



**EXCELENTÍSSIMO (A) SENHOR (A) CONSELHEIRO (A) DO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO**

Processo TC nº 23100164-2 (Prestação de Contas - Exercício de 2022)

PAULO HENRIQUE SARAIVA CÂMARA, já devidamente qualificado nos autos do Processo em epígrafe, relativo à **Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco, no Exercício de 2022**, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, pelos advogados ao final assinados, com fundamento no art. 49 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Lei Estadual nº 12.600/2004), apresentar **CONSIDERAÇÕES** acerca dos achados elencados no Relatório de Auditoria, o que faz com base nos fundamentos de fato e de direito a seguir aduzidos.

I. DO REQUERIMENTO DE PUBLICAÇÕES

Inicialmente, requer o Peticionante que todas as comunicações dos atos processuais, publicações, intimações e demais notificações de estilo sejam realizadas conjuntamente em nome de todos os advogados indicados na procuração, com endereço profissional constante no rodapé da presente petição.



II. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Cuida-se de relatório de análise da prestação de contas do Governo do Estado de Pernambuco, referentes ao exercício de 2022, elaborado pela Gerência de Fiscalização dos Poderes Estaduais - GPE.

Ao longo do relatório, discorre-se sobre a conjuntura socioeconômica, as gestões administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial do Estado de Pernambuco no exercício de referência, bem como sobre as políticas públicas nas áreas de educação, saúde, segurança pública, previdência estadual, terceiro setor e transparência. Após apreciação do cumprimento dos limites constitucionais e do monitoramento das recomendações anteriores, seguida de análise simplificada das contas, são listadas 24 (vinte e quatro) novas recomendações.

A seguir, será demonstrado que, tal qual ocorreu nos exercícios anteriores, a gestão do ora Peticionante no exercício de 2022, último ano do mandato, atendeu às exigências constitucionais e legais, sendo os atos praticados com absoluta legitimidade/regularidade, com zelo e responsabilidade, sempre pautados pelo interesse público, razão pela qual as respectivas contas merecem parecer de aprovação.

III. REGULARIDADE DAS CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2022 E NECESSIDADE DE SUA APROVAÇÃO

À partida, é importante frisar que, a despeito das várias medidas de retomada das atividades econômicas e sociais, o Estado de Pernambuco manteve-se, ao longo de todo o ano de 2022, em situação de emergência em saúde pública, em virtude da pandemia de COVID-19, impactando todos os setores da sociedade e, em consequência, os indicadores em geral.



Demais disso, o ano de 2022 também foi marcado por emergências meteorológicas, com chuvas torrenciais provocadas por Distúrbios Ondulatórios de Leste (DOL) - Ondas de Leste (OL), resultando em decretação de situação de emergência em diversos municípios pernambucanos¹.

Desse modo, nos termos do *caput* e do §1º do art. 22² da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, os obstáculos e dificuldades reais decorrentes da continuidade da emergência em saúde pública e da emergência meteorológica supramencionada não podem deixar de ser considerados na análise das contas do exercício de 2022.

Feito esse apontamento inicial, louva-se o trabalho desenvolvido pela equipe técnica deste Egrégio Tribunal, que elaborou relatório denso sobre relevantíssimos aspectos da conjuntura socioeconômica e da gestão do Estado de Pernambuco no exercício de 2022, seguindo o padrão de excelência dos relatórios deste TCE.

Nada obstante, os achados apontados são insubsistentes e, ainda que confirmados, mostram-se insuficientes para ensejar a rejeição das contas do ora Peticionante, notadamente à luz do já mencionado art. 22 da LINDB. Senão vejamos:

1 Conjuntura Socioeconômica

No que diz respeito à variação do PIB, a despeito do resultado inferior à média nacional, importante registrar que, como citado no relatório, a Agência CONDEPE/FIDEM apontou que “o cenário econômico pernambucano tem se recuperado diante das políticas públicas adotadas pelo governo de enfrentamento à pandemia do COVID”, sendo certo que, em caso de colisão de princípios, o direito à vida e à saúde prevalece sobre questões de ordem econômica.

¹ Vide Decreto 52.921/2022 e Lei 17.810/2022

² Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.



Ademais, pertinente destacar que, tal como reconhecido no relatório de auditoria, as restrições operacionais decorrentes da pandemia de COVID-19 prejudicaram a série histórica de algumas variáveis socioeconômicas, razão pela qual os comparativos realizados entre as regiões não necessariamente condizem com a realidade do exercício auditado.

Outrossim, no que diz respeito às taxas de desemprego e desocupação, publicações ao longo do exercício de 2023 apontaram que, no 1º trimestre do referido ano de 2023, Pernambuco teve a maior taxa de desemprego do país³, com a segunda maior taxa de desocupação do país no 3º trimestre do mesmo ano de 2023⁴. Cuidam-se, como se vê, de índices relacionados a questões socioeconômicas profundas e não de falhas da gestão do ora Peticionante.

Por fim, outros dados do relatório indicam que, apesar das dificuldades decorrentes da pandemia de COVID-19, o cenário de importantes áreas da economia pernambucana era de recuperação em 2022, retornando a números pré-pandemia, a exemplo do volume de cargas transportadas no Porto de Suape e no Aeroporto Internacional dos Guararapes, assim como a movimentação de passageiros no referido aeroporto.

2 Gestão Administrativa

No que tange ao alegado aumento da proporção entre servidores efetivos e contratados por tempo determinado, o percentual indicado foi inferior a 1% e certamente ainda impactado pelas restrições a novos concursos e nomeações de servidores efetivos, contidas na LC 173/2020, terminando por impor a realização de mais contratações temporárias.

Embora perdurando até 31/12/2021, as restrições à realização de concursos e nomeações de servidores efetivos impactaram no exercício seguinte, notadamente a referente à realização de concursos públicos, cuja organização demanda tempo, o que, aliado às restrições

3

<https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2023/08/16/pernambuco-tem-maior-taxa-de-desemprego-do-pais-no-segundo-trimestre-de-2023-diz-ibge.gh.html>

4

<https://jc.ne10.uol.com.br/colunas/jamildo/2023/11/15637896-pernambuco-tem-segunda-maior-taxa-de-desocupacao-do-pais-no-3-trimestre-de-2023.html>



eleitorais às nomeações em parte considerável do exercício de 2022, prejudicou o reequilíbrio do percentual entre quadros efetivos e temporários.

A despeito do apontamento de que teria havido um recuo do quantitativo de servidores efetivos entre 31/12/2021 (87.418) e 31/12/2022 (86.785), o quadro de evolução dos quantitativos de servidores efetivos admitidos e aposentados (fls. 50) dá conta de que, no exercício de 2022, o número de admissões foi superior ao de aposentadorias.

Esse aumento das admissões em cargos efetivos em 2022, comparativamente ao ano de 2021, é também um provável resultado das medidas jurídicas em torno da pandemia de COVID-19 e ao fim do período de vedação às nomeações em áreas não relacionadas a seu enfrentamento, previstas no art. 8º, IV e V, da LC 173/2020.

3 Gestão Orçamentária

Relativamente às ações constantes do PPA, o relatório aponta que “as metas das subações de uma mesma ação muitas vezes não possuem a mesma natureza, impossibilitando sua agregação”.

Sobre o ponto, registra-se que, ao longo da gestão do ora Peticionante, a Secretaria de Planejamento e outros órgãos setoriais sempre promoveram constante aprimoramento metodológico da confecção e execução do Plano Plurianual e demais normas orçamentárias.

A SEPLAG e demais setoriais sempre se empenharam em melhorar a estrutura programática dos órgãos, buscando refletir a realidade de cada período, a exemplo do PPA 2020-23 e suas revisões, que evoluiu sensivelmente na quantidade de órgãos e ações com agregação de metas de uma mesma natureza, em atenção às recomendações deste TCE.



Esse constante processo de aprimoramento da metodologia de elaboração do PPA acarretou a evolução percentual de Ações compostas por subações com o mesmo atributo de Produto/Unidade a cada ano. Nesse sentido, o índice que, em 2020, era de 71%, foi incrementado para 88% em 2021, para 92,2% em 2022 e para 92,4% em 2023⁵.

Todavia, como já apontado em manifestações anteriores, a padronização da denominação dos produtos das várias subações de uma mesma Ação nem sempre se mostra possível, o que não tem o condão de comprometer a consecução da finalidade da ação e do objetivo do Programa a que pertencem.

No que diz respeito às metas por programas, dada a ausência de norma geral sobre a elaboração e organização do Plano Plurianual, o Estado de Pernambuco tem utilizado uma metodologia própria para aferição de indicadores, baseada no Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, estabelecido na 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 nos quais estão contidos, estruturando o chamado Mapa da Estratégia. Como se pode observar no Projeto do Plano Plurianual 2020-2023, todo programa está vinculado a um objetivo estratégico estabelecido no Mapa.

Os objetivos estratégicos são aferidos por indicadores voltados à eficácia, à eficiência ou à 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.

A estrutura do PPA segue a estrutura do Mapa da Estratégia, de modo que o instrumento formal e os indicadores estão interligados.

O Mapa da Estratégia também estabelece os pactos de resultados, define e especifica, a cada ano, os produtos a serem entregues, visando ao cumprimento das diretrizes, medidas e planos

⁵ Conforme dados publicados no PPA 2020-23 e suas revisões anuais, disponíveis em www.seplag.pe.gov.br/orcamento



governamentais, de forma a atingir os Objetivos Estratégicos. Tais 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, a Lei Complementar nº 141/09 instituiu o Relatório de Gestão Social, publicado nos mesmos prazos do Relatório de Gestão Fiscal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, 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 do Relatório de Gestão Social, é apresentado, para cada área, a evolução de um indicador finalístico. Os Relatórios de Gestão Social estão disponíveis na aba “Relatórios” do site eletrônico da SEPLAG (www.seplag.pe.gov.br).

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 PPA, 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. Assim, os indicadores estão associados aos Programas do PPA através dos objetivos estratégicos, amplamente divulgados, aos quais se somam os Relatórios periodicamente publicados.

De todo modo, vêm sendo permanentemente implantados ajustes no processo, a fim de incluir os atributos da ação e suas subações, nas leis autorizativas de créditos especiais, em atenção às recomendações deste TCE. Como exemplo de aprimoramento do processo, podem ser citados créditos especiais abertos em 2022 (Leis nºs 17.709/2022 e 17.823/2022), que apresentam informações acerca da meta física, produto e regionalização das novas ações que incluem na LOA e



PPA, no âmbito, respectivamente, da Empresa Pernambucana de Transporte Coletivo Intermunicipal – EPTI e do Fundo Garantidor de Pernambuco.

No tocante ao apontamento de falta de memória de cálculo das metas fiscais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022 (Lei nº 17.371, de 03 de setembro de 2021) 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, seguiu-se, no âmbito do Estado de Pernambuco, o modelo adotado na Lei de Diretrizes Orçamentárias da União, no qual é explicitado o cenário econômico que serviu de base à confecção do demonstrativo e as principais previsões para os três exercícios futuros, deixando-se estabelecida a meta de resultado primário.

Na parte atinente à gestão orçamentária, o relatório também tece considerações sobre a Dotação Orçamentária Específica (DOE).

Como se sabe, a sistemática da DOE foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 28, de 14 de janeiro de 2000, sendo extinta pela Lei Complementar Estadual nº 511/2022, com efeitos apenas a partir de janeiro de 2023.

Desse modo, as contas do exercício de 2022 devem ser interpretadas com base nas regras atinentes à DOE ainda em vigor no referido exercício.

Destaque-se que os Projetos da LDO e da LOA do exercício de 2023 foram elaborados já considerando a nova redação da Lei Complementar nº 28/2000, dada pela Lei Complementar nº 511, que acabou por ser aprovada em 13 de dezembro de 2022, e que extinguiu o conceito da Dotação Orçamentária Específica (DOE).



Com a alteração promovida pela LCE 511/2022, a legislação do Regime Próprio de Previdência Social de Pernambuco passou a estar aderente aos padrões contábeis da Secretaria do Tesouro Nacional, em especial a Portaria ME nº 710/2021, que estabeleceu a classificação das fontes ou destinações de recursos a ser utilizada por Estados, Distrito Federal e Municípios, não mais prevendo a existência de fonte orçamentária de financiamento do déficit previdenciário.

Assim como os efeitos da LCE 511/2022, a Portaria ME 710/2021 possui aplicação obrigatória a partir de 2023, com base no previsto no Inciso I do Art. 3º da Portaria Conjunta STS/SOF nº 20, de 23 de fevereiro de 2021:

“Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios observarão os prazos a seguir, para atendimento ao disposto nesta Portaria:

I - de forma obrigatória a partir do exercício de 2023, incluindo a elaboração, em 2022, do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO e do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA, referentes ao exercício de 2023; (...)”

Por isso, o próprio Relatório de Auditoria, em sua página 94, reconheceu o seguinte: *“Como os efeitos da execução orçamentária de DOE ainda constam da execução orçamentária de 2022, como último ano provável de sua execução, reproduzimos ainda o embasamento técnico-jurídico que informa a impropriedade técnica que será encerrada no exercício sob análise.”.*

Considera-se, destarte, que o ponto levantado já foi devidamente solucionado, a partir das providências tomadas pela gestão do ora Peticionante ainda no exercício de 2022, com efeitos a partir de 2023.

Em relação à reserva de contingência, a previsão de um teto de Reserva, que pode ou não ser atingido quando da elaboração da LOA, vem sendo prevista desde a LDO 2017. Também desde então, a Reserva de Contingência vem sendo mantida abaixo do teto estabelecido na LDO, sendo a Reserva alocada em 2022 de R\$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais), equivalente a 0,27% da RCL prevista na LOA, a maior do período de referência.



Relativamente à alegada ausência de metas físicas, que mensuram o produto da ação, entende-se que podem 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 no PPA.

Ademais, como ainda não foi editada Lei Complementar disciplinando um 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.

Conquanto tais atributos (produto e meta física) não tenham integrado a LOA 2022, as metas físicas possuem previsão no PPA, com 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 e em suas revisões anuais viabilizam a sua mensuração.

Outrossim, através de informações da subação no PPA, é possível acessar dados da despesa no Portal da Transparência e, assim, acompanhar os programas e ações do governo, de forma transparente, oportunizando um melhor controle social da Administração.

Quanto à alegada divergência de valores publicados e apurados no sistema e-Fisco, cabe fazer as seguintes considerações.

Primeiramente, o crédito especial relativo à inserção do Fundo Garantidor de Pernambuco, previsto no art. 1º da referida Lei, foi emitido em cumprimento ao disposto no art. 14 da Lei nº 17.714, de 31 de março de 2022, que criou o Fundo Garantidor do Estado de Pernambuco, verbis:



“Art. 14 O Poder Executivo, através de Projeto de Lei específico, fará incluir no Orçamento do Estado, atividade própria, com a especificação das devidas classificações orçamentárias para fins de implementação das disposições da presente Lei.”

Ocorre que, após a emissão do Crédito, foi relatada dificuldade técnica do Sistema E-Fisco em refletir a criação da UG, dada a também dificuldade de se cadastrar o CNPJ da nova entidade. Essa resolução foi aguardada pela SEPLAG até o final do exercício, mas acabou não ocorrendo.

A divergência relatada decorreu, portanto, de entrave pontual do sistema E-Fisco, que provavelmente não ocorreu no exercício de 2023, tendo em vista que o Fundo Garantidor já constou na Lei Orçamentária desde sua origem, sob o código 00225.

O ponto atinente à Lei nº 17.823/22, que corrigiu a vinculação de ação orçamentária 3875, do Ministério Público de Pernambuco, originalmente vinculada a programa da Defensoria Pública, envolve erro de forma, atinente à não inclusão da expressão “crédito especial” e ausência da explicitação da codificação até então vigente (programa da Defensoria Pública), o que não teve o condão de macular os princípios orçamentários.

No que tange ao alegado déficit na execução, o resultado deve ser analisado numa perspectiva ampla, não se podendo olvidar que, em 2022, ano de retomada após os momentos mais difíceis da pandemia de COVID-19, o Estado investiu montante mais de três vezes superior à média dos três anos anteriores (foram R\$ 3,92 bilhões empenhados nos Grupos de Despesa 4 e 5).

Deve-se destacar que, em 2022, Pernambuco registrou uma Poupança Corrente de 93,44%, valor inferior ao limite de 95%, estimado pela STN como suficiente para um CAPAG “B”, por exemplo. Foi o terceiro ano consecutivo em que o Estado se manteve abaixo desse limite.

Também há de se registrar uma redução estimada da curva das Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), sendo que, de janeiro a novembro de 2023 (de acordo com dados do Portal da Transparência, consulta em 18/12/2023), foram liquidados, no elemento “Despesas de Exercícios



Anteriores”, R\$ 889 milhões, montante 25% menor se comparado à liquidação do mesmo período de 2022 (R\$ 1.182 milhões). Somando-se ao registro de que, no exercício de 2022, se executou um volume de DEA cerca de R\$ 133 milhões acima de 2021 (página 93 do Relatório de Auditoria das contas de 2022), percebe-se também que 2022 assumiu um esforço de DEA maior, o que é considerado positivo para um último ano de gestão.

Destaque-se que, ainda assim, a disponibilidade de caixa assegurada para o início de 2023 foi de R\$ 3,36 bilhões (conforme registrado na página 186 do Relatório de Auditoria das contas de 2022), atendendo a todos os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que se refere à crítica ao uso do FECEP no Programa Atitude, rememora-se que o Fundo foi instituído 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 multisetorial e o elenco de aplicação de recursos foi instituído com o objetivo de fortalecer 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 (grifos nossos):

“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 Pluriannual 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”.

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 reputa 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 de 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 providões 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.”



A assistência social possui estreita relação com o combate à pobreza e, de igual maneira, também com a atenção integral à saúde e à vida.

Portanto, entende-se 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, encartada no objetivo estratégico supracitado.

Desse modo, é possível concluir que a ação “Operacionalização do Programa Atitude”, cuja finalidade é “Implementar políticas públicas sobre drogas, com foco nos grupos mais vulneráveis, visando a prevenção, o acolhimento, o atendimento e a (re)inserção sócio produtiva, através de ações regionalizadas e integradas com órgãos do governo e articuladas com toda a sociedade” (*conforme Lei 17.550/2021 - LOA 2022, pág 523, atividade 4305*), 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 hospitalares e ambulatoriais oferecidos à população pelo Sistema Único de Saúde (SUS), ou seja, os recursos foram aplicados 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.

No que se refere à execução do FEM, entende-se que o valor indicado no Balanço do Estado está correto. Por outro lado, não se teve acesso ao documento que teria sido emitido pela SEPLAG em 2023, sendo necessário avaliar se o aludido documento é que não conteria imprecisões, uma vez que detalha gastos que superam o montante registrado no Balanço em R\$ 14 mil, ou 0,04% do montante.

No que tange à aferição dos limites de gastos com publicidade, cabe destacar que o art. 4º da Lei nº 14.356/2022 excluiu expressamente dos limites previstos nos incisos VI e VII do



art. 73 da Lei nº 9.504/1997 a publicidade institucional destinada ao enfrentamento da pandemia de COVID-19 e à orientação da população quanto aos serviços públicos relacionados. Confira-se:

“Art. 4º Não se sujeita às disposições dos [incisos VI e VII do caput do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997](#), a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinados exclusivamente ao enfrentamento da pandemia causada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e à orientação da população quanto a serviços públicos relacionados ao combate da pandemia, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva, nos termos da [Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997](#)”.

Destarte, as despesas com publicidade relacionadas à pandemia de COVID-19 realizadas no exercício de 2022 não podem ser computadas no limite do exercício.

Ademais, é assente na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, que as despesas tratadas no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97 são aquelas de caráter publicitário, destinadas ao anúncio de programas, bens, serviços, campanhas e obras públicas, estando excluído do alcance da norma a publicidade legal. Confira-se:

“Eleições 2020 [...] Conduta vedada. Teto de gastos. Publicidade dos órgãos públicos. Ano eleitoral. Art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97. [...] 2. Sob a perspectiva da reserva legal proporcional, devem ser entendidas como despesas com publicidade dos órgãos públicos, na forma do art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, as verbas destinadas ao anúncio de programas, bens, serviços, campanhas e obras públicas, excluído do alcance da norma o montante despendido com publicações na imprensa oficial para divulgação de editais, contratos públicos e demais atos de praxe ao funcionamento ordinário da Administração Pública, os quais não estão sujeitos a vedação durante o período eleitoral (art. 73, VI, b, da Lei das Eleições), por não se enquadrarem no conceito de atos de caráter publicitário. [...]”

(Ac. de 20.10.2022 no REspEl nº 060037066, rel. Min. Carlos Horbach.)



Desse modo, somente podem ser computadas no limite as despesas relacionadas a publicidade institucional, e, ainda assim, somente as que se refiram à pandemia de COVID-19.

Uma vez que, segundo o próprio relatório, o total de despesa com publicidade institucional ficou dentro do limite legal, o ponto deve ser considerado atendido.

Em relação ao estoque de Precatórios, a despeito de recomendar que sua atualização seja feita ao final de cada exercício, o relatório reconhece que o Estado de Pernambuco vem reduzindo a relação percentual com a receita corrente líquida e a dívida consolidada ao longo dos exercícios de 2020 a 2022. Com efeito, o estoque era equivalente a 3,21% da RCL no final de 2020, caiu a 2,72% ao final de 2021, fechando, em 2022, no patamar de 2,46%, mostrando uma consistente melhora nesse indicador.

4 Gestão Financeira e Patrimonial

O Relatório de Auditoria reconhece que o resultado financeiro de 2022, quando comparado com os exercícios de 2020 e 2021, sofre influxo do fim das restrições da Lei Complementar 173/2020.

Relativamente à DOE, já se viu que a alteração promovida pela LCE 511/2022 somente teve eficácia a partir de 2023, não se podendo falar em incorreção da contabilização orçamentária da DOE em 2022. Destarte, as contas do exercício de 2022 devem ser apreciadas com base na legislação então vigente.

O relatório igualmente reconhece que, quando confrontado com 2021, o Balanço Patrimonial de 2022, elaborado de acordo com as orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP 8ª, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, “permite afirmar que a situação patrimonial do estado ao final de 2022 se revelou melhor que a do final do ano anterior”.



O relatório também indica uma significativa redução do estoque da Dívida Externa, bem como redução do déficit atuarial, assim como do volume de transferências de DEA e de restos a pagar, comparativamente aos exercícios anteriores.

5 Gestão Fiscal

Sobre o ponto, o relatório assevera que, “vista a finalidade precípua do demonstrativo de disponibilidade de caixa e dos restos a pagar, notadamente em exercício de encerramento de mandato, como se afigurou o de 2022, entendemos não restar dúvida de que houve suficiência de disponibilidades orçamentárias ao final do exercício” (destaques nossos).

Desse modo, restou reconhecido o cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Da mesma forma, foi reconhecido que a dívida consolidada líquida do estado se encontra dentro do limite de comprometimento de 200% de sua receita corrente líquida, atendendo-se, novamente, aos ditames da LRF.

Na mesma medida, restaram atendidos o limite geral de endividamento, o limite anual de operações de crédito e os limites de garantias/contragarantias definidos pelo Senado Federal.

Cumpridos, outrossim, os limites de despesas com Parcerias Público-Privadas, apontando-se, outrossim, perspectivas de alcance de todas as metas do PAF.

No tocante às despesas de pessoal, os limites da LRF foram atendidos, devendo-se destacar que, como apontado no relatório, o entendimento anterior do TCE quanto ao cômputo das despesas junto às Organizações Sociais foi modificado, a partir do Acórdão 1938/2023, que deu parcial provimento ao Recurso Ordinário 1301713-5, do Estado de Pernambuco. Confira-se:



“6ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 09/08/2023 PROCESSO DIGITAL TCE-PE Nº 1301713-5 RECURSO ORDINÁRIO UNIDADE GESTORA: SECRETARIA DE SAÚDE DE PERNAMBUCO INTERESSADOS: PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, ANTIÓGENES VIANA DE SENA JÚNIOR E GIOVANA ANDRÉA GOMES FERREIRA RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO ACÓRDÃO T.C. Nº 1938/2023

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1301713-5, RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO CONTRA O ACÓRDÃO T.C. Nº 069/13 (PROCESSO TCE-PE Nº 0906269-5), ACORDAM, por maioria, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior, que integra o presente Acórdão, CONSIDERANDO as disposições contidas no art. 169 da CRFB/88 c/c o art. 18, § 1º, da LRF; CONSIDERANDO o regime jurídico específico incidente sobre as organizações do terceiro setor, à luz do regramento inaugurado pela Lei nº 9.637/1998, definidor da teleologia de atuação das Organizações Sociais; CONSIDERANDO a decisão pela constitucionalidade do normativo, manifestada pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da ADI nº 1.923/DF, na qual definidas as premissas interpretativas dos contratos de gestão firmados junto às Organizações Sociais, voltados ao fomento Estatal a atividades públicas não exclusivas de Estado; CONSIDERANDO que os serviços desempenhados pelas Organizações Sociais não se confundem, enquanto premissa conceitual antecedente, com a terceirização de mão-de-obra própria da administração pública, inviabilizando o cômputo apriorístico dos valores despendidos com as OSs no limite de gastos com pessoal; CONSIDERANDO a adstrição deste controle externo, nas decisões que exara, às considerações consequencialistas exigidas pelo art. 20 da LINDB, Em, preliminarmente, CONHECER do presente Recurso Ordinário e, no mérito, DAR-LHE PROVIMENTO PARCIAL, a fim de modificar o Acórdão T.C. nº 069/13 e excluir a determinação de incorporação, na Despesa Total de Pessoal do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, para fins de elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, das despesas junto às Organizações Sociais e Outras Entidades não Governamentais que se refiram à execução de atividades-fim do Estado. Recife, 16 de novembro de 2023. Conselheiro Ranilson Ramos – Presidente Conselheiro Substituto Adriano Cisneiros – Relator – vencido Conselheiro



Valdecir Pascoal Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior – designado para lavrar o Acórdão Conselheiro Carlos Neves”.

Relativamente aos plantões extraordinários dos profissionais de saúde, o art. 2º da Lei Estadual nº 16.089/2017 atribui natureza indenizatória às diárias recebidas pelos plantonistas, o que, por consequência, exclui tal montante do cálculo de despesas de pessoal. Veja-se:

“Art. 2º Fica criada indenização por diária de Plantão Extraordinário em unidades de saúde da Rede Pública Estadual, a título de ressarcimento por atuação adicional à jornada regular, a ser paga a servidores e contratados por tempo determinado da Secretaria Estadual de Saúde que tenham aderido ao Sistema de Plantões Extraordinários, mediante a participação em cadastramento específico e assinatura de termo de adesão.

§ 1º As diárias de Plantão Extraordinário podem ser executadas na mesma unidade de lotação do agente público ou em unidade diversa, de acordo com o respectivo termo de adesão.

§ 2º Os valores pagos a título de indenização por diária de Plantão Extraordinário serão definidos em decreto, ficando o pagamento condicionado à comprovação da efetiva prestação de serviço, devendo ser instituídos mecanismos de controle de frequência.

§ 3º O decreto poderá definir valores diferenciados para indenização por diária de Plantão Extraordinário, realizados de acordo com a categoria, setor ou em finais de semana.

§ 4º Em períodos festivos incluídos no Calendário Oficial do Estado de Pernambuco, o valor da indenização por diária de Plantão Extraordinário poderá ser acrescido de adicional de até 50% (cinquenta por cento), conforme definido em decreto e em portarias específicas da Secretaria Estadual de Saúde.

§ 5º Os valores recebidos a título de indenização por diária de Plantão Extraordinário não integram os vencimentos do servidor, nem poderão ser considerados no cômputo de quaisquer vantagens.

§ 6º As regras do procedimento de cadastramento e adesão mencionado no *caput*, as unidades de saúde beneficiadas, os limites de diárias por profissional e



por unidade e os mecanismos de controle de frequência serão fixados em decreto”.

De mais a mais, o relatório reconhece que, mesmo computando os valores das OSs e os plantões extraordinários, os limites totais ainda continuariam sido cumpridos.

6 Educação

Em linha geral, o relatório aponta que o governo estadual cumpriu as diretrizes e objetivos do Plano Nacional da Educação 2014-2024, do Plano Estadual de Educação de Pernambuco, da Lei da Responsabilidade Educacional do Estado de Pernambuco e do Pacto pela Educação. O indicador do mínimo constitucional foi plenamente atingido, como nosso planejamento inicial, perfazendo 25,55%.

No item 6.6 – Indicadores educacionais são apresentados diversas estatísticas educacionais e comparativos entre os estados brasileiros demonstrando a boa evolução, ao longo do tempo, dos indicadores da educação pública no estado de Pernambuco, notadamente no ensino médio, em termos regionais e nacionais.

Deve-se enfatizar que em todos os níveis educacionais a evolução do IDEPE da rede estadual de educação é claramente ascendente até o exame de 2019. Com o advento da pandemia da covid-19, o cenário educacional sofreu uma mudança abrupta com a suspensão das aulas presenciais no primeiro momento e a adoção de novas metodologias de ensino, como a plataforma EDUCA PE, no segundo momento, que possibilitou aulas síncronas e assíncronas no formato *on line* para todos os estudantes da rede estadual de ensino.

O isolamento social, as incertezas quanto à saúde e mudanças na rotina escolar contribuíram para o agravamento dos problemas socioemocionais tendo como corolário o aumento do estresse, ansiedade e solidão dos estudantes.



Diante desse cenário extremamente desafiador, o resultado do IDEPE 2021 aponta uma quebra na linha tendencial de crescimento desse indicador vis-à-vis os anos anteriores.

A interferência da pandemia de COVID-19 na realidade educacional foi bem percebida no relatório, consoante trecho a seguir transcrito:

“Destaca-se que o ano de 2020 apresentou os melhores indicadores, porém é importante pontuar que o cenário da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), que prevaleceu na maior parte desse ano, teve repercussão substancial nos critérios de apuração dos referidos índices. Isso porque, em função da pandemia, houve, por exemplo, a suspensão das aulas presenciais, que estabeleceu um contexto de ensino completamente novo tanto no âmbito das redes educacionais públicas quanto das redes privadas. Nesse cenário, em meio à mudança abrupta da infraestrutura educacional, das metodologias de ensino e das formas de avaliação do desempenho dos estudantes, o que se observou foi uma abordagem pedagógica mais compreensiva, associada a uma política de mitigação de danos em relação aos alunos, conforme detalhado na análise das Contas do Governador de 2020”.

Com o aumento progressivo da cobertura vacinal e a continuidade de adoção de medidas de proteção sanitárias, as aulas presenciais na rede educacional do estado voltaram a partir do ano escolar de 2022. Nesse contexto, o retorno da normalidade no ambiente escolar e adoção de um conjunto de estratégias educacionais tendo como objetivo preencher lacunas de aprendizagem, permitiu que o resultado de 2022 voltasse para uma tendência de crescimento no IDEPE, observada antes da pandemia. É possível estimar que os resultados dos exames feitos no ano de 2023 que serão conhecidos no ano de 2024, confirmem o retorno à tendência de crescimento do indicador e o retorno aos números anteriores à pandemia.

Observe-se, nesse sentido, a redução da taxa de abandono escolar no Ensino Fundamental registrada em 2022 (0,8%), apresentando um decréscimo em relação a 2021, sendo a taxa de abandono da rede estadual de Pernambuco, para esse nível do ensino, inferior tanto à média da Região Nordeste (3,0%) quanto à média nacional (1,3%). Por sua vez, no Ensino Médio, a taxa de abandono no Estado de Pernambuco foi de 1,5%, sendo a menor do Brasil.



No que se refere às despesas com educação, a despeito das divergências de entendimento quanto ao cômputo de algumas despesas, o percentual mínimo de 25% restou devidamente atendido.

No tocante ao saldo de recursos do Fundeb executados no primeiro quadrimestre do exercício seguinte, a diferença a maior apontada por esta TCE foi de apenas 0,6%, devendo a questão ser analisada sob o manto da razoabilidade e da proporcionalidade.

7 Saúde

O relatório aponta a compatibilidade entre a peça orçamentária de 2022, assim como o PPA 2020-2023, e as diretrizes definidas no Plano Estadual de Saúde.

Aponta, outrossim, que foram destinados à saúde recursos do Tesouro Estadual na ordem de 18,82%, ultrapassando, em muito, o mínimo legal de 12% da receita de impostos.

8 Segurança Pública

O relatório mostra um incremento nas despesas com segurança no exercício de 2022, comparativamente aos anos anteriores.

No tocante à não contabilização da jornada extra de segurança como despesa de pessoal, reitera-se a natureza indenizatória das diárias, nos moldes do Decreto Estadual 25.361/2003.

Destaca-se que a legislação que rege o PJES foi recentemente declarada constitucional pelo STF, no bojo da ADI 7.356, tendo o voto vencedor, da lavra do Min. Roberto Barroso, consignado expressamente que a contraprestação do PJES não é hora extra, mas um prêmio ou incentivo para o servidor que se voluntaria a atuar no programa. Confira-se:



“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REMUNERAÇÃO DE POLICIAIS MILITARES POR PLANTÕES EXTRAORDINÁRIOS .

1. Ação direta em que são impugnados o art. 2º do Decreto nº 30.866/2007 e o art. 3º e Anexos I, II, III e VI do Decreto nº 38.438/2012, ambos do Estado de Pernambuco.

2. Hipótese em que se discute se os plantões realizados por policiais militares no âmbito do Programa Jornada Extra de Segurança devem ser remunerados com o adicional de 50% sobre a remuneração devida pela hora normal, previsto no art. 7º, XVI, CF, e aplicável aos servidores públicos por força do art. 39, § 3º, CF.

3. Os plantões previstos pelas normas questionadas não detêm a natureza de serviços extraordinários. A contraprestação pecuniária em exame “funciona como prêmio ou incentivo”.

4. Trata-se de programa de adesão voluntária, sem a produção de efeitos na vida funcional do servidor público. Corresponde, em verdade, a uma solução que concilia, de um lado, a necessidade de contenção de gastos com pessoal e o compromisso com a responsabilidade fiscal, e, de outro, o fortalecimento das ações de defesa e segurança. 5. Pedido que se julga improcedente.

Tese: ‘Não viola o art. 7º, XVI, da CF, o estabelecimento de programa de jornada extra de segurança com prestação de serviço em período pré-determinado e com contraprestação pecuniária em valor previamente estipulado, desde que a adesão seja voluntária’.

9 Previdência Estadual

O relatório reconhece haver correspondência entre os dados veiculados no Demonstrativo de Receitas e Despesas Previdenciárias e aqueles coletados no e-Fisco.

10 Terceiro Setor

A apontada demora na renovação da titulação das entidades decorre da necessidade de seguir o rito previsto na Lei Estadual nº 15.210/2013, que demanda a apresentação de relatórios de



atividades e sua análise por diferentes setores da Administração, tal como informado na defesa apresentada em relação às Contas de 2021.

11 Transparência

O relatório aponta que o estado de Pernambuco recebeu o selo ouro de nível de transparência, com índice de 94,80%.

A tabela colacionada às páginas 435/436 do relatório indica o atendimento a quase todas as exigências, com exceção do ponto atinente ao “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”.

Entretanto, apesar de não possuir área exclusiva no Portal da Transparência quanto ao ponto acima citado, as informações do processo de escuta popular na elaboração da estratégia são acessíveis através da consulta à documentação do “Plano Plurianual”, dentro da área de “Planejamento e Orçamento” do Portal da Transparência do Estado (web.transparencia.pe.gov.br).

Há de se registrar que o processo de participação popular foi amplamente divulgado quando de sua realização. Em 2019, os seminários “Todos por Pernambuco” ocorreram presencialmente nas 12 (doze) Regiões de Desenvolvimento do Estado, com divulgação prévia e ampla através de diversas mídias e da imprensa local de cada região. Ademais, conforme reconhecido no relatório, também foi disponibilizado portal na internet para envio e consulta às sugestões dos cidadãos, através do endereço www.participa.pe.gov.br.

IV. CONCLUSÕES E REQUERIMENTOS

Por todo o exposto, observa-se que, tal qual ocorreu nos exercícios anteriores, o ora Peticionante cumpriu todas as exigências constitucionais e legais no último ano de seu mandato como Governador do Estado de Pernambuco, não incidindo em quaisquer das vedações.



Outrossim, a despeito dos três últimos anos de gestão terem transcorrido no curso da pandemia de COVID-19, o ora Peticionante entregou o Estado com recursos em caixa, contas equilibradas e classificação com CAPAG “B” pelo Governo Federal.

Considerando que eventuais achados subsistentes são de pequena monta, requer, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, e à vista das circunstâncias práticas que impuseram ou limitaram à atuação do gestor, que esse Egrégio Tribunal emita Parecer pela Aprovação da Prestação de Contas de Governo do Estado de Pernambuco, no exercício de 2022.

Pede deferimento.

Recife, 01 de março de 2024

PEDRO HENRIQUE CHIANCA WANDERLEY

OAB/PE nº 23.139

**GUILHERME
MOREIRA BRAZ**

Assinado de forma digital por
GUILHERME MOREIRA BRAZ
Dados: 2024.03.03 19:23:33 -03'00'

GUILHERME MOREIRA BRAZ

OAB/PE nº 37.058