Governo do Estado de Pernambuco;

CONSIDERANDO que as Contas do Poder Executivo atinentes ao exercício financeiro de 2011 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, retratado nos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e nos Demonstrativos das Variações Patrimoniais, bem como nos demonstrativos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, está escriturado conforme os preceitos legalmente estabelecidos;

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 2011;

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

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

VOTO pela emissão de PARECER PRÉVIO recomendando à Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco a APROVAÇÃO das contas do Excelentíssimo Governador do Estado de Pernambuco, Senhor Eduardo Henrique Accioly Campos, referentes ao exercício financeiro de 2011.

Ainda, proponho que este Tribunal de Contas faça ao Governo do Estado as seguintes RECOMENDAÇÕES:



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

a - Necessidade de realização de concurso para a ARPE, preenchendo os cargos vagos já criados por Lei, possibilitando que a Agência possa desempenhar adequadamente suas atribuições, entre elas a fiscalização adequada dos Contratos de Gestão e Termos de Parceria firmados entre o Governo do Estado e as Organizações Sociais-OSs e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público-OSCIPs;

b - Realizar um estudo que demonstre, efetivamente, a necessidade temporária, e não definitiva, dos contratos existentes nas várias secretarias e órgãos do Governo;

c - Em relação à Lei de Planejamento Orçamentário: adequar o Plano Plurianual no que se refere às metas e prioridades alteradas nos programas e ações, bem como envidar esforços para incluir indicadores que possibilitem a análise do alcance das políticas públicas nele contidas; Em relação à LOA, apresentar anexo que evidencie os convênios e operações de crédito que foram considerados quando da programação inicial, bem como evidenciar, no Balanço, em quais programas e ações foram realizados os investimentos das empresas estatais;

d - Adequar a aplicação do FURPE - Fundo Rodoviário de Pernambuco, conforme legislação estadual, bem como elaborar o demonstrativo da CIDE de forma a evidenciar efetivamente a disponibilidade dos recursos, levando em consideração a conta-garantia;

e - Cumprir adequadamente a Lei Estadual nº 13.273/07 no que se refere à apresentação dos indicadores de desempenho da área de educação, em relatório anual a ser encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado, bem como incluir na LDO o anexo de metas educacionais como exigido na citada Lei, como também elaborar o Plano Anual de Educação como exigido na Legislação Federal sobre a matéria;

f - Elaborar o demonstrativo das disponibilidades de caixa do Poder Executivo de forma a separar os recursos da FUNAPE das disponibilidades do FUNAFIN, bem como aprimorar os métodos de elaboração das metas de Resultados Primário e Nominal, evitando discrepâncias relevantes quando comparados com os resultados alcançados;

g - Envidar esforços para implantar definitivamente o controle por fonte de recursos, como exigido pela Secretaria do Tesouro Nacional, bem como evitar divergências de informações no demonstrativo da dívida fundada;

h - Viabilizar formalmente o repasse de atribuições da FUNAPE a outros órgãos estaduais, notadamente no que se refere ao pagamento de inativos e pensionistas, e realizar os repasses ao FUNAFIN nos prazos previstos na legislação.

Sra. Presidente, é como voto e, mais uma vez, queria ressaltar o trabalho da equipe, que está presente. Já foram



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

nominadas todas as pessoas que colaboraram no trabalho, porque sem elas, realmente não conseguiríamos fazer um trabalho dessa natureza, com esse aprofundamento.

Então, mais uma vez, agradeço o trabalho de todos eles. E, além do elogio que já foi feito, proponho que conste na ficha funcional a anotação do trabalho realizado por toda a equipe técnica já relacionada aqui.

---

**CONSELHEIRO CARLOS PORTO:**

Acompanho o Conselheiro Marcos Loreto e aproveito o momento para endossar as palavras do Conselheiro Valdecir Pascoal e do Conselheiro Romário Dias com relação ao trabalho realizado pela equipe técnica e pelo relator do presente processo.

---

OS CONSELHEIROS VALDECIR PASCOAL E ROMÁRIO DIAS ACOMPANHARAM O VOTO DO RELATOR.

---

**CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:**

Com o relator, endossando as palavras do Conselheiro Valdecir Pascoal, do Conselheiro Romário Dias e, por fim, do Conselheiro Carlos Porto.

---

O CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS ACOMPANHOU O VOTO DO RELATOR. PRESENTE A PROCURADORA GERAL, DRA. ELIANA MARIA LAPENDA DE MORAES GUERRA.

ASF/HN