



Tribunal de Contas
ESTADO DE PERNAMBUCO

Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.tc.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8b7e63e108aa

Relatório de Auditoria

Prestação de Contas do Governador 2022

Governo do Estado de Pernambuco

Processo TCE-PE nº 23100164-2

Conselheiro Valdecir Pascoal



RELATORIA

Conselheiro Valdecir Pascoal

SEGMENTO

Diretoria de Controle Externo (DEX)

Departamento de Macroavaliação Governamental (DMACRO)

Gerência de Fiscalização dos Poderes Estaduais (GFPE)

SERVIDORES DESIGNADOS

Alexsandro Fonseca de Oliveira

Ana Rosa Araújo de Flores Brandão

Daniel Duarte Baracho

Gilson Castelo Branco de Oliveira

Luís Filipe Auto Gomes

Marcelo Victor Barbosa Xavier

Nicomedes Lopes do Rêgo Filho

Raquel Alves de Moura

Regina Queiroz Medeiros Carneiro

Riva Vasconcelos Santa Rosa



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL
GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes de Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Sumário

Apresentação.....	7
Introdução.....	9
1 Conjuntura Socioeconômica.....	13
1.1 Considerações iniciais.....	13
1.2 Cenário econômico nacional.....	13
1.3 Cenário socioeconômico estadual.....	16
1.3.1 População.....	16
1.3.2 Produto Interno Bruto (PIB) e PIB <i>per capita</i> de Pernambuco.....	17
1.3.3 Balança comercial.....	20
1.3.4 Inflação.....	21
1.3.5 Mercado de trabalho.....	23
1.3.5.1 Emprego.....	23
1.3.5.2 Desemprego.....	26
1.3.5.2.1 Taxa de desocupação.....	26
1.3.5.3 Rendimento.....	30
1.3.6 Saneamento.....	33
1.3.6.1 Atendimento com água e esgotos segundo macrorregião.....	33
1.3.6.2 Distribuição dos níveis de atendimento urbano por rede de água.....	34
1.3.6.3 Distribuição dos níveis de atendimento urbano por rede coletora de esgotos.....	35
1.4 Cargas transportadas.....	36
1.4.1 Cargas portuárias.....	36
1.4.1.1 Movimentação total nacional.....	36
1.4.1.2 Dados comparados.....	38
1.4.1.3 Dados comparados em cargas containerizadas.....	39
1.4.2 Cargas aeroportuárias.....	41
1.4.2.1 Movimentação nacional.....	41
1.4.2.2 Dados comparados: aeroporto do Recife.....	43
1.5 Movimento de passageiros em aeroportos.....	44
1.5.1 Movimentação nacional.....	44
1.5.2 Participação de Pernambuco.....	44
1.5.3 Dados comparados do aeroporto do Recife.....	45
2 Gestão Administrativa.....	47
2.1 Estrutura administrativa do Poder Executivo.....	47
2.2 Quadro de pessoal do Poder Executivo.....	49
2.2.1 Evolução dos quantitativos de servidores efetivos admitidos e aposentados – 2018 - 2022.....	50
2.2.2 Evolução dos quantitativos de servidores efetivos e temporários 2018 - 2022.....	52
2.3 Cargos efetivos.....	52



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL
GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

2.3.1	Cargos vagos x cargos existentes: percentual de vacância.....	54
2.3.2	Quantitativo elevado de cargos vagos em cinco órgãos da Administração Direta.....	54
2.3.3	Evolução do quantitativo de cargos efetivos vagos 2018 - 2022.....	55
2.4	Contratados por Tempo Determinado – CTD.....	56
2.5	Cargos comissionados.....	57
3	Gestão Orçamentária	60
3.1	Instrumentos de planejamento e orçamentação.....	60
3.1.1	Plano Plurianual – PPA	60
3.1.2	Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.....	63
3.1.3	Lei Orçamentária Anual – LOA.....	65
3.1.3.1	Verificação preliminar: orçamento estadual inflado em razão da Dotação Orçamentária Específica.....	66
3.1.3.2	Autorizações expressas na Lei Orçamentária Anual.....	67
3.1.3.3	Demonstrativo da Programação Piloto de Investimento – PPI.....	69
3.1.3.4	Compatibilização às Metas de Política Fiscal – LOA.....	70
3.1.3.5	Receita Corrente Líquida e Reserva de Contingência.....	70
3.1.3.6	Orçamento de Investimento das Empresas.....	70
3.1.3.7	Ausência na LOA 2022 dos valores das metas fiscais.....	71
3.1.3.8	Alterações Orçamentárias no Orçamento Fiscal.....	71
3.1.3.9	Créditos adicionais por fonte de abertura.....	72
3.1.3.10	Alterações Orçamentárias no Orçamento de Investimento das Empresas.....	76
3.2	Balanco Orçamentário.....	76
3.2.1	Receita Orçamentária	78
3.2.2	Despesa Orçamentária.....	86
3.3	Impropriedade técnica no registro orçamentário dos recursos necessários à cobertura do déficit previdenciário (empenhamento da DOE).....	94
3.3.1	A impropriedade técnica orçamentária (com efeitos ainda no exercício).....	94
3.3.2	O efeito de distorção nas contas do estado no exercício sob análise.....	96
3.4	Aplicação de recursos vinculados.....	97
3.4.1	Aplicação dos recursos do Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza – FECEP.....	98
3.4.2	Aplicação dos recursos da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico – CIDE.....	101
3.4.3	Aplicação de recursos em ações de fomento de atividades científicas e tecnológicas e combate à seca.....	103
3.5	Transferências constitucionais, legais e voluntárias aos municípios	105
3.6	Gastos com publicidade.....	109
3.7	Precatórios.....	113
4	Gestão Financeira e Patrimonial.....	117
4.1	Consolidação de balanços e demonstrativos financeiros e patrimoniais.....	117
4.1.1	Balanco Financeiro.....	117
4.1.1.1	Ressalva quanto ao montante total das receitas e despesas orçamentárias.....	118
4.1.1.2	Análise do Balanco, conforme publicado e após expurgados os efeitos da DOE....	121
4.1.2	Demonstração das Variações Patrimoniais – DVP	123
4.1.3	Balanco Patrimonial.....	125
4.2	Principais componentes do ativo.....	129
4.2.1	Ativo circulante.....	130



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL
GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

4.2.2	Ativo não circulante.....	133
4.3	Principais componentes do passivo.....	139
4.3.1	Restos a Pagar.....	140
4.3.1.1	Gestão dos Restos a Pagar no exercício.....	142
4.3.1.2	Análise conjunta dos Restos a Pagar com Despesas de Exercícios Anteriores – DEA.....	146
4.3.1.3	Destinação dos saldos de resíduos de RP ao longo de 2022.....	151
4.3.2	Dívida Contratual.....	153
4.3.2.1	Composição ao final do exercício.....	157
4.3.2.2	Movimentação ao longo de 2022.....	162
4.3.3	Provisões de Longo Prazo.....	169
4.3.3.1	Diferenciação entre déficit atuarial e passivo atuarial.....	170
4.3.3.2	Evidenciação do passivo atuarial e do déficit atuarial na contabilidade estadual.....	170
4.3.3.3	Movimentação de saldos na contas de interesse ao cálculo do passivo atuarial.....	173
4.4	Cronograma de ações para a adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais e específicos.....	176
5	Gestão Fiscal.....	178
5.1	Receita Corrente Líquida (RCL).....	179
5.2	Disponibilidade de Caixa.....	182
5.2.1	Análise do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	193
5.2.2	Disponibilidades líquidas na fonte Tesouro.....	194
5.2.3	Saldos de recursos desvinculados decorrentes da EC Federal nº 93/2016.....	196
5.3	Dívida Consolidada Líquida (limite geral < 200% da RCL).....	197
5.4	Operações de crédito no exercício (limites anuais de operações).....	205
5.5	Amortizações, juros e encargos da Dívida (limite < 11,5% da RCL) e capacidade de pagamento (CAPAG).....	207
5.6	Garantias e contragarantias.....	209
5.7	Despesa com pessoal.....	210
5.7.1	Exame preliminar (sobre dados divulgados).....	210
5.7.2	Observações quanto a valores e percentuais publicados.....	212
5.7.2.1	Ausência de correspondência entre os dados parciais publicados pelos Poderes e o valor consolidado.....	213
5.7.2.2	Desconsideração de parcelas de substituição de servidores no cálculo da despesa de pessoal.....	215
5.7.2.2.1	A desconsideração no cálculo da despesa com pessoal dos gastos com profissionais de saúde referente a plantões extras em hospitais do estado.....	215
5.7.2.2.2	Desnecessidade de cômputo de gastos com profissionais de saúde vinculados a OSs na despesa de pessoal (posicionamento atual deste TCE-PE).....	218
5.8	Despesas com contratos de Parcerias Público-Privadas.....	220
5.9	Resultado Primário.....	221
5.10	Resultado Nominal.....	222
5.11	Programa de ajuste fiscal: compromissos assumidos com a União.....	223
6	Educação.....	227
6.1	Legislação.....	227
6.2	Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS).....	229
6.3	Plano Nacional de Educação 2014-2024.....	231



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL
GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

6.4	Plano Estadual de Educação – PEE.....	233
6.4.1	Compatibilidade do Plano Estadual de Educação com a Lei Orçamentária Anual de 2022.....	234
6.5	Lei de responsabilidade educacional do Estado de Pernambuco e Pacto pela Educação....	236
6.6	Indicadores educacionais.....	237
6.6.1	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb.....	237
6.6.2	Análise do desempenho de Pernambuco no Saeb.....	239
6.6.3	Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco – Idepe.....	239
6.6.4	Taxas de Rendimento Escolar.....	241
6.6.5	Taxa de Distorção Idade-Série.....	246
6.7	Planejamento governamental para área de educação.....	247
6.8	Financiamento estadual da educação.....	248
6.8.1	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE.....	248
6.8.2	Principais fontes de financiamento da educação.....	250
6.9	Verificação da aplicação dos recursos de impostos destinados à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino.....	252
6.10	Verificação da aplicação dos recursos no ensino básico.....	258
6.10.1	Salário-Educação.....	258
6.10.2	Aplicação dos recursos do Fundeb.....	260
6.10.3	Complementação da União no contexto da Lei Federal nº 14.113/2020.....	261
6.10.4	Da remuneração dos profissionais da educação básica com recursos do Fundeb.....	262
6.10.5	Do saldo dos recursos do Fundeb.....	264
6.11	Informações adicionais sobre o ensino básico.....	264
6.11.1	Matrículas na rede estadual.....	264
6.11.2	Unidades de ensino.....	265
6.11.3	Quadro do corpo docente da rede pública estadual de ensino em 2022.....	266
6.11.4	Vencimento inicial da carreira de professor nas unidades da federação.....	268
6.12	Alimentação escolar.....	270
6.12.1	Fornecimento da alimentação escolar.....	271
6.12.2	Fornecimento de cartão de auxílio-alimentação aos alunos da rede estadual.....	272
6.13	Transporte escolar.....	273
6.13.1	Programa de Transporte Escolar – PETE do Governo de Pernambuco.....	273
6.14	Informações sobre o ensino superior.....	275
6.14.1	Quadro de docentes efetivos e Contratados por Tempo Determinado – CTD da UPE..	276
6.14.2	Quantitativo de alunos matriculados nos cursos de graduação por unidade de educação.....	278
7	Saúde.....	280
7.1	Sistema Único de Saúde (SUS).....	280
7.2	Cenário do SUS em Pernambuco.....	280
7.2.1	Rede de estabelecimentos de saúde.....	280
7.2.2	Morbidade hospitalar do SUS em Pernambuco.....	282
7.3	Plano Estadual de Saúde, Programação Anual de Saúde e Relatório Anual de Gestão.....	283
7.4	Doenças Determinadas Socialmente e outras doenças.....	288
7.5	Rede estadual de saúde.....	300
7.6	Financiamento da saúde no estado e utilização dos recursos.....	304
7.6.1	Fontes de financiamento.....	304
7.6.2	Repasses financeiros para hospitais próprios	305



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAValiação GOVERNAMENTAL
GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

7.6.3	Verificação da aplicação dos recursos de impostos destinados à saúde.....	305
7.6.3.1	Formação da base de cálculo.....	306
7.6.3.2	Aplicação dos recursos.....	306
7.7	Quantitativos de leitos hospitalares e equipamentos de saúde e sua distribuição interna no estado.....	310
7.7.1	Quantitativos de leitos hospitalares em Pernambuco.....	310
7.7.1.1	Grau de concentração de leitos hospitalares.....	313
7.7.2	Quantitativos de equipamentos de saúde em Pernambuco.....	316
7.7.2.1	Parâmetros SUS.....	317
7.7.2.2	Grau de concentração de equipamentos de saúde.....	318
8	Segurança Pública.....	321
8.1	Introdução.....	321
8.2	Despesas efetuadas na função segurança pública.....	323
8.3	Financiamento estadual da segurança pública.....	330
8.4	Dados estatísticos referentes à segurança pública.....	330
8.4.1	Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI.....	331
8.4.2	Crimes Violentos contra o Patrimônio – CVP.....	336
8.4.3	Mortes Violentas Intencionais – MVI por unidades da federação.....	340
8.5	Violência contra a mulher.....	343
8.6	Violência contra a população LGBT+.....	347
8.7	Banco de perfis genéticos.....	351
9	Previdência Estadual.....	355
9.1	Considerações iniciais.....	355
9.1.1	Contextualização nacional e diferenças entre RGPS e RPPS de entes federativos.....	356
9.1.2	O Sistema Estadual de Previdência a partir da operação do FUNAPREV com ausência de implementação do Regime de Previdência Complementar no Estado.....	360
9.1.3	A implantação de novas alíquotas do FUNAFIN e aguardo de modificações de requisitos temporais para concessão de novas aposentadorias.....	364
9.1.4	A retirada do atributo previdenciário à relação entre Estados e seus militares e o efeito atuarial decorrente.....	367
9.2	Análise financeira do RPPS/PE e do SPSM-PE.....	370
9.3	Análise atuarial do RPPS/PE.....	377
9.3.1	Hipóteses atuariais e tábuas biométricas.....	378
9.3.2	Estatísticas da massa.....	381
9.3.3	Evolução quantitativo-financeira de servidores e beneficiários.....	388
9.3.4	Desobrigação de elaboração de Balanço atuarial a partir de 2022.....	390
9.3.5	Projeções atuariais de dez/2022 (aplicáveis ao período futuro 2023/2098).....	391
9.3.5.1	FUNAFIN.....	391
9.3.5.2	FUNAPREV.....	393
9.3.5.3	Sistema de Proteção Social de Militares do Estado de Pernambuco – SPSM-PE.....	394
9.3.5.4	Consolidado.....	396
9.3.6	Aferição da efetividade das últimas projeções realizadas.....	397
9.4	Avaliação do sistema de previdência estadual, em cenários de exclusão e de inclusão das contas do SPSM-PE.....	399
10	Terceiro Setor.....	406



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL
GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

10.1	Considerações iniciais.....	406
10.2	Qualificação das entidades privadas sem fins econômicos.....	407
10.2.1	Como Organização Social (OS).....	407
10.2.2	Como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).....	407
10.2.3	Como Organização Social de Saúde.....	408
10.2.4	Situação da vigência da titulação das Organizações Sociais.....	408
10.3	Repasse financeiro para Organizações Sociais em 2022.....	411
10.3.1	Evolução dos repasses financeiros para Organizações Sociais.....	418
10.4	Atendimentos nas Unidades de Saúde exclusivas para tratamento da COVID-19 em 2022.....	419
10.5	Contabilização dos Repasses Financeiros para Organizações Sociais.....	423
10.6	Outros repasses financeiros para entidades do Terceiro Setor.....	425
10.7	Fiscalização e monitoramento dos instrumentos de pactuação do Estado com as Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.....	426
11	Transparência.....	429
11.1	Introdução.....	429
11.2	Índices de transparência.....	433
11.3	Transparência na Gestão Fiscal.....	435
11.4	Transparência conforme a Lei de Acesso à Informação (LAI).....	437
11.5	Disponibilização de informação em Dados Abertos.....	440
11.6	Transparência das Organizações Sociais.....	443
11.7	Transparência na execução do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).....	447
12	Quadro Resumo do Cumprimento dos Limites.....	449
13	Monitoramento das Recomendações.....	452
13.1	Gestão fiscal.....	452
13.2	Educação.....	460
13.3	Saúde.....	462
13.4	Previdência.....	468
13.5	Terceiro Setor.....	469
13.6	Transparência.....	469
13.7	Monitoramento da execução orçamentária: indicadores de programa do PPA.....	473
13.8	Nova contabilidade aplicada ao setor público.....	475
13.9	Quadro de pessoal.....	478
13.10	Precatório.....	479
13.11	Despesas de Exercícios Anteriores – DEA.....	479
13.12	Emendas parlamentares.....	480
13.13	Considerações finais.....	481
14	Análise Simplificada.....	483
15	Recomendações.....	526



Apresentação

A Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco referente ao exercício de 2022 foi encaminhada à Assembleia Legislativa pela Excelentíssima Senhora Governadora do Estado, por meio do Ofício nº 91/2023-GG/PE, datado de 10 de abril de 2023, dentro, portanto, do prazo regulamentar de 60 dias após a abertura da sessão legislativa¹, em cumprimento ao disposto no artigo 37, inciso XIX, da Constituição do Estado de Pernambuco, com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional 30/2007.

A Presidência da Assembleia Legislativa comunicou a este Tribunal a inserção da Prestação de Contas do Governo, no sistema e-TCE, em 12/04/2023, por meio do Ofício ALEPE nº 223/2023, ocasião em que foi autuado o processo sob o número 23100164-2, tendo como relator designado o Conselheiro Valdecir Pascoal.

Dentre os documentos que compõem o processo de prestação de contas encontra-se o Balanço Geral do Estado, que consolida as contas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Estado de Pernambuco.

Em relação ao Poder Executivo, estão consolidados os resultados da administração direta e da indireta constantes do Orçamento Fiscal, incluindo os fundos especiais. Além disso, constam os dados relativos aos investimentos das empresas que participam exclusivamente do Orçamento de Investimento.

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

A análise da prestação de contas do Governo do Estado, exercício 2022, foi realizada pela Gerência de Fiscalização dos Poderes Estaduais – GFPE, unidade integrante do Departamento de Macroavaliação Governamental – DMACRO, vinculado à Diretoria de Controle Externo – DEX. A equipe designada para proceder à análise da prestação de contas foi composta pelos servidores relacionados a seguir:

Alexsandro Fonseca de Oliveira
Ana Rosa Araújo de Flores Brandão
Daniel Duarte Baracho
Gilson Castelo Branco de Oliveira
Luís Filipe Auto Gomes

¹ A abertura da sessão legislativa do ano de 2023 ocorreu em 08/02/2023. A data limite para a entrega da Prestação de Contas do Governo, ano 2022, seria 10/04/2023, primeiro dia útil após o término do prazo.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS

Marcelo Victor Barbosa Xavier
Nicomedes Lopes do Rêgo Filho
Raquel Alves de Moura
Regina Queiroz Medeiros Carneiro
Riva Vasconcelos Santa Rosa

O trabalho de análise das Contas do Governo foi realizado a partir de processo de coleta de informações e verificações de sua consistência quando aplicável, tendo como base as rotinas de trabalho desenvolvidas pela Gerência de Fiscalização dos Poderes Estaduais – GFPE, que acompanha, de forma sistemática, os principais aspectos da administração estadual.



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rêgo Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa



Introdução

O trabalho ora apresentado, em forma de relatório técnico, tem por objetivo analisar a prestação de contas do governo do Estado, relativa ao exercício de 2022, sob os aspectos contábil, orçamentário, financeiro e operacional, como determina a Constituição Federal no seu artigo 70, combinado com o artigo 71, inciso I.

A referida prestação de contas é examinada a partir dos demonstrativos contábeis apresentados no Balanço Geral do Estado (anexos da Lei 4.320/64, demonstrativos da lei orçamentária e suas alterações, relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal) com os dados definitivos do exercício e informações complementares.

O relatório técnico está estruturado em capítulos, onde se busca abordar aspectos das gestões fiscal, orçamentária, financeira, patrimonial e administrativa, incluindo também aferição de cumprimento das ações de transparência da gestão estadual, bem como análise nas áreas de educação, saúde, segurança pública, previdência e ainda as relações do Estado com organizações do terceiro setor, a fim de permitir uma visão mais ampla da gestão estadual.

O primeiro capítulo, Conjuntura Socioeconômica, contextualiza o presente trabalho nos cenários estadual e nacional, sendo ali apresentados indicadores econômicos e sociais do Estado de Pernambuco, em comparação, quando aplicável, aos dos demais Estados da federação e do Brasil.

No capítulo Gestão Administrativa será apresentada inicialmente a composição da estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado de Pernambuco no exercício de 2022. Em seguida, será procedida a análise do quadro de pessoal permanente e temporário do Poder Executivo com o objetivo de quantificar e comparar as principais modificações ocorridas no exercício de 2022 em comparação ao exercício anterior. Ao final, serão enfocados os cargos efetivos e comissionados.

No capítulo relativo à Gestão Orçamentária são analisados os instrumentos de planejamento e orçamentação e a compatibilidade entre eles, bem como as alterações sofridas pelo Orçamento Fiscal e de Investimentos. Quanto à execução dos orçamentos, é analisado o balanço orçamentário, o comportamento das principais receitas que integram a arrecadação estadual, bem como as despesas mais relevantes e suas fontes de financiamento, segundo suas classificações, funcional e econômica. Excetuando-se as vinculações de recursos de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino e às ações de saúde, que são analisadas em capítulos específicos, o capítulo apresenta a verificação das demais vinculações de recursos de ordem legal e constitucional (recursos destinados ao combate à seca, ciência e tecnologia, bem como as aplicações dos recursos da CIDE combustíveis e do FECEP). Também são tratadas as despesas voltadas à publicidade em todas as suas finalidades. Por fim, são analisados os precatórios de responsabilidade do Estado.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

O capítulo da Gestão Financeira e Patrimonial, por sua vez, apresenta o Balanço Financeiro e a Demonstração das Variações Patrimoniais, analisando o comportamento do fluxo financeiro e a apuração do déficit/superávit financeiro do exercício, bem como do resultado patrimonial. Também é efetuada análise da representatividade dos saldos dos principais grupos de contas patrimoniais que integram o Balanço Patrimonial. Destes grupos, em especial, é objeto de análise a evolução da dívida ativa do Estado e, dentre as obrigações, o comportamento da dívida consolidada do Estado, como também os principais fatores que influenciam o estoque da dívida, sua natureza e os principais credores.

Ainda no capítulo de Gestão Financeira e Patrimonial é efetuada análise dos Restos a Pagar, quer quanto ao volume de inscrições ao final de 2022, quer quanto ao pagamento e cancelamento, ao longo do exercício, de Restos a Pagar de competências anteriores. Merece destaque, nesse contexto, a análise conjunta de Restos a Pagar inscritos ao término de 2022 conjugados com as Despesas de Exercícios Anteriores processadas no início do exercício subsequente (2023).

Já o capítulo de Gestão Fiscal trata de verificar o cumprimento, pelo Estado, dos requisitos constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal por meio da análise dos seus Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e dos seus Relatórios de Gestão Fiscal (RGF). Destaca-se a análise do saldo das disponibilidades financeiras existentes ao final do exercício de 2022 em confronto com as obrigações de curto prazo, o percentual de comprometimento da RCL com as despesas com pessoal, bem como o cumprimento ou não, pelo Estado, dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal para operações de crédito, dívida consolidada e concessão de garantias e contragarantias. Adicionalmente, foi efetuada análise de cumprimento de metas fiscais exigidas do Estado em razão do Programa de Readequação e Ajuste Fiscal celebrado ante a União em 1997 e mantido em vigor ao longo do exercício sob análise.

No que tange aos capítulos de Educação e Saúde, é verificado o cumprimento dos limites mínimos de aplicação da receita de impostos estabelecidos pela Constituição Federal, sendo agregadas informações complementares de forma a permitir uma visão mais ampla da gestão pública estadual nessas importantes áreas sociais.

O capítulo de Educação traz o resultado de alguns indicadores educacionais, que permitem avaliar a qualidade do ensino das escolas estaduais. Será demonstrado o resultado do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), do SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) que traz informações de desempenho dos estudantes nas disciplinas de língua portuguesa e matemática, assim como informações sobre a taxa de rendimento escolar, calculada com base em indicadores que avaliam o aproveitamento e frequência dos estudantes ao final de um ano letivo (Taxa de Aprovação, Reprovação e Abandono). Também são trazidas informações acerca da distorção Idade-Série, financiamento da educação, quantitativo de escolas, quantitativo de alunos, dentre outras informações que complementam a visão geral de atuação do estado na área de educação.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Em relação ao capítulo de Saúde serão demonstrados os dados da cobertura vacinal no Estado, em 2022, para quatro vacinas: Pentavalente 3ª dose, Pneumocócica 2ª dose, Poliomielite 3ª dose e Tríplice Viral 1ª dose. Será trazido, ainda, neste capítulo o comportamento das doenças transmitidas pelo mosquito Aedes Aegypt e a incidência da tuberculose pulmonar no Estado.

Foram agregadas informações acerca do impacto proporcionado pelo cenário pandêmico deflagrado em todo o país a partir de meados de março/2020, em decorrência do vírus SARS COVID-19. São trazidas informações sobre o número de casos confirmados no Estado de Pernambuco, bem como o número de testes realizados, o número de pessoas recuperadas e o número de óbitos ocorridos, em 2022.

Ainda sobre a COVID-19, é demonstrada a posição do Estado de Pernambuco frente aos demais estados da Região Nordeste no tocante ao número de casos confirmados e óbitos. Também são demonstrados os recursos aplicados no enfrentamento da doença.

No capítulo Segurança Pública são trazidas informações acerca dos gastos efetuados nesta área, bem como apresentados indicadores acerca da criminalidade no estado de Pernambuco. Nesse contexto, são demonstrados os números de vítimas de crimes violentos letais intencionais e os dados sobre os crimes violentos contra o patrimônio, bem como os números da violência doméstica e familiar contra a mulher e contra a população LGBT+.

O capítulo Previdência dos Servidores Públicos Estaduais trata da análise financeira e atuarial dos dois fundos previdenciários existentes no Estado de Pernambuco: o FUNAFIN e o FUNAPREV. Ainda neste capítulo é feita uma análise do Sistema de Proteção Social dos Militares - SPSM, que, embora tenha perdido a titulação “previdenciária”, tem insuficiência financeira anual arcada pelo Estado. O comparativo do Resultado Previdenciário do Exercício com os resultados verificados em exercícios anteriores passa, a partir de 2021, a considerar a supressão dos resultados do SPSM na conta previdenciária estadual. Da mesma forma, as projeções atuariais, segregadas em três partes, também passam a requerer análise sistemática no que tange às provisões de longo prazo a serem efetuadas pelo estado.

Por sua vez, o capítulo do Terceiro Setor enfoca precipuamente as Organizações Sociais de Saúde (OSS) e as Organizações Sociais das demais áreas, abordando a qualificação e renovação da titulação dessas organizações, os repasses financeiros efetuados pelos órgãos e entidades estaduais para essas organizações sociais, por meio de contrato de gestão, bem como outros repasses efetuados para entidades do Terceiro Setor referente à prestação de serviço complementar de saúde.

O capítulo de Transparência fornece uma análise sobre as informações públicas que estão presentes no Portal de Acesso à Informação e no Portal da Transparência do Estado de Pernambuco, confrontando-as com os requisitos de que tratam as exigências legais de acesso à informação e da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como apresenta as metodologias criadas pela Controladoria Geral da União –



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

CGU e pelo Ministério Público Federal – MPF, para aferir a transparência pública das informações disponibilizadas, denominadas *Escala Brasil Transparente (EBT)* e o *Ranking Nacional de Transparência*, respectivamente.

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

No capítulo seguinte, Monitoramento das Recomendações, são apresentadas as recomendações emanadas do Parecer Prévio, referente à prestação de contas do exercício de 2018 encaminhadas ao Governo do estado de Pernambuco e as respectivas ações/justificativas apresentadas pelo Governo do Estado quando da Prestação de Contas do Governador – exercício 2022.

Por fim, é apresentado um “Quadro Resumo do Cumprimento de Limites” legais e constitucionais que foram destacados ao longo da análise, além de um novo capítulo intitulado “Análise Simplificada”, que faz uma abordagem resumida de cada um dos capítulos, bem como um capítulo intitulado “Recomendações” no qual são apresentadas sugestões de recomendações como proposta de encaminhamento.



1 Conjuntura Socioeconômica

1.1 Considerações iniciais

O presente capítulo tem por objetivo apresentar indicadores econômicos e sociais do Estado de Pernambuco, comparando-os com os das demais unidades da federação e com indicadores nacionais.

Será feita uma breve análise do cenário econômico brasileiro e uma análise mais detalhada do cenário socioeconômico do estado de Pernambuco. Serão abordados indicadores de produção, investimento, população, balança comercial, inflação, mercado de trabalho, desigualdade de renda e saneamento. Os dados oficiais apresentados são os que estiveram disponíveis até a elaboração deste relatório.

1.2 Cenário econômico nacional

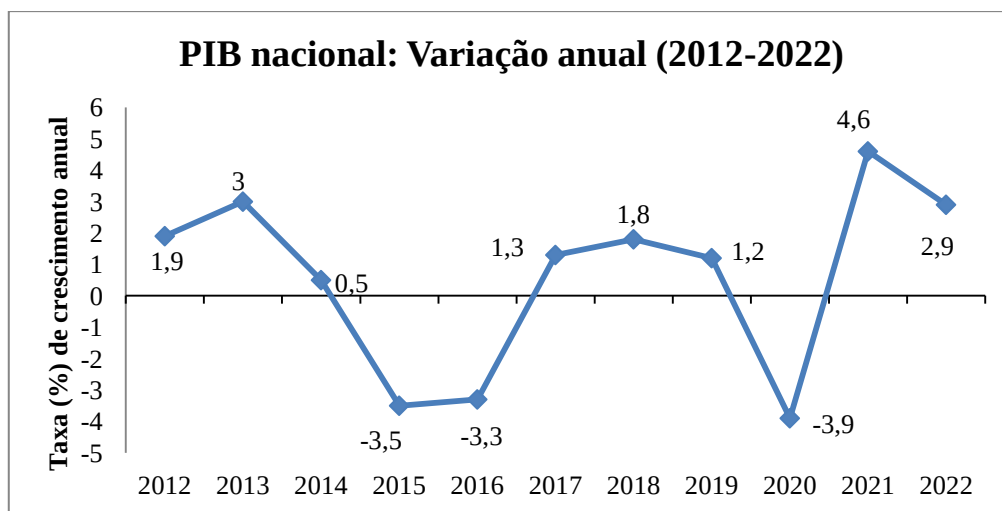
No âmbito nacional, os indicadores apresentados neste item são o Produto Interno Bruto – PIB, Taxa de Investimento e a Taxa de Poupança Bruta. Além desses, quando da análise do cenário socioeconômico estadual (item 1.3 do presente relatório), serão apresentados também os indicadores nacionais de população, inflação, mercado de trabalho e saneamento.

Produto Interno Bruto Nacional

O Produto Interno Bruto – PIB representa a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos numa dada região, durante determinado período de tempo, descontadas as despesas com insumos e serviços e somados os impostos sobre produtos líquidos de subsídios. Segundo dados do IBGE, o PIB nacional em 2022 cresceu 2,9% em relação ao ano anterior. No acumulado do ano, o PIB totalizou pouco mais de R\$ 9,9¹ trilhões em valores correntes, dos quais R\$ 8,6 trilhões se referem ao Valor Adicionado (VA) a preços básicos e R\$ 1,3 trilhões aos Impostos sobre Produtos líquidos de Subsídios. Considerando o VA das atividades no ano, a Agropecuária registrou R\$ 675,5 bilhões, a Indústria R\$ 2,1 trilhões e os Serviços R\$ 5,8 trilhões.

O gráfico a seguir apresenta a evolução do PIB nacional no período entre 2012 e 2022.

¹ Tabela/SIDRA 2072 - <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/36371-pib-cresce-2-9-em-2022-e-fecha-o-ano-em-r-9-9-trilhoes>



Fonte: IBGE.

Em decorrência deste crescimento, o PIB per capita - definido como a divisão do PIB pelo número de habitantes, assim mede quanto do PIB caberia a cada indivíduo de um país se todos recebessem partes iguais - alcançou R\$ 46.154,00 (em valores correntes), em 2022, um avanço de 2,2% em relação a 2021, segundo dados divulgados pelo IBGE no fim do ano. Porém, com a divulgação dos primeiros resultados do Censo Demográfico de 2022 em junho de 2023, esse valor deve sofrer reajuste, devido ao crescimento populacional abaixo do estimado anteriormente. A Fundação Getúlio Vargas estimou que o PIB *per capita* é 5,8% maior do que o que havia sido divulgado, portanto, o indicador chegaria a R\$ 48.828,00 por brasileiro.

Segundo o IBGE, em 2022, a alta do PIB resultou do aumento de 3,0% do Valor Adicionado a preços básicos e de 2,1% no volume dos Impostos sobre Produtos líquidos de Subsídios. O resultado do Valor Adicionado nesta comparação refletiu o desempenho das três atividades que o compõem: Agropecuária (-1,7%), Indústria (1,6%) e Serviços (4,2%).

A queda do Valor Adicionado da Agropecuária no ano de 2022 (-1,7%) decorreu do decréscimo de produção e perda de produtividade da atividade Agricultura, que suplantou as contribuições positivas das atividades de Pecuária e Pesca.

Na Indústria, o destaque positivo foi o desempenho da Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos (10,1%), que teve bandeiras tarifárias mais favoráveis ao longo de 2022. A Construção (6,9%) também registrou crescimento. As Indústrias de Transformação (-0,3%) tiveram desempenho negativo, causado principalmente pela queda da metalurgia de metais ferrosos; produtos de metal; produtos químicos; produtos de madeira e de borracha e plástico. As Indústrias Extrativas caíram 1,7% devido à queda na extração de minério de ferro.

Todas as atividades dos Serviços tiveram crescimento: Outras atividades de serviços (11,1%), Transporte, armazenagem e correio (8,4%), Informação e comunicação (5,4%), Atividades imobiliárias (2,5%), Administração, defesa, saúde e



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

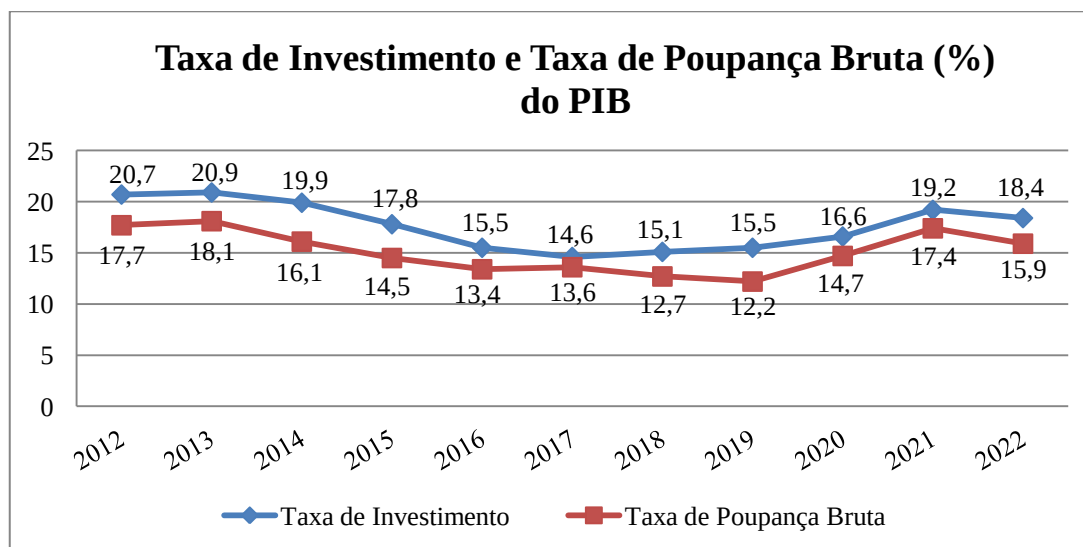
educação públicas e seguridade sociais (1,5%), Comércio (0,8%) e Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados (0,4%).

Entre os componentes da demanda interna, houve crescimento na Despesa de Consumo das Famílias (4,3%), na despesa de Consumo do Governo (1,5%) e na Formação Bruta de Capital Fixo (0,9%). Com relação ao setor externo, as Exportações de Bens e Serviços cresceram 5,5%, assim como as Importações de Bens e Serviços subiram 0,8%.

Taxa de Investimento e Taxa de Poupança Bruta

Outros indicadores relevantes são a Taxa de Investimento e a Taxa de Poupança Bruta. A primeira é medida pela relação entre Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) e o Produto Interno Bruto (PIB), na qual a FBCF registra a ampliação da capacidade produtiva futura de uma economia por meio de investimentos correntes em ativos fixos, ou seja, bens produzidos factíveis de utilização repetida e contínua em outros processos produtivos por tempo superior a um ano sem, no entanto, serem efetivamente consumidos pelos mesmos. Já a Taxa de Poupança Bruta é aferida pela parcela da renda disponível bruta que não é gasta em consumo final em relação ao Produto Interno Bruto (PIB).

O gráfico a seguir apresenta os dados do investimento e da poupança como porcentagem do PIB, no período de 2012 a 2022.



Fonte: IBGE

Observa-se que a taxa de investimento no ano de 2022 foi de 18,8% do PIB, enquanto o observado no ano anterior foi de 19,2%. A taxa de poupança foi de 15,9% em 2022, ante 17,4% em 2021.



1.3 Cenário socioeconômico estadual

1.3.1 População

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, por meio do Censo Demográfico 2022, apresentou dados da população brasileira que serão comentados a seguir.

Segundo a pesquisa, a população brasileira era de 203.062.512 habitantes na data de referência (31/07/2022). A Região Nordeste, por sua vez, tinha uma população de 54.644.582 habitantes, representando 26,91% da população nacional. Com relação aos dados populacionais de Pernambuco, a tabela demonstra a evolução da população, com base nos censos realizados pelo IBGE, desde 1940 até 2022.

Ano	Total	Variação	Taxa anual
1950	3.395.185	707.526	2,36%
1960	4.136.900	742.523	2,00%
1970	5.160.640	1.115.612	2,41%
1980	6.141.993	990.374	1,77%
1991	7.127.855	878.273	1,22%
2000	7.918.344	789.389	1,17%
2010	8.796.448	884.511	1,06%
2022	9.058.155	261.707	0,24%

Fonte: IBGE

Segundo dados do Censo Demográfico 2022, a população total de Pernambuco em 2022 foi de 9.058.155 habitantes, correspondendo a 16,57% da população nordestina e 4,46% da população nacional. As estimativas indicavam que a população pernambucana atingia pouco mais de 9,6 milhões pessoas, que não se concretizaram, segundo os dados apurados e divulgados pelo IBGE até o fechamento deste Relatório.

A cidade do Recife, capital do estado e cidade mais populosa, passou de 1.537.704 habitantes, em 2010, para 1.488.920 pessoas residentes, em 2022. Na Região Metropolitana, além da capital, que viu a população residente diminuir 3,17% desde 2010, também tiveram o número de habitantes reduzidos os municípios de Olinda (-7,36%), Jaboatão dos Guararapes (-0,13%) e Moreno (-2,52%).

A taxa de crescimento populacional de Pernambuco no período foi menor que a taxa dos demais estados do Nordeste, exceto da Bahia, que cresceu 0,07% ao ano, e de Alagoas, menor crescimento da região, com taxa anual de 0,02%. Houve também deslocamento da população para o interior do estado. A Região Metropolitana do Recife (RMR) cresceu apenas 1,8%, o que implica que o restante do estado cresceu mais para levar o estado a crescer 2,95% no período. Atualmente, a RMR é a quinta maior do



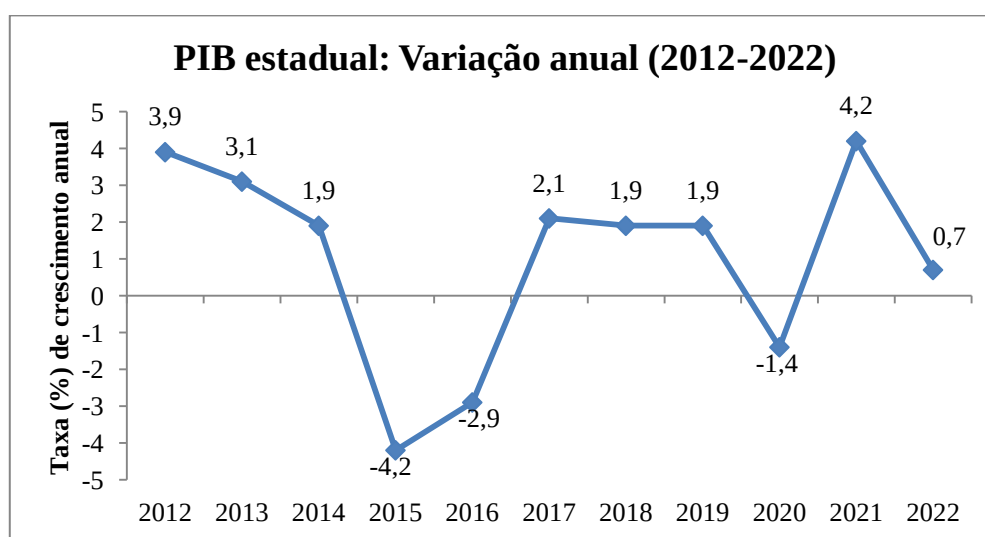
país, atrás apenas das regiões metropolitanas de São Paulo, do Rio de Janeiro, de Belo Horizonte e de Brasília, sendo a maior do Nordeste.

1.3.2 Produto Interno Bruto (PIB) e PIB *per capita* de Pernambuco

A economia pernambucana apresentou um crescimento de 0,7%² do seu PIB em 2022, um incremento menos acentuado do que o aferido na economia nacional no ano, que foi de 2,9%. Segundo estimativas da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM), o PIB pernambucano totalizou, em 2022, R\$ 254,9 bilhões em valores correntes.

De acordo com a Agência CONDEPE/FIDEM, o cenário econômico pernambucano tem se recuperado diante das políticas públicas adotadas pelo governo de enfrentamento à pandemia do COVID, porém o Estado tem apresentado resultados abaixo da média nacional.

O gráfico a seguir apresenta a evolução do PIB estadual de 2012 a 2022:



Fonte: IBGE e Agência CONDEPE/FIDEM.

Ainda segundo a Agência CONDEPE/FIDEM, os setores que influenciam os resultados trouxeram os seguintes índices: agropecuária (6,8%), indústria (-2,3%) e os serviços (1,2%).

O quadro a seguir faz um comparativo entre a evolução do PIB nacional e do PIB estadual no período de 2012 a 2022.

² Sistema de Contas Regionais, Agência CONDEPE/FIDEM e IBGE.



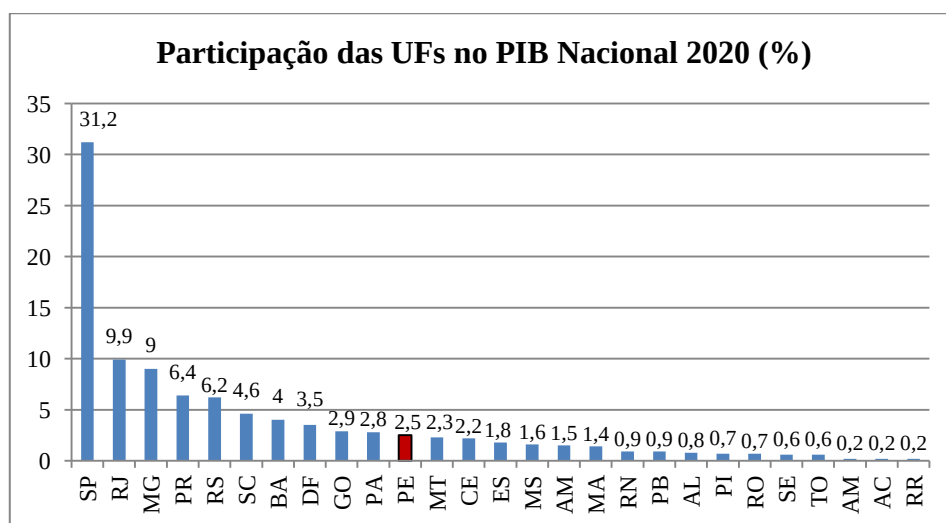
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS

Evolução do PIB (%)		
Ano	Brasil	Pernambuco
2012	1,9	3,9
2013	3,0	3,1
2014	0,5	1,9
2015	-3,5	-4,2
2016	-3,3	-2,9
2017	1,3	2,1
2018	1,8	1,9
2019	1,2	1,9
2020	-3,9	-1,4
2021	4,6	4,2
2022	2,9	0,7

Fonte: IBGE e Agência CONDEPE/FIDEM.

Observa-se que houve contração das economias pernambucana e nacional em 2015, 2016 e 2020. Quanto ao restante do período analisado, a economia pernambucana apresentou majoritariamente taxa de crescimento superior à da economia nacional, com exceção dos resultados dos anos de 2015, 2021 e 2022.

A seguir, será feita a análise com os dados oficiais até o ano de 2020, pois não foi possível coletar dados mais recentes até o fechamento deste relatório. Apresenta-se abaixo a representatividade das Unidades da Federação no Produto Interno Bruto – PIB nacional, referente ao ano de 2020, conforme dados do IBGE.



Fonte: Contas Regionais 2020, elaboradas pelo IBGE em parceria com os órgãos estaduais de estatística, secretarias estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA).³

³ Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html?=&t=publicacoes>



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Pernambuco caiu para a décima primeira posição no ranking nacional, com a participação no PIB nacional menor que a de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Bahia, Distrito Federal, Goiás e Pará. A participação de Pernambuco teve recuo de 0,2 p.p. comparada à do ano anterior, devido ao desempenho do Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas.

A seguir, apresenta-se os dados mais recentes divulgados pelo IBGE (2020) no que tange o PIB é relativizado à população (PIB per capita):

PIB per capita por estado

Posição	Unidade da Federação	Última aferição (2020) em R\$ / habitante
1º	DF	87.016,16
2º	SP	51.364,73
3º	MT	50.663,19
4º	SC	48.159,24
5º	MS	43.649,17
6º	RJ	43.407,55
7º	PR	42.366,71
8º	RS	41.227,61
9º	ES	34.065,98
10º	MG	32.066,73
11º	GO	31.506,97
12º	RO	28.722,45
13º	AM	27.572,96
14º	TO	27.448,43
15º	RR	25.387,77
16º	PA	24.846,62
17º	AP	21.431,53
18º	BA	20.449,29
19º	RN	20.252,90
20º	PE	20.101,38
21º	SE	19.583,07
22º	AL	18.857,69
23º	AC	18.420,26
24º	CE	18.168,35
25º	PB	17.402,13
26º	PI	17.184,70
27º	MA	15.027,69

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.⁴

⁴ Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101975_informativo.pdf



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

A partir disso, observa-se que as regiões Norte e Nordeste formam um segundo bloco de economias dentro do país (visto que os PIB per capita dos 16 estados que as compõem ocupam as 16 últimas posições no cenário nacional). É necessário pontuar também que Pernambuco caiu para a 20ª posição nacional, perdendo posição para a Bahia, Rio Grande do Norte e Amapá, quando comparado com o ano anterior.

1.3.3 Balança comercial

Outro indicador relevante é a balança comercial do estado de Pernambuco. O quadro e o gráfico a seguir foram elaborados a partir de dados da Base de Dados do Estado de Pernambuco⁵. Eles retratam a série histórica da balança comercial pernambucana (importações x exportações) no período entre 2012 e 2022.

Balança Comercial de Pernambuco (US\$ MILHÕES FOB ⁶)			
Ano	Exportação	Importação	Saldo
2012	1.319,97	6.595,54	-5.275,57
2013	1.991,53	6.811,44	-4.819,91
2014	943,81	7.333,08	-6.389,27
2015	1.046,58	5.066,60	-4.020,02
2016	1.417,81	4.449,30	-3.031,49
2017	1.961,88	5.703,99	-3.742,11
2018	1.995,43	6.505,78	-4.510,35
2019	1.466,34	5.091,99	-3.625,65
2020	1.578,86	3.452,90	-1.874,04
2021	2.112,30	6.638,10	-4.525,80
2022	2.471,35	7.865,35	-5.394,00

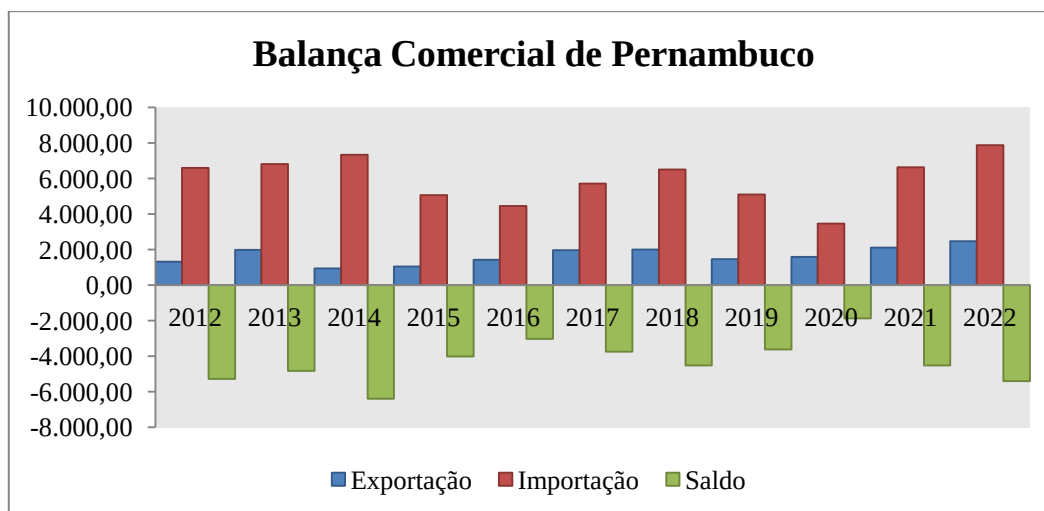
Fonte: Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil⁷

⁵ Disponível em:

http://www.bde.pe.gov.br/visualizacao/Visualizacao_formato2.aspx?codFormatacao=621&CodInformacao=267&Cod=3

⁶ As exportações e importações são consideradas pelos valores *FOB*, ou seja, livre dos custos internacionais de transporte e seguro.

⁷ http://www.bde.pe.gov.br/visualizacao/Visualizacao_formato2.aspx?codFormatacao=621&CodInformacao=267&Cod=3



Fonte: Base de Dados do Estado de Pernambuco

Observa-se que a balança comercial de Pernambuco é historicamente deficitária, com as importações superando as exportações em todo o período retratado. Entretanto, visualiza-se, no período de 2015 a 2018, após redução significativa ocorrida em 2014, aumento das exportações e, no período de 2015 a 2016, redução significativa das importações.

Em 2017 e 2018, houve aumento significativo de importações, ficando bem distante a ocorrência de superávit. Após redução em 2019 e 2020, nesse último em virtude da redução das atividades econômicas causada pela pandemia, as importações aumentaram em 92,25% em 2021, quando as atividades econômicas foram retomadas, e seguiu crescendo no ano de 2022. Já as exportações se encontram em ascendência desde 2019, tendo aumentado cerca de 17% em 2022 com relação ao ano anterior.

Em 2022, o déficit na balança comercial foi da ordem de US\$ 5,3 bilhões, superior ao de 2021, que foi da ordem de US\$ 4,5 bilhões.

1.3.4 Inflação

O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, corresponde ao índice usado para medir a inflação oficial do País, tendo em vista ter sido escolhido como parâmetro para a sistemática de “metas para a inflação”⁸.

O IPCA tem por objetivo medir a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, referentes ao consumo pessoal das famílias, cujo rendimento varia entre 1 e 40 salários mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimentos. Esta faixa de renda foi criada com o objetivo de garantir uma cobertura de

⁸ O Decreto Federal nº 3.088, de 21 de junho de 1999, estabeleceu a sistemática de “metas de inflação” como diretriz para a fixação do regime de política monetária. A Resolução do Banco Central nº 2.744, de 28 de junho de 2000, estabeleceu que o IPCA é o índice de preços relacionado às metas de inflação.



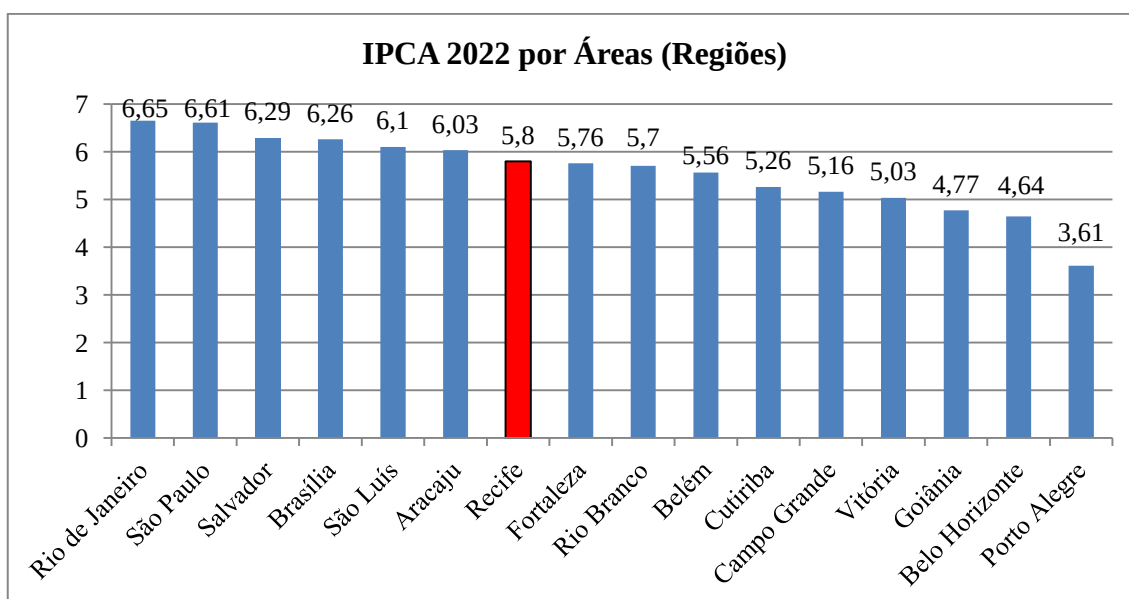
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

90% das famílias pertencentes às áreas urbanas de cobertura do Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor – SNIPC, as quais são: regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Vitória, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, além do Distrito Federal e dos municípios de Goiânia, Campo Grande, Rio Branco, São Luís e Aracaju.

O gráfico a seguir compara o IPCA por áreas (regiões) de abrangência, referente ao ano de 2022.



Fonte: IBGE.⁹

Verifica-se que as Regiões Metropolitanas de Rio de Janeiro e de São Paulo foram as que apresentaram o maior índice de inflação em 2022. A Região Metropolitana do Recife - RMR apresentou um IPCA de 5,8%, em 2022, inferior ao índice de 10,42% apurado em 2021.

A tabela e o gráfico a seguir comparam a inflação medida na Região Metropolitana do Recife – RMR e no Brasil pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, no período de 2012 a 2022.

IPCA		
Ano	Brasil	RMR
2012	5,84%	6,79%
2013	5,91%	6,86%
2014	6,41%	6,32%
2015	10,67%	10,15%
2016	6,30%	7,10%
2017	2,95%	3,31%

⁹ <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7060#n1/all/n7/all/n6/all/v/2265/p/202212/c315/all/d/v2265%202/l/p+t+v,c315/resultado>



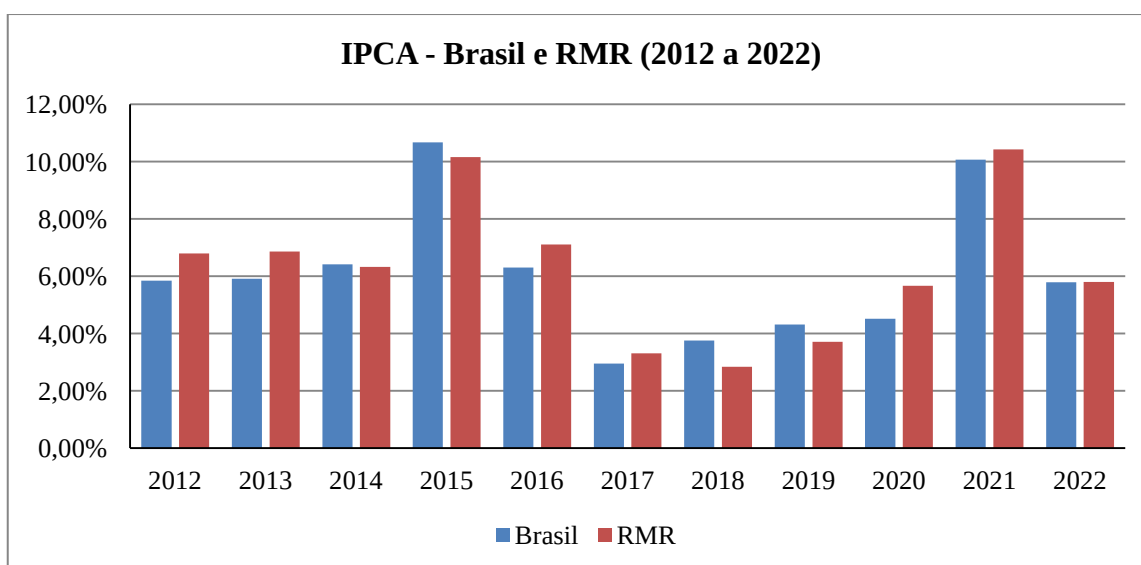
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

IPCA		
Ano	Brasil	RMR
2018	3,75%	2,84%
2019	4,31%	3,71%
2020	4,52%	5,66%
2021	10,06%	10,42%
2022	5,79%	5,80%

Fonte: IBGE.



Fonte: IBGE.

Observa-se que, na série histórica retratada pelo gráfico, há dois picos de inflação medida pelo IPCA. O primeiro ocorreu no ano de 2015, tanto para o Brasil, apresentando taxa de 10,67%, quanto para a RMR, apresentando taxa de 10,15%. Já o segundo se deu em 2021, sendo o IPCA na RMR de 10,42%, tendo ficado inclusive acima da inflação nacional, a qual chegou a 10,06%.

1.3.5 Mercado de trabalho

1.3.5.1 Emprego

Com base nos dados do Novo Caged¹⁰ (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados), do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, o emprego celetista no Brasil apresentou expansão em 2022, registrando saldo positivo de 2.037.982 postos de trabalho. Nesse mesmo ano, a Região Nordeste foi responsável pelo ganho de 385.094 empregos formais, dos quais 68.912 empregos foram do saldo de Pernambuco.

¹⁰ Novo Caged é composto por informações captadas dos sistemas eSocial, Caged e Empregador Web <http://pdet.mte.gov.br/novo-caged>



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

A tabela abaixo apresenta um comparativo dos saldos entre admissões e desligamentos nas regiões geográficas brasileiras.

SalDOS entre admissões e desligamentos ocorridos, em 2022, por Região Geográfica					
Nordeste	Sudeste	Norte	Sul	Centro-Oeste	Brasil
385.094	978.666	119.141	309.277	231.781	2.037.982
18,90%	48,02%	5,85%	15,18%	11,37%	100%

Fonte: Novo Caged – SEPR/ME.

Pela análise da tabela acima, verifica-se que todas as regiões apresentaram saldo positivo na evolução do emprego formal, tendo a Região Sudeste apresentado o maior saldo, qual seja de 978.666. A Região Nordeste teve representação de 18,90% do saldo de admissões e desligamentos ocorridos em 2022. Ressalta-se que houve o saldo de 14.023 (0,69%) de admissões deduzidas dos desligamentos em que não foi possível identificar a localidade geográfica.

A tabela e o gráfico a seguir comparam a evolução do emprego formal, em termos percentuais, no Brasil, na Região Nordeste e no estado de Pernambuco entre 2012 e 2022.

Evolução do Emprego Formal - Variação Relativa (%)*			
Ano	Brasil	Nordeste	Pernambuco
2012	3,6	3,47	4,08
2013	2,88	3,35	2,63
2014	0,98	1,51	-1,01
2015	-3,74	-3,74	-6,43
2016	-3,33	-3,63	-3,68
2017	-0,05	-0,23	-0,52
2018	1,40	1,30	0,16
2019	1,68	1,21	0,78
2020	0,37	0,55	-0,42
2021	7,08	7,58	7,39
2022	5,01	5,80	5,33

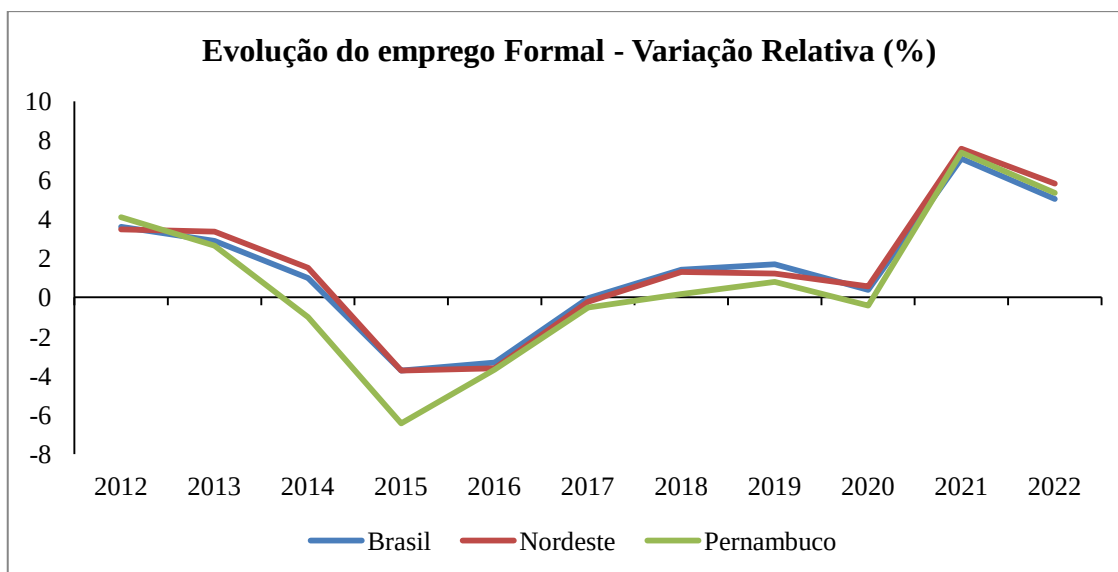
Fonte: Novo Caged – SEPR/ME.
http://pdet.mte.gov.br/images/Novo_CAGED/Dez2022/1-sumarioexecutivo.pdf



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa



Fonte: Novo Caged – SEPRT/ME.

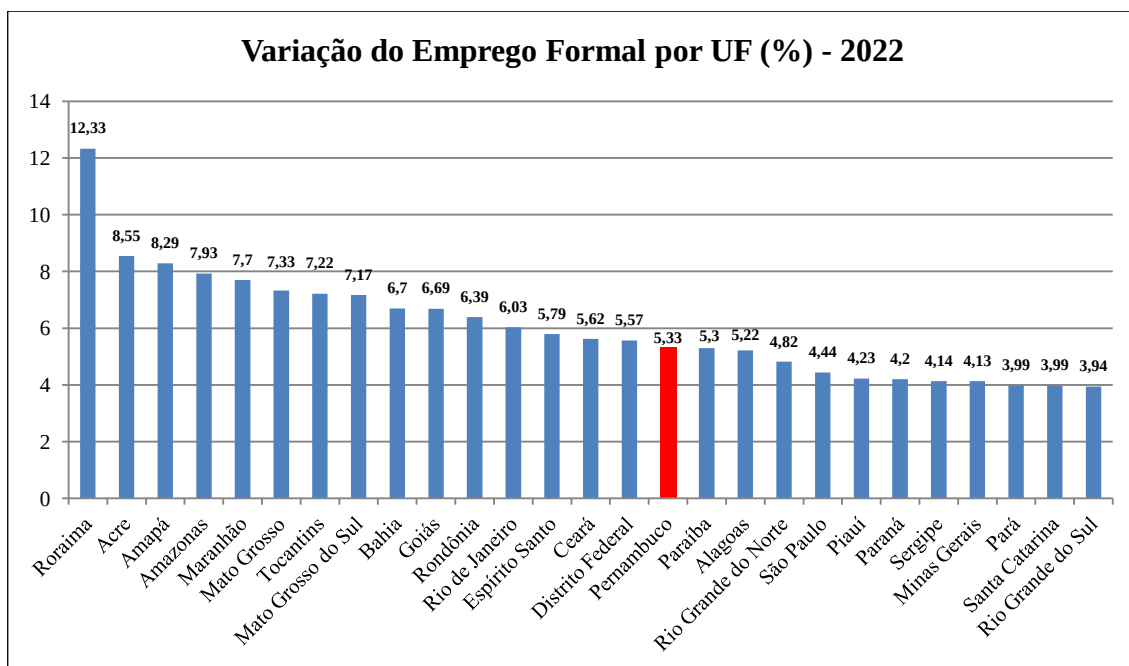
Observa-se que, a partir do ano de 2013, a taxa de Pernambuco passou a ser inferior à do Brasil e à do Nordeste, chegando a uma taxa negativa de -6,43%, em 2015, ano com os menores valores da série histórica. O cenário refletiu o impacto do fim das obras em Suape, tendo a cidade de Ipojuca sofrido as consequências da desaceleração. Entretanto, em 2016 e 2017 houve uma recuperação de Pernambuco, ainda abaixo da taxa brasileira.

Nos anos de 2018 e 2019, embora tenha crescido, o desempenho ficou abaixo do apresentado pelo Nordeste e pela média nacional. Apesar de todas as taxas terem decrescido em 2020, refletindo o impacto da pandemia de COVID 19 e da consequente restrição às atividades econômicas, verifica-se que, em 2021, todas apresentaram um pico de crescimento, tendo sido o melhor desempenho do Brasil e do Nordeste durante o período analisado, momento no qual houve retomada das atividades.

O gráfico a seguir compara a variação do emprego formal entre as unidades da federação no ano de 2022.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Fonte: Novo Caged – SEPRT/ME. <http://pdet.mte.gov.br/novo-caged/novo-caged-2022/novo-caged-dezembro-2022>

Os dados do CAGED revelam que, em 2022, as admissões superaram os desligamentos em todos os estados. Pernambuco apresentou variação positiva (5,33%) e ocupou a 16ª posição no ranking nacional, mesma posição no ranking do ano anterior.

1.3.5.2 Desemprego

Neste item serão tratadas as taxas de desocupação do Estado de Pernambuco, medidas pela PNAD Contínua do IBGE. Cumpre destacar que a análise da Região Metropolitana não foi realizada, tendo em vista que as análises por regiões metropolitanas não foram feitas no PNAD Contínua 2022.

São classificadas como desocupadas na semana de referência as pessoas sem trabalho em ocupação nessa semana que tomaram alguma providência efetiva para consegui-lo no período de referência de 30 dias, e que estavam disponíveis para assumi-lo na semana de referência. Consideram-se, também, como desocupadas as pessoas sem trabalho em ocupação na semana de referência que não tomaram providência efetiva para consegui-lo no período de referência de 30 dias porque já o haviam conseguido e iriam começá-lo em menos de quatro meses após o último dia da semana de referência.

1.3.5.2.1 Taxa de desocupação

A análise da taxa de desocupação concentrar-se-á nos indicadores obtidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua. No período de 2013 a 2022, foram obtidos dados, que permitem comparar as taxas de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

desocupação das pessoas de 14 anos ou mais de idade, das Unidades Federativas – UF, conforme a tabela a seguir:

UF/Ano	Taxa de Desocupação (Unidades da Federação)									
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Santa Catarina	3,1	2,9	4,1	6,3	7,1	6,4	6,1	6,1	5,4	3,8
Mato Grosso	4,4	4,0	6,1	9,4	9,0	7,9	8,0	9,7	7,9	4,2
Rondônia	5,1	4,2	5,6	7,9	8,2	9,1	8,0	10,4	9,0	4,9
Mato Grosso do Sul	4,7	4,1	6,1	7,7	8,5	7,6	8,0	10,0	8,6	5,0
Paraná	4,3	4,0	5,9	8,2	9,0	8,8	8,5	9,4	8,4	5,8
Rio Grande do Sul	4,8	5,0	6,2	8,2	8,4	8,1	8,0	9,1	8,6	6,1
Roraima	8,0	6,3	8,5	8,8	9,9	12,3	14,9	16,4	11,9	6,1
Tocantins	7,5	7,5	8,6	11,5	11,7	10,6	10,8	11,6	13,0	6,4
Goiás	5,4	5,3	7,3	10,5	10,6	9,2	10,6	12,4	11,2	7,1
Minas Gerais	6,6	6,7	8,5	11,1	12,2	10,7	10,1	12,5	11,6	7,1
Espírito Santo	7,1	6,2	7,7	12,2	13,1	11,5	11,0	12,7	11,0	7,9
São Paulo	7,2	7,1	9,3	12,4	13,4	13,3	12,5	13,9	13,4	9,1
Ceará	7,8	7,4	8,8	12,0	12,6	11,3	10,9	13,2	13,4	9,4
Pará	7,3	7,2	8,8	11,2	11,8	11,1	10,8	10,4	12,5	9,6
Piauí	7,5	6,5	7,6	9,4	12,9	12,8	12,8	12,8	13,3	10,1
Maranhão	7,9	6,8	8,6	11,9	14,3	14,4	14,3	15,9	15,7	10,4
Amazonas	9,1	7,7	9,5	13,6	15,7	13,9	14,0	15,8	14,9	10,7
Alagoas	10,6	9,6	11,2	14,1	16,7	17,0	14,9	18,6	17,6	11,2
Distrito Federal	9,0	9,0	10,1	12,0	13,2	12,7	13,4	14,8	13,9	11,3
Rio Grande do Norte	10,7	11,0	12,0	14,2	14,5	13,6	13,1	15,8	14,8	11,6
Acre	9,0	7,7	8,5	10,9	14,1	13,5	14,5	15,1	14,9	11,7
Paraíba	8,8	8,9	9,5	11,4	11,4	11,1	11,6	14,6	14,7	11,9
Amapá	11,5	10,3	11,0	15,5	17,7	20,2	17,4	14,9	16,7	12,4
Rio de Janeiro	6,8	6,3	7,6	11,7	14,9	15,0	14,7	17,4	16,9	12,8
Sergipe	10,3	9,2	9,1	13,3	14,3	16,6	15,1	18,4	17,9	12,9
Pernambuco	9,0	8,2	9,9	14,6	17,7	16,7	15,5	16,8	19,8	14,2
Bahia	11,2	10,3	12,3	15,9	17,0	17,0	17,2	19,8	19,3	15,4

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Trimestral (2022). (Tabela 6468)

Nota: *Média anual a partir das estimativas Trimestrais.

A análise de tais dados permite observar que, em 2022, Pernambuco apresentou o segundo pior desempenho do país (14,2%), à frente apenas da Bahia.

Verificou-se ainda que a taxa de desocupação de Pernambuco teve uma trajetória crescente entre 2014 a 2017, tendo apresentado queda em 2018 e 2019. Já nos dois anos seguintes a referida taxa voltou a subir, apresentando a pior taxa do período

Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores

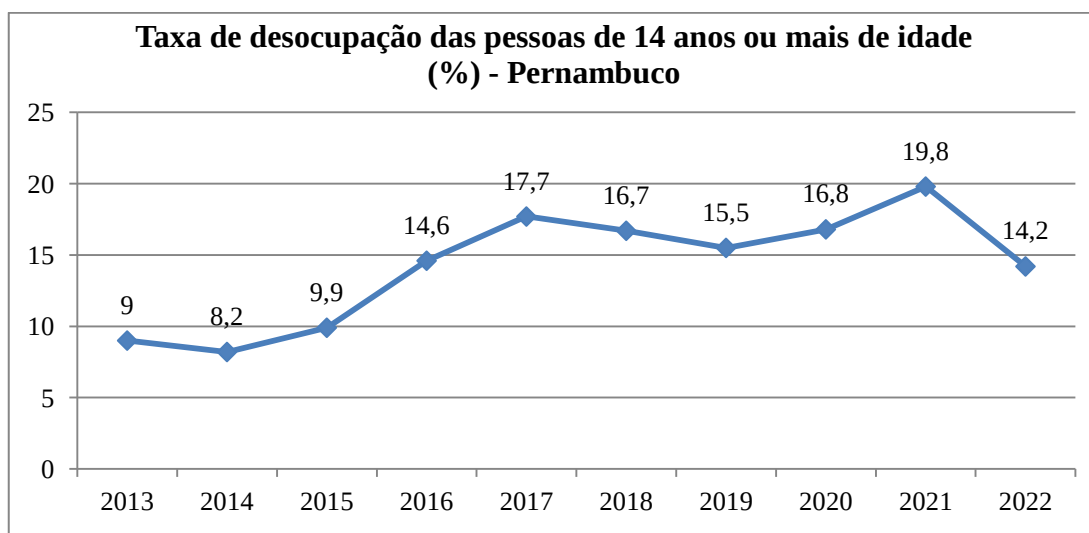


ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



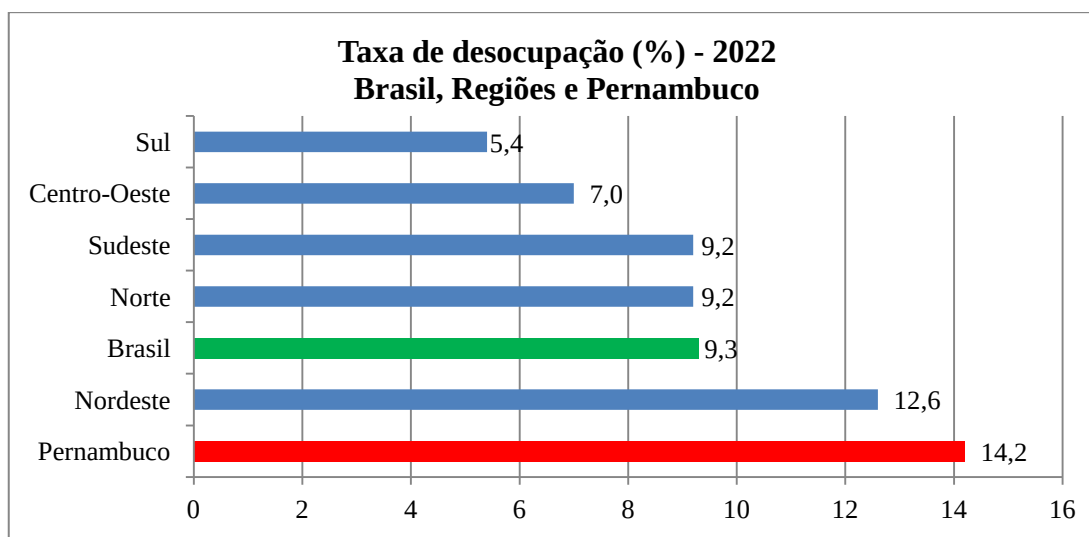
Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

em 2021. No ano de 2022, a média anual voltou a cair para 14,2%, caindo consistentemente em comparação de trimestre a trimestre.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Trimestral (2022).

Cotejou-se ainda a taxa de desocupação de Pernambuco com as taxas regionais e nacional, conforme se observa no gráfico a seguir:



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Trimestral (2022).

Nota: *Média anual a partir das estimativas publicadas por trimestre.

A taxa média anual do índice de desocupação do Brasil foi de 9,3% em 2022, o que representa uma retração de 3,9 p.p. frente a de 2021, quando marcou 13,2%.



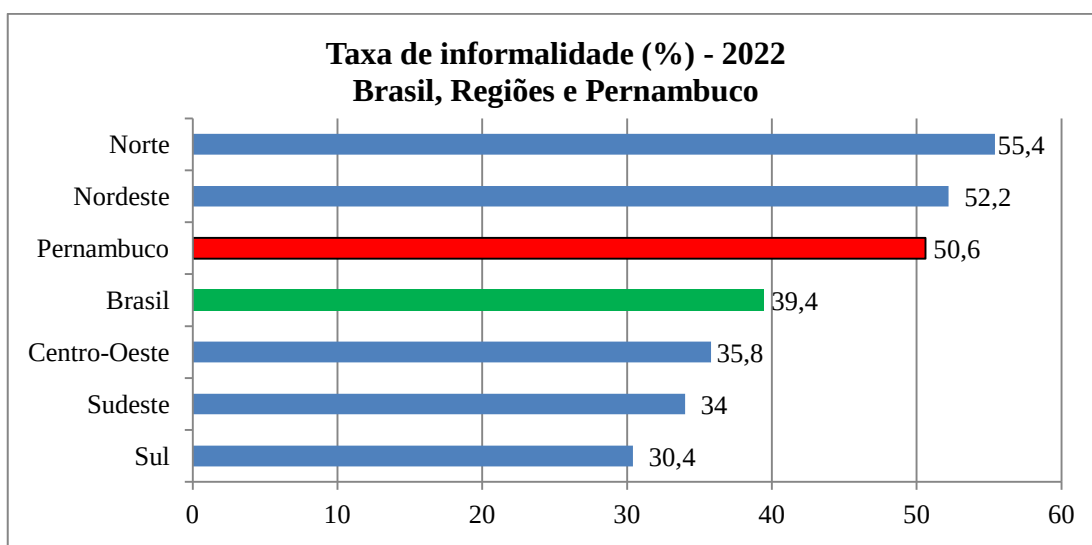
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

A partir disso, constatou-se que a taxa de desocupação de Pernambuco foi superior às médias das taxas de desocupação do Brasil e de suas Regiões, no exercício de 2022.

A população ocupada do país é subdividida entre a parcela formal, empregada com carteira de trabalho assinada, e a parcela informal¹¹. A taxa de informalidade representa a parcela dos trabalhadores ocupados no setor informal em relação ao total da população ocupada no país. Segue comparativo desse indicador do Estado com os dados nacionais e das Regiões Administrativas.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua(Sidra/Tabela 9365)

Conforme se apresentou, a população pernambucana ocupada era composta por mais da metade pela parcela informal, acima da média nacional, mas abaixo das médias do Nordeste e Norte, que lidera o ranking. Segue o comparativo do estado com as demais unidades federativas.

Unidade da Federação	Taxa de informalidade
Santa Catarina	25,9
Distrito Federal	29,8
São Paulo	30,6
Rio Grande do Sul	31,5
Paraná	32,2
Mato Grosso do Sul	33,7
Mato Grosso	36,3
Minas Gerais	37,8
Espírito Santo	38

¹¹ A parcela informal inclui as seguintes categorias: Empregado no setor privado sem carteira de trabalho assinada; Empregado doméstico sem carteira de trabalho assinada; Empregador sem registro no CNPJ; Trabalhador por conta própria sem registro no CNPJ; e Trabalhador familiar auxiliar.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Unidade da Federação	Taxa de informalidade
Rio de Janeiro	38
Goiás	38,8
Tocantins	43,6
Rio Grande do Norte	43,9
Acre	46,6
Alagoas	46,9
Rondônia	47,8
Roraima	48,5
Amapá	48,8
Pernambuco	50,6
Paraíba	50,7
Sergipe	51,4
Ceará	52,2
Bahia	53,3
Piauí	54,5
Amazonas	57,1
Maranhão	59,1
Pará	60,5

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – (Sidra/Tabela 9365)

Na análise entre os estados da Região Nordeste, Pernambuco fica atrás apenas de Alagoas (46,9%) e de Rio Grande do Norte (43,9%), sendo este o estado com melhor resultado da região para o indicador. Vale ressaltar também que o Estado apresenta-se em situação pior do que os estados da Região Centro-Oeste.

1.3.5.3 Rendimento

O Rendimento Médio Real Habitual das Pessoas Ocupadas em Todos os Trabalhos é o rendimento bruto real médio habitualmente recebido em todos os trabalhos que as pessoas ocupadas com rendimento tinham na semana referência, a preços do mês do meio do trimestre mais recente que está sendo divulgado. O deflator utilizado para isso é o índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

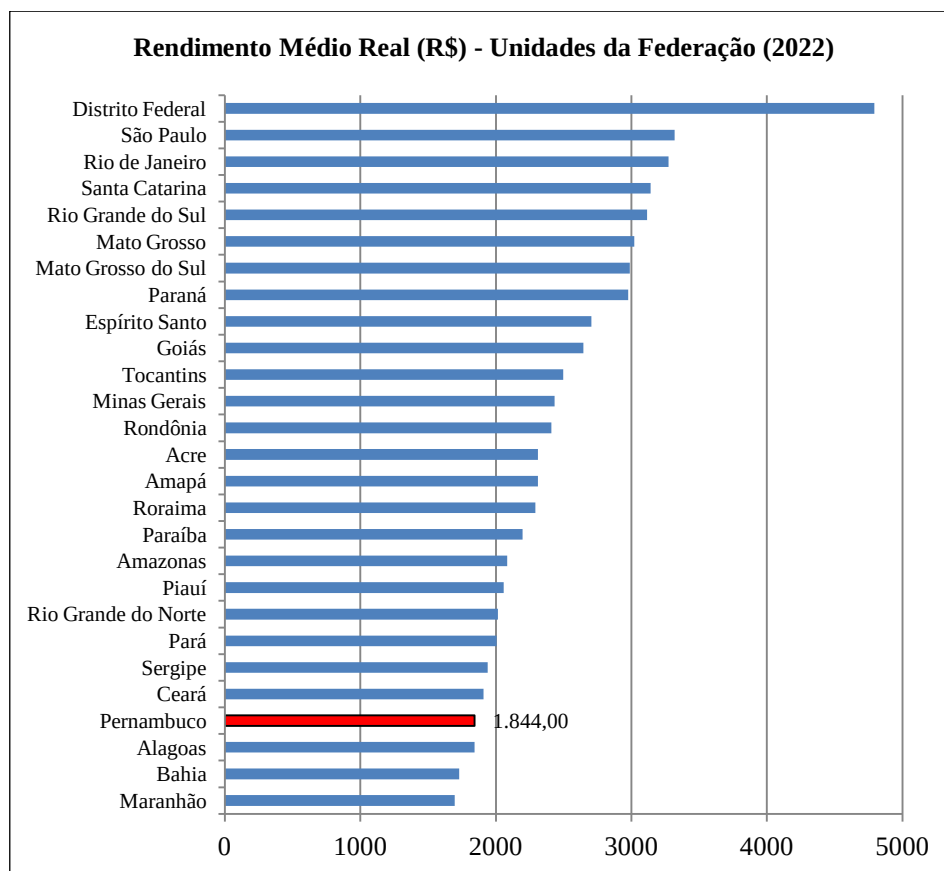
Por meio dos Quadros Sintéticos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua 2022, foi obtido este dado, por **unidade da federação**, para o ano 2022, conforme gráfico a seguir:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua– PNAD Contínua 2022. (Sidra/Tabela 9374).

Observa-se que Pernambuco, no ranking nacional de 2022, ocupa a 24ª posição, ficando abaixo da média nacional (R\$ 2.737,00) e de diversas unidades da federação, inclusive em relação a estados do Nordeste, quais sejam: Ceará, Rio Grande do Norte, Piauí e Paraíba, conforme ilustrado no gráfico anterior.

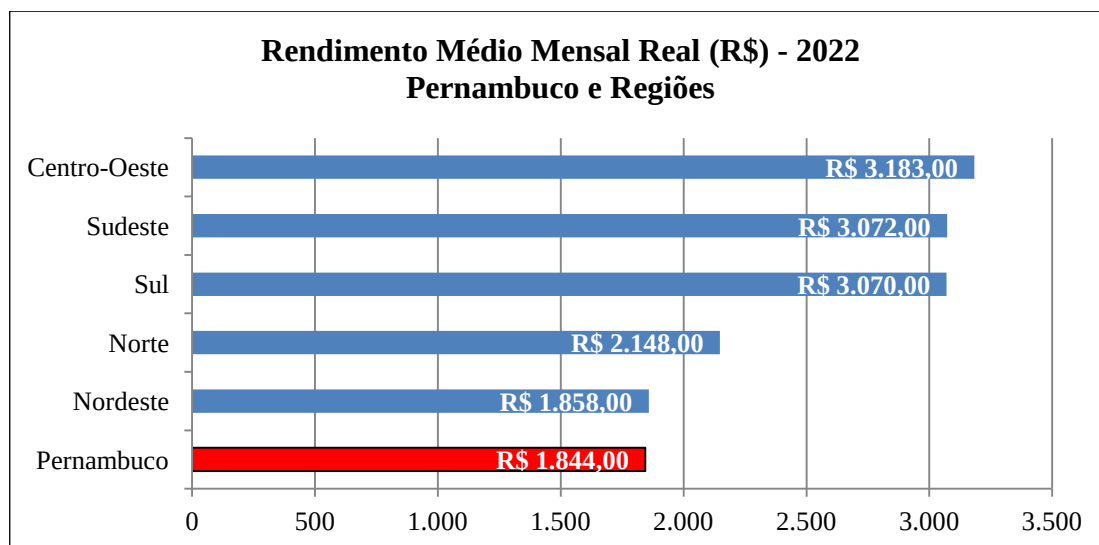
Constatou-se ainda que o Rendimento médio real habitual de todos os trabalhos das pessoas ocupadas de Pernambuco foi superior ao do Nordeste, mas inferior ao das outras regiões, no exercício de 2022, como se observa no gráfico a seguir:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS

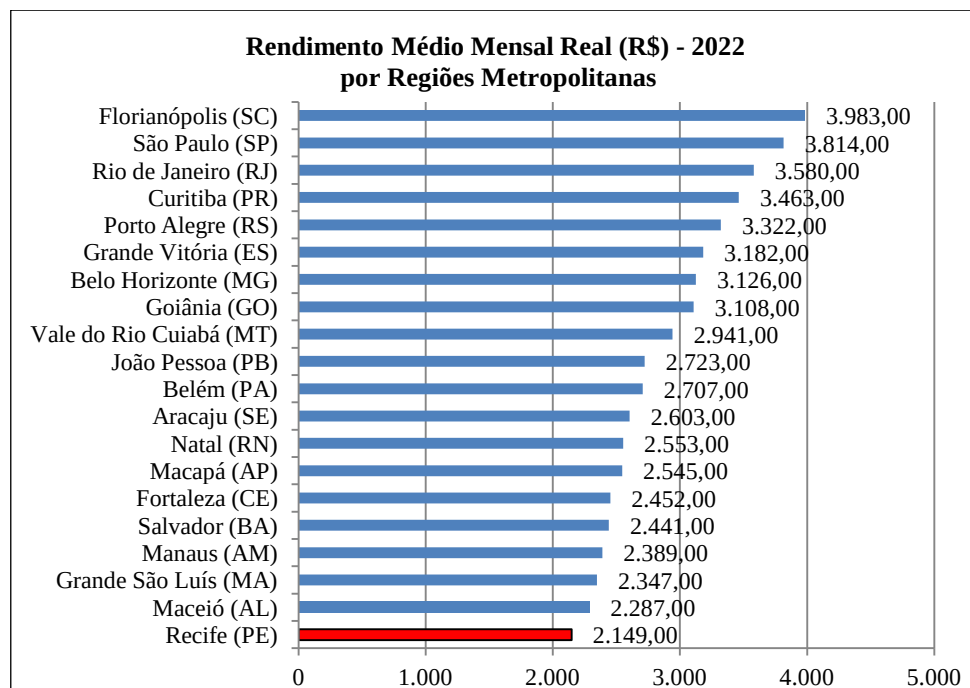


Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua– PNAD Contínua 2022. (Sidra/Tabela 9374).

Ao analisar essa variável sob o aspecto da localidade das Regiões Metropolitanas, é necessário ressaltar que a série histórica restou prejudicada nos exercícios de 2020 e 2021, pois a pesquisa sofreu restrição operacional, reflexo da pandemia do COVID-19. Dessarte, a disponibilidade de dados permite que seja feita a análise até o ano de 2019 e também a partir de 2022. Segue abaixo a comparação da Região Metropolitana do Recife com as demais regiões.



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua– PNAD Contínua 2022. (Sidra/Tabela 9374).



Em 2018, a Região Metropolitana do Recife ocupava a 13ª posição no ranking, caindo para 19ª posição em 2019. A perda de posições se mantém ao longo dos anos, levando a capital pernambucana à posição de mais pobre região metropolitana do país no ano de 2022.

1.3.6 Saneamento

As informações deste relatório foram obtidas no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), do extinto Ministério das Cidades, e são relativas ao ano de 2021 (último período publicado). O levantamento foi realizado pela lógica de agrupamento dinâmico de indicadores e informações agregadas, por ano de referência. Não foram utilizados dados da Companhia Pernambucana de Saneamento - COMPESA pois a última atualização disponível no site corresponde ao exercício de 2017.

Índices de atendimento

O Sistema Nacional realiza o cálculo dos índices de atendimento total e urbano com os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, contemplando apenas serviços que utilizam redes públicas de água. O cálculo não inclui soluções individuais ou alternativas, como poços, nascentes, cisternas ou chafarizes, dentre outras.

Os índices de atendimento total de esgotamento sanitário são calculados pela divisão entre a população informada pelo prestador de serviços e a residente estimada pelo IBGE. Já os de atendimento urbano de esgotamento sanitário têm como base a população residente estimada pelo SNIS-AE a partir do percentual do último Censo Demográfico do IBGE (2010).

O SNIS-AE calcula também os seguintes índices de esgotamento sanitário: (1) o do tratamento em relação ao volume total gerado; e (2) o do tratamento em relação ao volume coletado. O primeiro tem maior relação com a abrangência das infraestruturas que coletam a água que se torna esgoto após usos domésticos. O segundo reflete a capacidade de tratamento. Isso explica a variação entre os índices: em um município que gera 100m³ de esgotos/ano e coleta e trata 10m³, o tratamento em relação ao volume total gerado é de 10,0% e em relação ao coletado, 100,0%.

1.3.6.1 Atendimento com água e esgotos segundo macrorregiões

A tabela a seguir apresenta a média dos índices de atendimento com água e esgotos e dos índices de tratamento dos esgotos, distribuídos segundo as macrorregiões geográficas e a média do Brasil no ano de 2021.



Níveis de atendimento com água e esgotos dos municípios com prestadores de serviços participantes do SNIS em 2021, segundo macrorregião geográfica e Brasil

Macrorregião	Índice de atendimento com rede (%)				Índice de tratamentos de esgotos (%)	
	Água		Coleta de esgotos		Esgotos gerados	Esgotos coletados
	Total	Urbano	Total	Urbano	Total	Total
Norte	60,0	72,2	14,0	18,4	20,6	84,1
Nordeste	74,7	90,1	30,2	39,2	35,5	77,9
Sudeste	91,5	96,1	81,7	85,9	58,6	77,3
Sul	91,4	98,9	48,4	55,3	46,7	94,3
Centro-Oeste	89,9	97,8	61,9	68,4	60,5	94,8
Brasil	84,2	93,5	55,8	64,1	51,2	80,8

Fonte: Painel do Setor de Saneamento 2021 - SNIS.

Observa-se que, no ano de 2021, a média do país do índice de atendimento total com rede de abastecimento de água foi de 84,2% (1,5 milhão a mais de habitantes em relação a 2020). Quanto ao índice de atendimento urbano de água, o valor foi de 93,5%. Ainda de acordo com o SNIS, houve aumento de R\$ 1,74 bilhão no investimento em sistemas de água quando comparado com o ano anterior.

Em relação à coleta de esgotos, a média de atendimento foi de 55,8% considerando-se todas as regiões do país. Dessa quantidade de esgoto coletado, 80,8% foi tratado.

1.3.6.2 Distribuição dos níveis de atendimento urbano por rede de água

A seguir são apresentados os índices de atendimento urbano com rede de água, de acordo com os estados brasileiros, no ano de 2021.

UF	Índice de atendimento urbano com rede de água
Paraná	99,8%
Roraima	99,7%
Distrito Federal	99,0%
Mato Grosso do Sul	98,8%
São Paulo	98,6%
Bahia	98,4%
Santa Catarina	98,3%
Rio Grande do Sul	97,9%
Sergipe	97,9%
Goiás	97,5%
Mato Grosso	96,7%
Espírito Santo	95,9%
Rio Grande do Norte	95,3%



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

UF	Índice de atendimento urbano com rede de água
Pernambuco	94,4%
Tocantins	93,7%
Piauí	93,4%
Minas Gerais	93,2%
Rio de Janeiro	92,9%
Amazonas	92,3%
Paraíba	92,2%
Alagoas	88,2%
Maranhão	78,4%
Ceará	74,3%
Acre	67,1%
Pará	60,7%
Rondônia	59,9%
Amapá	36,0%

Fonte: Painel de Regionalização dos Serviços de Saneamento 2021 - SNIS

De acordo com a tabela anterior, o índice de atendimento urbano com rede de água apresenta valores acima de 90% no Distrito Federal e em 19 estados, dentre os quais se encontra Pernambuco (94,40%). Entre 60% e 89%, encontram-se Alagoas, Maranhão, Ceará, Acre e Pará. Já Rondônia apresentou 59,9%, enquanto o Amapá apresentou índice de atendimento inferior a 40%.

1.3.6.3 Distribuição dos níveis de atendimento urbano por rede coletora de esgotos

Foi analisado o índice de atendimento urbano com redes de esgotos, distribuído por faixas percentuais, de acordo com os estados brasileiros, conforme apresentado na tabela a seguir:

Unidade da Federação	Índices de atendimento urbano com redes de esgoto
São Paulo	94,7%
Distrito Federal	91,8%
Paraná	85,4%
Roraima	83,9%
Minas Gerais	83,0%
Rio de Janeiro	69,3%
Espírito Santo	69,2%
Mato Grosso do Sul	68,2%
Goiás	66,3%
Bahia	54,6%
Paraíba	50,1%
Mato Grosso	48,1%
Rio Grande do Sul	39,3%
Ceará	38,7%



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Unidade da Federação	Índices de atendimento urbano com redes de esgoto
Sergipe	38,3%
Tocantins	38,1%
Pernambuco	35,8%
Rio Grande do Norte	35,1%
Santa Catarina	32,2%
Piauí	26,3%
Alagoas	22,7%
Maranhão	18,2%
Amazonas	18,1%
Acre	15,3%
Pará	11,7%
Rondônia	7,9%
Amapá	7,6%

Fonte: Painel de Regionalização dos Serviços de Saneamento 2021 - SNIS

Observa-se que o índice médio de atendimento urbano com rede coletora de esgotos indica valores acima de 80% apenas no Distrito Federal e em quatro estados: São Paulo, Paraná, Minas Gerais e Roraima. Entre 40% a 70%, encontram-se sete estados: Rio de Janeiro, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Bahia, Goiás, Paraíba e Mato Grosso. Já entre 20% a 40%, verificam-se nove estados: Rio Grande do Sul, Ceará, Pernambuco, Tocantins, Rio Grande do Norte, Sergipe, Alagoas, Santa Catarina e Piauí. Entre 10% a 20%, encontram-se quatro estados: Maranhão, Amazonas, Acre e Pará, tendo este último aumentado em 2020, pois antes apresentava índice inferior a 10%. Por último, na menor faixa, inferior a 10%, há dois estados: Rondônia e Amapá.

1.4 Cargas transportadas

1.4.1 Cargas portuárias

1.4.1.1 Movimentação total nacional

O setor portuário brasileiro, formado pelos portos públicos e terminais privados, movimentou 1,209 bilhão de toneladas em 2022, este número representa a segunda maior movimentação no país desde o ano de 2010 segundo notícia disponibilizada no site da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), em 08 de fevereiro de 2023. Esse valor ficou apenas 0,4% abaixo do registro de 2021, quando houve recorde de movimentação portuária.

Em relação aos perfis de carga, houve crescimento na movimentação de granel sólido e de carga geral, havendo redução de granel líquido e de contêineres. A movimentação de granel sólido registrou incremento de 0,78% se comparada com a de 2021, e a de carga geral, de 5,37%.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

A movimentação total no país foi significativamente quantificada em razão de dois produtos principais, que juntos representam 46,0% da tonelagem total movimentada nacionalmente. Um deles é o minério de ferro, que representou 50,6% da movimentação de todos os grânéis sólidos transportados em 2022 (ou 29,8% do total de cargas). O outro é o petróleo, que compreendeu 62,5% de toda a tonelagem de grânéis líquidos transportados.

O Terminal de Ponta da Madeira (MA) foi a instalação que mais movimentou minério de ferro no Brasil. No referido ano foram 168 milhões de toneladas, representando 13,9% do total de carga.

Já referente à movimentação por região, a ANTAQ informou:

Norte: As instalações portuárias da Região Norte movimentaram 138 milhões de toneladas em 2022. O número representou um aumento de 11,6% em relação a 2021. O Porto de Vila do Conde (PA) movimentou 18 milhões de toneladas, um crescimento de 8,8% em relação a 2021. O destaque entre os grupos de mercadoria transportada foi a soja, com um movimento de 33 milhões de toneladas, ou 24,2% do total.

Nordeste: A região movimentou 320 milhões de toneladas no último ano. Na comparação com 2021, houve retração de 3,6% (332 milhões de toneladas). O Terminal Portuário de Ponta da Madeira (MA) foi o destaque, com a movimentação de 168 milhões de toneladas. Já o grupo de mercadoria com maior movimentação foi o minério de ferro, com 173 milhões de toneladas (54,2% do total).

Centro-Oeste: As instalações da Região Centro-Oeste movimentaram 5 milhões de toneladas no período e, com isso, registraram crescimento de 32,1% em relação a 2021. O Porto Privado Gregório Curso (MS) apresentou um crescimento de 49,7% em relação a 2021, com um total de 3 milhões de toneladas no ano. O minério de ferro foi a mercadoria mais transportada, com um total de 4 milhões de toneladas, ou 81,3% do total.

Sul: A região registrou movimentação de 168 milhões de toneladas em 2022. O resultado representou uma queda de 11,1% na comparação com o ano anterior. O destaque foi Porto de Paranaguá (PR), que movimentou 52 milhões de toneladas. Isso significou um aumento de 0,8%. O grupo com maior movimentação foi o de contêineres, com um total de 45 milhões de toneladas, ou 26,6% do total.

Sudeste: A Região Sudeste foi responsável por movimentar 578 milhões de toneladas no período. O número representou um crescimento de 2,10% em relação a 2021. Entre as instalações no Sudeste, o Porto de Santos (SP) foi o destaque. Ele movimentou 126 milhões de toneladas, o que representou uma variação positiva de 11,4% em comparação a 2021. Minério de ferro foi a mercadoria mais transportada na região, com 182 milhões de toneladas (31,6% do total).

Participação de Pernambuco

Pernambuco não é produtor de minério de ferro nem contempla extração de petróleo em seu território/litoral (apenas atividade de refinamento). Em relação a este



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

último, classificado como “granel líquido”, passou a alavancar sua movimentação a partir do funcionamento da Refinaria Abreu e Lima, em dezembro de 2014.

Ao final de 2022 era detentor de duas das cerca de 180 unidades portuárias existentes no país, tendo figurado, ao final do exercício, com 2,15% da carga total transportada no país (26 milhões de toneladas). Esse valor representou a décima primeira maior movimentação portuária do país e a terceira do Nordeste (abaixo do Maranhão, e da Bahia). Comparativamente ao ano de 2021, observou-se aumento de 3 milhões de toneladas (+10,8%) na movimentação total no estado (foram 26 milhões de toneladas em 2022, frente a 23 milhões de toneladas em 2021).

As unidades portuárias localizadas no estado são o Porto de Suape e o Porto do Recife (ambas qualificadas como portos públicos). A movimentação em 2022 nessas unidades e sua comparação ao ano de 2021 é resumida a seguir:

Porto / Terminal	Movimento de cargas (em ton.)		Variação
	2021	2022	
Porto de Suape	22.079.408	24.726.349	12,00%
Porto do Recife	1.294.604	1.173.418	-9,36%
TOTAL	23.374.012	25.899.768	10,81%

Fonte: Painel do Estatístico Aquaviário - ANTAQ

1.4.1.2 Dados comparados

Ao final de 2022, o Porto de Recife manteve a 24ª posição em relação à movimentação entre os portos públicos do país. Já Suape, que figurava na sexta posição no ano de 2021, passou a ocupar, em 2022, a quinta posição dentre esses portos. Após crescimentos anuais sequenciados, Suape alcançou, em 2020, a quarta posição no ranking de movimentação portuária. Em 2021, retornou à sexta posição, sendo ultrapassado pelos portos de Rio Grande (RS) e de Itaqui (MA), tornando a crescer em 2022.

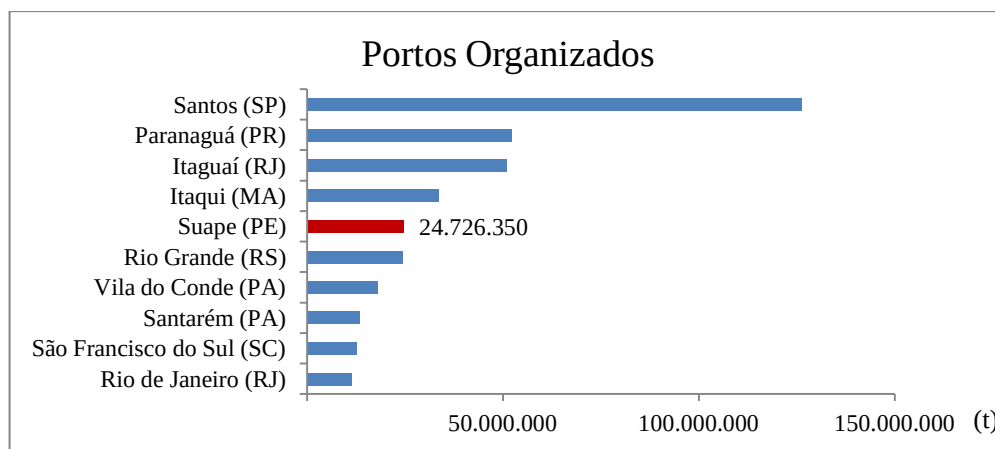
No referido ano, a movimentação portuária dos principais portos públicos do país está representada no gráfico a seguir:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa



Fonte: Painel do Estatístico Aquaviário - ANTAQ

Quando verificado o comportamento histórico dos portos acima, verifica-se que as unidades de Santos, Paranaguá e Itaguaí mantêm, há vários anos, posições consolidadas como os três maiores portos públicos do país.

Deve-se ressaltar que o quadro acima expõe apenas a movimentação portuária de portos públicos (denominados pela ANTAQ como “portos organizados”). Quando consideradas também as movimentações ocorridas nos terminais de uso privativo (portos privados), o Porto de Suape passa a ocupar a 11ª posição no ranking.

Em termos práticos, contudo, é inaplicável essa comparação. Os portos privados, em sua maioria, dedicam-se à movimentação de um único produto ou grupo de produtos (apenas grãos líquidos ou apenas grãos sólidos, por exemplo). Já portos públicos como Suape são considerados multimodais, ou seja, operam centenas de produtos, em diversas formas de acondicionamento.

1.4.1.3 Dados comparados em cargas containerizadas

O movimento de mercadorias containerizadas passou de 113 milhões de toneladas em 2018 para 128 milhões de toneladas em 2022. O percentual de acréscimo foi de 13,3% e sua participação no total de movimentação portuária passou de 10,1% para 10,6%.

Apesar de representar um percentual menor em relação ao total da tonelagem movimentada no país em 2022, este segmento é importante medidor de economia de estados e regiões. Isso por que esse tipo de transporte de mercadorias vem crescendo e se consolidando devido a diversas vantagens como, por exemplo, menor custo de utilização, padronização do volume transportado, facilidade de carregamento. Atualmente, até alguns grãos vêm sendo transportados em containers adaptados.

Nesse segmento, Pernambuco ocupou, em 2022, a 8ª posição entre os estados da federação, perdendo a 1ª posição do Nordeste para o estado do Ceará. Pernambuco atingiu a marca de 4,38% da tonelagem total de mercadorias containerizadas, conforme tabela a seguir:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Cargas recebidas + remetidas em contêineres, em mil toneladas

Estado	Ano				
	2018	2019	2020	2021	2022
São Paulo	43.439	43.723	43.634	47.698	47.353
Santa Catarina	20.208	21.993	23.998	27.722	27.206
Paraná	8.698	9.512	10.155	11.500	11.460
Rio de Janeiro	7.691	7.143	7.101	9.091	9.488
Amazonas	6.069	7.021	7.240	8.071	7.250
Rio Grande do Sul	9.034	7.929	7.931	7.737	6.087
Ceará	4.172	5.230	5.251	5.920	5.706
Pernambuco	5.096	5.387	5.584	5.892	5.626
Bahia	4.261	4.171	4.157	4.505	4.180
Subtotal	108.668	112.109	115.051	128.136	124.356
Outros estados	4.644	4.830	4.786	4.857	4.030
Total	113.312	116.939	119.837	132.993	128.386

Fonte: Painel do Estatístico Aquaviário - ANTAQ

Em análises individuais (por unidade portuária), onze portos abarcam 90% da movimentação de contêineres do país. Suape concluiu 2022 como nono maior porto do país em mercadorias containerizadas e quinto mais relevante quando considerados apenas os portos públicos. No Nordeste, manteve, para essa categoria, a posição de maior porto público da região, conforme quadro a seguir:

Porto Público / Terminais de Uso Privado (TUP)	Tipo de Terminal	Carga Total (em mil toneladas)
Santos (SP)	Público	37.625
Portonave (SC)	Privado	12.658
Paranaguá (PR)	Público	11.460
Itapoá (SC)	Privado	9.778
DP World Santos (SP)	Privado	9.728
Rio de Janeiro (RJ)	Público	8.225
Chibatão (AM)	Privado	6.029
Rio Grande (RS)	Público	5.704
SUAPE (PE)	Público	5.625
Pecém (CE)	Privado	5.389
Salvador (BA)	Público	4.180
Subtotal	-	116.399
Outros	-	11.985
TOTAL NACIONAL	-	128.384

Fonte: Painel do Estatístico Aquaviário - ANTAQ



Existe uma tendência de expansão da participação de terminais de uso privado (TUPs) dentro da movimentação nacional de contêineres. Em 2022, a movimentação de contêineres por terminais privados representou 35,36% do total nacional. Os portos públicos sentiram perda de participação relativa dentro do cenário nacional. O porto de SUAPE, mesmo em elevação contínua em sua movimentação, entre 2019 e 2022, perdeu posição no ranking nacional para três portos privados: Itapoá (SC), DP World (SP) e Chibatão (AM), os quais vêm obtendo migrações de movimentação portuária historicamente desempenhada por portos públicos em seus respectivos estados.

Quando verificado comparativamente apenas neste perfil de carga, Suape vem se consolidando no cenário nacional, permanecendo na quinta posição entre portos públicos e na nona posição no ranking geral.

1.4.2 Cargas aeroportuárias

1.4.2.1 Movimentação nacional

Em 2022, os aeroportos brasileiros transportaram cargas na ordem de 1,43 milhão de toneladas, considerando-se nesse montante origem e destino nacional ou internacional. O montante é o somatório das variáveis cargas pagas¹² (1,35 milhão de t ou 94,33% do total), cargas gratuitas (0,07 milhão de t) e cargas transportadas pelos correios (0,74 milhão de t).

Quando consideradas apenas as operações com origem e destino dentro do Brasil (natureza doméstica), chega-se a um subtotal de 0,43 milhão de toneladas despachadas em aeródromos instalados no território brasileiro. Uma amostra de quatorze aeroportos¹³, distribuídos em onze unidades federativas¹⁴, concentra 88% dessas operações (ou 0,38 milhão de toneladas). Considerando-se os mercados doméstico e internacional, o percentual de cargas despachadas nos aeroportos da amostra passa a ser de 53%.

Participação de Pernambuco

O Estado de Pernambuco dispunha, em 2022, de cinco aeroportos em operação: Recife, Petrolina e Fernando de Noronha, com voos diários; Caruaru e Serra Talhada, com voos regulares mas não diários. Caruaru e Serra Talhada iniciaram suas operações em novembro de 2020 e despacharam, em 2022, 6,66 e 10,74 toneladas de carga, respectivamente.

¹² Descrição das variáveis, de acordo com a ANAC: CARGAS PAGAS - total dos bens transportados que tenham gerado receitas direta ou indireta para a empresa aérea; CARGAS GRATUITAS - total dos bens transportados que não gerem receitas; CORREIOS - bens transportados por entidades designadas oficialmente para operar serviços postais.

¹³ Amostra definida pelos 13 aeroportos de maior volume de cargas (BEL, BSB, CGN, CNF, CWB, FOR, GIG, GRU, MAO, POA, REC, SSA e VCP) mais o Santos Dumont (SDU). Esse, apesar de não ser caracterizado como o 14º maior, é inserido na amostra porque compõe o rol dos grandes aeroportos sob o critério misto de "número de passageiros e cargas transportadas"

¹⁴ Unidades da federação onde estão instalados os 14 aeroportos da amostra: AM, BA, CE, DF, MG, PA, PE, PR, RJ, RS e SP.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Considerando-se o mercado doméstico, a movimentação em 2022 dos três maiores aeroportos de Pernambuco, quando comparada à do ano de 2019 (último sem impacto da pandemia COVID-19), é 8,39% maior. Todos apresentaram crescente recuperação e Recife já superou os números de 2019 em 8,90%, como demonstra a tabela a seguir:

Emissão de cargas em Pernambuco (kg)				
Aeroporto	2019	2020	2021	2022
Recife	22.213.797	17.770.586	22.571.635	24.190.710
Petrolina	222.195	127.685	139.929	144.651
Fernando de Noronha	65.296	37.753	44.902	53.533
TOTAL	22.501.288	17.936.024	22.756.466	24.388.894

Fonte: Dados estatísticos da ANAC

Quando decompostos os dados do estado de Pernambuco em carga embarcada e carga desembarcada, verifica-se que, do total movimentado pelo aeroporto de Recife em 2022, a proporção de carga embarcada e desembarcada foi de 41,77% e 58,23%, respectivamente. Em 2021, essa distribuição percentual era praticamente equivalente, sendo de 43,09% para embarque e de 56,91% para desembarque. Por sua vez, os aeroportos de Petrolina e de Fernando de Noronha apresentaram maiores índices de recebimento de cargas: 80,98% e 96,02%, respectivamente.

Quando nos detemos a um comparativo simples entre 2022 e 2021, considerando-se os mercados doméstico e internacional, o quantitativo de cargas despachadas via aeroportos no estado de Pernambuco cresceu 6,22%. Apesar disso, revelou-se abaixo do aumento da média para o conjunto de 11 unidades federativas da amostra, que foi de 10,45%. O estado vem se mantendo como o 5º maior emissor de cargas do país, conforme abaixo ilustrado:

Emissão de cargas por UF (kg)				
UF	2021	2022	Participação nacional	Variação 2021-2022
SP	512.385.484	509.149.454	63,61%	-0,63%
AM	53.338.870	50.630.572	6,33%	-5,08%
RJ	30.815.771	35.375.877	4,42%	14,80%
DF	28.334.204	31.025.965	3,88%	9,50%
PE	27.756.760	29.482.156	3,68%	6,22%
CE	20.225.638	26.503.281	3,31%	31,04%
MG	18.122.469	22.089.087	2,76%	21,89%
RS	13.303.254	14.546.166	1,82%	9,34%
BA	14.842.096	14.238.089	1,78%	-4,07%
PA	12.141.119	13.528.278	1,69%	11,43%
PR	8.241.821	9.935.705	1,24%	20,55%
Subtotal	739.507.486	756.504.630	94,51%	2,30%
Outros	35.617.552	43.903.404	5,49%	23,26%
Total	775.125.038	800.408.034	100,00%	3,26%

Fonte: Dados estatísticos da ANAC



1.4.2.2 Dados comparados: aeroporto do Recife

Considerando-se o mercado doméstico, em 2022 o aeroporto de Recife transportou cargas no montante de 24,15 mil toneladas, apresentando crescimento de 7,01% em relação a 2021. Os números mostram que o movimento apresentou recuperação após a pandemia de 2020, estando 8,74% superior ao de 2019 (22,21 mil toneladas). O total de cargas despachadas por esse aeroporto representou 6,31% do total movimentado pelos que compõem a amostra dessa análise. Tal percentual havia sido de 6,20% em 2021 e de 5,43% no ano de 2019.

Os dados da ANAC permitem verificar a ascensão da representatividade do aeroporto de Recife no cenário nacional no pós-pandemia, visto que esse detinha a 7ª posição em 2019 e atualmente se encontra na 5ª posição, conforme demonstrado a seguir:

Emissão de cargas por aeroporto (kg)					
Aeroporto	2019	2020	2021	2022	Ranking
Guarulhos	126.245.690	92.791.720	104.675.176	109.302.074	1º
Campinas	31.282.644	41.523.779	59.042.391	51.251.114	2º
Manaus	44.837.325	44.077.402	50.939.522	47.907.196	3º
Brasília	37.296.898	19.847.819	27.023.610	29.894.905	4º
Recife	22.197.897	17.760.176	22.562.674	24.154.389	5º
Congonhas	35.740.003	10.102.194	12.387.380	22.924.642	6º
Fortaleza	23.055.909	17.220.075	18.621.192	21.523.718	7º
Confins	18.777.835	11.727.128	15.658.615	19.184.346	8º
Porto Alegre	14.441.963	9.986.359	12.974.870	13.600.609	9º
Belém	9.979.296	9.345.649	11.012.930	12.163.988	10º
Galeão	19.358.808	8.628.029	8.272.174	9.584.301	11º
Salvador	11.965.514	6.071.229	11.301.242	9.574.921	12º
São José dos Pinhais	11.033.783	5.690.807	6.085.733	7.061.252	13º
Santos Dumont ¹⁵	2.987.639	2.771.213	3.163.424	4.560.353	14º
Total da Amostra	409.201.204	297.543.579	363.720.933	382.687.808	-

Fonte: Dados estatísticos da ANAC

A uma visão nacional, os dados apontam que seis dos 14 aeroportos da amostra finalizaram 2022 com movimentação superior à de 2019: Belém, Campinas, Confins, Manaus, Recife, e Santos Dumont. Fato que desperta mais atenção é o comportamento nacional de forte concentração de logística de cargas aeroviárias em menos pontos do país: aeroportos de Recife e Fortaleza, dentro da Região Nordeste, e Manaus, na Região Norte.

¹⁵ O aeroporto de Santos Dumont foi incluído na amostra apenas para a relação manter-se idêntica à de passageiros transportados.



1.5 Movimento de passageiros em aeroportos

1.5.1 Movimentação nacional

O total de movimento aeroviário no ano de 2022, em território nacional (incluindo embarques para o exterior ou desembarques provenientes de fora do país), alcançou 99,98 milhões de pessoas físicas, segundo os dados estatísticos disponibilizados pela ANAC. O montante é o somatório das variáveis passageiros pagos¹⁶ (97,91 milhões de pessoas ou 97,94% do total) e passageiros grátis (2,06 milhões de pessoas).

Considerando-se uma amostra representada pelos 14 maiores aeroportos brasileiros¹⁷, o número de embarques foi de 70,98 milhões no exercício em análise. Esse valor representa um acréscimo de 43,03% em relação aos 49,62 milhões de embarques verificados na mesma amostra em 2021. Apesar do crescimento, ainda se percebe uma retração de 14,78% em comparação com o movimento de 2019¹⁸, que alcançou 83,28 milhões de passageiros.

Os dados obtidos no sítio eletrônico da ANAC, comparados aos de anos anteriores (até 2019, sobretudo), permitem aferir que há concentração de operações (hubs) de conexões em alguns equipamentos do país, o que reflete diretamente no número final de embarques/desembarques dos aeroportos. Semelhantemente ao verificado em cargas aeroportuárias, quatorze unidades concentram, em média, 70% do total da movimentação do território nacional.

1.5.2 Participação de Pernambuco

Os três aeroportos situados em Pernambuco que possuem histórico de frequência diária de voos (Recife, Petrolina e Fernando de Noronha) proporcionaram um total de 4,69 milhões de embarques no ano de 2022. Esse número é 16,61% superior aos 4,02 milhões verificados em 2021, mas ainda 0,90% inferior ao registrado no último ano anterior à eclosão da pandemia COVID-19, como abaixo demonstrado:

Embarque de passageiros em Pernambuco				
Aeroporto	2019	2020	2021	2022
Fernando de Noronha	154.860	56.994	127.131	172.492
Petrolina	192.181	98.142	149.959	210.254
Recife	4.385.629	2.393.040	3.744.939	4.307.185
TOTAL	4.732.670	2.548.176	4.022.029	4.689.931

Fonte: Dados estatísticos da ANAC

¹⁶ Descrição das variáveis, de acordo com a ANAC: PASSAGEIROS PAGOS – aqueles que ocupam assentos oferecidos e geram receita com a compra desses assentos; PASSAGEIROS GRÁTIS – aqueles que ocupam assentos oferecidos mas que não geram receita com essa compra.

¹⁷ Amostra definida pelos 13 aeroportos de maior volume de embarques/desembarques (BEL, BSB, CGN, CNF, CWB, FOR, GIG, GRU, POA, REC, SDU, SSA e VCP) mais o aeroporto de Manaus (MAO). Esse, apesar de não ser caracterizado como o 14º maior, é inserido na amostra porque compõe o rol dos grandes aeroportos sob o critério de cargas transportadas.

¹⁸ Último ano sem afetação da pandemia COVID-19.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Vê-se que a recuperação do setor aéreo no pós-pandemia, no que tange a passageiros transportados, é mais lenta que a de cargas transportadas.

O movimento de passageiros no estado alcançou em 2022 a sexta maior movimentação de quantitativos de embarques do país (era a quarta em 2021), conforme abaixo demonstrado:

Embarque de passageiros por UF				
UF	2021	2022	Variação 2021-2022	Participação total em 2022
SP	22.505.094	33.080.556	46,99%	33,09%
RJ	5.386.375	8.073.045	49,88%	8,08%
DF	5.247.102	6.708.624	27,85%	6,71%
MG	3.857.545	5.463.895	41,64%	5,47%
BA	3.923.942	4.855.271	23,73%	4,86%
PE	4.029.089	4.692.892	16,48%	4,69%
PR	2.552.609	4.034.087	58,04%	4,04%
RS	2.488.198	3.543.622	42,42%	3,54%
CE	2.257.576	3.294.416	45,93%	3,30%
SC	2.143.879	3.083.211	43,81%	3,08%
Subtotal	54.391.409	76.829.619	41,25%	76,85%
Outros	14.331.882	23.145.412	61,50%	23,15%
Total	68.723.291	99.975.031	45,47%	100,00%

Fonte: Dados estatísticos da ANAC

1.5.3 Dados comparados do aeroporto do Recife

O aeroporto de Recife contou um volume de 4,31 milhões de embarques em 2022, o que representou um acréscimo de 15,01% frente aos 3,74 milhões verificados em 2021. O movimento apresenta recuperação constante, apesar de ainda haver retração de 1,79% quando o parâmetro é o último ano anterior à pandemia COVID-19. Recife é o quarto aeroporto do país com melhor recuperação de movimento de passageiros.

Comparativamente à maioria dos demais equipamentos no país, é o quarto aeroporto com melhor recuperação de movimento de passageiros. Apesar disso, a participação do número de embarques em Recife na amostra passou de 7,25% em 2021 para 6,07% em 2022. Essa diminuição fez com que o aeroporto caísse da 5ª para a 7ª posição no quantitativo de embarques de passageiros.

A uma visão nacional, tem-se novamente que o aeroporto do Recife obteve, relativamente a 2019, o terceiro melhor resultado de recuperação no pós-pandemia na amostra aqui trazida. Os números ficam abaixo de Campinas e Santos Dumont apenas. No outro extremo posiciona-se o aeroporto do Galeão, que, diante de perda de cerca de 50% do movimento, comparados os dados de 2019 e 2022, caiu da 4ª para a 10ª posição no quantitativo de embarques do país.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Há que se destacar que o crescimento de operações do equipamento do Recife se deve a fatores de mercado, como a abertura de novas rotas e diferentes níveis de retomada de operações por parte das três maiores companhias de aviação em atuação no país.

Assim, o aeroporto de Recife obteve em 2022, quanto ao total de embarques de pessoas físicas, a sétima colocação em relação aos maiores aeroportos do país. O quadro a seguir demonstra a dinâmica do ranking nacional de embarque de passageiros, entre 2019 (antes de qualquer impacto da pandemia COVID-19, portanto) e o ano de 2022 sob análise:

Embarque de passageiros por aeroporto					
Aeroporto	2019	2020	2021	2022	Ranking
Guarulhos	20.641.751	10.048.063	11.746.834	17.248.639	1º
Congonhas	10.571.822	3.498.184	4.799.267	9.054.389	2º
Brasília	8.230.064	3.932.742	5.143.442	6.708.624	3º
Campinas	5.009.606	3.343.850	4.867.150	5.949.008	4º
Santos Dumont	4.400.366	2.524.221	3.392.382	5.081.469	5º
Confins	5.461.295	2.376.911	3.367.576	4.726.639	6º
Recife	4.380.879	2.393.040	3.597.539	4.307.185	7º
Porto Alegre	3.875.307	1.738.313	2.303.203	3.312.251	8º
Salvador	3.710.516	1.856.638	2.600.874	3.277.837	9º
Galeão	6.797.380	2.302.293	1.963.287	2.935.731	10º
Fortaleza	3.588.995	1.555.529	1.794.232	2.888.180	11º
São José dos Pinhais	3.261.973	1.258.206	1.522.760	2.459.612	12º
Belém	1.810.132	1.020.199	1.371.279	1.637.685	13º
Manaus ¹⁹	1.541.919	880.603	1.154.517	1.389.550	14º
Total da Amostra	83.282.005	38.728.792	49.624.342	70.976.799	-

Fonte: Dados estatísticos da ANAC

¹⁹ O aeroporto de Manaus (MAO), apesar de não ser caracterizado como o 14º maior, é inserido na amostra porque compõe o rol dos grandes aeroportos sob o critério de cargas transportadas.



2 Gestão Administrativa

2.1 Estrutura administrativa do Poder Executivo

O quadro a seguir apresenta os órgãos da administração direta e as entidades da administração indireta integrantes da estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, no exercício de 2022, consoante Lei estadual nº 16.520, de 27 de dezembro de 2018, posteriormente alterada pelas Leis estaduais nº 16.561, de 27 de fevereiro de 2019, nº 16.683, de 1º de novembro de 2019, nº 17.130, de 18 de dezembro de 2020, nº 17.168, de 05 de março de 2021, nº 17.519, de 06 de dezembro de 2021, e pela de nº 17.711, de 31 de março de 2022, que estabeleceu nova denominação à AD-DIPER, agora com a nomenclatura de Agência de Desenvolvimento de Pernambuco S/A – ADEPE S/A.

Estrutura Administrativa do Poder Executivo em 2022

ADMINISTRAÇÃO DIRETA	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA
ÓRGÃOS	ENTIDADES
Gabinete do Governador	Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco – ARPE
Vice – Governadoria	
Casa Militar	
Assessoria Especial ao Governador	
Procuradoria Geral do Estado	
Gabinete de Projetos Estratégicos	
Secretaria da Casa Civil	Companhia Editora de Pernambuco – CEPE Pernambuco Participações e Investimentos S/A – PERPART
Secretaria da Fazenda	
Secretaria de Desenvolvimento Agrário	Instituto de Terras e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco – ITERPE
	Agência de Defesa e Fiscalização Agropecuária de Pernambuco – ADAGRO
	Instituto Agrônômico de Pernambuco – IPA.
Secretaria de Saúde	Fundação de Hematologia e Hemoterapia de Pernambuco – HEMOPE
	Laboratório Farmacêutico do Estado de Pernambuco – LAFEPE
Secretaria de Educação e Esportes	
Secretaria de Administração	Instituto de Recursos Humanos do Estado de Pernambuco – IRH
	Agência Estadual de Tecnologia da Informação – ATI
	Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco – FUNAPE



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

ADMINISTRAÇÃO DIRETA	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA
ÓRGÃOS	ENTIDADES
Secretaria de Infraestrutura e Recursos Hídricos	Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Pernambuco – DER
	Agência Pernambucana de Águas e Clima – APAC
	Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA
Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação	Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia – FACEPE
	Universidade de Pernambuco – UPE
	Empresa Pernambuco de Comunicação S/A – EPC
Secretaria de Defesa Social	
Secretaria de Desenvolvimento Econômico	SUAPE - Complexo Industrial e Portuário Governador Eraldo Gueiros
	Porto do Recife S.A.
	Companhia Pernambucana de Gás – COPERGÁS
	Agência de Desenvolvimento de Pernambuco S/A – ADEPE
	Porto Fluvial de Petrolina S/A
Secretaria de Turismo e Lazer	Empresa de Turismo de Pernambuco Governador Eduardo Campos – EMPETUR
Secretaria de Justiça e Direitos Humanos	Instituto de Pesos e Medidas do Estado de Pernambuco – IPEM
Secretaria de Cultura	Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco – FUNDARPE
Secretaria do Trabalho, Emprego e Qualificação	Junta Comercial do Estado de Pernambuco – JUCEPE
	Agência de Fomento do Estado de Pernambuco – AGEFEPE
Secretaria da Mulher	
Secretaria de Imprensa	
Secretaria da Controladoria Geral do Estado	
Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade	Agência Estadual de Meio Ambiente – CPRH
	Distrito Estadual de Fernando de Noronha
Secretaria de Planejamento e Gestão	
Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação	Companhia Estadual de Habitação e Obras – CEHAB
	Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN-PE
	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - CONDEPE/FIDEM
	Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife – CTM
	Empresa Pernambucana de Transporte Intermunicipal – EPTI
Secretaria de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas	
Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude	Fundação de Atendimento Socioeducativo – FUNASE



2.2 Quadro de pessoal do Poder Executivo

Ao final do exercício de 2022, o quadro de pessoal do Poder Executivo do Estado em exercício era composto por 86.785 servidores ocupantes de cargos efetivos, 30.311 contratados temporários¹, 2.553 comissionados e 6.168 empregados públicos², conforme dados fornecidos pela Secretaria Estadual de Administração.

A tabela a seguir evidencia o comparativo do quantitativo de pessoal ocupante de cargo efetivo, de cargos comissionados, contratados temporários e de empregados públicos do Poder Executivo nos anos de 2021 e 2022.

Comparativo do quantitativo de pessoal do Poder Executivo nos anos de 2021 e 2022

QUADRO DE PESSOAL DO PODER EXECUTIVO EM EXERCÍCIO	Em 31.12.2021 ^a	Em 31.12.2022 ^b
1. Servidores Ocupantes de Cargos Efetivos	87.418	86.785
2. Contratados Temporários	28.586	30.311
3. Servidores Comissionados	2.531	2.553
3.1. Com vínculo com órgão/entidade da Administração Pública	306	353
3.2. Sem vínculo	2.225	2.200
4. Empregados Públicos	6.425	6.168

Fonte: ^a Relatório de Contas do Governo, exercício 2021.

^b Resposta SAD ao Ofício TCE/GFPE/e-TCEPE nº 156631/2023 (docs. 57 e 58).

Diante desses dados, observa-se que:

- O quantitativo de servidores efetivos em 31/12/2021 (87.418) frente ao quadro de efetivos em 31/12/2022 (86.785) apresentou recuo de 633 servidores, correspondente a 0,72% do quadro existente ao final de 2021;
- O quantitativo de temporários era de 28.586 em 31/12/2021, passando para 30.311 em 31/12/2022, apresentando acréscimo de 1.725 temporários, correspondente a 6,03% do quantitativo existente ao final de 2021;
- A proporção entre o quantitativo de temporários e o de servidores efetivos foi de 34,93%, em 2022;

¹ A Constituição Federal consagrou, no art. 37, inciso II, o concurso público como regra geral para ingresso em cargo ou emprego na administração pública, ressalvada as nomeações para cargo em comissão de livre nomeação e exoneração. Entretanto, o legislador constitucional abriu uma exceção no inciso IX do artigo 37, que assim dispõe: “a lei estabelecerá casos de contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público”. Dessa forma, prevendo o surgimento de situações inusitadas em que prevalece o interesse público, tornou possível as *contratações excepcionais para atender necessidade temporária*. Há que se ressaltar que esses *servidores temporários* são contratados para *exercer uma função temporária*, não ocupam cargo ou emprego público;

² Os *empregados públicos* são contratados sob regime de legislação trabalhista e são vinculados ao RGPS. Embora subordinados à CLT, submetem-se às normas constitucionais previstas no capítulo VII, do Título III, da CF, dentre essas, o *ingresso no serviço público por via de concurso*.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.tcepe.tc.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

- Do quantitativo total de 2.553 servidores comissionados, em 31/12/2022, 86,17% (2.200) não possuem vínculo com a administração pública. Destaca-se que o quantitativo total de comissionados apresentou um aumento de 0,87%, passando de 2.531, em 31/12/2021, para 2.553, em 31/12/2022;
- Em relação aos empregados públicos, o quantitativo apresentou um decréscimo de 4,00%, passando de 6.425, em 31.12.2021, para 6.168, em 31.12.2022.

2.2.1 Evolução dos quantitativos de servidores efetivos admitidos e aposentados – 2018-2022

A tabela a seguir demonstra a evolução dos quantitativos de servidores efetivos admitidos e aposentados do Poder Executivo, no período de 2018 a 2022, conforme informações fornecidas pela Secretaria de Administração.

Servidores efetivos admitidos e aposentados no Executivo no período 2018-2022

Servidores Efetivos	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Admitidos</i>	3.948	2.495	4.040	757	3.315
<i>Aposentados</i>	3.648	4.293	2.852	3.407	3.126

Fonte: Relatório de Contas do Governo do Estado, exercícios 2018 a 2021 e dados de 2022 enviados, pela SAD, em resposta ao Ofício TCE/GFPE/e-TCEPE nº 156631/2023 (doc. 58).

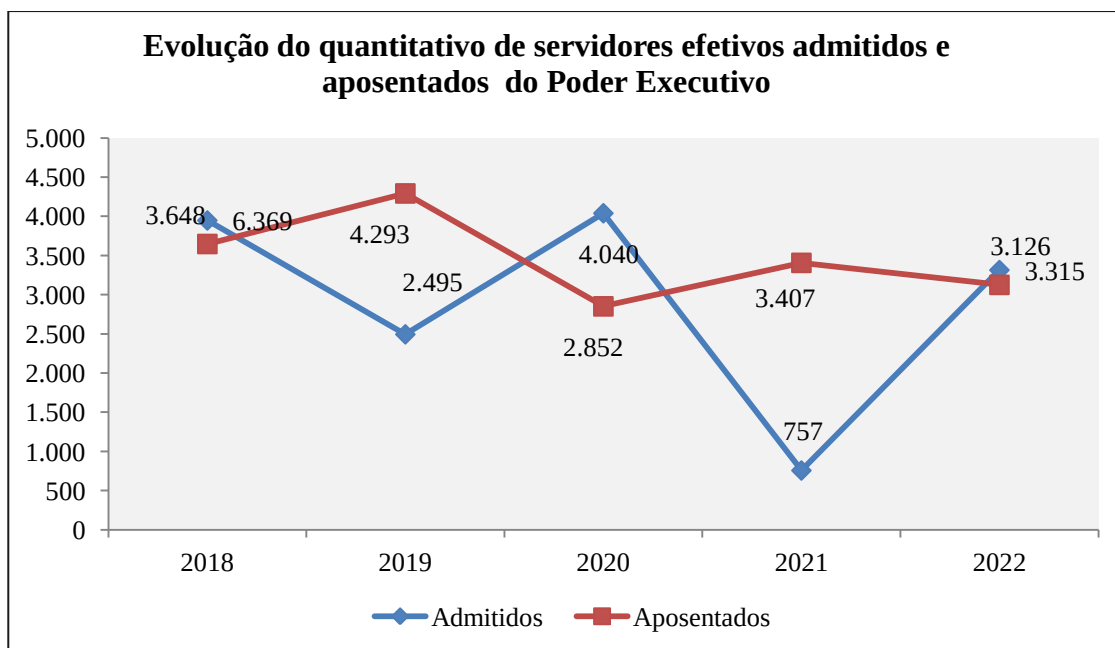
Em 2022, ocorreu a admissão de 3.315 servidores e a aposentadoria de 3.126, portanto mais admissões do que aposentadorias, o que contribui para a recomposição do quadro de pessoal. Embora tenha havido mais admissões do que aposentadorias (superior em um quantitativo de 189), o número de novos entrantes não foi suficiente para manutenção do quantitativo de cargos efetivos ocupados ao longo de 2022, já que 822 cargos ficaram vagos nesse ano por outras causas, principalmente exonerações (487). Segue gráfico mostrando a evolução do quantitativo de servidores efetivos admitidos e aposentados no período de 2018 a 2022:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.tcepe.tc.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa



Fonte: Relatório de Contas do Governo do Estado, exercícios 2018 a 2021 e dados de 2022 enviados, pela SAD, em resposta ao Ofício TCE/GFPE/e-TCEPE nº 156631/2023 (doc. 58).

O ano de 2022 apresentou um aumento de mais de quatro vezes no quantitativo de admissões em relação ao ano anterior. O ano de 2021 foi atípico, em decorrência do contexto da pandemia iniciada em meados 2020, que fez surgir legislação restringindo contratações na administração pública em parte do ano de 2020 e em todo o ano de 2021³.

Em 2022, a Polícia Militar de Pernambuco (1.267), a Secretaria de Saúde (1.075) e a Secretaria de Defesa Social (258) responderam por mais de 88,41% do total de 2.941 de admissões em cargos efetivos pela Administração Direta. Na Administração Indireta, destaca-se a UPE - Universidade de Pernambuco, com 343 admissões, em face de um número total de 374.

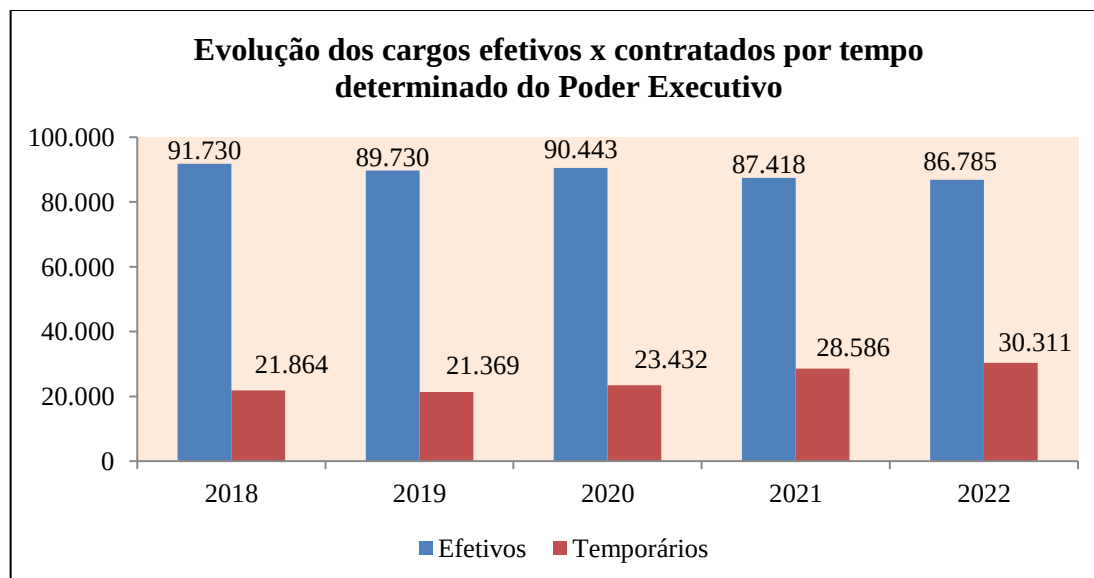
Quanto às aposentadorias, destaca-se a Secretaria de Saúde (877), a Secretaria de Educação e Esportes (737) e a Polícia Militar de Pernambuco (730), frente a 2.843 aposentadorias na Administração Direta. Na Administração Indireta, de 283 aposentadorias, destaca-se que 94 ocorreram na UPE e 89 no Instituto de Recursos Humanos.

³ A Lei Complementar Federal nº 173/2020 proibiu, até 31/12/2021, na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF), admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares. Também, ficou proibida a realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias citadas acima.



2.2.2 Evolução dos quantitativos de servidores efetivos e temporários 2018-2022

O gráfico a seguir evidencia a evolução dos quantitativos de servidores efetivos e de contratados temporários do Poder Executivo do Estado no período de 2018 a 2022.



Fonte: Relatório de Contas do Governo do Estado, exercícios 2018 a 2021 e dados de 2022 enviados, pela SAD, em resposta ao Ofício TCE/GFPE/e-TCEPE nº 156631/2023 (doc. 58).

Observa-se que o quantitativo total de servidores efetivos e contratados por tempo determinado, em 2022, teve um aumento, em relação ao ano de 2021, com um incremento de 0,94%. Em razão desse aumento, ocasionado exclusivamente pelo aumento de contratados temporários, e da diminuição dos cargos efetivos, devido sobretudo a aposentadorias e exonerações, atingiu-se, em 2022, o maior percentual relativo (34,93%), entre servidores temporários e efetivos.

No ano de 2022, a Secretaria da Educação e Esportes foi a que mais contribuiu para o aumento de contratos temporários, ocorrendo um acréscimo de 15,25%, passando de 17.697 contratados para 20.662. Em seguida, vem a secretaria de Saúde com 5.924 contratados temporariamente, em 2022.

2.3 Cargos efetivos

Em 31/12/2022, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo, havia 136.951 cargos efetivos em seus quadros, dos quais 86.785 cargos ocupados e 50.166 cargos vagos.

A tabela a seguir apresenta o quantitativo de cargo efetivo existente, ocupado e vago por órgão e entidade integrante do Poder Executivo do Estado de Pernambuco.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.tcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Quantitativo de cargo efetivo existente, ocupado e vago no Poder Executivo em 2022

I. ADMINISTRAÇÃO DIRETA	QUANTITATIVO		
	CARGOS EFETIVOS		
ÓRGÃO	EXISTENTES	OCUPADOS	VAGOS
Poder Executivo Estadual*	1.183	834	349
Corpo de Bombeiros	5.088	2.486	2.602
Polícia Militar de Pernambuco	27.413	16.904	10.509
Procuradoria Geral do Estado – PGE	511	266	245
Sec. da Controladoria Geral do Estado – CGE	180	143	37
Sec. de Saúde	24.492	23.784	708
Sec. de Planejamento e Gestão	220	193	27
Sec. Exec. de Ressocialização	4.000	1.457	2.543
Sec. da Fazenda	1.934	939	995
Sec. de Administração	350	272	78
Sec. de Defesa Social	11.729	5.653	6.076
Sec. de Educação	44.919	22.618	22.301
Sec. de Imprensa	12	4	8
Conservatório Pernambucano de Música	153	64	89
APEVISA	245	119	126
Sub-Total (I)	122.429	75.736	46.693

II. ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	QUANTITATIVO		
	CARGOS EFETIVOS		
ÓRGÃO	EXISTENTES	OCUPADOS	VAGOS
Poder Executivo Estadual*	2.982	2.099	883
APAC	93	75	18
Ag. Reguladora dos Serv. Púb. do Estado de PE	129	51	78
ATI	218	138	80
Agência CPRH	300	209	91
DETRAN	1.751	1.296	455
IRH	149	87	62
IPEM-PE	220	64	156
JUCEPE	408	71	337
ADAGRO	685	298	387
FUNAPE	226	103	123
FUNASE	163	139	24
FACEPE	112	30	82
HEMOPE	759	610	149
UPE	6.327	5.779	548
Sub-Total (II)	14.522	11.049	3.473
TOTAL (I+II)	136.951	86.785	50.166

Fonte: Dados enviados, pela SAD, em resposta ao Ofício TCE/GFPE/e-TCEPE nº 156631/2023 (doc. 58).

Nota: *Cargos integrantes do grupo ocupacional Gestão Pública e Gestão Autárquica Fundacional pertencentes ao Poder Executivo.



2.3.1 Cargos vagos x cargos existentes: percentual de vacância

O percentual de vacância reflete a proporção entre o quantitativo de cargos vagos em relação ao quantitativo de cargos existentes. No âmbito do Poder Executivo, 9 (nove) órgãos e 7 (sete) entidades apresentaram percentual de vacância acima de 40%, em 31/12/2022, a saber:

- Corpo de Bombeiros – dos 5.088 cargos existentes, 51,14% estavam vagos (2.602);
- Procuradoria Geral do Estado - dos 511 cargos existentes, 47,94% estavam vagos (245);
- Secretaria Executiva de Ressocialização – dos 4.000 cargos existentes, 63,58% estavam vagos (2.543);
- Secretaria de Defesa Social – dos 11.729 cargos existentes, 51,80% estavam vagos (6.076);
- Secretaria de Educação – dos 44.919 cargos existentes, 49,65% estavam vagos (22.301);
- Conservatório Pernambucano de Música – dos 153 cargos existentes, 58,17% estavam vagos (89);
- APEVISA – dos 245 cargos existentes, 51,43% estavam vagos (126);
- Secretaria da Fazenda – dos 1.934 cargos existentes, 51,45% estavam vagos (995);
- Secretaria de Imprensa – dos 12 cargos existentes, 66,67% estavam vagos (8);
- Agência Reguladora Serviço Público do Estado de PE – dos 129 cargos existentes, 60,47% estavam vagos (78);
- Instituto de Recursos Humanos (IRH) – dos 149 cargos existentes, 41,61% estavam vagos (62);
- Instituto de Pesos e Medidas de PE (IPEM-PE) – dos 220 cargos existentes, 70,91% estavam vagos (156);
- Junta Comercial de Pernambuco (JUCEPE) – dos 408 cargos existentes, 82,60% estavam vagos (337);
- Agência de Defesa e Fiscalização Agropecuária de Pernambuco (ADAGRO) – dos 685 cargos existentes, 56,50% estavam vagos (387);
- Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (FUNAPE) – dos 226 cargos existentes, 54,42% estavam vagos (123);
- Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (FACEPE) – dos 112 cargos existentes, 73,21% estavam vagos (82);

2.3.2 Quantitativo elevado de cargos vagos em cinco órgãos da Administração Direta

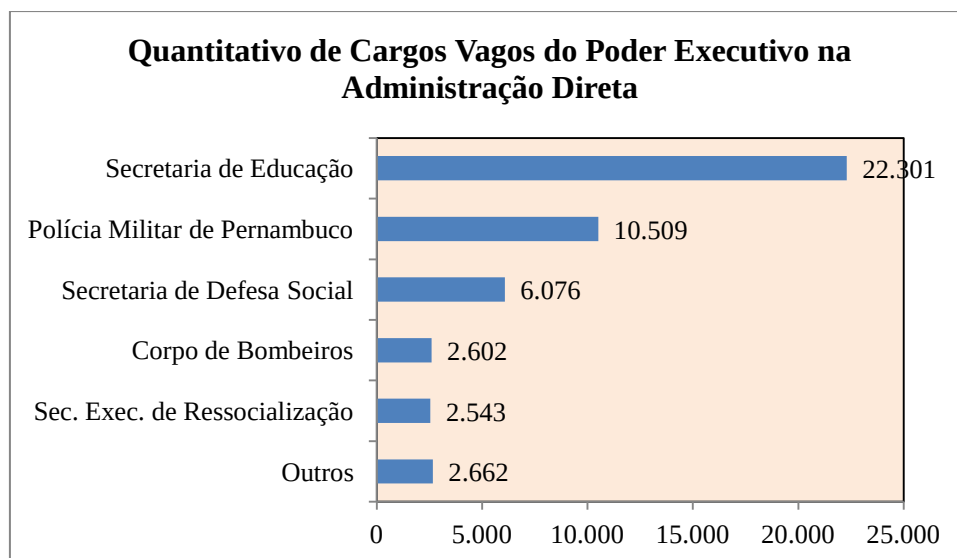
Registra-se que a maior parte dos cargos vagos da Administração Direta em 2022 (94,30%) se concentra em cinco órgãos, conforme evidenciado no gráfico a seguir:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.tcepe.tc.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

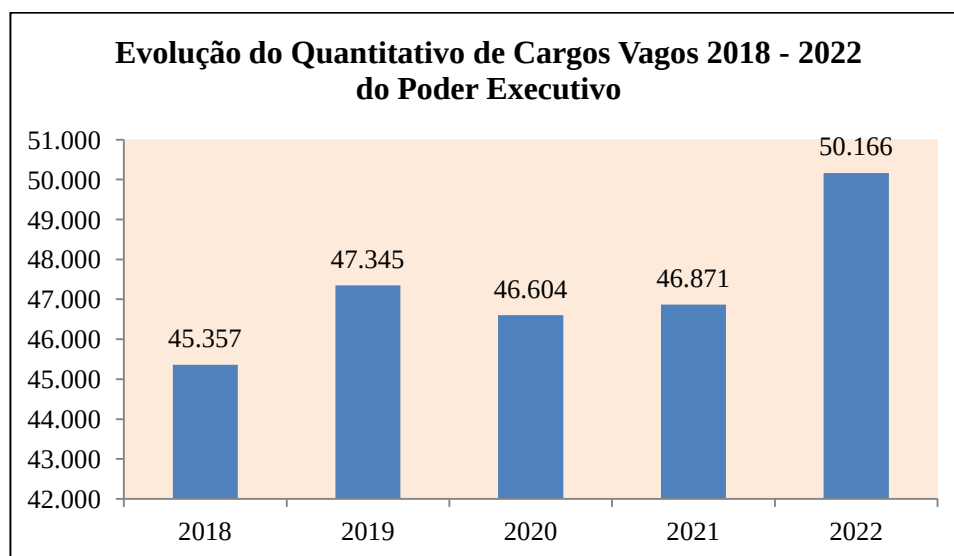


Fonte: Dados enviados, pela SAD, em resposta ao Ofício TCE/GFPE/e-TCEPE nº 156631/2023 (doc. 58).

2.3.3 Evolução do quantitativo de cargos efetivos vagos 2018-2022

O gráfico a seguir evidencia a evolução do quantitativo de cargos efetivos vagos do Poder Executivo no período de 2018-2022.

Ressalta-se que, no período de 2021 a 2022, o quantitativo de cargos vagos aumentou aproximadamente em 7,03%, passando de 46.871, em 31/12/2021, para 50.166, em 31/12/2022.



Fonte: Relatório de Contas do Governo do Estado, exercícios 2018 a 2021 e dados de 2022 enviados, pela SAD, em resposta ao Ofício TCE/GFPE/e-TCEPE nº 156631/2023 (doc. 58).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.tcepe.tc.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Vê-se, portanto, a necessidade premente de levantamento, diagnóstico e avaliação da estrutura de recursos humanos e organizacional do Poder Executivo Estadual, consolidando, por conseguinte, um quadro de pessoal efetivo com as atuais necessidades das respectivas Secretarias e Órgãos sem comprometer a qualidade no serviço público prestado.

2.4 Contratados por Tempo Determinado - CTD

Em 31/12/2022, conforme tabela abaixo, o poder executivo apresentou 30.311 contratados temporariamente. Observa-se que esse quantitativo apresentou um aumento de 1.725 contratações temporárias em relação a 2021.

A tabela a seguir apresenta o quantitativo de contratações por tempo determinado - CTD, no Poder Executivo Estadual, em 31/12/2022.

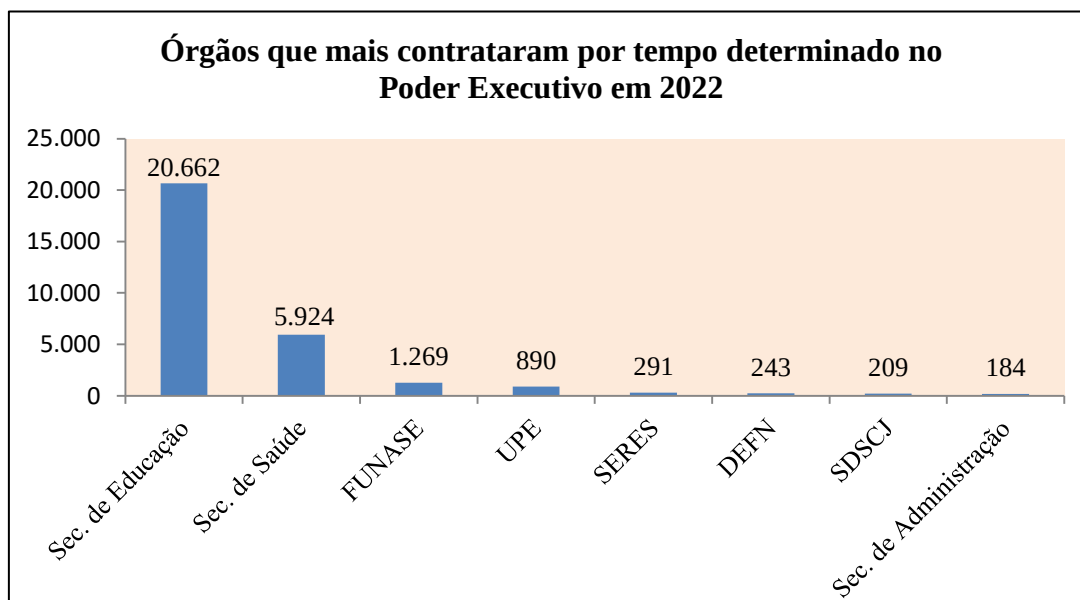
Quantitativo de Contratos por Tempo Determinado no Poder Executivo em 2022

Órgão	Quantidade
Secretaria de Educação e Esportes - SEE	20.662
Secretaria de Saúde	5.924
FUNASE	1.269
UPE	890
Secretaria Executiva de Ressocialização	291
Distrito Estadual de Fernando de Noronha - DEFN	243
Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude - SDSCJ	209
Secretaria de Administração	184
HEMOPE	130
Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação	119
Sec. Politic. Prev. Violenc. Drog.	93
Secretaria do Trabalho, Emprego e Qualificação	58
Secretaria de Justiça e Direitos Humanos	51
ITERPE	35
Secretaria do Meio Ambiente e Sustentabilidade	26
EMPETUR	20
DER-PE	19
Secretaria de Infra Estrutura e Recursos Hídricos	14
ADAGRO	14
Secretaria de Desenvolvimento Agrário	11
PERPART	11
Secretaria da Mulher	10
IRH	8
Secretaria de Defesa Social	7
APAC	6
Secretaria da Fazenda	6
FUNAPE	1
Total	30.311

Fonte: Dados enviados, pela SAD, em resposta ao Ofício TCE/GFPE/e-TCEPE nº 156631/2023 (doc. 58).



O gráfico a seguir apresenta os órgãos com os maiores quantitativos de contratados por tempo determinado – CTD, em 2022:



Fonte: Dados enviados, pela SAD, em resposta ao Ofício TCE/GFPE/e-TCEPE nº 156631/2023 (doc. 58).

Nota: As siglas presentes neste gráfico referem-se a: FUNASE: Fundação de Atendimento Sócio Educativo; UPE: Fundação Universidade de Pernambuco; SERES: Secretaria Executiva de Ressocialização; SDSCJ: Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude; DEFN: Autarquia Territorial Distrito Estadual de Fernando de Noronha.

Observa-se no gráfico anterior que a maior parte dos contratos por tempo determinado concentra-se na Secretaria de Educação e Esportes. Esse quantitativo chega a um total de 20.662 contratados, o que corresponde a 68,17% do total de contratados por tempo determinado efetuado pelo Executivo.

Mais detalhes sobre os contratos temporários na Secretaria de Educação e Esportes estão no Capítulo de Educação deste relatório.

2.5 Cargos comissionados

A Administração Pública pode preencher parte de seus cargos por meio do provimento em comissão, restringindo-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, inc. V, da Constituição Federal/88 c/c art. 3º, § 2º, incisos I e II, do Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Pernambuco (Lei Estadual nº 6.123/68 e alterações posteriores), *in verbis*:

Constituição Federal/88:

Art. 37. Omissis

[...]

V – [...] os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS

Lei Estadual nº 6.123/68:

Art. 3º. *Omissis*

[...]

§ 2º - Os cargos de provimento *em comissão* compreendem:

I - *Cargo de direção* e de *chefia* das repartições públicas;

II - *Cargos de assessoramento*, de Chefe de Gabinete e de Oficial de Gabinete; (grifos nossos).

Em relação aos cargos comissionados do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, lei estadual estipula qual o quantitativo a ser preenchido por esta modalidade de contratação, a qual é de livre nomeação e exoneração por parte do chefe do Poder Executivo estadual.

A tabela a seguir demonstra o quantitativo de cargos comissionados existentes no Poder Executivo Estadual, em 2022, com os respectivos valores atribuídos a cada cargo, conforme estabelecido no Anexo III, da Lei Complementar nº 481, de 30 de março de 2022.

Quantitativo de cargos comissionados do Poder Executivo em 2022

CARGOS COMISSIONADOS DO PODER EXECUTIVO EM 2022				
Símbolo	Vencimento	Representação	VALOR	Quantidade
DAS	-	-	12.261,20	27
DAS-1	2.312,25	9.249,03	11.561,28	102
DAS-2	1.695,65	6.782,61	8.478,26	146
DAS-3	1.425,90	5.703,56	7.129,46	159
DAS-4	1.310,28	5.241,11	6.551,39	274
DAS-5	1.079,06	4.316,21	5.395,27	315
CAA-1	936,46	3.745,85	4.682,31	90
CAA-2	770,75	3.083,01	3.853,76	619
CAA-3	500,99	2.003,96	2.504,95	369
CAA-4	308,30	1.233,21	1.541,51	339
CAA-5	269,76	1.079,06	1.348,82	172
TOTAL				2.612

Fonte: Lei Complementar Estadual nº 481/2022.

Nota: O símbolo DAS corresponde aos Cargos de Direção e Assessoramento Superior e o símbolo CAA corresponde aos Cargos de Apoio e Assessoramento. Os valores têm vigência a partir de 1º de junho de 2022.

Registra-se que, do total de 2.612 cargos comissionados existentes, em 2022, no Poder Executivo Estadual, 2.553 estavam ocupados. Destes, 2.200 não tinham vínculo com a Administração Pública, correspondendo a 86,17% do total de cargos comissionados ocupados, conforme demonstrado no gráfico a seguir:



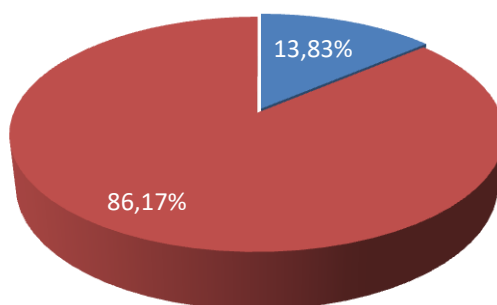


ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

**Vínculo dos Ocupantes dos Cargos Comissionados
com a Administração Pública no Poder Executivo**

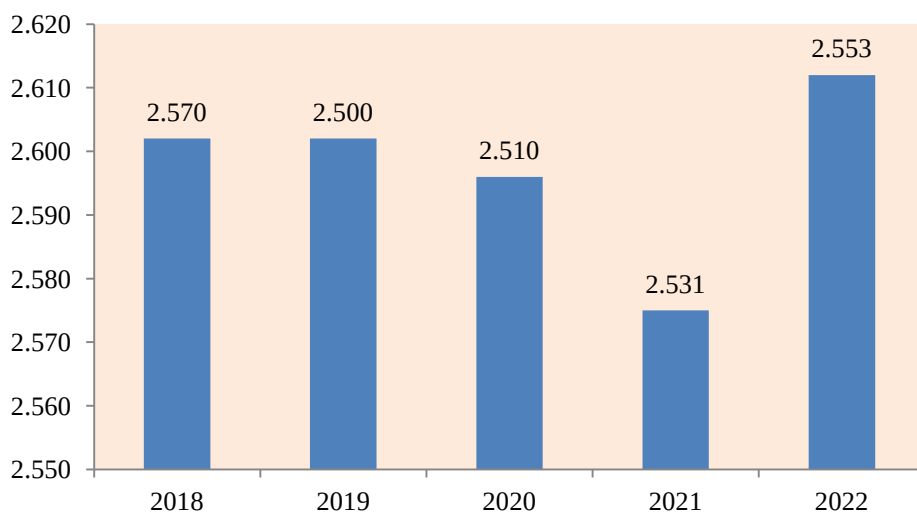


■ Com Vínculo com a Administração ■ Sem Vínculo com a Administração

Fonte: Dados enviados, pela SAD, em resposta ao Ofício TCE/GFPE/e-TCEPE nº 156631/2023 (doc. 58).

Segue gráfico evolutivo referente ao quantitativo de cargos comissionados ocupados no Poder Executivo, de 2018 a 2022:

**Evolução do Quantitativo dos Cargos Comissionados
Ocupados do Poder Executivo**



Fonte: Dados enviados, pela SAD, em resposta aos ofícios emitidos pelo TCE nos anos de 2018 a 2022.



3 Gestão Orçamentária

3.1 Instrumentos de Planejamento e Orçamento

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

Com a ausência da Lei Complementar de Finanças Públicas, prevista no artigo 165, §9º, I e II da Constituição Federal, o Governo de Pernambuco, por meio de sua Constituição Estadual, tem editado regras próprias quanto aos prazos relativos aos instrumentos de planejamento e orçamentação. Em relação à Carta Estadual, os prazos foram dilatados, estando todos no segundo semestre, conforme se observa no texto da Emenda nº 31/2008 que alterou o art. 124 da Constituição Estadual de 1989:

Art. 124.

§1º A partir do exercício de 2008, o Estado e os Municípios, até a vigência de Lei Complementar Federal, a que se refere o artigo 165, §9º, I e II, da Constituição da República Federativa do Brasil, observarão o seguinte:

I – o projeto de *Lei de Diretrizes Orçamentárias* será encaminhado ao Poder Legislativo, até o dia 1º de agosto, de cada ano, e devolvido para sanção, até 31 de agosto de mesmo ano;

II – o projeto de lei do *Plano Plurianual*, para vigência, até o final do primeiro exercício financeiro do mandato governamental subsequente, será encaminhado, ao Poder Legislativo, até o dia 5 de outubro do primeiro exercício de cada mandato e devolvido para sanção, até o dia 5 de dezembro do mesmo ano;

III – os projetos de *Lei Orçamentárias Anuais* do Estado e dos Municípios serão encaminhados ao Poder Legislativo e às Câmaras Municipais, respectivamente, até o dia 5 de outubro, de cada ano, e devolvido para sanção, até o dia 5 de dezembro do mesmo ano;

IV – o projeto de *Lei de Revisão da Parcela Anual*, a partir do segundo ano do mandato governamental, ano a ano, será encaminhado ao Poder Legislativo, até o dia 5 de outubro e devolvido para sanção, até o dia 5 de dezembro do mesmo ano; (grifos nossos)

3.1.1 Plano Plurianual - PPA

O Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 86/2021, de 05 de outubro de 2021, encaminhou o Projeto de Lei Ordinária nº 2.720, referente à revisão do Plano Plurianual do Estado 2020-2023, para o exercício de 2022, cumprindo o prazo estabelecido no artigo 124, § 1º, inciso IV, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31/2008.

Em 21 de dezembro de 2021 foi sancionada a Lei Estadual nº 17.549, referente à revisão do Plano Plurianual do Estado 2020-2023, para o exercício 2022.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

As prioridades da administração estão relacionadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para o exercício de 2022, como determina o artigo 165, § 2º da Constituição Federal, no que se refere às perspectivas de atuação e objetivos estratégicos, e, conforme estabelecido pelo artigo 2º, § 2º, da referida LDO, seu detalhamento em programas e ações ficou a ser definido nos projetos de lei de Revisão do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual para 2022.

Ao longo do exercício de 2022 o PPA foi alterado por leis e decretos relativos a créditos adicionais. Foram 3 (três) as alterações no PPA decorrentes de créditos especiais que acrescentaram nova programação ao referido plano, a saber: uma pela **Lei nº 17.709**, de 31 de março de 2022, que acrescentou a ação 4052 - Concessão de subvenção econômica às empresas operadoras de transporte intermunicipal ao programa 1086 - Operacionalização do Sistema de Transporte Público de Passageiro, vinculado à unidade orçamentária 00504 – Empresa Pernambucana de Transporte Coletivo Intermunicipal – EPTI, e duas pela **Lei nº 17.823**, de 20 de junho de 2022, que acrescentou a unidade orçamentária 00225 - Fundo Garantidor de Pernambuco, a ação 4079 - Gestão das Atividades do Fundo Garantidor de Pernambuco, vinculada ao programa 0444 - Apoio Gerencial e Tecnológico para a Promoção do Trabalho e Competitividade, e a ação 4098 - Concessão de Aval para Crédito, vinculada ao programa 0435 - Apoio ao Crédito para Micro e Pequenas Empresas Porte, Produtores Locais e Artesãos, este último também acrescido na programação orçamentária. A mesma **Lei nº 17.823** cria nova dotação em outro órgão que deveria ser objeto de nova publicação, tal fato será detalhado no item 3.1.3.9 deste capítulo.

Em relação aos créditos suplementares editados por Leis e Decretos, apesar de não introduzirem programação nova no PPA, trazem suplementações às dotações existentes que podem ensejar modificações nas metas anteriormente acordadas no plano. O fato é que, existindo metas definidas no PPA, há a necessidade, quando da edição de créditos adicionais, de referendar nos textos legais a atualização ou não das referidas metas, pois os reforços de dotação ou anulações ocorridas em um exercício financeiro impactará na meta alcançada, ou, se não, evidenciará aumento ou diminuição nos custos das ações.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP - Parte I, estabeleceu os procedimentos contábeis orçamentários. A Portaria Conjunta STN/SOF/ME nº 117, de 28 de outubro de 2021, aprovou a Parte I da 9ª edição do MCASP, válido a partir de 2022. A Parte I do MCASP visa reunir conceitos, regras e procedimentos relativos aos atos e fatos orçamentários e seu relacionamento com a contabilidade. Também tem como objetivo a harmonização, por meio do estabelecimento de padrões a serem observados pela Administração Pública, no que se refere à receita e à despesa orçamentária, suas classificações, destinações e registros.

Quando das orientações relativas à despesa pública, a Parte I do MCASP – 9ª edição, no que se refere à classificação por estrutura programática, estabelece que:

4.2.3. Classificação por Estrutura Programática
[...]



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

4.2.3.4. Componentes da programação física

Meta física é a quantidade de produto a ser ofertado por ação, de forma regionalizada, se for o caso, num determinado período e instituída para cada ano. *As metas físicas são indicadas em nível de subtítulo e agregadas segundo os respectivos projetos, atividades ou operações especiais.* (grifo nosso)

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

A título de exemplo têm-se, conforme a Revisão do Plano Plurianual 2020-2023, para o exercício de 2022, a ação 2262 – Manutenção da Biblioteca Pública Estadual e a ação 4051 - Melhoria do Desempenho do Ensino Fundamental, subdivididas em subações que não podem ser agregadas tendo em vista a natureza distinta dos seus produtos a seguir descritos.

Ação - 2262 – Manutenção da Biblioteca Pública Estadual		
Subação	Produto / Unidade	Meta 2022
Outras Medidas	Biblioteca atendida / Unidade	1
Execução do Programa Professor Conectado	Servidor beneficiado / Unidade	66

Ação 4051: Melhoria do Desempenho do Ensino Fundamental		
Subação	Produto / Unidade	Meta 2022
Outras Medidas	Aluno Atendido Unidade: Unidade	22.004
Capacitação dos profissionais para Melhoria do desempenho do Ensino Fundamental	Profissional Capacitado Unidade: Unidade	8.282

Fonte: Revisão do Plano Plurianual 2020-2023, para o exercício de 2022.

Observa-se que não há como haver agregação dos valores em razão da natureza diversa dos produtos. A ação 2262 tem como produtos “Biblioteca atendida” e “Servidor beneficiado”, enquanto que na ação 4051 os produtos são “Aluno atendido” e “Profissional capacitado”. Necessário se faz uma melhor elaboração das ações e suas subações para que não ocorra o impedimento da agregação, nas ações, das metas estabelecidas nas subações.

Registra-se que o cumprimento de metas existentes nas ações e subações não é garantia absoluta de atingimento dos objetivos dos programas. A finalidade do programa é suprir uma demanda social e não executar totalmente as metas estabelecidas, por exemplo: a construção de uma escola pode não suprir determinado déficit educacional identificado no planejamento governamental. Para a aferição do sucesso de um programa é necessário, na medida do possível, a criação de indicadores que possam ser monitorados, com vistas a dar à administração estadual mecanismos de gerenciamento da efetividade do planejamento efetuado, assim como fornecer mecanismos para o controle social na aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, o PPA 2020 - 2023 ainda não apresentou nenhum indicador de programa.



3.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

O Poder Executivo, por meio da mensagem nº 50/2021, de 02 de agosto de 2021, encaminhou o Projeto de Lei nº 2463/2021, referente à Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2022, cumprindo o prazo¹ estabelecido no artigo 124, § 1º, inciso I, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31/2008. Em 03 de setembro de 2021, foi sancionada a Lei Estadual nº 17.371, que estabeleceu as diretrizes orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2022.

Constatou-se que foram abordados na LDO todos os requisitos exigidos pela Constituição Federal e pela Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000. Alguns desses dispositivos serão comentados a seguir:

Das Prioridades e Metas da Administração Pública Estadual:

O artigo 2º da LDO define que as prioridades e metas da administração pública estadual estão estabelecidas nos seguintes níveis de programação: perspectivas ou dimensões de atuação, objetivos estratégicos, programas e ações. Destes, apenas as perspectivas de atuação e seus objetivos estratégicos estão definidos na LDO. O § 2º do referido artigo remeteu o detalhamento dos demais níveis de programação para o projeto de lei de Revisão do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual para 2022. Registra-se que no exercício em análise houve a Revisão do Plano Plurianual com a publicação da Lei Estadual nº 17.549 em 21 de dezembro de 2021.

Conforme § 1º do artigo 2º da LDO 2022, as perspectivas ou dimensões de atuação com suas respectivas descrições, assim como seus objetivos estratégicos para o exercício de 2022, são os seguintes:

Dimensão Social
Voltada para o atendimento dos anseios sociais e dos direitos humanos
Objetivos Estratégicos
PACTO PELA EDUCAÇÃO: Assegurar a educação pública de qualidade, com ênfase no regime integral, em todos os níveis, garantindo a equidade da rede escolar, com foco na atuação conjunta com os municípios;
PACTO PELA SAÚDE: Promover um serviço de saúde pública de qualidade com foco em redes integradas, excelência tecnológica e humanização;
PACTO PELA VIDA: Reduzir a violência, com ações de prevenção, repressão e ressocialização, a partir de uma rede integrada de atuação governamental, em todas as esferas, e trabalho de promoção social;
CIDADANIA E CULTURA: Assegurar e ampliar direitos e oportunidades, combater preconceito e intolerância, e promover acesso e prática de atividades culturais, esportivas e de lazer.

¹ O prazo para o encaminhamento do projeto da LDO, conforme inciso I do § 1º do art. 124 da Constituição Estadual, é de até 01 de agosto de cada ano, entretanto, em 2021, esta data correspondeu ao dia de domingo, sendo o primeiro dia útil após o referido dia o de 02 de agosto de 2021.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Dimensão Ambiental
Voltada para o desenvolvimento de comunidades sustentáveis
Objetivos Estratégicos
• DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: Promover conservação da vida em água e solo, proteção à natureza, enfrentamento às mudanças climáticas, investimento no uso de energias limpas, combate à poluição; • MOBILIDADE E URBANISMO: Melhorar a mobilidade nas cidades, na gestão de resíduos sólidos e na ampliação ao acesso à moradia digna.
Dimensão Econômica
Voltada para o atendimento de um ambiente favorável ao desenvolvimento econômico do Estado
Objetivos Estratégicos
• DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO: Melhorar a qualidade de vida no campo, descentralizando e integrando iniciativas, buscando um maior equilíbrio entre as regiões do estado; • ÁGUA E INFRAESTRUTURA: Qualificar a infraestrutura através de investimentos em malha de transporte e segurança hídrica; • TRABALHO, RENDA E COMPETITIVIDADE: Fomentar a geração de empregos e de renda, o empreendedorismo e o aumento da competitividade através da atração de empreendimentos e da qualificação profissional, ciência e inovação; • MODELO DE GESTÃO: Desenvolver ações voltadas à consolidação de instituições eficazes, na gestão pública, primando pela qualidade de estrutura e serviços.

Reserva de Contingência

O artigo 22 da LDO estabeleceu que a Lei Orçamentária para 2022 contivesse reserva de contingência no montante de até 0,5% da sua Receita Corrente Líquida, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, conforme preceitua o artigo 5º, inciso III, b, da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

O parágrafo segundo, deste mesmo artigo, trouxe a possibilidade da reserva de contingência ser destinada à cobertura de créditos suplementares e especiais que necessitem ser abertos para reforço ou inclusão de dotações orçamentárias, caso não fosse utilizada até 30 de setembro de 2022 nos fins previstos.

Anexo de Riscos Fiscais

A LRF (art. 4º, § 3º) determina que a LDO contenha Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas caso se concretizem. Os riscos fiscais previstos, para 2022, foram detalhados no Anexo de Riscos Fiscais da LDO e estimados em R\$ 2.835.203.624,53, sendo decorrentes dos seguintes pontos: Passivos contingentes oriundos de demandas judiciais e demais riscos fiscais.



Projeção de Metas Fiscais – LDO

As metas fiscais para o exercício de 2022 constam no Demonstrativo 1 - Metas Anuais - do Anexo de Metas Fiscais e estabeleceu como meta anual de Resultado Primário o valor de R\$ 439.639.100,00 positivos. A meta do resultado nominal foi definida como sendo de R\$ 139.556.800,00 negativos. A estimativa do montante da Dívida Pública Consolidada, para o final de 2022, foi de R\$ 15.546.106.446,00.

Conforme o inciso II do § 2º do art. 4º da LRF, o demonstrativo das metas anuais deverá ser instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional.

Salientamos que a memória e parte da metodologia de cálculo não constaram da LDO de 2022, assim como em exercícios anteriores. Apenas foi informado que os critérios de cálculo estavam de acordo com a Portaria STN nº 924/2021, que aprovou a 12ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, vigente a partir do exercício de 2022.

Outras informações trazidas por meio de notas explicativas não podem ser consideradas como memória de cálculo, vez que estas trazem apenas definições já contempladas no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, no que diz respeito ao que deve constar nas linhas e colunas do referido Anexo de Metas Fiscais.

Em relação ao resultado primário, o artigo 4º da LDO estabeleceu que este poderia ser reduzido, para o atendimento das despesas relativas à Programação Piloto de Investimentos – PPI, o que não está de acordo com as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional. Porém, na elaboração do Anexo de Metas Fiscais foi utilizada a orientação da STN.

3.1.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

O Poder Executivo, por meio da mensagem nº 85/2021, de 05 de outubro de 2021, encaminhou o Projeto de Lei nº 2.719/2021, referente à Lei Orçamentária Anual – LOA para o exercício de 2022, cumprindo o prazo estabelecido no artigo 124, § 1º, inciso III, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31/2008. O projeto da LOA teve 891 emendas parlamentares, sendo 705 aprovadas sem restrições, 135 aprovadas com alterações e 51 rejeitadas.

Em 21 de dezembro de 2021 foi sancionada a Lei Estadual nº 17.550, que estimou a receita e fixou a despesa do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2022, 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. Foram fixados os seguintes valores na Lei Orçamentária Anual para o exercício 2022.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Em R\$

Tipo de Orçamento	Valor
Orçamento Fiscal	44.050.093.000,00
Orçamento de Investimento das Empresas	1.373.063.700,00
Total	45.423.156.700,00

Fonte: Lei Orçamentária 2022

Na estimativa de receita constante do orçamento fiscal já foram consideradas as deduções das receitas correntes para a formação do FUNDEB, estimadas em R\$ 5.075.262.400,00 para 2022.

3.1.3.1 Verificação preliminar: orçamento estadual inflado em razão da Dotação Orçamentária Específica

A bem da transparência, deve-se fazer uma observação relevante sobre o valor de R\$ 44.050.093.000,00 (R\$ 44,05 bilhões) atribuído ao Orçamento Fiscal. Trata-se de constatação de que este total encontra-se inflado, nas receitas estimadas e nas despesas fixadas, em cerca de R\$ 2.302.512.100,00 (aproximadamente R\$ 2,30 bilhões), em virtude de na peça orçamentária estar inserido, de forma implícita, o valor esperado para a Dotação Orçamentária Específica – DOE entre as despesas e de valor com finalidade compensatória, entre as receitas.

A DOE (Dotação Orçamentária Específica) é a nomenclatura aplicada pelo Estado de Pernambuco, com base em interpretação do inciso XV do art. 4º da Lei Complementar Estadual nº 28/2000 para designar dispêndio reconhecido nacionalmente pela STN como Recursos para Cobertura do Déficit Financeiro do Sistema Previdenciário estadual. Esse tema será pormenorizadamente tratado no item 3.3 deste relatório, mas, em termos simplificados, tem-se que o valor que o estado precisa arcar para cobrir o que não conseguiu arrecadar com receitas previdenciárias ordinárias para financiar sua folha de inativos/pensionistas – denominada nacionalmente como “Recursos para Cobertura do Déficit Financeiro” e tratada como evento extraorçamentário – aqui no estado é designada como Dotação Orçamentária Específica (com tratamento orçamentário).

Dentro dessas receitas ordinárias citadas acima encontram-se a receita previdenciária retida dos servidores (equivalente a 14% de sua remuneração bruta) e a parte patronal arcada pelo próprio estado (28% sobre a mesma folha de pagamento). A parte que falta é considerada nacionalmente segundo diretrizes emanadas na Nota Técnica nº 633/2011 da STN – desde 2011, portanto – como extraorçamentária, não sendo, portanto, passível de inclusão na lei orçamentária anual ou a empenhamento.

Indiferente a isso, e apegado à literalidade de norma estadual editada no ano de 2000, o Estado de Pernambuco permanece inserindo o valor estimado desse déficit no orçamento anual para, quando da sua execução orçamentária, constar a título de



DOE². Não foi identificada qualquer iniciativa de Projeto de Lei Complementar tencionando alterar a redação do inciso XV do art. 4º da LC Estadual nº 28/2000. A modificação da titulação ali aplicada à Dotação Orçamentária Específica para a nova nomenclatura de “Recursos para Cobertura do Déficit Previdenciário” já solucionaria a disfunção legislativa existente. O reflexo contábil do empenho deste evento extraorçamentário é a consideração de parcela de receita orçamentária fictícia, de mesma monta. Logo, os R\$ 2,30 bilhões estimados a maior entre as despesas é também estimado a maior entre as receitas. O procedimento tem diversos efeitos indesejados, que podem ser resumidos na distorção de informações nos demonstrativos contábeis: Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro e Demonstração de Variações Patrimoniais.

De fato, não há uma única menção ao termo “Dotação Orçamentária Específica” em toda a peça orçamentária. Também não há dotação atribuída diretamente a essa nomenclatura. O que encontra-se registrado é uma dotação orçamentária no valor da ordem de R\$ 5,13 bilhões com previsão de aplicação na modalidade 91 (Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social) em meio às quais encontram-se as ações destinadas às contribuições complementares dos órgãos ao FUNAFIN (que corresponde à DOE), no valor aproximado de R\$ 2,30 bilhões. O valor das contribuições de cada órgão pode ser verificado no Demonstrativo da Despesa por Operação Especial (Páginas 83 a 88 da LOA) ou na Especificação da Receita por Categorias Econômicas na classificação 7.2.1.9.9.1.1 - Demais Contribuições Sociais Não Arrecadadas e Não Projetadas pela RFB - Principal (Página 37 da LOA).

Além dos efeitos indesejados já mencionados dessa impropriedade técnica, o primeiro dos efeitos – anterior àqueles – é de distorção de tamanho do orçamento estadual. Ou seja, embora o estado tivesse expectativa, no início de 2022, de auferir junto ao meio externo, ao longo do referido exercício, recursos totais compreendidos da ordem de grandeza próximo a R\$ 41,75 bilhões, ele “informou”, por meio do seu orçamento fiscal, que o valor estimado era de R\$ 44,05 bilhões. Portanto, a imprecisão técnica existente na legislação estadual ainda operou em 2022 um superdimensionamento do orçamento estadual.

Vale ressaltar que o tratamento orçamentário da DOE não persistirá a partir de 2023. A publicação da Lei Complementar Estadual nº 511, de 13 de Dezembro de 2022, deixou clara a natureza extraorçamentária dos repasses financeiros para cobertura do déficit financeiro do sistema previdenciário estadual.

3.1.3.2 Autorizações expressas na Lei Orçamentária Anual

O artigo 10 da Lei Orçamentária Anual trouxe várias autorizações ao Poder Executivo para serem utilizadas durante a execução dos orçamentos, sobre as quais cabem os seguintes comentários:

² A DOE, em termos práticos, é o valor que o estado precisa viabilizar, mesmo após arcar com encargos patronais, para não incorrer em atrasos ou em inadimplência junto a inativos e pensionistas.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

- **Inciso I:** autorizou a realização de operações de crédito por antecipação de receita relativamente ao Orçamento Fiscal, até o limite de 15% da receita corrente estimada. Não houve operação deste tipo em 2022;
- **Inciso II, conjugado com o Parágrafo Único:** limitou a realização de operações de crédito da dívida fundada durante o exercício de 2022 até o valor de R\$ 1.348.958.100,00 - mas dispõe que esse limite poderá ser ultrapassado, no montante em que for autorizado por leis específicas de contratação de operações financiadas por esse tipo de receita. Em 2022 foi editada a Lei 17.916, de 18 de agosto de 2022, que autorizou o Poder Executivo a prestar contragarantias à União, para obter garantias nas operações de crédito externas a serem celebradas entre a Companhia Pernambucana de Saneamento - COMPESA e o Novo Banco de Desenvolvimento - NBD até o limite de US\$ 210.124.000,00. Em 2022 a receita de operações de crédito alcançou o valor de R\$ 1.377.807.889,58;
- **Inciso III:** autorizou a dar como garantias das operações de crédito de que tratam os incisos anteriores, receitas de ICMS e FPE, deduzidas as vinculações constitucionais de recursos financeiros destinados às áreas de educação e saúde;
- **Inciso IV:** 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. A Lei Estadual nº 17.913, de 18 de Agosto de 2022, alterou esse limite para 30%. Levando em consideração os valores do orçamento inicial, esse limite corresponde ao valor total de R\$ 13.626.947.010,00. Verificou-se que o montante utilizado de R\$ 13.597.536.601,16, correspondente às suplementações por decreto ocorridas no orçamentos fiscal, respeitou o limite autorizado;
- **Inciso V:** permitiu abrir créditos suplementares, até o limite correspondente a 20% (vinte por cento) da despesa fixada para os Fundos, Fundações e Empresas, respeitado o limite geral de que trata o inciso IV, com a finalidade de suprir *déficit* e cobrir necessidades operacionais dessas entidades, à conta de repasse de recursos do Orçamento Fiscal, por meio de decreto do Poder Executivo, para alterações ou inclusões de categorias econômicas e grupos de despesa de ações, não onerando, o montante destas suplementações, o limite autorizado no presente inciso, quando financiado por recursos de convênios e operações de crédito não previstos e aqueles celebrados, reativados ou alterados, e não incluídos nas previsões orçamentárias. Em 2022, os Fundos, Fundações e Empresas do Estado respeitaram o limite autorizado neste inciso V do art. 10 da LOA. Ressalta-se que o FEM e CTM possuem limites para abertura de crédito suplementar próprios, conforme incisos VII e VIII deste artigo 10 da LOA;
- **Inciso VI:** excluiu do limite para abertura de créditos suplementares diretamente por decreto aqueles cujas fontes de abertura sejam convênios e operações de crédito não previstas, especificamente aqueles celebrados, reativados ou alterados e não incluídos nas previsões orçamentárias. Na lei orçamentária foram explicitados os convênios e as operações de crédito contempladas nas suas previsões;



- **Inciso VII:** autorizou abrir créditos suplementares, até o limite correspondente a 50% (cinquenta por cento) da despesa fixada para o Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal - FEM, respeitado o limite geral de que trata o inciso IV, com a finalidade de suprir déficits e cobrir necessidades operacionais dessa entidade, à conta de repasse de recursos do Orçamento Fiscal, através de decreto do Poder Executivo, para alterações ou inclusões de categorias econômicas e grupos de despesa de ações, não onerando, o montante destas suplementações, o limite autorizado no presente inciso, quando financiado por recursos de convênios e operações de crédito não previstos e aqueles celebrados, reativados ou alterados, e não incluídos nas previsões orçamentárias. Em 2022 houve o cumprimento deste dispositivo em razão de não haver créditos suplementares abertos em favor do FEM;
- **Inciso VIII:** autorizou abrir créditos suplementares, por meio de decreto do Poder Executivo, à conta de repasse de recursos do Orçamento Fiscal até o limite de 70% (setenta por cento) da despesa fixada para o Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife - CTM, respeitado o limite geral de que trata o inciso IV, para viabilizar alterações ou inclusões de categorias econômicas e grupos de despesa de ações, com a finalidade de suprir déficits e necessidades operacionais da entidade, não onerando o limite de suplementações autorizado neste inciso, os recursos advindos de convênios e operações de crédito não incluídos nas previsões orçamentárias. Em 2022, houve o cumprimento deste dispositivo em razão dos créditos suplementares abertos em favor do CTM terem alcançado 99,99% do limite autorizado;

Na elaboração da LOA de 2022 foram seguidas as determinações contidas na Lei Estadual nº 17.371 de 03 de setembro de 2021, LDO para 2022, no que se refere à organização e estrutura do Orçamento Fiscal e do Orçamento de Investimento das Empresas, bem como ao objeto e conteúdo da programação orçamentária a cargo dos órgãos e entidades da administração pública estadual.

3.1.3.3 Demonstrativo da Programação Piloto de Investimento - PPI

A LOA 2022 apresentou a relação dos investimentos constantes da Programação Piloto de Investimentos – PPI, detalhando o montante correspondente aos programas de governo selecionados. O valor total foi fixado em R\$ 853.430.900,00, correspondendo aos seguintes valores de investimentos por programa: R\$ 793.682.000,00 do programa “0927 - Caminhos de Pernambuco”; e R\$ 59.748.900,00 do programa “0926 - Ampliação e Adequação da Infraestrutura Portuária”.

Conforme o art. 4º da LDO, exercício 2022, o resultado primário poderia ser deduzido do valor total do PPI. Registra-se que no Demonstrativo de Compatibilização há a informação de que não foi diminuído o valor do PPI das despesas primárias estando, portanto, de acordo com a metodologia definida pela STN.



3.1.3.4 Compatibilização às Metas de Política Fiscal - LOA

Os valores das receitas, total e primária, das despesas, total e primária, assim como dos resultados primário e nominal, constantes do Demonstrativo de Compatibilização às Metas de Política Fiscal da LOA/2022, diferiram do previsto na LDO/2022. Em nota explicativa do demonstrativo de compatibilização, a SEPLAG/SEFAZ, informou que tais diferenças “decorreram de pequeno acréscimo correspondente a 0,11% na Receita prevista, justificado principalmente pelas atualizações nas projeções das fontes 0144 e 0244 (Recursos do SUS - Exclusive Convênios) e 0241 (Recursos Próprios – Administração Indireta)”.

Em decorrência dos referidos ajustes, houve mudança da meta de resultado primário de R\$ 439.639.100,00 para R\$ 396.729.400,00, assim como da meta de resultado nominal negativo de R\$ 139.556.800,00 para um resultado negativo de R\$ 164.355.800,00.

3.1.3.5 Receita Corrente Líquida e Reserva de Contingência

A Lei Orçamentária Anual para 2022 apresentou o valor estimado da Receita Corrente Líquida – RCL no montante de R\$ 29.480.626.600,00 – receita esta que serve de parâmetro para diversas aferições exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Conforme o art. 22 da LDO para o exercício de 2022 a reserva de contingência constante da LOA 2022 deveria corresponder a 0,5% da RCL, ou seja, R\$ 147.403.133,00. Entretanto, a LOA 2022 trouxe o valor R\$ 80.000.000,00 como sendo o da reserva de contingência.

3.1.3.6 Orçamento de Investimento das Empresas

O Orçamento de Investimento das Empresas do Estado de Pernambuco é integrado pelas empresas públicas e sociedades de economia mista consideradas não dependentes, segundo critérios da LRF, conforme artigo 5º, § 4º, cc o artigo 6º, § 1º, da LDO. Para esse grupo de empresas, as dotações orçamentárias referem-se apenas aos investimentos. As demais empresas encontram-se no Orçamento Fiscal, com todas as receitas estimadas e despesas fixadas, quer de custeio, quer de capital.

Integraram o Orçamento de Investimento em 2022 as seguintes empresas:

- Companhia Editora de Pernambuco – CEPE;
- Laboratório Farmacêutico do Estado de Pernambuco Governador Miguel Arraes S/A – LAFEPE;
- SUAPE – Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros;
- Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA;
- Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco S/A – ADEPE;
- Companhia Pernambucana de Gás – COPERGÁS;
- Porto do Recife S/A;
- Agência de Fomento do Estado de Pernambuco S/A – AGE.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Observou-se que houve, em 2022, um aumento do montante previsto para o Orçamento de Investimento das Empresas em comparação ao ano anterior, passando de R\$ 1.211.261.000,00, em 2021, para R\$ 1.373.063.700,00, em 2022.

3.1.3.7 Ausência na LOA 2022 dos valores das metas físicas

A Lei Orçamentária Anual 2022 não trouxe a quantificação das metas físicas nas ações, passíveis de mensuração. A apresentação das metas físicas é necessária tanto para o embasamento dos valores atribuídos aos programas e ações quanto à transparência das ações do governo no que se refere ao planejamento e sua execução, possibilitando, dessa forma, um melhor controle social.

A apresentação de metas físicas na Lei Orçamentária Anual encontra-se respaldada no princípio orçamentário da transparência. O conhecimento dos aspectos relacionados aos gastos públicos é de suma importância, pois proporciona informações de melhor qualidade aos cidadãos.

Ademais, as Resoluções do Tribunal de Contas do Estado que disciplinam as prestações de contas de gestão estaduais solicitam, entre outros documentos, o envio do relatório de desempenho da gestão contendo os resultados físicos e financeiros obtidos com os programas finalísticos fixados na LOA. Para tanto, se faz necessário a existência das metas físicas na Lei Orçamentária Anual.

3.1.3.8 Alterações Orçamentárias no Orçamento Fiscal

Em 2022 foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 16.122.048.421,71. Essas alterações orçamentárias estão apresentadas a seguir, de forma resumida.

Créditos adicionais abertos segundo a fonte de recursos

Em R\$

Crédito Adicional	Tesouro	Outras Fontes	Todas as Fontes
Suplementar	14.103.632.399,33	1.842.964.737,04	15.946.597.136,37
Especial	24.718.005,78	-	24.718.005,78
Extraordinário	150.733.279,56	-	150.733.279,56
Total	14.279.083.684,67	1.842.964.737,04	16.122.048.421,71

Fonte: Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2022.

No exercício de 2022 as alterações orçamentárias destinaram-se, na sua maioria, a reforçar dotações já previstas na Lei Orçamentária, tendo os créditos suplementares representado 98,91% do total dessas alterações. A nova programação, incluída por meio dos créditos especiais, correspondeu a 0,15% do total dos créditos adicionais abertos no referido exercício.



3.1.3.9 Créditos adicionais por fontes de abertura

A tabela a seguir demonstra as fontes de recursos utilizadas para abertura dos créditos adicionais no exercício de 2022:

Em R\$

Crédito Adicional	Fonte para abertura dos créditos adicionais – Orçamento Fiscal 2022				
	Anulação	Excesso de Arrecadação	Superávit Financeiro	Convênio	Operação de Crédito
Suplementar	6.423.925.602,30	6.308.753.441,15	2.263.531.436,31	-	950.386.656,61
Especial	5.425.685,78	2.500.000,00	16.792.320,00	-	-
Extraordinário	26.033.279,56	124.700.000,00	-	-	-
Total	6.455.384.567,64	6.435.953.441,15	2.280.323.756,31	-	950.386.656,61

Fonte: Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2022.

A anulação de dotações do próprio orçamento fiscal serviu como fonte de abertura 40,04% dos créditos adicionais. O excesso de arrecadação correspondeu a 39,92% do total das fontes de abertura de crédito utilizadas e os superávits financeiros a 14,14% dos referidos créditos.

A abertura de créditos adicionais por anulação não altera o valor total do referido orçamento, uma vez que remaneja dotações existentes em uma unidade orçamentária ou entre unidades diferentes. No entanto, esse remanejamento propicia, na execução do orçamento, uma ponderação diferente das ações governamentais que foram planejadas inicialmente e aprovadas pelo poder Legislativo, já que privilegia determinadas ações em detrimento de outras.

As demais fontes de abertura de crédito foram responsáveis pelo incremento de 21,94% da despesa total inicialmente autorizada no orçamento fiscal, que passou de R\$ 44.050.093.000,00 para R\$ 53.716.756.854,07. A seguir tem-se detalhamento das referidas fontes de financiamento.

Anulação

Ao final do exercício, aproximadamente 14,65% das dotações inicialmente constantes do orçamento fiscal foram anuladas servindo como fonte de crédito adicional para alterações da LOA.

Excesso de Arrecadação

Os créditos adicionais abertos com a fonte de recursos “excesso de arrecadação”, em 2022, alcançaram o montante de R\$ 6.435.953.441,15 assim distribuídos por item de receita:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Em R\$

Código da Receita	Descrição	Valor	%
1.1.1.2.51.1.1	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - Principal	161.705.176,52	2,51%
1.1.1.2.51.1.2	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - Multas e Juros	1.302.840,00	0,02%
1.1.1.2.51.1.4	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - Dívida Ativa - Multas e Juros	8.800.000,00	0,14%
1.1.1.2.52.1.1	Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação de Bens e Direitos - Principal	10.952.080,00	0,17%
1.1.1.3.03.1.1	Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte - Trabalho - Principal	332.386.480,90	5,16%
1.1.1.3.03.4.1	Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte - Outros Rendimentos - Principal	17.911.586,12	0,28%
1.1.1.4.50.1.1	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - Principal	270.085.525,38	4,20%
1.1.1.4.50.2.1	Adicional ICMS - Fundo Estadual de Combate à Pobreza - Principal	64.509.986,80	1,00%
1.1.2.2.01.1.1	Taxas pela Prestação de Serviços - Principal	379.965.805,18	5,90%
1.2.1.6.03.1.1	Contribuição para Fundos de Assistência Médica - Servidores Cíveis - Principal - SASSEPE	7.000.000,00	0,11%
1.3.2.1.01.0.1	Remuneração de Depósitos Bancários - Principal	166.871.166,15	2,59%
1.3.6.1.01.1.1	Cessão do Direito de Operacionalização de Pagamentos - Poderes Executivo e Legislativo - Principal	5.610.000,00	0,09%
1.6.1.1.02.0.1	Inscrição em Concursos e Processos Seletivos - Principal	16.936.388,60	0,26%
1.7.1.1.50.0.1	Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE - Principal	2.211.509.347,86	34,36%
1.7.1.2.99.0.1	Outras Transferências decorrentes de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais - Principal	99.943.193,90	1,55%
1.7.1.3.50.2.1	Transferências de Recursos do Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde – Atenção Especializada - Principal	136.482.151,76	2,12%
1.7.1.4.50.0.1	Transferências do Salário-Educação - Principal	8.226.222,00	0,13%
1.7.1.7.99.0.1	Outras Transferências de Convênios da União e de suas Entidades - Principal	444.917,25	0,01%
1.7.1.9.56.0.1	Transferências decorrentes de decisão judicial (precatórios) relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF - Principal	1.100.000.000,00	17,09%
1.7.1.9.57.0.1	Transferência Especial da União - Principal	505.000,00	0,01%
1.7.1.9.61.0.1	Auxílio Financeiro - Outorga Crédito Tributário ICMS - Art. 5º, Inciso V, EC nº 123/2022	45.337.505,44	0,70%
1.7.1.9.99.0.1	Outras Transferências de Recursos da União e de suas Entidades - Principal	206.599.970,44	3,21%
1.7.5.1.50.0.1	Transferências de Recursos do FUNDEB - Principal	545.977.771,00	8,48%
1.9.2.2.99.0.1	Outras Restituições - Principal	124.755,91	0,00%
1.9.9.9.99.2.1	Outras Receitas Não Arrecadadas e Não Projetadas pela RFB - Primárias - Principal	87.217.391,16	1,36%
2.2.1.3.01.0.1	Alienação de Bens Móveis e Semoventes - Principal	282.414,00	0,00%
2.4.1.4.99.0.1	Outras Transferências de Convênios da União e de suas Entidades - Principal	6.480.000,00	0,10%



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Código da Receita	Descrição	Valor	%
2.4.1.9.51.0.1	Transferência Especial da União - Principal	5.540.000,00	0,09%
7.2.1.9.99.1.1	Demais Contribuições Sociais Não Arrecadadas e Não Projetadas pela RFB - Principal	473.073.091,00	7,35%
7.6.3.1.50.0.1	Serviços Hospitalares - Principal	64.172.673,78	1,00%
	Total	6.435.953.441,15	100,00%

Fonte: Leis e decretos de créditos adicionais relativos ao orçamento de 2022.

Divergência de valores publicados e os apurados no sistema e-Fisco

O Balanço Geral do Estado publicado apresentou Excesso de Arrecadação de R\$ 6.433.453.441,15 para o exercício e o valor apurado dos excessos publicados totalizou R\$ 6.435.953.441,15 - apresentando, por fim, diferença de R\$ 2.500.000,00. Analisamos os atos publicados de alteração orçamentária e atentamos para a Lei Estadual nº 17.823, de 20 de Junho de 2022, que autorizou a abertura de crédito especial por decreto no valor de R\$ 2.500.000,00. Verificamos que o mesmo não estava registrado no sistema e-Fisco.

O ato de publicar uma alteração orçamentária não é apenas um ato informativo, mas também um ato legal com implicações significativas no âmbito técnico. A partir dessa publicação, a lei adquire executividade imediata, influenciando diretamente a dinâmica dos registros contábeis e orçamentários. A ausência do lançamento do crédito constituído pode resultar em distorções complexas nas outras publicações governamentais, como o Balanço Geral do Estado (BGE).

Essas distorções tornam-se visíveis ao analisar a diferença entre a Dotação Inicial e a Dotação Atualizada no Balanço Orçamentário, assim como nas demonstrações das alterações ao Orçamento do Estado, incluindo o Resumo do Demonstrativo de Créditos Adicionais por Unidade Gestora (UG). Essa discrepância entre as alocações previstas e efetivas de recursos pode desencadear reações em cadeia que afetam a integridade dos registros financeiros e a tomada de decisões embasadas nos dados orçamentários.

O crédito já está constituído independente de utilização pelo gestor a partir da publicação da Lei de Autorização. O empenho é discricionário, porém a materialização do crédito no sistema é ato vinculado após a Lei tê-lo constituído.

Portanto, a compreensão profunda da relevância do ato de publicação de uma alteração orçamentária vai além da sua natureza legal, abrangendo considerações técnicas que repercutem na fidedignidade das informações contábeis e na transparência das operações do Estado.

Neste caso, a conduta esperada seria a revogação da Lei Estadual nº 17.823/22 para se desconstituir o crédito que se mostrou desnecessário.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Uso indevido de publicação de Lei constitutiva de crédito orçamentário.

A Lei 17.823 de 20 de Junho de 2022 que autorizou a abertura de crédito especial por decreto no valor de R\$ 2.500.000,00 trouxe nos seus artigos 3º, 4º e 5º dispositivos de alteração orçamentária que deveria constar de outro ato normativo.

LEI Nº 17.823, DE 20 DE JUNHO DE 2022.

Abre Crédito Especial ao Orçamento Fiscal do Estado relativo ao exercício de 2022 e **autoriza o ajuste de Programa de Trabalho** específico ao respectivo órgão executor.

[...]

Art. 3º Fica alterada a Lei Orçamentária Anual 2022, aprovada pela Lei nº 17.550, de 21 de dezembro de 2021, conforme a seguir:

32000 – PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

00121 – Procuradoria Geral de Justiça – Administração Direta

PROGRAMA: 0949 - Apoio Gerencial e Tecnológico às Ações da Procuradoria Geral de Justiça. (NR) Tipo: Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado

Atividade: 14.122.0949.3875 - Conservação do Patrimônio Público do Ministério Público de Pernambuco – MPPE.” (NR)

Art. 4º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir ao Orçamento Fiscal do Estado, mediante Decreto, alteração orçamentária decorrente da correção prevista no art. 3º, no limite da dotação orçamentária existente na ação 3875 - Conservação do Patrimônio Público do Ministério Público de Pernambuco – MPPE.

Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a compatibilizar, no que couber, o PPA 2020-2023, Lei nº 17.549, de 21 de dezembro de 2021, às disposições contidas nesta Lei.

A configuração inicial da Lei Orçamentária incluía a Ação 3875 - Conservação do Patrimônio Público do Ministério Público de Pernambuco, alocada no Programa 0939 - Apoio Gerencial e Tecnológico às Ações da Defensoria Pública do Estado. Por meio da publicação da Lei Estadual nº 17.823/22, é prevista a realocação do saldo existente desta ação para o Programa 0949 - Apoio Gerencial e Tecnológico às Ações da Procuradoria Geral de Justiça.

Esse ajuste requer a abertura de um Crédito Especial, visto que uma nova dotação seria criada para comportar essa realocação. Assim, para efetuar tal procedimento, tornar-se-ia indispensável a publicação de um ato normativo específico. Esta ação individualizada respeita os Princípios da Legalidade Orçamentária e da Transparência Pública, assegurando que cada mudança orçamentária seja devidamente documentada e comunicada.

A adoção de tais práticas reforça a integridade do processo orçamentário, garantindo que todas as modificações e realocações sejam conduzidas em conformidade com a legislação vigente, ao mesmo tempo em que promovem a clareza e transparência nas ações governamentais.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Convênio

A LDO para 2022, em seu art. 37, acrescentou às fontes de recursos previstas no § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/64, aquela resultante de convênios e instrumentos congêneres celebrados ou reativados durante o exercício de 2022 e não computados na receita prevista na Lei Orçamentária Anual.

No exercício de 2022 não foram utilizados recursos oriundos de convênios para a abertura de créditos adicionais.

Superávit Financeiro

Ao longo de 2022 foram abertos créditos adicionais cuja origem dos recursos foi superávit financeiro no valor de R\$ 2.280.323.756,31. Após análise dos saldos nas fontes de recursos ao final de 2021, que serviram de base para abertura dos referidos créditos adicionais, constatou-se suficiência financeira nas fontes de recursos utilizadas.

Operações de crédito

Os créditos adicionais abertos com a fonte de operações de crédito em 2022 alcançaram o montante de R\$ 950.386.656,61, assim distribuídos por item de receita:

Em R\$			
Cód. Receita	Descrição	Valor	%
2.1.1.9.99.0.1	Outras Operações de Crédito - Mercado Interno - Principal	834.143.866,44	87,77%
2.1.2.2.01.0.1	Operações de Crédito Contratuais - Mercado Externo - Principal	116.242.790,17	12,23%
	Total	950.386.656,61	100,00%

Fonte: Leis e Decretos de Créditos Adicionais relativos ao orçamento de 2022.

3.1.3.10 Alterações Orçamentárias no Orçamento de Investimento das Empresas

Verificou-se que a administração estadual vem procedendo a mudanças no Orçamento de Investimento quando há alterações sofridas pelo Orçamento Fiscal que envolve ações relacionadas ao aumento do capital social das empresas estatais não dependentes.

3.2 Balanço Orçamentário

O Balanço Orçamentário do Orçamento Fiscal, apresentado no Balanço Geral do Estado (p. 173 a 176), tem por finalidade reunir as receitas e despesas relativas às unidades orçamentárias integrantes do Orçamento Fiscal.

O Balanço Orçamentário apurado ao final de 2022 informa que:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Em R\$

	Receita Arrecadada	Despesa Empenhada
Resultado Orçamentário	51.402.332.982,04	51.429.919.919,53
Déficit Orçamentário	27.586.937,49	-
Resultado final	51.429.919.919,53	51.429.919.919,53

Fonte: Balanço Geral do Estado 2022 (doc 02, p. 173 e 174)

- O resultado da execução orçamentária foi deficitário, tendo sido a receita arrecadada menor que a despesa empenhada em R\$ 27.586.937,49;

Analisando as Receitas Orçamentárias, temos que:

Em R\$

Receitas Orçamentárias	Previsão Inicial	Previsão Atualizada (a)	Receitas Realizadas (b)	Saldo (c = a - b)
TOTAL (VII) = (V + VI)	44.050.093.000,00	51.433.933.097,76	51.429.919.919,53	(31.600.115,72)
SALDOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	-	2.280.323.756,31	2.280.323.756,31	-

Fonte: Balanço Geral do Estado 2022 (doc 02, p. 173)

- A previsão atualizada da receita no montante de R\$ 51.433.933.097,76 contempla os valores dos acréscimos causados pelos créditos adicionais cujas fontes de abertura foram as provenientes de excesso de arrecadação;
- Foram utilizados, para abertura de créditos adicionais, R\$ 2.280.323.756,31 de saldo de exercícios anteriores;
- A receita arrecadada foi superior à inicialmente estimada na LOA em 16,75%;
- Foram identificadas diferenças entre o valor registrado na coluna de Previsão Atualizada com o valor apurado no sistema e-Fisco, a saber:
 - 1) Valor publicado a maior de Receita com Impostos em R\$ 109.747.766,63;
 - 2) Valor publicado a maior de Receita com Cessão de direitos em R\$ 11.390.000,00;
 - 3) Valor publicado a menor de Receita com Valores Imobiliários em R\$ 11.390.000,00;
 - 4) Valor publicado a menor de Receita com Transferências da União e suas Entidades em R\$ 52.722.766,63;
 - 5) Valor publicado a menor com Demais Receitas Correntes em R\$ 60.000.000,00.

Observou-se que uma das causas dessas diferenças decorreu de correções advindas das republicações dos Decretos nº 52.424, 52.425, 52.428, 52.429, 52.432 e 52.446, que não tiveram seus lançamentos realizados no sistema e-Fisco. As alterações orçamentárias promovidas pelos decretos nº 52.692 e 52.949, embora tenham sido respaldadas por documentos orçamentários no e-Fisco, encontraram uma falha não identificada no sistema. Essa anomalia ocorreu quando um documento de Previsão



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Adicional de Receita (PA) é respaldado por uma única solicitação no e-Fisco, mas contém várias naturezas de receita.

Analisando as Despesas Orçamentárias, temos que:

Em R\$

Despesas Orçamentárias	Dotação Inicial (d)	Dotação Atualizada (e)	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas (f)
TOTAL DAS DESPESAS	44.050.093.000,00	53.714.256.854,07	51.429.919.919,53	51.425.992.732,36

Fonte: Balanço Geral do Estado 2022 (doc 02, p. 174)

- No decorrer do exercício, a despesa fixada foi acrescida em R\$ 9,67 bilhões, incrementando o orçamento fiscal em 21,95%;
- Houve uma economia orçamentária (despesa autorizada - despesa empenhada) de R\$ 2,28 bilhões.
- Em relação à Dotação Atualizada, identificamos a não contabilização de um montante de R\$ 2.500.000,00 proveniente de crédito especial cuja fonte foi proveniente de Excesso de Arrecadação no Fundo de Participação dos Estados (FPE), que foi publicado na Lei Estadual nº 17.823/22. De acordo com informações da SEPLAG, esse valor não foi inserido no sistema devido à ausência de CNPJ e UGE. Essa omissão resultou na publicação incorreta da Dotação Atualizada, que acabou sendo subestimada em R\$ 2.500.000,00.

É importante destacar que os dados presentes na seção acima foram afetados por inadequações técnicas no registro orçamentário dos recursos destinados a cobrir o déficit previdenciário, conforme detalhado no item 3.3 deste relatório.

3.2.1 Receita Orçamentária

A receita arrecadada pelo estado no exercício de 2022 foi de R\$ 51,40 bilhões. Este **valor comporta indevidamente o efeito reflexo, nas receitas, da Dotação Orçamentária Específica (DOE)**, que será objeto de comentário no item 3.3.

Também compreende as receitas arrecadadas pelo Estado subtraídas das transferências destinadas ao FUNDEB (procedimento sobre o qual não há crítica).

Diante da ressalva efetuada, contida no item 3.3, torna necessário o ajuste para menor das receitas orçamentárias em R\$ 2,71 bilhões, em virtude do espelhamento a maior desse valor nas receitas de contribuições do estado. Contudo, isso não invalida comparativos com o exercício anterior, quando já era verificado o mesmo equívoco de contabilização.

O quadro a seguir ilustra o comparativo entre a receita arrecadada de 2022 em relação à arrecadação do ano de 2021 seguindo os mesmos parâmetros. Quando é assim verificado, observa-se que houve um aumento de 14,09% na arrecadação da receita corrente e um aumento de 11,49% na arrecadação de receita de capital no ano de 2022. Quanto às receitas totais arrecadadas, estas foram acrescidas em 14,05% em relação ao ano de 2021.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

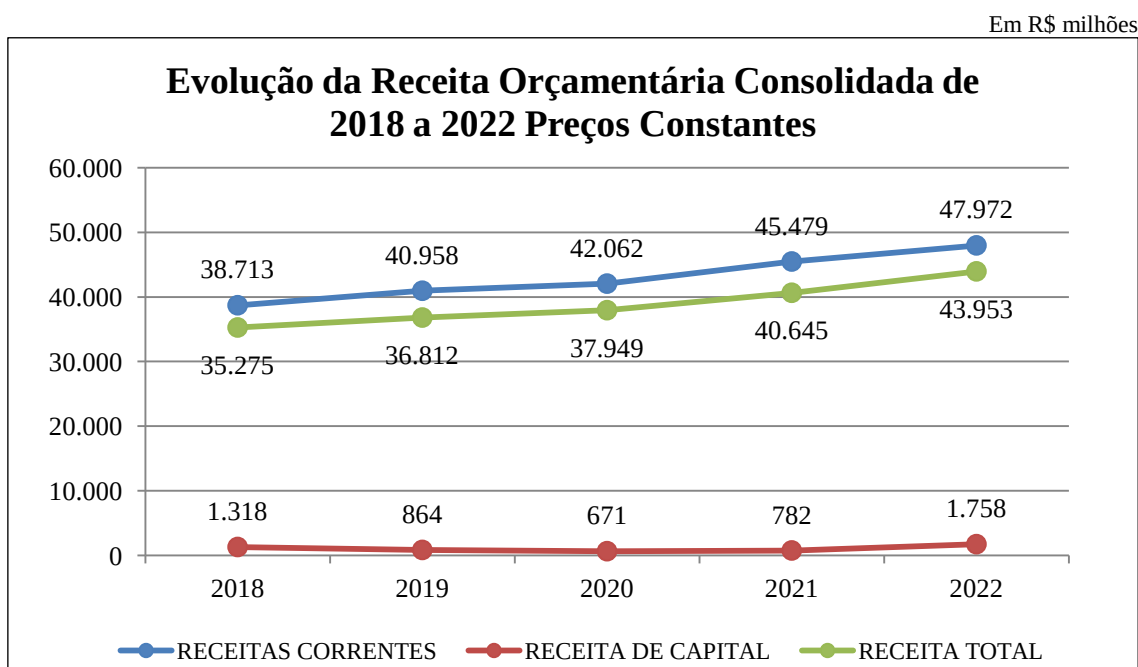
Em R\$ milhões

Receita de todas as fontes	Ano		Variação entre a receita de 2022 e a de 2021 (%)
	2022	2021	
Receita Corrente após Deduções*	49.652	43.518	14,09
Receita Capital	1.750	731	139,40
Receita Total	51.402	44.249	16,16

Fonte: Balanço Geral do Estado 2022 e 2021.

Nota: * Deduções referentes às transferências ao FUNDEB.

Segue gráfico demonstrando a evolução da receita orçamentária consolidada (2018-2022) em preços constantes³, conforme apresentado no Balanço Geral do Estado do ano de 2022.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2022, Quadro 74 (doc 02, p. 450).

Nota: Valores monetários expressos a preços de dezembro de 2022, calculados pelo IPCA (IPEADATA).

Na Receita Total estão incluídas as Receitas Intraorçamentárias (Movimentação de receitas entre órgãos e entidades da Administração Pública).

Receita total arrecadada deduzida as transferências ao FUNDEB.

O valor da receita corrente comporta indevidamente a dotação orçamentária específica.

Como estão a preços constantes os valores são ajustados para fins de comparação, não representam a arrecadação monetária de cada ano.

Observa-se um aumento de 4,36% na receita total entre os anos de 2018 e 2019. No ano subsequente, em 2020, o crescimento foi de 3,09% em relação ao ano anterior. Já em 2021, registrou-se um crescimento de 7,10%. No ano de 2022, o

³ Os preços constante, são ajustados pela inflação para refletir os valores em termos de poder de compra constante. Isso significa que os preços constantes eliminam o efeito da inflação, permitindo uma comparação mais precisa entre os valores ao longo do tempo. Esses ajustes são realizados usando um índice de preços para calcular a variação no poder de compra da moeda. Não são os valores efetivamente.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS

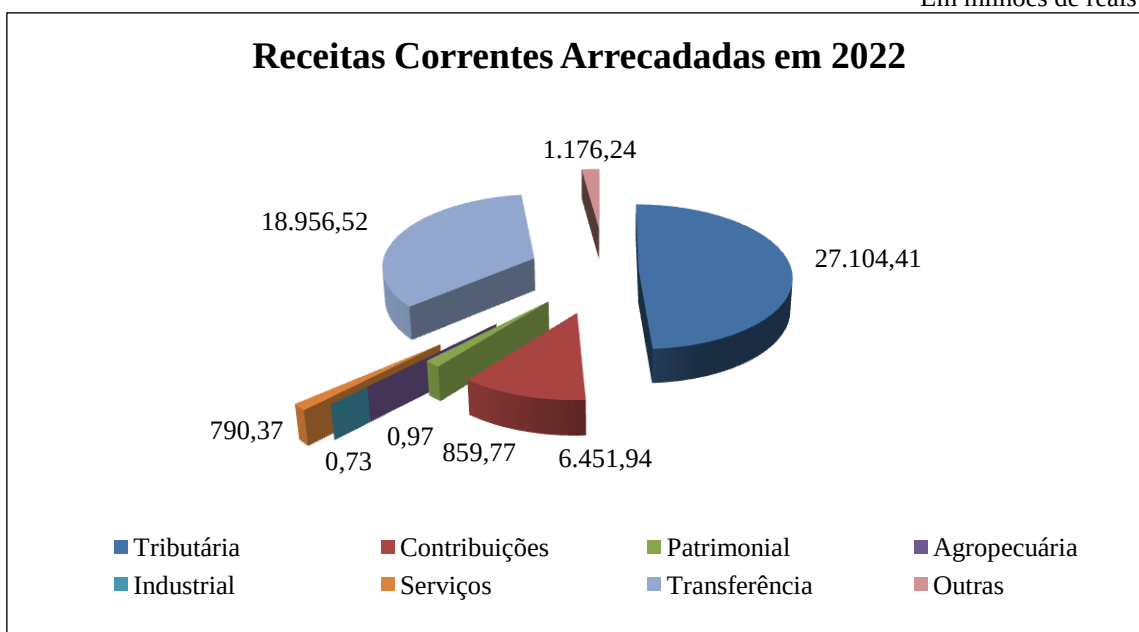


Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

aumento foi maior, representando 8,14% em relação ao ano anterior. As receitas correntes apresentaram um crescimento em todo o período examinado de 23,92%. Já as receitas de capital o acréscimo foi de 33,38%.

O gráfico a seguir demonstra os valores e percentuais das principais receitas correntes arrecadadas, em 2022, *em preços correntes*.

Em milhões de reais



Fonte: Balanço Geral do Estado 2022 - Quadro 83 (doc 02, p. 459).

Nota: O valor das receitas de contribuições está superdimensionado em R\$ 2,71 bilhões referente à contribuição patronal complementar - DOE.

Detalhando os dados apresentados no gráfico temos que:

- As receitas tributárias somadas às transferências correntes responderam por grande parte da receita corrente, tendo representado 95,94% do seu total;
- Dentre as receitas tributárias, destaca-se o valor do ICMS, R\$ 21.348.483.645,26, tendo este representado 79,58% dessas receitas;
- As transferências multigovernamentais, as transferências de convênios e a cota parte do FPE representaram 99,01% das transferências correntes.

A ressalva a ser efetuada é o dimensionamento contábil a maior das receitas de contribuições em cerca de R\$ 2,71 bilhões, que decorre do fato de o estado processar orçamentariamente o que denomina de Dotação Orçamentária Específica (DOE). Esse aspecto é explicitado no item 3.3 deste Relatório.

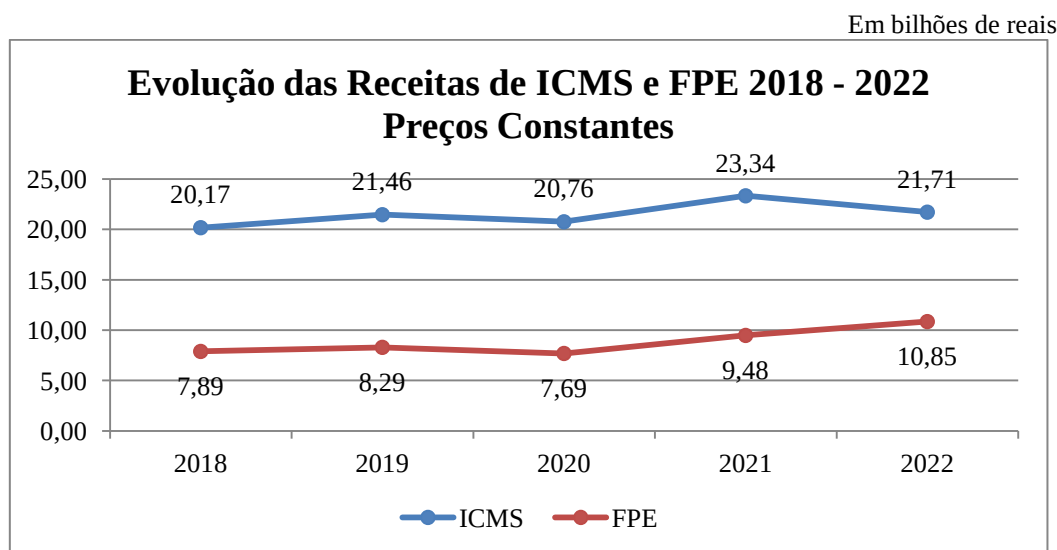
De toda forma, mantidos os parâmetros de contabilização adotados pelo estado em relação ao ano anterior, pode-se resumir no gráfico a seguir o comportamento das receitas de ICMS e FPE, *a preços constantes*, no período de 2018 a 2022:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

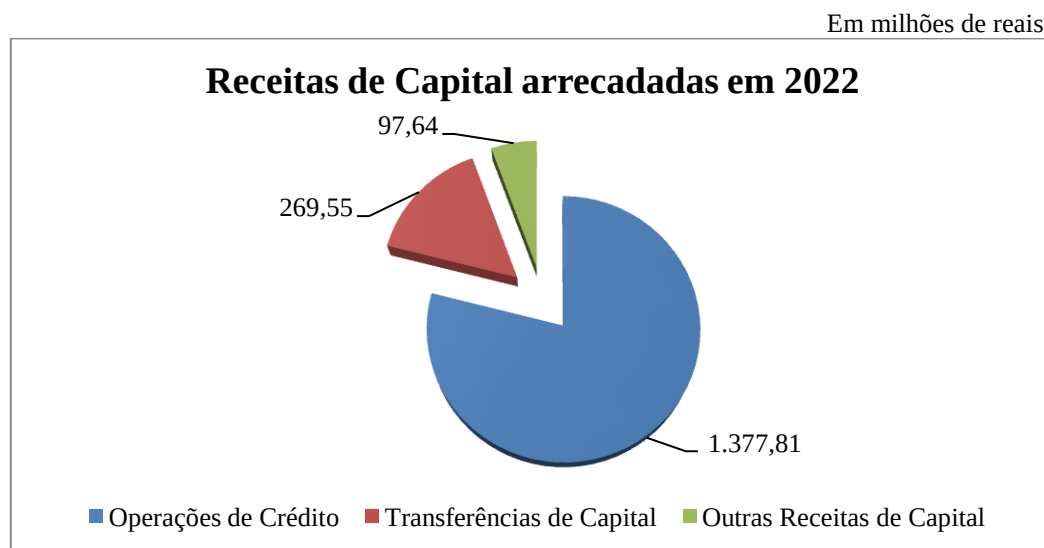


Fonte: Balanço Geral do Estado 2022 - Quadro 84 (doc 02, p. 460)

Nota: Valores monetários expressos a preços de dezembro de 2022, calculados pelo IPCA (IPEADATA)

Verifica-se que a receita arrecadada de ICMS apresentou crescimento de 2018 para 2019 (6,40%), havendo redução de 3,28% de 2019 para 2020. Em 2021, a arrecadação teve um aumento de 12,42% quando comparado ao ano anterior, e em 2022 a arrecadação de ICMS apresentou queda (6,96%), ficando em R\$ 21,71 bilhões. Em relação à receita do FPE, observa-se um crescimento em 2018 e 2019, ocorrendo uma redução em 2020 de 7,28% quando comparado com o ano anterior. No ano de 2021 houve um crescimento de 23,27% em relação ao ano de 2020 e em 2022 aumento de 14,49% em relação ao ano anterior.

O gráfico a seguir demonstra os valores e percentuais das principais receitas de capital arrecadadas, em 2022, em preços correntes.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2022 - Quadro 83 (doc 02, p. 459).



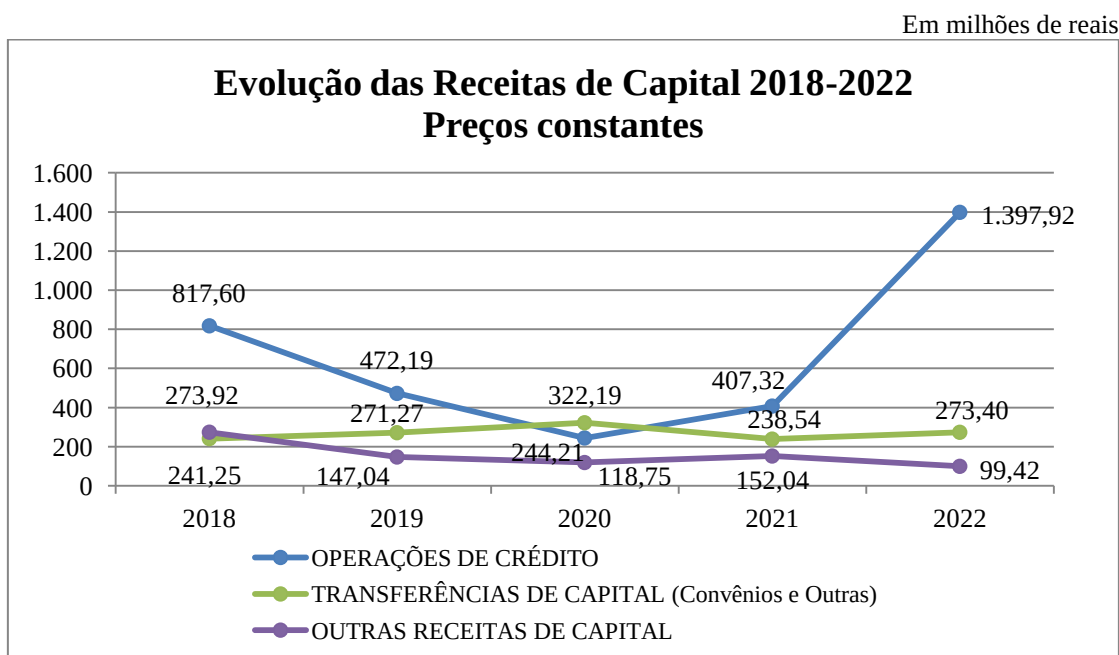
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

As receitas de capital, a preços correntes, em 2022, somaram R\$ 1.750.462.078,34. Desse total, a quantia de R\$ 1.377.807.889,58 refere-se a operações de crédito, representando 78,71% dessa receita, R\$ 269.549.608,44 referentes à transferência de capital, representado 15,40%, R\$ 97.637.681,64 provenientes de outras receitas de capital, representando 5,58%.

O gráfico a seguir demonstra a evolução das receitas de capital, em valores constantes, nos últimos cinco anos.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2022 - Quadro 84 (doc 02, p. 460)

Nota: Valores monetários expressos a preços de dezembro de 2022, calculados pelo IPCA (IPEADATA);

Observa-se que houve queda das receitas de operações de crédito no ano de 2019, assim como em 2020, voltando a apresentar aumento em 2021 e 2022. As receitas de transferências de capital, provenientes majoritariamente de convênios, teve, no período analisado, o seu maior valor no ano de 2020. As receitas provenientes de outras receitas de capital apresentaram redução em 2019 e 2020, subiu em 2021, voltando a cair em 2022.

A seguir, vamos discorrer sobre a renúncia de receita, especificamente, a renúncia do ICMS no Estado de Pernambuco no ano de 2022, bem como comparar os valores da renúncia do ICMS de Pernambuco com alguns estados da região nordeste.

Renúncia de Receita

Antes de adentrar propriamente nos valores de renúncia do ICMS no Estado de Pernambuco, é oportuno se fazer uma breve introdução a respeito da forma federativa do Governo Brasileiro, e como está constituído o Sistema Tributário Nacional no que tange a competência tributária.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

A Constituição Federal de 1988 (CF 88) traz em seu primeiro artigo a forma de estado adotada no Brasil ao mencionar que “a República Federativa do Brasil, é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”, e em seu décimo oitavo artigo acrescenta que os entes federativos são todos autônomos.

A fim de desempenhar a referida autonomia a CF 88 estabeleceu em seus artigos 153 a 156 a competência tributária de cada um dos entes da federação.

Sendo assim, cabe aos Estados e ao Distrito Federal, art. 155, instituir três impostos: imposto sobre transmissão causa mortis e doação (ITCMD), imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), e imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA).

Importante registrar que para que um ente federativo exerça sua autonomia de maneira plena dentro dos limites constitucionais impostos, as unidades federadas devem ser independentes umas em relação às outras, o que implica dizer que elas devem gozar de autonomia financeira.

No entanto, sabe-se da necessidade de incremento constante da economia local para atender a demanda social crescente, melhorando as condições de emprego e renda com impacto direto no PIB. Assim sendo, os estados da federação começam uma corrida para atrair empresas a se instalarem em seu território de forma a fomentar o desenvolvimento regional e captar recursos.

As empresas são atraídas pelos benefícios fiscais oferecidos, o que tem gerado uma disputa entre os entes federativos, a qual é convencionalmente chamada de “guerra fiscal”.

Nos estados, a renúncia de receitas concentrou-se basicamente na concessão de incentivos que desoneram as empresas de recolher o ICMS.

A concessão de benefícios fiscais deve ser feita por meio de lei específica, conforme expresso no art. 150, § 6º da CF 88, que dispõe:

Art. 150 [...]

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII, g.

O art. 155, § 2º, XII, g, da CF 88 estabelece que caberá à lei complementar “regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados”.

A Lei Complementar Federal nº 24, de 07 de janeiro de 1975, em vigência, regulamentou a forma como os Estados e o Distrito Federal deverão conceder isenções e benefícios fiscais relativos ao ICMS. A seguir transcrevemos os artigos 1º e 2º da lei supracitada.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Art. 1º - As isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal, segundo esta Lei.

Parágrafo Único – O disposto neste artigo também se aplica:

I – à redução da base de cálculo;

II – à devolução total ou parcial, direta ou indireta, condicionada ou não, do tributo, ao contribuinte, a responsável ou a terceiros;

III – à concessão de créditos presumidos;

IV – à quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no Imposto de Circulação de Mercadorias, dos quais resulte redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus;

V – às prorrogações e às extensões das isenções vigentes nesta data;

Art. 2º - Os convênios a que alude o art. 1º, serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo Federal.

[...]

§ 2º - A concessão de benefícios dependerá sempre de decisão unânime dos Estados representados; a sua revogação total ou parcial dependerá de aprovação de quatro quintos, pelo menos, dos representantes presentes.

[...]

A partir da leitura do art. 2º acima citado, vê-se que para um estado conceder benefícios fiscais, é necessário que os demais estados estejam de acordo, e assim sendo será celebrado um convênio. O órgão responsável pela elaboração dos convênios de ICMS é o Conselho Nacional de Política Fazendária. No entanto, os estados não vêm cumprindo este dispositivo legal, e por essa razão, várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) tem sido ajuizada no Supremo Tribunal Federal.

O Governo do Estado de Pernambuco, sem amparo em convênio com os Estados e o Distrito Federal, criou o Programa de Estímulo à Atividade Portuária que tem por finalidade estimular a ampliação do volume das operações de importação, mediante a concessão de benefícios fiscais.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos, por entender que são inconstitucionais a Lei Estadual nº 13.942/2009 e o Decreto Estadual nº 34.560/2010, que instituíram o Programa de Estímulo à Atividade Portuária, ajuizou no Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4498).

A Confederação ajuizou também outras ações para contestar programas semelhantes em diversos estados, a exemplo, da ADI 4493 (Paraná) e ADI 4494 (Santa Catarina). Apesar de julgadas improcedentes por perda de objeto, demonstram que o descumprimento das regras impostas pela Lei Complementar Federal nº 24/1975 não é uma prática exclusiva do Governo de Pernambuco - vários estados da Federação vem cometendo a mesma infração.

Outro dispositivo legal deve ser alvo de cumprimento por parte dos estados no que tange a concessão de benefícios fiscais. Trata-se do art. 4º, § 2º, V e o art. 14 ambos da Lei Complementar Federal nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige um demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita no Anexo



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS

de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual, respectivamente. Segue abaixo a transcrição dos citados artigos:

Art. 4º - A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

[..]

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

[...]

V – demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Art. 14 - A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

O demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita publicado na LDO de 2022 pelo governo de Pernambuco atende ao modelo definido pela Portaria STN nº 924, de 08 de julho de 2021, na qual aprova a 12ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF. Neste modelo, devem-se demonstrar à modalidade da renúncia (anistia, remissão, subsídio, isenção, crédito presumido, alteração de alíquota ou redução de base de cálculo), os setores beneficiários favorecidos, a previsão da renúncia para os dois exercícios seguintes e as medidas de compensação pela perda prevista de receita com a renúncia.

Tributo	Modalidade	Setores /Programas/ Beneficiário	Renúncia de Receita Prevista (em R\$ mil)			Compensação
			2022	2023	2024	
ICMS	Crédito presumido e redução de base de cálculo	Atividade Portuária / PEAP	92.775,07	95.094,45	97.471,81	A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita no exercício, no início de sua vigência e nos dois seguintes, foram consideradas na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetarão as metas de resultados fiscais.
	Crédito presumido	Setor Industrial de Calçados/PROCALÇADO	1.051,21	1.077,49	1.104,43	
	Crédito presumido, diferimento e aproveitamento do saldo devedor	Setor Automotivo / PRODEAUTO	814.337,55	834.695,99	855.563,39	
	Crédito presumido	Setor Industrial, Central de distribuição e comercial Atacadista / PRODEPE	1.823.106,67	1.868.684,34	1.915.401,45	
	Crédito presumido	Setor Industrial/PROIND	60.427,62	61.938,31	63.486,77	
TOTAL			2.791.698,16	2.861.490,61	2.933.027,88	
DEMAIS			253.167,62	259.496,81	265.984,23	
TOTAL GERAL			3.044.865,78	3.120.987,43	3.199.012,11	

Fonte: LDO 2022/Anexo de Metas Fiscais-Demonstrativo 7.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Visualizando o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita para 2022, tem-se que o maior volume de renúncia de receita está no setor industrial e comercial atacadista / PRODEPE com previsão de renúncia de R\$ 1.823.106.679,81, e em seguida vem o setor automotivo de Pernambuco – PRODEAUTO com previsão de renúncia de R\$ 814.337.558,38.

O Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo de Pernambuco – PRODEAUTO foi criado, em 2008, com a finalidade de atrair e fomentar investimentos no setor automotivo tendo sido instituído pela Lei nº 13.484, de 29 de junho de 2008. Já o PRODEPE foi criado, em 1999, com a finalidade de atrair e fomentar investimentos na atividade industrial e comercial atacadista de Pernambuco tendo sido instituído pela Lei nº 11.676, de 11 de outubro de 1999.

Observa-se no demonstrativo acima que além dos dois programas citados anteriormente, existe o Programa de Estímulo à Atividade Portuária (PEAP), o Programa de Desenvolvimento da Indústria de Calçados, Bolsas, Cintos e Bolas Esportivas (PROCALÇADO), o Programa de Estímulo à Indústria de Pernambuco (PROIND), bem como outras programas beneficiados classificados como “demais”.

Registra-se a importância de se dar transparência aos valores de renúncia de receita em local de ampla visibilidade e comumente acessado pela sociedade. Consideramos o Portal da Transparência de Pernambuco o local adequado para a divulgação desta informação. Em que pese o Governo do Estado ter informado na sua defesa de 2018 que pretendia criar um Painel no Portal da Transparência para divulgação desses valores, não foi encontrada nenhuma informação a esse respeito até o fechamento deste relatório.

3.2.2 Despesa Orçamentária

No exercício de 2022 foram empenhados R\$ 51.429.919.919,53, dos quais R\$ 984.199.562,30 culminaram como Restos a Pagar Processados (despesas liquidadas, mas não pagas no exercício), havendo inscrição de Restos a Pagar Não Processados (despesas não liquidadas e não pagas no exercício) no valor de R\$ 3.927.187,17.

Semelhantemente ao apontado para as receitas, tem-se que esse total de R\$ 51,42 bilhões comporta indevidamente o valor processado a título de DOE, que em 2022 atingiu, para as despesas, R\$ 2,70 bilhões, conforme será comentado no item 3.3. Em razão deste procedimento ter sua origem em exercícios anteriores, as análises comparativas com o exercício de 2021, adiante oferecidas, respeitaram o mesmo parâmetro (o da DOE contabilizada como orçamentária), o que terá reflexo no dimensionamento a maior do grupo Despesas de Pessoal e Encargos e, mais especificamente, da função “Previdência Social”.



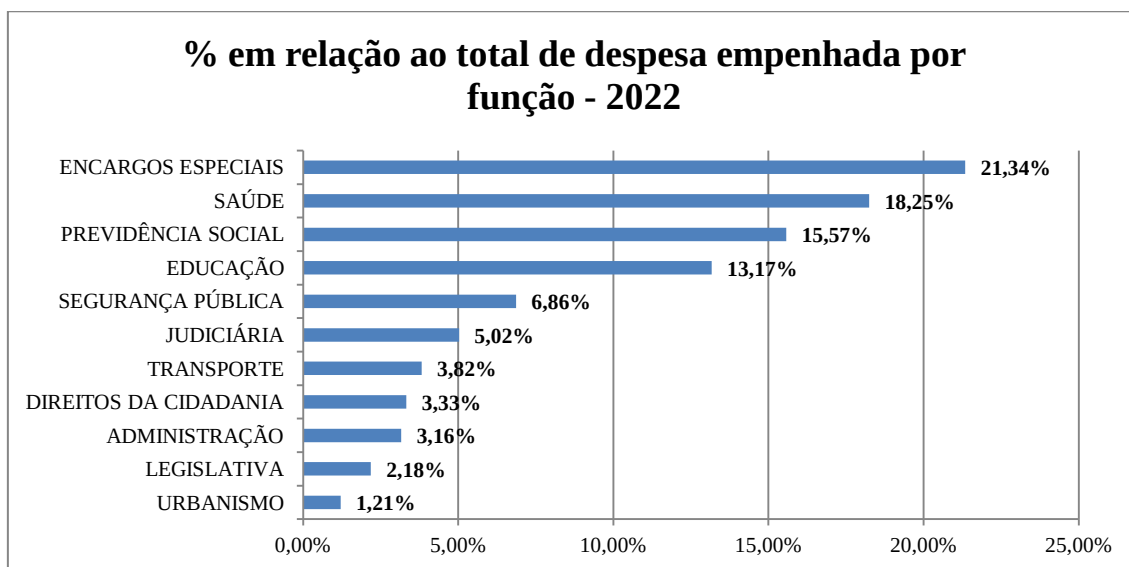
Programa de Trabalho do Governo

As Classificações Funcional e Programática constantes do programa de trabalho do governo possibilitam a verificação dos recursos aplicados em cada uma delas.

A análise apresentada a seguir sobre a execução da despesa orçamentária, limitar-se-á aos aspectos orçamentários e financeiros da ação governamental.

A Despesa por Função

Função é o maior nível de agregação do gasto público, revelando as áreas prioritárias na destinação dos recursos públicos. O gráfico a seguir mostra como se deu a alocação dos recursos nas funções de governo em relação à despesa empenhada que, em 2022, foi de R\$ 51.429.919.919,53. Só estão demonstradas as funções que tiveram um percentual acima de 1% em relação ao total da despesa empenhada.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2022 – Quadro 23 (doc 02, p. 289)

Cabe esclarecer que a função “Encargos Especiais” engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, representando, portanto, uma agregação neutra. Nela estão incluídas as transferências constitucionais e legais aos municípios e os gastos com a dívida, bem como as transferências ao sistema previdenciário estadual. Embora detenha a maior participação na despesa total (21,34%) ela não interfere diretamente na aplicação das políticas públicas, por parte do governo do Estado.

Registra-se que a DOE que vem tendo registro de despesa orçamentária para suprir o déficit do sistema previdenciário estadual, em regra vem sendo classificada pelas Unidades Gestoras na função de Encargos Especiais.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Despesa por Classificação Econômica

Essa classificação da despesa retrata o gasto por sua natureza econômica, detalhando em diversos níveis os insumos necessários à realização do programa de trabalho do governo.

- **Categoria Econômica**

As despesas correntes estão relacionadas com a manutenção da máquina administrativa e com as atividades desenvolvidas pelo Estado no atendimento dos serviços prestados ao cidadão. Em 2022, somaram R\$ 46,39 bilhões, enquanto as de capital, que estão relacionadas com a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, totalizaram R\$ 5,04 bilhões, em valores correntes.

- **Grupos de Despesa**

A tabela a seguir demonstra, *em valores constantes*, da variação das despesas realizadas por grupo de despesa entre os exercícios de 2021 e 2022.

Demonstração Comparativa Consolidada da Despesa Por Grupo -
Exercícios 2021 e 2022 (em Preços Constantes)

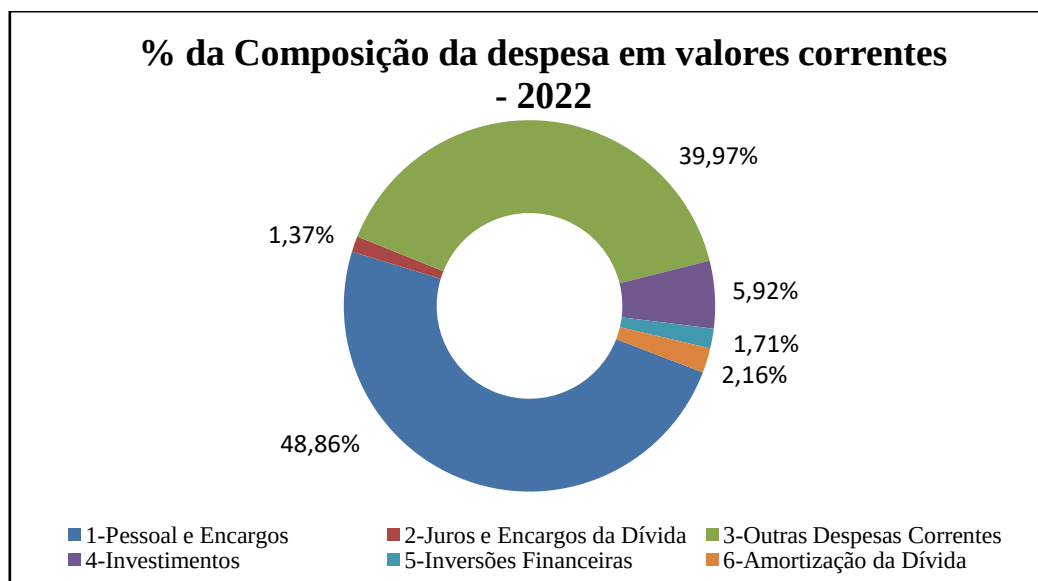
Em R\$

Grupo de Despesa	Variação 2022/2021
1-Pessoal e Encargos ¹	7,34%
2-Juros e Encargos da Dívida	34,75%
3-Outras Despesas Correntes ²	6,90%
Subtotal Despesas Correntes	7,47%
4-Investimentos	105,71%
5-Inversões Financeiras	112,59%
6-Amortização da Dívida	-21,96%
Subtotal Despesas Capital	51,63%
Total Geral	10,61%

Fonte: Balanço Geral do Estado 2022 - Quadro 86 (doc 02, p. 462)

Nota: ¹ O valor da despesa de Pessoal e Encargos está superdimensionado em razão do empenho indevido da contribuição patronal complementar – DOE.

O gráfico a seguir demonstra, em termos percentuais, a composição da despesa no ano de 2022, em valores constantes.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2022 - Quadro 85 (doc 02, p. 461)

Nota: O grupo Outras Despesas Correntes engloba a cota-parte dos municípios.

Observando o gráfico acima, verifica-se que o volume maior de despesa do governo está concentrado no grupo *Pessoal e Encargos*, correspondendo a 48,86% do total da despesa orçamentária consolidada, em 2022. Em seguida vem o grupo *Outras Despesas Correntes* com um percentual de 39,97% em relação à despesa total.

A seguir iremos comentar um pouco sobre cada uma destas despesas em valores correntes.

Pessoal e Encargos Sociais

O montante liquidado no grupo 1 - *Pessoal e Encargos Sociais* totalizou⁴, em 2022, R\$ 25.127.979.673,40. Este valor correspondeu a 48,86% do total da despesa orçamentária.

Dentre os gastos de pessoal, é possível demonstrar quanto foi direcionado para cada função de governo. Em 2022, da despesa total com pessoal, 98,14% foi gasto nas seguintes funções de governo: ***Previdência Social*** (R\$ 7.992.617.719,26), ***Educação*** (R\$ 3.880.624.561,11), ***Segurança Pública*** (R\$ 2.736.484.224,76) ***Encargos Especiais*** (R\$ 2.604.476.208,93), ***Saúde*** (R\$ 2.598.173.082,37), ***Judiciária*** (R\$ 1.977.489.184,82), ***Direitos da Cidadania*** (R\$ 1.061.250.724,16), ***Administração*** (R\$ 1.018.592.955,47) e ***Legislativa*** (R\$ 791.513.986,46).

Os gastos de pessoal nas funções de maior demanda social, *Segurança, Educação e Saúde*, representaram 36,67% da despesa total com pessoal.

⁴ A rigor, o valor indicado deve ser ajustado para menor porque nesse total estão considerados R\$ 2,70 bilhões decorrentes do processamento orçamentário da DOE. Tais repercussões são melhor expostas no item 3.3 deste relatório.



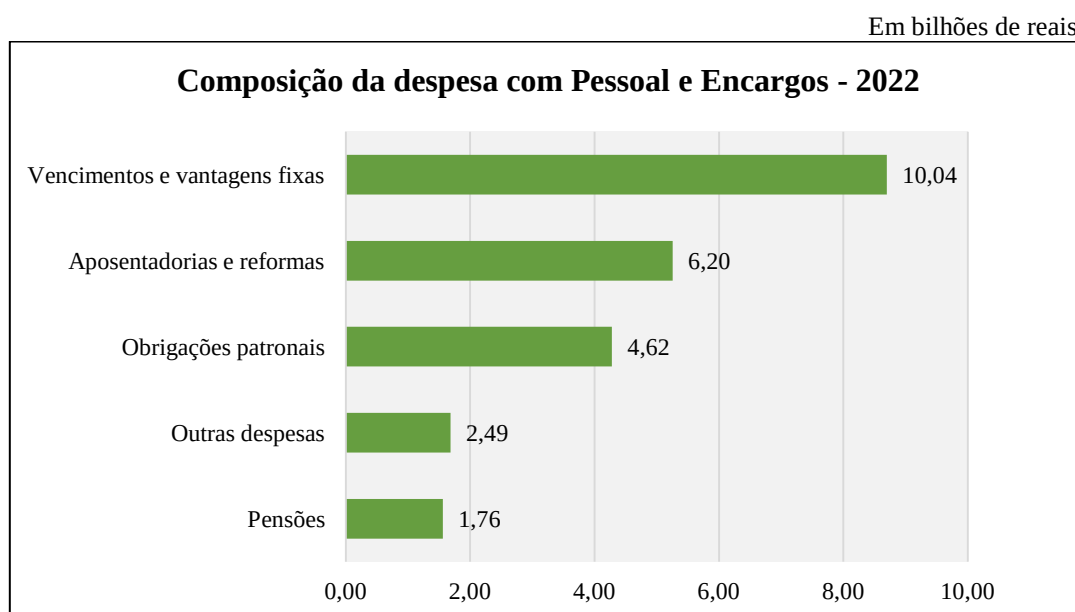
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

As despesas de pessoal classificadas na função *Encargos Especiais* foram decorrentes, em quase sua totalidade, dos gastos destinados a cobrir o déficit previdenciário.

O gráfico a seguir demonstra a composição das despesas totais com pessoal e encargos sociais em 2022, por elemento de despesa, destacando a participação dos Vencimentos e Vantagens Fixas, Aposentadorias e Reformas, Pensões, Obrigações Patronais e outras despesas com pessoal.



Fonte: Balanço Geral do Estado 2022 - Quadro 04 (doc 02, p. 42 - 51)

Nota: As obrigações patronais incluem os valores com RPPS (FUNAFIN). As Despesas de Exercícios Anteriores de todos os elementos de despesa estão incluídas no item “Outras” deste gráfico.

Com base nos dados trazidos no Quadro 04 do Balanço Geral do Estado, tem-se que o valor mais representativo refere-se às despesas com Vencimentos e Vantagens Fixas, que correspondeu a 39,97% da despesa com pessoal.

Os gastos com inativos estão contabilizados no elemento de despesa “Aposentadorias e Reformas” que representou 24,70% da despesa total com pessoal. Os gastos com Pensionistas representaram, por sua vez, 7,01% do total. As demais despesas com pessoal, cujo total foi de R\$ 2.493.213.834,59, representaram 9,92% da despesa total. Dentre estas destacam-se: os gastos com *Contratação por Tempo Determinado*, no valor de R\$ 1.511.984.287,45, correspondente a 60,64% dessas despesas.

A despesa com obrigações patronais foi de R\$ 4,62 bilhões, representando 18,40% do total da despesa com pessoal e encargos contabilizada pelo estado, sendo a maior parte direcionada ao FUNAFIN. Reforça-se que tanto o percentual quanto o valor estão superdimensionados em razão da contabilização como despesa orçamentária dos recursos para cobertura de insuficiência financeira do sistema estadual de previdência,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

que no estado é intitulada como “DOE”. Excluindo o valor da DOE (R\$ 2,70 bilhões) a despesa com obrigações patronais reduz para R\$ 4,62 bilhões sendo 7,66% da despesa com pessoal e encargos.

Juros da Dívida

A participação do grupo 2 - *Juros da Dívida* na despesa total alcançou 1,37%, no exercício em análise, atingindo o valor de R\$ 705.506.180,88. Desse total, R\$ 664.301.587,70 corresponderam a juros da dívida interna e R\$ 41.204.593,18 da dívida externa.

Ressalta-se que as dívidas interna e externa são objeto de detalhamento em capítulo próprio deste relatório intitulado “Gestão Financeira e Patrimonial”, tópico “Dívida Consolidada”.

Outras Despesas Correntes

O valor total liquidado no grupo 3 - *Outras Despesas Correntes* foi de aproximadamente R\$ 20,55 bilhões.

As transferências mais significantes foram decorrentes das transferências aos municípios no valor de R\$ 6,40 bilhões, assim como das transferências a instituições privadas sem fins lucrativos no valor de R\$ 1,96 bilhão.

Da despesa total deste grupo, 87,78% foram gastos nas seguintes funções de governo: ***Saúde*** (R\$ 6.621.132.979,20), ***Encargos Especiais*** (R\$ 6.520.474.069,26), ***Educação*** (R\$ 2.563.952.360,03), ***Segurança Pública*** (R\$ 722.932.303,45), ***Direitos da Cidadania*** (R\$ 551.698.002,09), ***Judiciária*** (R\$ 544.942.450,37), e ***Administração*** (R\$ 518.696.370,94).

Despesa de Capital

São classificadas como despesas de capital: *Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida*.

O valor total liquidado no Grupo 4 - *Investimentos*, em 2022, constante do orçamento fiscal, foi de R\$ 3.043.353.412,04. Deste montante, 90,26% foi proveniente das seguintes fontes de recursos:

- 0101-Recursos Ordinários - Adm. Direta (R\$ 1.505.450.492,37);
- 0140-Recursos de Operações de Crédito - Multissetoriais (R\$ 864.983.848,09).
- 0119-Recursos Decorr. da Oper. da Conta Única para Projetos de Resp.Social e Modern.Administrativa-FRSMA - Adm. Direta (R\$ 267.282.944,22);
- 0102-Recursos de Convênio a Fundo Perdido - Adm. Direta (R\$ 109.164.509,85);



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Em relação às *Inversões Financeiras* (grupo 5), o montante das despesas deste grupo alcançou R\$ 880.601.318,47 em 2022, assim distribuídos:

Em R\$			
Modalidade da aplicação	Descrição das Inversões Financeiras	Valor	%
67 - Execução de contrato de parceria público-privada - PPP	45678301 - PPP - Aquisição de bens reversíveis e outras despesas	2.923.526,92	0,33
	45679283 - Despesas de exercícios anteriores	843.836,28	0,10
90 - Aplicações diretas	45906548 - Constituição ou aumento de capital de SUAPE	381.473.211,02	43,32
	45906563 - Constituição ou aumento de capital da COMPESA	448.099.717,99	50,89
	45906565 - Constituição ou aumento de capital do Porto do Recife S/A	38.659.740,97	4,39
	45906601 - Empréstimos concedidos	4.974.262,26	0,56
91 - Aplicação direta decorrente de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal	45916568 - Constituição ou aumento de capital da PERPART – Pernambuco Participação e Investimentos S/A	3.627.023,03	0,41
Total		880.601.318,47	100,00

Fonte: e-Fisco 2022 (Execução Orçamentária Consolidada).

Vê-se na tabela acima que a maior parte do volume de inversões financeiras foi destinada ao aumento de capital de SUAPE e COMPESA.

Verificou-se no sistema e-Fisco que o valor total de R\$ 3.627.023,03 liquidado pela UG 170101 Secretaria da Casa Civil em favor da PERPART, referente às 2022NE000032 e 2024NE000034, foi classificado como inversões financeiras, no elemento de despesa 4.5.91.65.68. No entanto, as notas de liquidações transparecem que a situação comportou uma simples transferência financeira da Casa Civil para a PERPART. Da forma efetuada as contas do estado contemplam dois registros de despesa e um incidental de receita orçamentária para uma mesma finalidade.

Como esta movimentação repete-se ano a ano, sendo a PERPART integrante do orçamento fiscal do estado, o recomendável é que a própria PERPART disponha de dotação orçamentária para amortização de suas dívidas sem que tal fato requeira novas dotações em outras UGs de inversões financeiras, o que entendemos deveria estar restrito a entidades não integrantes do orçamento fiscal do estado, a exemplo da COMPESA, SUAPE e Porto do Recife.

A única classificação orçamentária necessária é aquela realizada pela UG 420801- PERPART, na ocasião do pagamento da dívida (4.6.90.XX, se amortização, ou 3.2.90.XX, se juros). O procedimento de empenhar na modalidade de aplicação “91” deve limitar-se a fatos nos quais há prestação de serviços ou fornecimento de bens por uma unidade gestora estadual a outra, e não em casos de mero repasse financeiro.

Por fim, as despesas do grupo 6 - *Amortização da Dívida*, chegaram a R\$ 1.113.294.793,36, em 2022, sendo estes:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

- R\$ 484,51 milhões referente a amortização da dívida interna contratual;
- R\$ 537,64 milhões referente a amortização da dívida externa contratual;
- R\$ 80,44 milhões referente a amortização da dívida interna contratual refinanciada; e
- R\$ 10,69 milhões referente a amortização de parcelamentos previdenciários e não previdenciários.

Ressalta-se que as dívidas contratuais interna e externa são objeto de detalhamento em capítulo próprio deste relatório intitulado “Gestão Financeira e Patrimonial”, tópico “Dívida Fundada”.

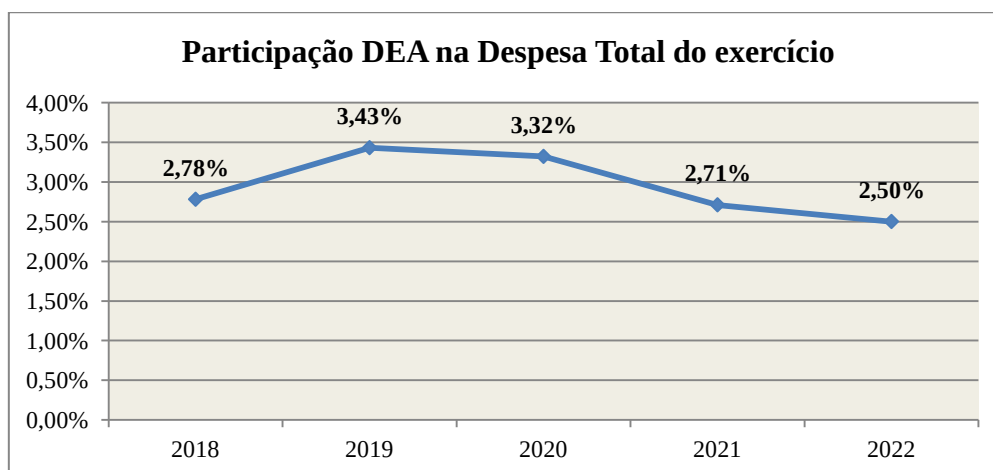
Despesas de Exercícios Anteriores - DEA

Em 2022, as Despesas de Exercícios Anteriores - DEAs somaram R\$ 1.288.201.504,80. Em relação ao exercício anterior houve um aumento de R\$.133.653.949,72. Na tabela a seguir demonstramos os valores de 2021 e 2022 distribuídos por grupo de despesa.

Em R\$		
DEA	Valor 2022	Valor 2021
Pessoal e Encargos Sociais	123.130.236,03	177.019.506,13
Outras Despesas Correntes	1.111.220.998,46	934.056.618,57
Investimentos	53.006.434,03	41.307.090,93
Inversões Financeiras	843.836,28	2.164.339,45
TOTAL	1.288.201.504,80	1.154.547.555,08

Fonte: e-Fisco 2021 e 2022/Relatório Execução Orçamentária Consolidada

Destaca-se que, por definição da Lei 4.320/64, as despesas de exercícios anteriores são as que não foram processadas na época própria, Restos a Pagar com prescrição interrompida e compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício. Ao longo dos últimos quatro exercícios, a participação da DEA na despesa total se comportou conforme demonstrado no gráfico a seguir:



Fonte: e-Fisco 2018-2022



Observa-se no gráfico que a participação das Despesas de Exercícios Anteriores na Despesa Total do exercício teve um comportamento ora decrescente ora crescente. No ano de 2018, a participação da DEA na despesa total foi de 2,78%, e no ano seguinte houve um aumento, ficando em 3,43% da despesa total. Nos anos seguintes a participação da despesa decresceu até que em 2022 atingiu 2,50% da despesa total.

3.3 Impropriedade técnica no registro orçamentário dos recursos necessários à cobertura do déficit previdenciário (empenhamento da DOE)

Como mencionado no item 3.1.3.1, o estado permaneceu atribuindo em 2022 classificação de despesa orçamentária aos repasses efetuados pelas suas unidades orçamentárias ao FUNAFIN caracterizados pela diferença entre o que estas recolhem de contribuição previdenciária (própria e de seus servidores) e o valor suficiente ao pagamento da sua folha de inativos e pensionistas. Essa metodologia, suportada na redação aplicada ao inciso XV do art. 4º da Lei Complementar estadual nº 28/2000, somente foi alterada ao final de 2022, com vigência inicial programada para o exercício de 2023, por ocasião da Lei Complementar estadual nº 511, de 13/12/2022, após a eclosão da Lei Complementar federal nº 178/2021, que fez inserir o § 3º do art. 19 da Lei Complementar federal nº 101/2000.

3.3.1 A impropriedade técnica orçamentária (com efeitos ainda no exercício)

A nova redação aplicada ao inciso XV do art. 4º da Lei Complementar estadual nº 28/2000, a partir da Lei Complementar estadual nº 511/2022, adequa a metodologia de contabilização dos recursos para cobertura de insuficiências financeiras do estado às diretrizes nacionais pacificadas pela Secretaria do Tesouro Nacional. Em consequência, a quantificação do orçamento fiscal estadual passará, a partir de 2023, a ilustrar o tamanho efetivo do orçamento do estado. A nova metodologia de contabilização já foi empregada pelo estado às contas do Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado de Pernambuco – SPSMPE mesmo antes da adequação legislativa, sendo estendida agora às contas do FUNAFIN.

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.

A Nota Técnica nº 633/2011 CCONF/SUBSECVI/STN assim expõe:

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



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

O dispositivo acima já vinha sendo reiterado sucessivas vezes pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN em seu Manual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP. O referido Manual, aplicável ao exercício de 2022 (Portaria Conjunta STN/SOF nº 117, de 28/10/2021), assim pontua quanto ao tema:

“4.5.5.3. Aporte para Cobertura de Déficit Financeiro – Fundo em Repartição e Fundo em Capitalização:

A figura do aporte para cobertura de déficit financeiro provém da previsão do § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717/1998, o qual determina a responsabilidade dos entes públicos pela cobertura dos mesmos [...]

Todavia, ressalte-se que para cobertura de déficit financeiro não há execução orçamentária pela transferência de recursos do ente ao RPPS. Isso se deve ao fato de que, como o RPPS é o responsável primário pelo atendimento das despesas previdenciárias em comento e integra o OFSS do seu ente, este sendo o responsável último por tais despesas, não há necessidade de se determinar que o ente realize o registro das despesas orçamentárias a serem honradas por desequilíbrio financeiro, tendo em vista que o próprio RPPS já terá providenciado a contabilização desse gasto, assim, ocorre apenas uma descentralização financeira. Caso o ente contabilizasse o referido gasto, haveria uma duplicidade de registros orçamentários.

Idênticas menções já vinham sido efetuadas no Manual de Demonstrativos Fiscal, expedido e revisado anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Por fim, a Lei Complementar federal nº 178/2021, ao introduzir o § 3º ao art. 19 da Lei Complementar federal nº 101/2000, transpareceu fechar quaisquer alternativas de aplicação orçamentária aos recursos para cobertura de insuficiências financeiras, a nomenclaturas alternativas, como ocorria em Pernambuco. A referida nova norma assim disciplinou:

Lei Complementar federal nº 101/2000.

Art. 19.

[...]

§3º. Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, é vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência.” (redação conferida pela LC 178, de 13/01/2021).

Diante disso, o estado procedeu à adequação da legislação estadual com vistas a finalmente poder deixar de aplicar processamento orçamentário às quantias usadas para cobertura do déficit financeiro do FUNAFIN. Tal adequação foi operada tão somente com a substituição do termo “Dotação Orçamentária Específica” pelo de “Cobertura para Déficit Financeiros” no inciso XV do art. 4º da Lei Complementar estadual, que originariamente assim, expunha:

Lei Complementar estadual nº 28/2000.

Art. 4º Para fins do disposto nesta Lei Complementar, entender-se-á como:

[...]

XV - Dotação Orçamentária Específica: quantias oriundas de recursos orçamentários para a complementação das receitas do FUNAFIN, necessárias



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

ao pagamento dos benefícios de inativos e pensionistas, a serem repassadas àquele Fundo pelos poderes e órgãos autônomos do Estado, autarquias e fundações públicas estaduais, relativamente aos beneficiários deles originários. (redação original)

A nova redação mantém o conceito acima aplicado, atribuindo-o agora a “Cobertura para Insuficiências Financeiras”, como abaixo demonstrado:

Lei Complementar estadual nº 28/2000.

Art. 4º Para fins do disposto nesta Lei Complementar, entender-se-á como:
[...]

XV – Cobertura para Insuficiências Financeiras: quantias oriundas de repasses financeiros para a complementação das receitas próprias dos Fundos Previdenciários, necessárias ao pagamento dos benefícios de inativos e de pensionistas, a serem repassadas àqueles Fundos pelos poderes e órgãos autônomos do Estado, autarquias e fundações públicas estaduais, relativamente aos beneficiários deles originários (redação conferida pela Lei Complementar estadual nº 511, de 13/12/2022).

A modificação acima começou a operar efeitos a partir de janeiro/2023, vez que já são verificados lançamentos extraorçamentários desde tal competência para indicação da movimentação interna de recursos necessários à cobertura do déficit financeiro do FUNAFIN, a exemplo da Ordem Bancária 2023OB000149 da UG 150102, que movimentou de forma extraorçamentária, os valores do estado para a cobertura do déficit do FUNAFIN que até dez/2022 eram dotados de processamento orçamentário. Os reflexos da nova metodologia são visualizados na conta contábil 3.5.1.3.2.01.01, a qual informa variações patrimoniais diminutivas **independentes da execução orçamentária**.

3.3.2 O efeito de distorção nas contas do estado no exercício sob análise

Apesar da adequação legislativa estadual comentada anteriormente, operada pela Lei Complementar estadual nº 511/2022, os efeitos da execução orçamentária da DOE ainda ocorreram em 2022.

Verificou-se que o registro de despesas de contribuições patronais complementares (que são a execução orçamentária da DOE), pelas diversas UGs do estado, alcançou no exercício o total de R\$ 2.699.516.080,24. Esse registro de despesa orçamentária foi acompanhado de registro em receitas orçamentárias compensatórias, na UG 590101, no valor de R\$ 2.713.039.227,15, divergência essa havida na diferença de regimes aplicados às receitas e despesas públicas.

Em termos contábeis, portanto, o Estado ainda culminou reconhecendo em 2022 um montante a maior, tanto em suas receitas orçamentárias totais quanto em suas despesas orçamentárias totais (R\$ 2,70 bilhões a mais para as despesas e R\$ 2,71 bilhões a mais para as receitas) quando cotejado com o procedimento contábil recomendado pela STN.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Quando é assim verificado, tem-se que os valores de execução orçamentária da receita e da despesa estadual em 2022 são passíveis de ajustes a menor nos valores acima ilustrados.

Assim, diante do total das receitas e despesas orçamentárias informadas pelo Estado de Pernambuco em 2022 (R\$ 51,40 bilhões para receitas e R\$ 51,43 bilhões para despesas, recomendável fazer os seguintes ajustes advindos do expurgo dos valores da DOE, cuja aplicação já se sabe encerrar no referido exercício;

Em R\$

Totais	Receitas Orçamentárias	Despesas Orçamentárias
Total contabilizado (incluída a DOE e seu efeito reflexo nas receitas)	51.402.332.982,04	51.429.919.919,53
DOE (ou seu efeito entre receitas)	2.713.039.227,15	2.699.516.080,24
Total depurado	48.689.293.754,89	48.730.403.839,29

Fonte: e-Fisco.

O ajuste acima, que já possuía utilidade para consideração em consolidação de contas nacionais, será também necessário para fins comparativos com a execução orçamentária de 2023, primeiro ano no qual não haverá mais a execução orçamentária da DOE no estado.

A distorção nas contas de 2022 atinge, assim, os totais de receita e de despesa orçamentária veiculadas no Balanço Orçamentário e Financeiro, havendo também algumas implicações qualitativas na Demonstração de Variações Patrimoniais e no total bruto de despesas com pessoal (não avançando sobre o total líquido, em razão do uso de valor idêntico entre as deduções).

3.4 Aplicação de recursos vinculados

As receitas de impostos são as únicas que o governo pode aplicar de forma discricionária, ressalvadas as excetuadas pela Constituição Federal de 1988, que vincula parcela dos impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e às Ações de Saúde. Todas as demais receitas estão vinculadas a determinadas finalidades estabelecidas em suas leis de criação, ou no caso dos convênios, aos seus termos, e no caso das operações de crédito ao objeto contratado.

A verificação da aplicação dos recursos de impostos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, bem como os destinados às ações e serviços públicos de saúde encontram-se inseridos nos Capítulos 6 - Educação e 7 - Saúde, respectivamente, do presente relatório.

Abaixo são oferecidos comentários sobre a aplicação de recursos vinculados ao FECEP, as decorrentes da arrecadação da CIDE e outras que mereceram registro em 2022.



3.4.1 Aplicação dos recursos do Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza – FECEP

A Lei Estadual nº 12.523 de 30 de dezembro de 2003 instituiu o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECEP, 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.

De acordo com o art. 2º, § 1º, I da referida lei os recursos do FECEP devem ser 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;
- Em segurança hídrica através de abastecimento de água em áreas difusas para a população da zona rural, carro-pipa, infraestrutura 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;
- Em segurança educacional, através de alfabetização e convivência com o Semi-Árido, defesa sanitária;
- Em ações, projetos ou programas de combate à pobreza definidos no Plano Plurianual do Estado; e
- **Nas funções orçamentárias Educação, Saúde e Assistência Social** (grifo nosso).

A aplicação dos recursos do FECEP nas funções orçamentárias Educação, Saúde e Assistência Social foi incluída por meio do art. 1º da Lei Estadual nº 15.922, de 11 de novembro de 2016. No entanto, esta inclusão deve ser interpretada em consonância com o art. 1º da lei de criação do referido fundo.

O Balanço Geral do Estado trouxe nas páginas 339 e 340 o demonstrativo da aplicação de recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECEP.

No Estado de Pernambuco, a identificação, na execução orçamentária, dos recursos aplicados oriundos do FECEP, até o exercício de 2022 foi feita pela fonte específica de recursos 0116.

Arrecadação dos recursos do FECEP

Em 2022, os recursos apropriados como receita do FECEP totalizaram R\$ 544.965.295,35. Praticamente a totalidade dos recursos teve como fonte a arrecadação do ICMS no valor de R\$ 540.981.817,25. O valor restante de R\$ 3.983.478,10 é proveniente de Receita Patrimonial e Outras Receitas Correntes. Quando comparado com o ano anterior, verifica-se um aumento na receita de R\$ 82.866.218,38.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Aplicação dos recursos do FECEP

A despesa autorizada na fonte 0116, incluídas as alterações orçamentárias, foi de R\$ 544.088.718,33, tendo sido empenhado o montante de R\$ 488.128.299,46 representando 89,71% do total autorizado.

Em 2022, dos R\$ 488,13 milhões de recursos do FECEP aplicados por diversos órgãos da administração estadual, destacam-se as seguintes ações/projetos, tendo em vista os valores envolvidos:

Em R\$	
Ação/Projeto	Valor Empenhado
SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE (I)	379.842.263,87
2393 - Garantia de oferta de procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar – rede própria sob gestão estadual	271.274.913,15
3126 - Aquisição de medicamentos e insumos farmacêuticos	82.148.830,54
2396 - Garantia da oferta de procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar – transferências a Consórcios, hospitais de ensino, municípios e União	12.874.385,98
4553 - Construção, Ampliação, Reforma e Equipagem de Unidades de Saúde	10.315.859,02
4405 – Gestão das atividades do Fundo Estadual de Saúde – FES-PE -Sede	1.547.758,10
1478 - Manutenção de Ações de Vigilância das Arboviroses e Assistência e Monitoramento dos casos notificados como síndrome congênita do Zica vírus	1.153.999,99
2403 – Desenvolvimento do Projeto Boa Visão	519.605,09
4217 - Qualificação da Atenção Primária	6.912,00
Ação/Projeto	Valor Empenhado
DIVERSOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL (II)	108.286.035,59
4094 – Chapéu de Palha – Ampliação e Qualificação do Atendimento aos Trabalhadores no Período da Entressafra	29.409.112,30
4305 – Operacionalização do Programa ATITUDE	19.052.397,40
4145 – Fomento à Atividade Agropecuária e ao Fortalecimento da Agricultura Familiar (PEAAF), da Agroecologia e da Produção Orgânica - SDA	13.173.418,95
3607 – Gestão e Apoio Operacional às Unidades de Abastecimento e Comercialização de Produtos Agropecuários	8.813.181,12
2938 – Coordenação e Apoio ao Programa Chapéu de Palha	5.099.264,74
4055 – Ampliação da Infraestrutura Hídrica no Meio Rural	4.433.869,15
3258 – Fomento à Atividade Agropecuária e ao Fortalecimento da Agricultura Familiar (PEAAF), da Agroecologia e da Produção Orgânica - IPA	4.414.799,25
2593 – Concessão e Cofinanciamento de Benefícios Eventuais	3.966.600,00
4074 – Ampliação do Acesso à Água para Famílias do Meio Rural	3.961.772,87
2579 – Operacionalização dos Serviços da Proteção Social Básica	2.370.000,00
2581 – Operacionalização dos Serviços de Proteção Social Especial	1.843.500,00
4078 – Desenvolvimento de Ações Territoriais, Setoriais e Especiais de Qualificação Profissional	1.659.903,53
Outras Ações	10.088.216,28
Total (I + II)	488.128.299,46

Fonte: e-Fisco 2022/Relatório Execução Orçamentária Consolidada da fonte de recursos 0116



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Os recursos do FECEP foram aplicados em “outras despesas correntes” e “investimentos”, não tendo sido utilizados no pagamento de pessoal e encargos sociais, como vedados na norma legal.

Do total aplicado de R\$ 488.128.299,46, a quantia de R\$ 379.842.263,87 foi utilizada em ações/programas da área de saúde, e R\$ 19.052.397,40 no Programa ATITUDE de combate às drogas. Juntos, esses montantes representaram 81,72% do total aplicado.

A aplicação em ações/programas da área de saúde teve início no exercício de 2017, devido à inclusão na Lei do FECEP da possibilidade de utilização dos recursos deste fundo nas funções orçamentárias *Educação, Saúde e Assistência Social*. Já a aplicação dos recursos do FECEP no Programa Estadual de Enfrentamento ao Crack e Outras Drogas é anterior à alteração da Lei.

Deve-se atentar que a aplicação dos recursos deste fundo naquelas funções deve manter, necessariamente, relação com o objetivo do fundo, qual seja: **destinar recursos para programas de relevante interesse social, voltados para o combate à pobreza no Estado de Pernambuco.**

Observa-se que os valores aplicados em saúde com recursos deste fundo foram direcionados, em sua maioria, para procedimento hospitalar e ambulatorial oferecidos à população pelo Sistema Único de Saúde (SUS), despesas estas de caráter universal e não destinadas especificamente ao combate à pobreza.

Destaca-se que as ações de combate à pobreza já previstas na Lei do FECEP como a oferta de alimentação, água potável, incentivo a agricultura familiar, melhores condições habitacionais, saneamento, contribui para evitar problemas de saúde na população carente, e conseqüentemente diminuir a demanda nos hospitais públicos e nas unidades de saúde do estado.

Quanto às ações de assistência social oferecidas pelo estado aos usuários de drogas é indiscutível a sua importância, no entanto, deve-se atentar para não utilização dos recursos do FECEP para este fim, tendo em vista que esses recursos se destinam ao combate à pobreza. Convém utilizar os recursos do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS, criado pela Lei nº 11.297/1995 que em seu art. 4º, VI prevê a utilização dos recursos deste fundo em ações de assistência social, conforme abaixo transcrevemos.

Art. 4º Os recursos do FEAS serão aplicados em:
[...]

VI - execução de serviços, programas, projetos e ações de assistência social, pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS, mediante celebração de convênios, contratos, acordos ou ajustes com o Poder Público, garantido financiamento integral, nos limites da capacidade instalada, aos beneficiários abrangidos pela Lei Federal nº 8.742, de 1993, observando-se as disponibilidades orçamentárias. (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 14.544, de 21 de dezembro de 2011)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

A alteração ocorrida na Lei Estadual nº 12.523/03 (Lei do FECEP), trazida pela Lei nº 15.922/16, ao qual possibilitou que os recursos do FECEP fossem aplicados nas funções orçamentárias “educação”, “saúde” e “assistência social”, necessariamente tem que estar vinculada ao objetivo do referido fundo presente no art. 1º da sua lei de criação.

Art. 1º Fica instituído, a partir de 01 de janeiro de 2004, o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECEP, conforme disposto no art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, com o objetivo de captar, gerir e destinar recursos para **programas de relevante interesse social, voltados para o combate à pobreza no Estado de Pernambuco.**

Por fim, mantemos o entendimento de que não cabe a utilização dos recursos do fundo de forma generalizada em ações de saúde, educação e assistência social sem consonância com o art. 1º acima transcrito. Nesse contexto, em 2022, apenas 22,37% dos recursos do FECEP foram destinados para ações diretamente relacionadas ao combate à pobreza.

3.4.2 Aplicação dos recursos da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico – CIDE

O Balanço Geral do Estado trouxe, em sua página 341, Quadro 37, o demonstrativo da aplicação de recursos oriundos da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível – CIDE.

No Estado de Pernambuco, a identificação, na execução orçamentária, dos recursos aplicados oriundos da CIDE, até o exercício de 2022 foi feita pela fonte específica de recursos 0118.

Receitas da CIDE

No exercício de 2022, foram contabilizados pelo estado R\$ 25.410.811,18 a título de receitas da fonte 0118 (recursos da CIDE), sendo R\$ 24.282.697,10 advindos de repasses da União como cota-parte da contribuição da intervenção sobre o domínio econômico – CIDE e R\$ 1.128.114,08 auferidos como rendimentos pela aplicação desses recursos no mercado financeiro. Adicionalmente a esses recursos somou-se o valor do cancelamento de restos a pagar no exercício, da fonte CIDE, no valor de R\$ 6.736,75, perfazendo o total de R\$ 25.417.547,93. O saldo acumulado CIDE em 01/01/2022 estava negativo em R\$ 16.237.408,16, e, com o valor recebido ao longo do exercício de 2022, o saldo disponível para aplicação no exercício alcançou o valor de em R\$ 9.180.139,77.

A título ilustrativo, segue quadro contendo os valores transferidos pela União provenientes da CIDE nos últimos cinco anos.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.tc.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Em R\$

Valores transferidos pela União – CIDE Combustíveis (valores correntes)				
2018	2019	2020	2021	2022
48.171.174,14	29.197.825,43	24.295.142,14	15.369.407,74	24.282.697,10

Fonte: Balanços Gerais do Estado 2018-2022

Aplicações

Em termos orçamentários, as despesas realizadas com recursos da CIDE ficaram a cargo do Departamento de Estradas de Rodagem de Pernambuco – DER-PE e dos Encargos Gerais do Estado – Recursos sob Supervisão da Secretaria da Fazenda, perfazendo um total de R\$ 26.288.577,78. As aplicações foram as seguintes:

Em R\$

Ação/Projeto		Valor empenhado
DER-PE		
4096	Conservação da Malha Viária do Estado	20.035.787,51
Encargos Gerais do Estado – Recursos sob Supervisão da Secretaria da Fazenda		
0777	Distribuição de Recursos de Origem Tributária aos Municípios	6.070.670,19
0153	Encargos com o PASEP	182.120,08
TOTAL (Aplicações da CIDE)		26.288.577,78

Fonte: BGE 2022 - Quadro 37, p. 341.

Diante dos valores da CIDE aplicados no exercício de 2022, e considerando o total disponível para aplicação R\$ 9.180.139,77, a disponibilidade dos recursos nesta fonte (fonte 0118), ao final do exercício em análise, ficou negativa em R\$ 17.108.438,01.

A existência de fonte negativa dos recursos da CIDE denota falta de controle na contabilização das despesas financiadas com recursos dessa fonte. Se há existência de despesas maiores que o ingresso de recursos na fonte CIDE (em 2022 houve R\$ 25.417.547,93 de ingressos e despesas liquidadas no valor de R\$ 26.288.577,78) e se não há saldo financeiro de anos anteriores na referida fonte para fazer face ao excedente de despesas frente aos ingressos de recursos da CIDE, conclui-se que houve utilização de disponibilidade de recursos de fonte diversa para financiar estes gastos, ocasionando distorções nos saldos das disponibilidades das fontes envolvidas.

Registra-se que cabe ao Ministério dos Transportes a verificação anual do cumprimento pelos estados federativos dos Programas de Trabalho por eles apresentados para cada exercício.



3.4.3 Aplicação de recursos em ações de fomento de atividades científicas e tecnológicas e combate à seca

Os dispositivos da Constituição Estadual, constantes dos artigos 203 e 249, visam assegurar dotações mínimas para as ações de fomento de atividades científicas e tecnológicas, bem como para ações de execução e manutenção de obras de combate às secas, respectivamente. A seguir, transcrevemos o art. 203, § 4º, que define um percentual mínimo de dotação anual para ações de fomento de atividades científicas e tecnológicas.

Art. 203. O Estado promoverá o desenvolvimento científico e tecnológico, incentivando a formação de recursos humanos, a pesquisa básica e aplicada, a autonomia e a capacitação tecnológicas, a difusão de conhecimentos, tendo em vista o bem-estar da população e o progresso das ciências.

...

§ 4º Com a finalidade de prover os meios necessários ao fomento de atividades científicas e tecnológicas, o Governo do Estado consignará à Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco ou à entidade que venha a substituí-la, uma dotação anual em valor equivalente a, **no mínimo, cinco décimos por cento da receita de impostos, excluídas as respectivas transferências de impostos a Municípios.** (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 38, de 16 de dezembro de 2013)

Observa-se, então, que a dotação destinada ao fomento de atividades científicas e tecnológicas será consignada à Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (FACEPE) ou à entidade que venha a substituí-la e será de, no mínimo, cinco décimos por cento da receita de impostos, excluídas as respectivas transferências de impostos aos Municípios.

Em relação às ações de execução e manutenção de obras de combate às secas, o art. 249 da Constituição Estadual dispõe: “O Estado fica obrigado a destinar, anualmente, **cinco por cento do seu orçamento** à execução e manutenção de obras de combate às secas”.

O Governo do Estado de Pernambuco publica, anualmente, no Balanço Geral do Estado o demonstrativo da aplicação dos recursos destinados ao fomento de atividades científicas e tecnológicas, e o demonstrativo da aplicação dos recursos destinados à execução e manutenção de obras de combate às secas.

A seguir, será feita uma análise comparativa das informações constantes nesses demonstrativos em relação ao que dispõe os artigos 203 e 249 da Constituição Estadual, bem como os valores aplicados pelo estado.

Aplicação de recursos destinados ao fomento das atividades científicas e tecnológicas

Analisando o Quadro 33 do Balanço Geral do Estado (doc. 02, p. 336), observa-se que foi aplicado à quantia de R\$ 95.512.984,53 em ações relacionadas ao fomento das atividades científicas e tecnológicas, no ano de 2022. Os recursos aplicados



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

foram executados pela UG 610201 – Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia (FACEPE).

Registra-se que a base de cálculo para apuração do percentual aplicado em atividades científicas e tecnológicas sofreu uma redução de 30% em função da desvinculação de receitas previstas na Emenda Constitucional Federal nº 93/2016 art. 76-A. A base de cálculo é proveniente da receita de impostos, que em 2022 alcançou o valor de R\$ 25.911.289.322,95, deduzidas as transferências aos municípios, que no referido exercício foi de R\$ 6.135.659.968,90. Desta forma, a base de cálculo chegou a R\$ 19.775.629.354,05. Com a redução de 30%, em função da desvinculação de receitas mencionada anteriormente, a base de cálculo passou a ser de R\$ 13.842.940.547,84.

Em consulta ao sistema e-Fisco 2022, verificou-se que foi destinada à FACEPE (UG 610200) a dotação orçamentária no valor de R\$ 101.053.960,00. Esse valor corresponde a 0,73% da base de cálculo reduzida em função da EC Federal nº 93/2016 (R\$ 13.842.940.547,84), portanto, o percentual de dotação foi superior aos 0,5% que determina o parágrafo 4º do art. 203 da Constituição Estadual.

Aplicação de recursos destinados à execução e manutenção de obras de combate às secas

Analisando o Quadro 34 do Balanço Geral do Estado (doc. 02, p. 337), observa-se que, em 2022, foi aplicada a quantia de R\$ 261.880.331,46 em ações de combate à seca:

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DESTINADOS À EXECUÇÃO E MANUTENÇÃO DE OBRAS DE COMBATE ÀS SECAS

Em R\$	
Unidade Executora	Valor Aplicado
<u>Secretaria de Infraestrutura e Recursos Hídricos</u>	<u>173.243.741,98</u>
Gerenciamento do Programa de Ampliação do Acesso à Água e Esgotamento Sanitário	24.960.070,90
Desenvolvimento de Ações de Infraestrutura Hídrica na Área de Atuação da Secretaria Executiva de Recursos Hídricos	1.093.193,26
Inversões em Participação Societária da Compesa – Água para Todos – Ampliação da Oferta, Cobertura dos Serviços de Abastecimento e Redução do Racionamento de Água.	147.190.477,82
<u>Secretaria de Desenvolvimento Agrário</u>	<u>70.144.697,27</u>
Ampliação da Infraestrutura Hídrica no Meio Rural	70.144.697,27
<u>Instituto Agrônômico de Pernambuco - IPA</u>	<u>18.491.892,21</u>
Ampliação do Acesso à Água para Famílias do Meio Rural	18.491.892,21
TOTAL	261.880.331,46

Fonte: Balanço Geral do Estado - Quadro 34 (doc. 02, p. 337)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Ocorre que a redação trazida pelo art. 249 da Constituição Estadual estabelece que o estado fica obrigado a destinar cinco por cento do seu *orçamento* à execução e manutenção de obras de combate às secas, sem veicular qualquer ressalva.

De acordo com a LOA 2022, o orçamento previsto para o exercício financeiro de 2022 foi de R\$ 45.423.156.700,00, o que, a rigor, requisitaria do estado a aplicação do montante de R\$ 2.271.157.835,00 **na execução e manutenção de obras de combate às secas**. Como demonstrado acima foi aplicado o total de R\$.261.880331,46.

De sua parte, ao levantar o demonstrativo em análise, o estado utilizou o valor da receita arrecada em 2022 provenientes das fontes Tesouro, no valor de R\$.48.915.435.997,93, aplicando deduções que totalizaram R\$ 46.025.551.518,43, o que reduziu a base de cálculo para R\$ 2.889.884.479,50, fazendo com que o valor a ser aplicado fosse de R\$ 144.494.223,98.

Na defesa prévia apresentada pelo Governo do Estado em relação ao Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governo de 2017, o Governo do Estado informa que há “impossibilidades da vinculação das receitas de impostos, assim como as receitas estaduais, tais como, recursos de convênio, operação de crédito, SUS, FUNDEB, entre outras”. E acrescentou:

Ademais, a norma deve ser interpretada à luz do princípio da razoabilidade, tendo em vista que a destinação de R\$ 1,6 bi do orçamento estadual para combate às secas impossibilitaria a execução das demais políticas públicas. De todo modo, a SEPLAG irá estudar maneiras, juntamente com a Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (ALEPE), de aprimorar a redação, evitando assim, ambiguidades na interpretação.

Entendemos a razoabilidade das alegações apresentadas pelo estado. Recomendamos, todavia, ao Governo do Estado gestões no sentido de, juntamente com a ALEPE, aprimorar o texto constitucional como suscitado na defesa prévia das Contas do Governo de 2017.

3.5 Transferências constitucionais, legais e voluntárias aos municípios

Transferências constitucionais

A Constituição Federal trata nos arts. 157 a 162 da repartição das receitas tributária que são realizadas por meio de transferências constitucionais entre seus entes federados. Das receitas do Estado, as parcelas abaixo devem ser compulsoriamente entregues aos municípios.

Receita arrecadada pelo Estado	Parcela a ser transferida aos municípios
IPVA	50% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios (CF, art. 158, III)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Receita arrecadada pelo Estado	Parcela a ser transferida aos municípios
ICMS	25% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (CF, art. 158, IV)
IPI	25% do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados (CF, art. 159, II, e § 3º)
CIDE	25% do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico (CF, art. 159, III, e § 4º)

Fonte: Constituição Federal, arts. 158 e 159

Os recursos oriundos de ICMS, IPI e IPVA, por se tratarem de impostos, são transferidos pelo Estado aos municípios para sua livre aplicação (utilização não vinculada), à exceção das aplicações mínimas exigidas pela Constituição em manutenção e desenvolvimento do ensino e ações de saúde.

Já a Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico – CIDE, anteriormente mencionada, que incide sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível, deverá ter seus recursos aplicados conforme destinação definida no §1º do artigo 1º da Lei Federal nº 10.336/2001 que assim dispõe:

Art. 1º ...

§ 1º O produto da arrecadação da Cide será destinada, na forma da lei orçamentária, ao:

I - pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo;

II - financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; (Redação dada pela Lei nº 14.237, de 2021)

III - financiamento de programas de infraestrutura de transportes; e (Redação dada pela Lei nº 14.237, de 2021)

IV - financiamento do auxílio destinado a mitigar o efeito do preço do gás liquefeito de petróleo sobre o orçamento das famílias de baixa renda. (Incluído pela Lei nº 14.237, de 2021)

Os valores transferidos aos Municípios a título de transferências constitucionais, referentes ao exercício de 2022, foram os seguintes:

Em R\$

TRIBUTOS	VALOR
ICMS	5.201.863.385,31
IPVA	933.796.583,59
IPI	18.013.465,29
CIDE	6.070.670,19

Fonte: BGE - Quadro 04 (doc. 02, p. 43)



Transferências legais e voluntárias aos municípios

Além da repartição dos impostos, o Estado tem a obrigação legal (Lei Estadual nº 12.300/02, art. 2º, § 2º) de repassar aos municípios os valores correspondentes às parcelas do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS. Verificou-se que não houve arrecadação de receita na fonte 0245 correspondente a este fundo, em 2022.

O Estado publicou no quadro 94 do Balanço Geral do Estado (doc. 02, p. 502-510) a demonstração das transferências legais e voluntárias aos municípios. Estas transferências abrangem os recursos da saúde, os recursos repassados aos fundos municipais de Assistência Social, bem como as transferências do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal – FEM, dentre outras.

O FEM foi instituído pela Lei Estadual nº 14.921, de 11 de março de 2013, com alterações posteriores, com a finalidade de apoiar planos de trabalho municipais de investimento – PTMs nas áreas de infraestrutura urbana e rural, educação, saúde, segurança, desenvolvimento social, meio ambiente, sustentabilidade, defesa dos direitos da mulher e agropecuária.

A Lei Estadual nº 14.921/2013, no seu artigo 6º, dispõe que a Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG é o órgão gestor do FEM.

O Decreto Estadual nº 39.200, de 18 de março de 2013, que regulamentou a Lei do FEM, prevê no seu artigo 4º que os municípios que desejarem receber recursos do FEM devem apresentar junto à SEPLAG seus planos de trabalho municipais de investimento (PTMs).

Os recursos do FEM devem ser repassados para os municípios mediante transferências aos respectivos Fundos Municipais de Investimento conforme previsto no artigo 2º do Decreto Estadual nº 39.200/2013. Em relação ao valor a ser repassado o §3º do artigo 2º assim dispõe:

Art. 2º

§ 3º O valor máximo a ser repassado deve ser o equivalente à cota mensal do valor repassado pelo Fundo de Participação dos Municípios – FPM no exercício fiscal anterior, podendo ainda, ser acrescido de aporte de recursos de créditos orçamentários decorrentes de cotas parlamentares ao Orçamento Fiscal do Estado e dos recursos destinados para o Escritório de Projetos – SEPLAG, cuja liberação obedecerá à mesma proporção e periodicidade de que trata o § 2º (Redação alterada pelo art. 1º do Decreto Estadual nº 42.566, de 30 de dezembro de 2015).

Em 2022, o FEM repassou para 123 municípios do estado a quantia de R\$ 39.493.075,47, conforme dados presentes no quadro 94 do Balanço Geral do Estado (doc. 02, p. 502 a 504). Esse valor diz respeito ao repasse do FEM ainda dos anos de 2014 e 2015. Registra-se que não houve edições do FEM no período de 2016 a 2022.

Ainda a respeito dos repasses efetuados pelo FEM, por meio do Ofício TCE/GFPE/e-TCEPE nº 164233/2023 foram solicitadas informações adicionais à



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS

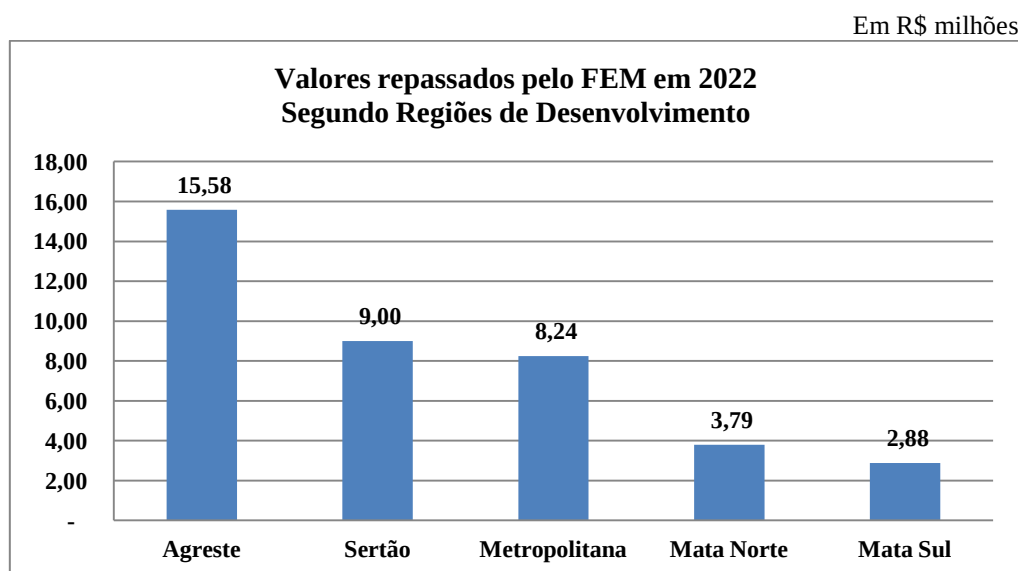


Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

SEPLAG, cuja resposta foi encaminhada por meio do documento TCE_164233_SEI38833659_GOVPE_Oficio_SEPLAG_548 (doc. 257). O referido documento informou que em 2022 foi repassado o valor de R\$ 39.507.495,66, quantia essa divergente dos dados presentes no Balanço Geral do Estado e do próprio e-Fisco.

De acordo com a resposta da SEPLAG, os valores repassados em 2022 abarcaram as Emendas Parlamentares e as edições do FEM de 2014 e 2015, sendo assim distribuídos: R\$ 14.241.993,82 referente às Emendas, R\$ 7.642.708,06 referente ao repasse do FEM 14 e R\$ 17.622.793,78 referente ao repasse do FEM 15.

Considerando os dados provenientes do Balanço Geral do Estado, o gráfico a seguir demonstra em quais regiões de desenvolvimento do Estado de Pernambuco foram investidos os valores repassados em 2022.



Fonte: BGE (p. 502 a 504).

Qualquer análise em relação aos valores apresentados no gráfico acima deve ser feita considerando o quantitativo de municípios que cada região de desenvolvimento apresenta.

O governo do Estado de Pernambuco disponibiliza na página da internet www.bde.pe.gov.br⁵ a relação dos municípios, por região de desenvolvimento.

A região da Mata Norte conta com 19 municípios e a Mata Sul, 23. A região Metropolitana compreende 15 municípios incluindo a ilha de Fernando de Noronha. A região do Sertão compreende 56 municípios sendo subdividida em: *Sertão Central* (08), *Sertão de Itaparica* (07), *Sertão do Araripe* (10), *Sertão do Moxotó* (07), *Sertão do Pajeú* (17) e *Sertão do São Francisco* (07). A região do Agreste compreende 72 municípios sendo subdividida em: *Agreste Central* (27), *Agreste Meridional* (26) e *Agreste Setentrional* (19).

⁵ http://www.bde.pe.gov.br/visualizacao/Visualizacao_formato2.aspx?codFormatacao=695&CodInformacao=798&Cod=1



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

3.6 Gastos com publicidade

O total das despesas com publicidade processadas no âmbito do Governo do Estado de Pernambuco, em 2022, por seus órgãos da administração direta e indireta está demonstrado na tabela abaixo.

**Valores referentes a despesas com publicidade da Administração Direta e Indireta
Estadual em 2022**

Em R\$

Tipo de Administração (Nº conta corrente)	Campanhas educativas na área de saúde pública (3.3.90.39.87)	Defesa e Preservação Ecológica (3.3.90.39.88)	Campanhas educativas em segurança no trânsito e prevenção da violência (3.3.90.39.89)	Divulgação Oficial (3.3.90.39.90)	Promoção do Turismo (3.3.90.39.91)	Publicidade e Propaganda Institucional (3.3.90.39.92)	Reg. e Fisc. dos Serviços Públicos Delegados (3.3.90.39.93)	Total
Direta	0,00	0,00	0,00	11.595.088,68	0,00	47.055.582,60	0,00	58.650.671,28
Indireta	625,00	0,00	0,00	8.164.095,9	4.162.225,70	104.519,13	0,00	12.431.465,73

Fonte: e-Fisco/2022

Nota: Valores liquidados, incluídos aqueles classificados como despesas de exercícios anteriores. Considerado as entidades da Administração Indireta que fazem parte do orçamento fiscal.

Na área de Publicidade, o Estado de Pernambuco se subordina a duas normas principais: a primeira, definida pela Lei Estadual nº 12.746/2005, que limita as despesas desta área a 1% da Receita Corrente Líquida no caso de órgão da Administração Direta e 1% da receita própria no caso de entidade da Administração Indireta realizadas no exercício anterior, e a segunda, definida pela Lei Federal nº 9.504/97 alterada pela Lei Federal 14.356/2022, aplicável apenas em anos com escrutínio eleitoral estadual, que limita os gastos realizados no primeiro semestre de tais anos à 6 vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito. Como 2022 compreendeu eleição estadual, seguem abaixo as duas aferições:

Aferição anual em razão da RCL

Observando a tabela anterior, vê-se que os órgãos da administração direta despenderam com publicidade, em 2020, a quantia de R\$ 58.650.671,28, e a administração indireta (dependente do tesouro estadual) a quantia de R\$ 12.431.465,73.

Os gastos com publicidade das entidades da administração indireta não dependentes foram solicitados por meio de ofício. Mais adiante serão demonstrados os valores informados por essas entidades.

A fim de verificar o cumprimento do limite para as despesas de publicidade realizadas pela Administração Pública Estadual, faz-se necessário observar os artigos 1º, 2º e 3º da Lei Estadual nº 12.746, de 14 de janeiro de 2005, que transcrevemos abaixo:

Art. 1º O montante das despesas relativas ao custeio de campanhas de publicidade promovidas, no todo ou em parte, por órgãos e entidades da administração direta e indireta estadual, bem como pelas fundações instituídas ou mantidas pelo Estado de Pernambuco, não poderá ultrapassar, em cada exercício, os seguintes limites:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

I - no caso de órgãos da administração direta, o valor correspondente a 1% (um por cento) da receita corrente líquida, nos termos do artigo 2º, IV, da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, realizada no exercício anterior;

II - no caso de entidades da administração indireta, e fundações, o valor correspondente a 1% (um por cento) da receita própria da respectiva entidade, realizada no exercício anterior, excluídas as receitas decorrentes de alienação de bens e de operações de crédito.

Art. 2º Para efeito de aplicação do disposto no artigo anterior, os valores correspondentes aos limites de realização das despesas de publicidade deverão ser atualizados monetariamente com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, calculado pela fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE.

Art. 3º Excluir-se-ão dos limites referidos no art. 1º, as despesas relativas a: (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 12.920, de 18 de novembro de 2005.)

I - publicação, legalmente obrigatória, de quaisquer atos administrativos, inclusive no Diário Oficial do Estado;

II - campanhas de publicidade que objetivem a promoção do turismo no Estado de Pernambuco, aprovadas pelo Conselho Estadual de Turismo;

III - campanhas educativas nas áreas de saúde pública, segurança do trânsito, defesa e preservação ambiental, prevenção à violência e regulação e fiscalização dos serviços públicos delegados. (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 12.920, de 18 de novembro de 2005.)

Parágrafo único. Na hipótese do inciso III, quando a despesa for realizada por entidade da Administração Indireta, com recursos do Tesouro Estadual, o valor despendido será considerado para fins do limite de que trata o inciso I, do art. 1º. (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 12.920, de 18 de novembro de 2005.)

A seguir serão demonstrados os valores gastos com publicidade da administração direta e indireta (dependente) após exclusão dos valores permitidos no art. 3º da Lei Estadual nº 12.746/2005.

Valores referentes a despesas com publicidade da administração direta e indireta estadual após exclusão permitida por lei

Após as exclusões permitidas por lei, o valor gasto com publicidade permitido corresponde às despesas realizadas a título de *Publicidade e Propaganda Institucional*. Sendo assim, a Administração Direta liquidou despesas no valor de R\$ 47.055.582,60. A Receita Corrente Líquida do ano de 2021 foi de R\$ 31.342.387.716,05.

Para os órgãos da Administração Direta, o limite corresponde a 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Considerando que a RCL/2021 atualizada⁶, conforme mandamento trazido na Lei Estadual nº 12.746/2005, foi de R\$ 33.155.482.160,65, o limite para o ano de 2022 foi de R\$ 331.554.821,61. Logo o valor de R\$ 47,06 milhões gastos com publicidade e propaganda institucional não ultrapassou o limite legal permitido.

⁶ Valores atualizados pelo IPCA-IBGE acumulado 2022 (5,7848%)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes de Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Em relação à Administração Indireta, o limite corresponde a 1% da receita própria da entidade realizada no exercício anterior, excluídas as receitas decorrentes de alienações de bens e de operações de crédito. A Administração Indireta dispendeu o valor R\$ 104.519,13 com *Publicidade e Propaganda Institucional*.

Verificou-se no sistema e-Fisco, no exercício de 2022, que sete (07) entidades da Administração Indireta dependentes do tesouro realizaram gastos com publicidade e propaganda institucional, a saber:

- Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN-PE
- Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães - EPBG
- Instituto de Recursos Humanos de Pernambuco - IRH-PE
- Fundação Universidade de Pernambuco - Pró-Reitoria Administrativa – FESP–UPE
- Escola Politécnica de Pernambuco - POLI-UPE
- Instituto Agrônômico de Pernambuco – IPA
- Instituto de Terras e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco - ITERPE

Após análise com base no sistema e-Fisco, constatou-se, em aferição ao inciso II do art. 1º da lei Estadual nº 12.746/2005, que todas as entidades da Administração Indireta que realizaram em 2022 gastos com publicidade institucional obedeceram ao limite de 1% de suas receitas próprias do ano anterior (2021).

Por fim, os quadros a seguir demonstram os valores gastos com publicidade, bem como a receita operacional das entidades da Administração Indireta não dependentes do tesouro.

Valores referentes a despesas com publicidade da Administração Indireta Estadual não dependente em 2022 (em R\$)

Tipo de Despesa	Porto do Recife	COPERGÁS	CEPE	COMPESA	LAFEPE	ADEPE	SUAPE	AGE
Divulgação Oficial	115.302,06	189.904,04	52.909,78	1.023.051,10	296.270,64	193.719,05	280.531,38	44.603,19
Publicidade e Propaganda Institucional	0,00	649.880,27	3.694,72	916.703,23	0,00	0,00	0,00	14.195,20

Fonte: Ofícios enviados pelas entidades da Administração Indireta Estadual não dependentes.

Valores referentes a despesas com publicidade da administração indireta não dependentes após exclusão permitida por lei (em R\$)

Receita Operacional/Tipo de Despesa	COPERGÁS	CEPE	COMPESA	AGE
Receita Operacional de 2021 atualizada	1.811.798.505,56	52.372.391,54	2.686.093.988,69	8.835.146,50
Limites Máximos Permitidos (1% da RCLde 2021 atualizada)	18.117.985,06	5.237.239,15	26.860.939,89	883.514,65
Publicidade e Propaganda Institucional	649.880,27	3.694,72	916.703,23	14.195,20

Fonte: Demonstrativo do Resultado do Exercício das entidades enviado na prestação de contas de 2021 por meio do sistema e-TCE

Nota: Valores atualizados pelo IPCA-IBGE acumulado 2022 (5,7848%).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Comparando-se os gastos com publicidade e propaganda institucional com os limites máximos demonstrados no quadro acima, vê-se que nenhuma das entidades ultrapassou o limite legal permitido.

Aferição aplicável em ano eleitoral

A Lei Federal nº 9.504, de 30/09/2007, alterada pela Lei Federal 14.356, de 31/05/2022, no inciso VII do seu art. 73, assim estabelece:

Art. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

...

VII - empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito; (Redação dada pela Lei nº 14.356, de 2022);

...

§ 14. Para efeito de cálculo da média prevista no inciso VII do caput deste artigo, os gastos serão reajustados pelo IPCA, aferido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice que venha a substituí-lo, a partir da data em que foram empenhados. (Incluído pela Lei nº 14.356, de 2022)

A referida lei não esclarece se o exame é aplicável apenas sobre publicidade institucional e campanhas publicitárias, ou se avança também sobre as despesas com divulgação oficial.

Como sabido, o termo publicidade dentro da gestão pública admite, na prática, três possibilidades de atuação: a) a publicidade institucional, que é aquela que objetiva consolidar a marca de um ente federativo, ou de seus órgãos/entidades; b) as campanhas públicas nas diversas áreas de atuação do gestor público (Saúde, Educação, Trânsito, Turismo etc); e c) a publicidade legal, também chamada de divulgação oficial, que consiste na publicação de instrumentos exigidos pela lei (extratos de contratos, avisos de licitação etc).

O total de despesas executadas pelo estado com publicidade institucional entre 01/01/2022 e 30/06/2022 alcançou R\$ 28.192.969,81, total que não supera o valor semestral da média mensal atualizada de R\$ 28.428.702,01 verificado nos anos de 2019 a 2021, conforme quadro a seguir:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Em R\$

Natureza	2019	2020	2021	Valor Semestral da Média Mensal atualizada pelo IPCA (2019 a 2021)	2022
Apenas publicidade institucional	50.027.088,87	50.332.165,15	70.212.958,01	28.428.702,01	28.192.969,81

Fonte: e-Fisco 2019-2022

Nota: Valores de despesa com empenhamento total nas naturezas 33903992 e 33909292. De 2019 a 2021 estes valores foram atualizados pelo IPCA e compreendem todos os meses destes exercícios para cálculo do valor semestral da média mensal. Já em 2022 estes valores estão compreendidos entre 1º de janeiro e 30 de junho.

Em exame seguinte, quando é estendido para outras naturezas de despesa que lidam com campanhas educativas e mesmo com a divulgação oficial, a conclusão se altera uma vez que os valores extrapolam o limite, conforme quadro a seguir:

Em R\$

Natureza	2019	2020	2021	Valor Semestral da Média Mensal atualizada pelo IPCA (2019 a 2021)	2022
Apenas publicidade institucional	50.027.088,87	50.332.165,15	70.212.958,01	28.428.702,01	28.192.969,81
Incluídas as campanhas publicitárias em geral	70.853.668,10	106.217.223,14	86.861.945,35	43.988.806,10	46.586.789,63
Incluídas as despesas com divulgação legal	83.823.972,14	119.381.538,17	104.342.276,20	51.257.964,42	61.449.807,78

Fonte: e-Fisco 2019-2022

3.7 Precatórios

O artigo 100 da Carta Magna define as regras para realização dos pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estadual, Distrital e Municipal, em virtude de sentença judicial.

A partir de decisão transitada em julgado, o juiz da execução encaminha uma solicitação ao Presidente do respectivo Tribunal, para requisição, junto à Fazenda Pública, de verba que garanta o pagamento ao credor.

Tal solicitação é o Precatório tratado no artigo 100 supracitado, com exceção prevista em seu §3º.

O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

Dessa forma e em conformidade com o Acórdão 2.732/2017 do Tribunal de Contas da União, pode-se concluir que os Precatórios e as Requisições de Pequeno Valor (RPVs) são os mecanismos de pagamento das sentenças judiciais, as quais impõem débitos à Fazenda Pública.

Em Pernambuco, a Lei Complementar Estadual nº 401/2018 define em seu artigo 10, que:

Lei Complementar Estadual nº 401/2018

Art. 10. Consideram-se obrigações de pequeno valor, cujo pagamento independe de precatório, nos termos do disposto no art. 100, §3º, da Constituição da República, os débitos decorrentes de sentença judicial transitada em julgado, de valor igual ou inferior a 40 (quarenta) salários-mínimos, por beneficiário.

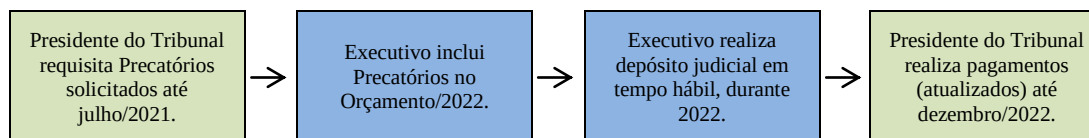
Para fins do presente relatório de análise das contas do Governo, referentes ao exercício de 2022, serão analisados exclusivamente os Precatórios, ou seja, as solicitações de pagamento superiores a 40 salários-mínimos por beneficiário.

O referido regramento constitucional, em seu §5º, exige que as entidades públicas incluam em seus orçamentos, as verbas necessárias ao pagamento de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho (de cada exercício), com o efetivo pagamento realizando-se até o final do exercício seguinte, com seus valores atualizados monetariamente.

Desse modo, a regra geral dos precatórios (simplificada) dispõe que: o Poder Judiciário requisiute os valores correspondentes às sentenças judiciais transitadas em julgado, até o mês de julho de cada exercício, ao Poder Executivo, que por sua vez deverá incluir tais débitos no orçamento do exercício seguinte. No exercício seguinte, o Poder Executivo deverá realizar o depósito em conta bancária especial, em tempo hábil, de forma que o Presidente do Tribunal respectivo possa realizar o efetivo pagamento ao credor (atualizado monetariamente) até o mês de dezembro desse mesmo exercício.

Tomando como exemplo o período de 2021 a 2022, tem-se na figura a seguir, uma ideia do processamento dos precatórios, conforme a regra geral definida no art. 100 da Constituição Federal.

Regra Geral dos Precatórios (Simplificada)



Entretanto, o art. 100 da Carta Magna, em seu §15, abre a possibilidade de criação de um regime especial de precatórios:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

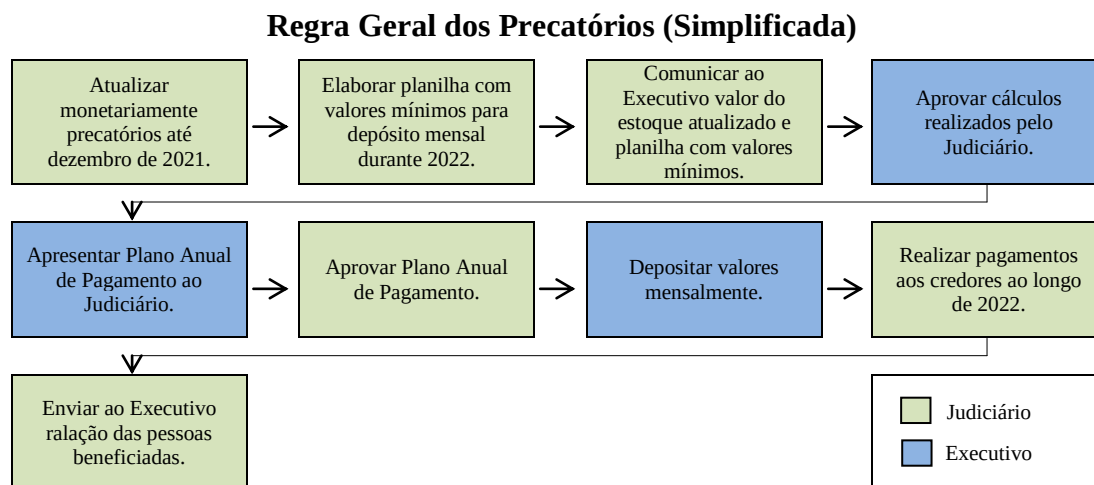
§ 15. Sem prejuízo do disposto neste artigo, lei complementar a esta Constituição Federal poderá estabelecer regime especial para pagamento de crédito de precatórios de Estados, Distrito Federal e Municípios, dispondo sobre vinculações à receita corrente líquida e forma e prazo de liquidação.

Dessa forma, foi instituído o regime especial de pagamento de precatórios por meio da Emenda Constitucional Federal nº 62/2009, que acrescentou o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre a forma de pagamento dos precatórios até que seja editada a lei complementar supramencionada. Por sua vez, a Emenda Constitucional Federal nº 94/2016 acrescentou o art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tendo estabelecido o prazo para quitação dos precatórios em regime especial, conforme disposto a seguir:

Art. 101 Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, estiverem em mora com o pagamento de seus precatórios quitarão até 31 de dezembro de 2020 seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, depositando, mensalmente, em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração desse, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, à média do comprometimento percentual da receita corrente líquida no período de 2012 a 2014, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

É importante destacar que ocorreram alterações no prazo inicialmente estabelecido para pagamento dos precatórios, em virtude da Emenda Constitucional Federal nº 99/2017, que postergou o prazo para o ano de 2024, e da Emenda Constitucional Federal nº 109/2021, que modificou o referido prazo de quitação para o final de 2029, sendo este o atualmente em vigor.

Tomando como exemplo o período de 2021 a 2022, tem-se na figura a seguir, uma ideia do processamento dos precatórios, conforme o regime especial dos precatórios definido no art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.





ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.tcepe.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Por meio do Ofício TCE/GFPE/e-TCEPE nº 156609/2023 foi solicitado ao Governo do Estado o Plano de Pagamento de Precatórios, referente ao exercício de 2022, e o documento intitulado Ato de Rateio, no qual constam as informações sobre o estoque de precatórios em 31/12/2022.

Em resposta, o Governo do Estado, encaminhou um documento (doc. 63) no qual consta a decisão do Tribunal de Justiça em homologar o plano de pagamento de precatórios apresentado pelo Estado, tomando por parâmetro o percentual de 0,5772% da RCL. Tendo sido fixado o aporte anual para o exercício de 2022 em R\$ 157.448.801,14 (cento e cinquenta e sete milhões, quatrocentos e quarenta e oito mil, oitocentos e um reais e quatorze centavos), a ser adimplido em 12 (doze) prestações mensais e sucessivas de R\$ 13.120.733,43 (treze milhões, cento e vinte mil, setecentos e trinta e três reais e quarenta e três centavos).

O Governo do Estado encaminhou ainda o Ato de Rateio nº 01/2023 (doc. 62), no qual consta o valor de R\$ 319.427.228,09 como sendo o correspondente ao estoque total de precatórios em 31/12/2022. Confrontando este valor com os valores registrados no sistema e-Fisco/2022 nas contas contábeis 2.2.1.1.1.05.01 (Precatórios de Pessoal Inscritos em Regime Especial no Longo Prazo) e 2.1.1.1.1.05.03 (Precatórios de Pessoal Regime Especial Vincendos Curto Prazo), verificou-se uma diferença de R\$ 72.825.402,59, haja vista que o saldo das duas contas contábeis supracitadas somou R\$ 246.601.825,50, ao final de 2022.

O Governo do Estado foi indagado, por meio do Ofício TCE/GFPE/e-TCEPE nº 156609/2023, sobre o motivo pelo qual não tinha sido feita a atualização do estoque de precatórios. Em resposta, o Governo enviou o documento 2023NL000027 (doc. 60), no valor de R\$ 72.825.402,59, demonstrando ter sido realizada a atualização do estoque de precatórios, na conta contábil 2.2.1.1.1.05.01 (Precatórios de Pessoal Inscritos em Regime Especial no Longo Prazo). Porém, este documento demonstra que a atualização do estoque de precatórios só foi feita em 27/04/2023.

Recomenda-se que a atualização do estoque de precatórios de pessoal inscritos em regime especial seja feita ao final de cada exercício.

Partindo para uma análise, em termos percentuais, da dimensão do estoque de precatórios deixado ao final dos exercícios de 2020, 2021 e 2022, em relação às suas respectivas Receitas Correntes Líquidas e Dívidas Consolidadas Líquidas, observa-se que o Estado de Pernambuco vem reduzindo essa relação ao longo do período analisado, conforme a seguir demonstrado.

Em R\$			
Item	2020	2021	2022
Saldo de Precatórios a pagar	420.411.713,83	307.739.533,07	319.427.228,09
Receita Corrente líquida - RCL	27.238.978.598,44	31.342.387.716,05	36.722.105.248,87
Precatórios X RCL	1,54%	0,98%	0,87%
Dívida Consolidada Líquida	13.081.473.274,29	11.325.610.707,10	12.970.167.751,70
Precatórios X Dívida	3,21%	2,72%	2,46%

Fonte: Balanço Geral do Estado e e-Fisco - 2020 a 2022.



4 Gestão Financeira e Patrimonial

4.1 Consolidação de balanços e demonstrativos financeiros e patrimoniais

Neste capítulo, são apresentados os Balanços Financeiro e Patrimonial de 2022, bem como a Demonstração das Variações Patrimoniais. Em seguida, são abordados os principais componentes patrimoniais registrados em 31/12/2022 e, quando relevante, as movimentações ocorridas no exercício.

O estado segue o formato mais atual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NCASP), instituído em 2014, cujo Balanço Geral do Estado é constituído das seguintes demonstrações contábeis: Balanços: Orçamentário, Financeiro, Patrimonial, e Demonstrações: das Variações Patrimoniais, dos Fluxos de Caixa e das Mutações do Patrimônio Líquido.

Ressalvado o tratamento orçamentário conferido à movimentação de recursos destinados à cobertura de insuficiência financeira do sistema estadual de previdência, que ainda perdurou até o exercício de 2022 sob análise e será objeto de análise no item 4.1.1 abaixo, a elaboração dos demonstrativos se deu de acordo com o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e com base no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), ambos formulados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

4.1.1 Balanço financeiro ¹

O Estado de Pernambuco apresentou, por meio do seu sistema de administração financeira (e-Fisco) e também em Balanço Geral, o seu Balanço Financeiro Consolidado relativo ao exercício de 2022. O modelo aplicado, visando ao cumprimento do art. 101 da Lei Federal nº 4.320/64, atende às Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas Aplicadas ao Setor Público (NBCTSP) editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) e ao Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), que buscam a convergência às normas internacionais de contabilidade aplicada ao setor público – International Public Sector Accounting Standards (IPSAS).

A composição do Balanço Financeiro do estado para o exercício de 2022 é reproduzida de forma resumida a seguir:

Balanço Financeiro Consolidado – Resumo

Em R\$

Receita		Despesa	
Receita Orçamentária	51.402.332.982,04	Despesa Orçamentária	51.429.919.919,53
Ordinária	40.185.679.246,45	Ordinária	41.637.847.459,38

¹ O Balanço Financeiro evidencia as receitas e despesas orçamentárias, e ainda os recebimentos e pagamentos de natureza extraorçamentária, demonstrando seus efeitos sobre os saldos das disponibilidades provenientes do exercício anterior e os saldos que se transferem para o exercício seguinte.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Receita		Despesa	
Vinculada	11.216.653.735,59	Vinculada	9.792.072.460,15
Transferências Financeiras Recebidas	41.389.798.033,66	Transferências Financeiras Concedidas	41.389.798.033,66
Recebimentos Extraorçamentários	77.947.377.689,34	Pagamentos Extraorçamentários	78.180.566.380,15
Saldo do Exercício Anterior	6.310.883.550,57	Saldo para o Exercício Seguinte	6.050.107.922,27
Total	177.050.392.255,61	Total	177.050.392.255,61

Fonte: Balanço Financeiro Consolidado – 2022, e-Fisco; Quadro 12 do Balanço Geral de 2022.

A informação mais sintética trazida no Balanço Financeiro é a de que o estado obteve um resultado financeiro negativo de R\$ 260.775.628,30 (R\$ 260,77 milhões) no exercício de 2022, o que é concluído a partir da comparação dos saldos de disponibilidades entre o início e o final do exercício. Esse resultado negativo pode ainda ser decomposto aritmeticamente em dois subtotais: o primeiro orçamentário, negativo em R\$ 27,58 milhões, e o segundo extraorçamentário, também negativo, em R\$ 233,19 milhões. O Balanço informa também uma movimentação financeira de natureza orçamentária de R\$ 51,40 bilhões, medida pelas receitas.

O resultado financeiro do exercício de 2022, negativo em R\$ 260,77 milhões, pode ser tido como pior em comparação ao verificado no ano anterior (R\$ 1,45 bilhão, positivo), não reiterando os superávits de resultados primários obtidos nos exercícios de 2020 e 2021, os quais foram bastante consubstanciados por restrições a reajustes a servidores públicos ainda ao longo de 2021, como determinado pelo art. 8º da Lei Complementar federal nº 173/2020.

4.1.1.1. Ressalva quanto ao montante total das receitas e despesas orçamentárias

Os totais de receita e de despesa orçamentários veiculados nos balanços contábeis de 2022 do estado (R\$ 51,40 bilhões e R\$ 51,43 bilhões, respectivamente) devem ser reconhecidos como superdimensionados, em decorrência do processamento orçamentário (empenho e liquidação) de recursos financeiros movimentados internamente no estado para cobertura de insuficiências financeiras do Sistema de Previdência Estadual no segmento civil. Essa contabilização orçamentária de recursos que apenas transitam internamente dentro do estado ainda ocorreu em 2022, em seu último exercício, por força da redação vigente, até o término do referido exercício, do inciso XV do art. 4º da LC estadual nº 28/2000, que sofreu modificação de essência, adequando a critérios nacionais, a partir da LC estadual nº 511/2022. Desde 2021, os totais de receitas e despesas orçamentárias do estado passaram a não mais contemplar os efeitos de mesma natureza verificado nas contas do Sistema de Proteção Social dos Militares, voltado este à Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiros Militar do estado, passando a trazer como excesso em seu total orçamentário apenas o efeito proporcionado pelas contribuições patronais complementares das demais UGs do estado (que representam o segmento civil).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Em 2022, o total empenhado como obrigações patronais complementares (classificação 3.1.91.13.02), que na lei orçamentária são tratadas como contribuições complementares ao FUNAFIN, somou R\$ 2.699.516.080,24 (R\$ 2,70 bilhões aproximadamente), enquanto que o reflexo desses empenhos nas contas das UG 590101 (FUNAFIN), ou seja, o valor que culminou reconhecido por esta como uma nova receita orçamentária (para fins de equilíbrio de balanços) somou R\$ 2.713.039.227,15 (R\$ 2,71 bilhões)².

Conforme pormenorizado³ no Capítulo de Gestão Orçamentária, isso ocorre em decorrência do **tratamento orçamentário aplicado pelo estado à movimentação interna de recursos financeiros necessários à cobertura do prejuízo anual nas contas previdenciárias estaduais**, por força da redação conferida ao inciso XV do art. 4º da LC estadual nº 28/2000, classificação esta mantida mesmo após a Nota Técnica nº 633/2011 da STN, **a qual reconhece caráter extraorçamentário, e não orçamentário**, à movimentação de recursos visando cobrir as perdas (insuficiências) financeiras do ente federativo em suas contas previdenciárias mensais⁴.

Entre os anos de 2021 e 2022, viu-se uma particularidade adicional: a de que esse tratamento orçamentário inadequado **deixou de ser aplicado por UGs vinculados ao regime estatutário militar (Polícia Militar de Pernambuco e Corpo de Bombeiros Militar)**⁵. Essa distinção de tratamento, motivada pelo art. 8º da Lei Complementar estadual nº 460/2021, foi o que deu base a que o total proveniente de contribuições previdenciárias complementares ao FUNAFIN empenhado no âmbito do estado em 2022 houvesse se limitado à ordem de grandeza de R\$ 2,70 bilhões, não sendo alçado à ordem de grandeza de R\$ 4,57 bilhões, que teria sido o total da DOE processada pelo estado para o ano de 2022 se ainda vigente a sistemática válida até 2020, como será visto no capítulo de Previdência.

Diz-se assim porque à parte do valor executado orçamentariamente como DOE, ou obrigações patronais complementares (R\$ 2.699.516.080,24), houve um processamento extraorçamentário de R\$ 1.875.680.393,17 (R\$ 1,87 bilhão) na conta 3.5.1.5.2.01.00 reconhecida como a perda anual do Sistema de Proteção dos Militares

² Os valores de despesa da DOE e das receitas dela decorrentes não são idênticos em razão dos diferentes regimes contábeis a eles aplicados. Enquanto a execução da despesa é reconhecida no momento do empenho, o da receita ocorre quando da efetiva arrecadação. Assim, as despesas orçamentárias processadas por Unidades Gestoras do Estado (naturezas 3.1.91.13.02 e 3.1.91.92.02) tiveram total aproximado, mas não coincidente, com as receitas apropriadas pela UG 590101 e pela UG 700101, em razão de a apropriação desta receita orçamentária ocorrer por estas UGs em momento diverso ao do empenho pelas diversas UGs estaduais.

³ Ao dar tratamento orçamentário ao processamento dessa perda, o Estado de Pernambuco inseriu, até 2022, em seu orçamento anual, o valor estimativo para a perda previdenciária anual a título de DOE (Dotação Orçamentária Específica), e tais perdas, de processamento mensal contínuo ao longo do exercício, ensejam movimentação interna financeira de recursos, o que foi realizado, até 2022, em paralelo à execução orçamentária da DOE, sempre a título de contribuições previdenciárias complementares.

⁴ Essa prática decorre da definição construída pelo inciso XV do art. 4º da Lei Complementar Estadual nº 28/2000, que intitulou essa perda como Dotação Orçamentária Específica (DOE), levando o estado a incluir o valor necessário ao “fechamento de contas” anual na Lei Orçamentária Anual desde o ano de 2001. Prática reforçada ainda com os arts. 6º e 7º da LC estadual nº 43/2002. Posteriormente a estas normas estaduais, a STN firmou posicionamento reforçando entendimento de que o processamento dessa perda pelo ente federativo tem natureza extraorçamentária e não orçamentária (Nota Técnica STN nº 633/2011), portanto, de forma divergente à estatuída anteriormente na legislação estadual.

⁵ decorrente de dispositivos contidos na Lei Complementar Estadual nº 460/2011, que procurou aplicar no âmbito do estado novos preceitos de Sistema de Proteção Social dos Militares, que tenciona eliminar o caráter de Previdência do setor, definidos nacionalmente pela Emenda Constitucional 103/2019, e normatizados pela Lei Federal 13.954/2019.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

estaduais, no exercício de 2021, perda essa que, até o advento da Lei Complementar estadual nº 460/2021, também era tida por “orçamentária”, visto que até então (exercício de 2020), a despesa com inativos e pensionistas do setor militar estadual era dotada de tratamento orçamentário hoje restrito ao civil (sofria empenho, após ter dotações constantes da LOA).

Portanto, o total da execução orçamentária da DOE em 2022, empenhado a título de “contribuições complementares ao FUNAFIN”, se aproxima apenas do resultado previdenciário negativo do estado em sua relação com servidores estatutários **civis** (R\$ 2,70 bilhões), e não mais do resultado negativo total proveniente da sua relação com os segmentos civil e militar (R\$ 4,57 bilhões, no conjunto).

De toda forma, conforme haja padronização nacional⁶ de não se dotar tratamento orçamentário à movimentação dos recursos necessários à cobertura de insuficiências financeiras dos sistemas previdenciários públicos (consolidado desde a Nota Técnica STN nº 633/2011), quando depurado o total executado pelo Estado em 2022 de forma a desconsiderar o valor processado como contribuições decorrentes de obrigações patronais complementares ao FUNAFIN (que representa a execução orçamentária da DOE) e seu reflexo entre as receitas do balanço, chega-se aos valores totais de R\$ 48.689.293.754,89 (R\$ 48,69 bilhões) para receitas orçamentárias e de R\$ 48.730.403.839,29 (R\$ 48,73 bilhões) para despesas orçamentárias atribuíveis ao exercício, como abaixo ilustrado:

Em R\$		
Totais	Receitas Orçamentárias	Despesas Orçamentárias
Total contabilizado (incluída a DOE e seu efeito reflexo nas receitas)	51.402.332.982,04	51.429.919.919,53
DOE (ou seu efeito entre receitas)	2.713.039.227,15	2.699.516.080,24
Total depurado	48.689.293.754,89	48.730.403.839,29

Fonte: e-Fisco.

Como visto no item 3.3 deste Relatório (capítulo de Gestão Orçamentária), o estado adequou a redação do inciso XV do art. 4º da LC estadual nº 28/2000, eliminando, a partir da LC estadual nº 511/2022, a referência ao termo “Dotação Orçamentária Específica”. Em seu lugar, inseriu o conceito legal de “Cobertura de Insuficiências Financeiras”, de forma a preservar a natureza da operação, com pequenas adaptações conceituais ao texto antigo.

A distorção de totais de execução orçamentária, na Contabilidade e nos balanços estaduais (Orçamentário, Financeiro, além da Demonstração de Variações Patrimoniais), já há alguns exercícios tal distorção não produzia mais efeitos sobre os

⁶ Segundo informações obtidas da Contadoria Geral do Estado Governo do Estado em reunião ocorrida em 09/05/2022, além do estado de Pernambuco apenas os estados de São Paulo e Rio Grande do Sul vinham mantendo a técnica de orçamentarizar o processamento das insuficiências financeiras do sistema previdenciário, função exercida pela Dotação Orçamentária Específica no estado de Pernambuco e cuja dedução do cálculo da despesa de pessoal passou a ser vedado expressamente pela LC federal nº 178/2021.



demonstrativos fiscais exigidos pela LC federal nº 101/2000, nos quais os efeitos da DOE vinham sendo expurgados, sendo tal realidade verificada também no exercício de 2022 sob análise.

4.1.1.2. Análise do Balanço, conforme publicado e após expurgados os efeitos da DOE

Como dito inicialmente, o Balanço Financeiro informa uma movimentação financeira do estado no exercício, quando medida pelas receitas orçamentárias, de R\$ 51,40 bilhões, superior à verificada no exercício anterior em 16,16% (o total em 2021 havia sido de R\$ 44,25 bilhões), o que permitiu ao estado processar despesas orçamentárias⁷ em volumes também superiores ao verificado no ano anterior. Em 2022, o estado empenhou um valor total de R\$ 51,43 bilhões, após haver registrado despesas orçamentárias de R\$ 42,66 bilhões em 2021.

Quando é verificada a variação inflacionária de 5,7848% (IPCA) no exercício de 2022, vê-se que a elevação de 16,16% das receitas orçamentárias acima mencionada comporta, de fato, uma parcela de crescimento real (descontado o efeito inflacionário) de **9,81%**. E quando é aplicado o expurgo de receitas decorrentes da DOE nos dois exercícios comparados (2021 e 2022), o crescimento real da arrecadação do estado em 2022, frente ao anterior, foi de exatos **10,56%**, como adiante será pormenorizado.

No que tange à parte extraorçamentária veiculada no Balanço Financeiro, deve-se informar que, entre os R\$ 77,94 bilhões de Recebimentos Extraorçamentários, consta parcela de R\$ 988,13 milhões de Restos a Pagar inscritos ao final de 2022, além de outros R\$ 30,95 milhões reinscritos (de compromissos originados entre os exercícios de 2018 a 2021). O total aí obtido de R\$ 1,019 bilhão é contraposto a R\$ 1,155 bilhão de pagamentos efetuados em 2022 de Restos a Pagar inscritos ao final de 2021 ou de quatro anos imediatamente anteriores (2017 a 2020), conclusões essas obtidas quando da visualização conjunta do Balanço Financeiro e da Demonstração da Dívida Flutuante relativos ao exercício de 2022.

Já em relação às Transferências Financeiras informadas no Balanço Financeiro, o número de R\$ 41,39 bilhões, trazido na peça, corresponde ao volume de recursos transitado internamente no estado em 2022, ou seja, entre as Unidades Gestoras do estado (UGs) ao longo do exercício. Como o lançamento de movimentação financeira acima é “em tempo real” entre UG repassadora e UG recebedora (diferentemente do ciclo orçamentário de empenhar-liquidar-pagar, que admite lapsos entre essas fases), o valor constante na coluna de “ingressos” espelha com exatidão o indicado na coluna de “dispêndios”. Cumpre reiterar, em destaque, que, entre os R\$ 41,39 bilhões registrados como Transferências Financeiras Concedidas, há uma parcela de R\$ 1,87 bilhão de valores levados da UG 150102 (DAFE) a UG 290201

⁷ O valor de despesas orçamentárias totais no exercício deve ser relativizado em função de possíveis eventos de ausência de empenho e liquidação, no exercício, de compromissos que o estado sabe devidos e vinculados àquele exercício. Para isso, necessária a leitura do item 4.3.1.2, que trata das Despesas de Exercícios Anteriores processadas no início do exercício subsequente.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

(SPSM-PE), oriunda da conta contábil 3.5.1.5.2.01.00 - intitulada “STSM - Transferências Financeiras Concedidas”, que até 2020 tinha contabilização diversa, a título de contribuições previdenciárias patronais complementares (execução orçamentária da DOE) do segmento militar. O mesmo se aplica ao total de Transferências Financeiras Recebidas, em efeito da conta correspondente 4.5.1.5.2.01.00. O fato, ao invés de representar irregularidade, sinaliza a aproximação efetuada pelo estado ao modelo de padronização nacional oferecido pela STN, antes mesmo da LC estadual nº 511/2022, devendo-se ressaltar apenas que essa aproximação se limitou, entre 2021 e 2022, aos valores do setor militar do estado.

Por fim, tem-se que o Balanço Financeiro de 2022, seguindo a Convergência às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, decompõe o total das receitas e despesas orçamentárias segundo as fontes de recursos, agrupadas em ordinárias e vinculadas. O Balanço Financeiro juntado à prestação de contas e visualizado no e-Fisco informa o total das receitas e despesas ordinárias não vinculadas (R\$ 40,18 bilhões e R\$ 41,64 bilhões, respectivamente) e decompõe as receitas e despesas vinculadas (R\$ 11,22 bilhões e R\$ 9,79 bilhões) em 32 linhas nos ingressos e 29 nas saídas financeiras. A demonstração dessas fontes permite o cotejo entre o que foi arrecadado no exercício para determinadas finalidades específicas e o que, ao final deste, culminou direcionado para estes fins, permitindo verificar se há correspondência entre captação e alocação de recursos dentro de cada fonte. Eventuais discrepâncias entre utilizações e captações de uma mesma fonte de recursos podem sugerir indício de irregularidade ou simples aplicação de um recurso vinculado em exercício diferente (posterior) àquele em que foi captado.

Análise dos principais elementos de arrecadação tributária do estado

As principais receitas de arrecadação do estado em 2022 são adiante ilustradas, comparativamente ao exercício de 2021.

Variação das principais receitas estaduais

				Em R\$
Receita	2021	2022	Variação 2021-2022	Inflação em 2022
ICMS	21.029.665.934,84	21.348.483.645,26	1,52%	5,7848%
FPE	8.526.054.294,89	10.667.629.422,22	25,12%	
IPVA	1.454.995.162,34	1.868.736.605,48	28,44%	
TOTAL	31.010.715.392,07	33.884.849.672,96	9,27%	

Fonte: e-Fisco; Inflação (IPCA): www.calculoexato.com.br

Dos três componentes tributários acima, viu-se comportamento assemelhado de arrecadação mensal do FPE e do IPVA ao longo dos meses de 2022, com crescimento significativo em ambos quando comparados com os valores arrecadados no



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

exercício anterior. Com relação ao ICMS, foi verificada retração a partir do mês de agosto (ago/2022, comparativamente a julho/2022). Em todo o segundo semestre de 2022, os efeitos dessa retração podem ser percebidos quando confrontada com a arrecadação dos meses correspondentes de 2021, o que pode ser atribuído a efeitos da Lei Complementar federal nº 194/2022, que limitou a 17% a cobrança de alíquota de ICMS por estados incidente sobre operações com combustíveis e energia elétrica, dentre outros (até então, 25%).

A queda na expectativa de arrecadação de ICMS para o ano de 2022 não chegou a superar o patamar de 5% que autorizaria o estado a fazer uso de dispositivo no art. 3º da referida lei complementar (dedução da perda acumulada quando do cálculo do valor das parcelas dos contratos de dívida do Estado ou do Distrito Federal administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional). De todo modo, como visualizado no quadro anterior, a retração de arrecadação de ICMS a partir de agosto/2022, embora tenha significado crescimento de arrecadação inferior ao da variação inflacionária do período, não chegou a redundar no mesmo efeito quando visto o conjunto ICMS-FPE-IPVA acima ilustrado nem, de forma mais ampla, a receita tributária do estado.

4.1.2 Demonstração das Variações Patrimoniais – DVP

A Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) tem por finalidade reproduzir os ganhos e perdas patrimoniais obtidos/sofridos pelo ente federativo, o que se convencionou denominar de Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA) e Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD)⁸. Almeja, assim, sintetizar os componentes que produzem o resultado econômico do exercício, identificados no e-Fisco estadual pelas classes de codificação 4 (Variações Patrimoniais Aumentativas) e 3 (Variações Patrimoniais Diminutivas), costumeiramente abreviadas como VPA e VPD, após alguns expurgos de fatos meramente permutativos.

A Demonstração das Variações Patrimoniais exposta no Balanço Geral do Estado é adiante reproduzida, de forma resumida:

Demonstração das Variações Patrimoniais - Exercício 2022 (Resumo)

Em R\$

Variações Patrimoniais Aumentativas		Variações Patrimoniais Diminutivas	
Impostos, Taxas e Contr. Melhoria	32.975.583.943,04	Pessoal e Encargos Sociais	15.628.626.488,33
Contribuições	2.018.505.908,53	Benefícios Previdenciários e Assistenciais	8.181.401.265,68
Exploração e venda de bens, serviços e direitos	834.851.818,23	Uso de bens, serviços e consumo de capital fixo	8.577.478.189,47
VPAS financeiras	4.100.279.552,28	VPDs financeiras	2.874.635.228,36
Transferências e delegações recebidas	17.445.257.088,91	Transferências e delegações concedidas	15.189.441.472,49

⁸ O conceito de VPA (variação patrimonial aumentativa) existente na Contabilidade Aplicada ao Setor Público tem natureza idêntica à de “receita” na Contabilidade Privada. Não se denomina como receita para não entrar em conflito com definições em textos legislativos, vez que a Lei Federal nº 4.320/64, ao se referir à “receita” atribui, em muitas situações, significado de “receita orçamentária”, como os ingressos próprios arrecadados sob regime de caixa.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Variações Patrimoniais Aumentativas		Variações Patrimoniais Diminutivas	
Valorização e ganhos com ativos e desincorporação de passivos	379.591.295,38	Desvalorização e perdas de ativos e incorporação de passivos	1.345.429.408,43
Outras VPAs	4.429.976.629,72	Tributárias	418.459.870,48
		Outras VPDs	3.586.425.016,31
Total das VPA	62.184.046.236,09	Total das VPD	55.801.896.939,55
		Resultado Patrimonial Período	6.382.149.296,54

Fonte: Balanço Geral do Estado 2022 (quadro 14).

O resultado patrimonial do período indicado na Demonstração de Variações Patrimoniais, positivo na ordem de R\$ 6,38 bilhões, decorre do confronto entre fatos modificativos positivos e negativos sob a ótica patrimonial. Ao contrário de 2020 e 2021, o exercício de 2022 não observou nenhum grande lançamento de ajuste em provisões previdenciárias, que constitui atualmente o grupo mais relevante do passivo, sendo os lançamentos incorridos na área decorrentes do processamento ordinário dos ganhos e das perdas previdenciárias mensais (VPAs de contribuições a receber e VPDs de Encargos Previdenciários).

Afora isso, tem-se que a peça exposta no Balanço Geral do Estado informa valores totais de VPAs e de VPDs que buscam expurgar aquelas decorrentes da movimentação extraorçamentária do estado entre suas UGs⁹. Da mesma forma, não contempla o efeito da DOE sobre as contas de resultado¹⁰. Isso explica a maior parte da diferença de totais verificado entre a demonstração veiculada no Balanço Geral do Estado ante aquela produzida pelo sistema e-Fisco¹¹.

As duas supressões acima encontram-se adequadas. Todavia, a nosso entender, o estado efetuou um terceiro expurgo que entendemos indevido, que consistiu na supressão das VPDs de contribuições patronais, devidas pelas UGs estaduais ao FUNAFIN/FUNAPREV, que deveriam integrar a linha “Pessoal e Encargos Sociais”, e, semelhantemente, ter o efeito correspondente nas VPAs, na linha de “Contribuições”. Assim entendemos em vista de que as contribuições patronais do ente governamental, são obrigações previstas na legislação, que devem ser vertidas ao instituto de previdência que gere a relação previdenciária. O fato de a FUNAPE e seus fundos FUNAFIN e FUNAPREV serem parte integrante da estrutura estadual não descaracteriza o caráter de obrigação patrimonial e de despesa orçamentária que nela é intrínseco, da mesma forma que seria se o instituto fosse outro, diverso da FUNAPE.

⁹ As interferências financeiras contemplam toda movimentação financeira entre UGs do Estado, sendo passivas para a UG que envia o recurso e ativas para aquela que recebe o recurso. No sistema patrimonial, essa movimentação interna produz lançamentos de VPAs e de VPDs que são verificados na DVP fornecida pelo e-Fisco com o título de “Transferências Intragovernamentais”.

¹⁰ O efeito da DOE foi reconhecido, sob o conceito patrimonial, como valor de “DOE a apropriar” pelo FUNAFIN junto a UGs estaduais em 2022 num montante de R\$ 2.699.747.009,16, sendo obtido do saldo final da conta de VPA 4.2.1.1.2.01.02 (Complemento contribuição patronal sobre ativo civil – RPPS). Idêntico total foi verificado entre as VPDs representando o valor de DOE a recolher por estas UGs em favor do FUNAFIN em 2022, sendo obtido do saldo da conta 3.1.2.1.2.13.02 (Complemento encargo patronal ao RPPS - pessoal civil), vez que a partir de 2021 não foram lançados valores nas contas 4.2.1.1.2.01.04 (Complemento contribuição patronal sobre ativo militar – RPPS) e 3.1.2.1.2.13.04 (Complemento encargo patronal ao RPPS - pessoal militar) por força da LC estadual 460/2021.

¹¹ A DVP trazida pelo e-Fisco informa valores superdimensionados de VPAs e de VPDs, nas linhas de VPAs de Contribuições e de VPDs de Encargos Sociais porque o sistema e-Fisco “reconhece” execução orçamentária para a DOE.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

O total contabilizado pelo estado como VPD de contribuições patronais ao FUNAFIN e ao FUNAPREV, no montante de R\$ 1.707.340.836,25 (soma dos totais das contas contábeis 3.1.2.1.2.13.01 e 3.1.2.1.2.13.05), deixou, assim, de compor o total das VPDs no demonstrativo, o que ocorreria em Pessoal e Encargos Sociais. Por sua vez, o efeito de VPA decorrente da expectativa do FUNAFIN e FUNAPREV de recebimento de valores a que têm direito (sobre as referidas contribuições patronais das Unidades orçamentárias do estado), contabilizados em 2022 no montante de R\$ 1.722.845.444,71, também deixou de integrar o demonstrativo, o que ocorreria entre as VPAs de Contribuições.

Veja-se que a linha de VPAs de Contribuições (apresentado com R\$ 2,02 bilhões) comporta apenas o total esperado por essas UGs no que concerne às contribuições dos servidores, inativos e pensionistas do estado ao sistema (também incluídas as contribuições ao SASSEPE), mas não engloba as contribuições patronais, pois se assim o fizesse, o total da linha no Demonstrativo alcançaria R\$ 3,74 bilhões, e não apenas R\$ 2,02 bilhões. Da mesma forma, entre as VPDs, se aquelas relativas às contribuições patronais ao FUNAFIN e ao FUNAPREV houvessem sido contabilizadas, o total ali publicado de R\$ 15,63 bilhões, teria sido ilustrado em R\$ 17,34 bilhões.

Em consequência, os valores totais de VPAs e de VPDs do Balanço Geral do Estado encontram-se subdimensionados em cerca de R\$ 1,72 bilhão e R\$ 1,71 bilhão, respectivamente.

O equívoco acima é ratificado quando verificada a falta de correspondência com o demonstrativo fiscal do resultado previdenciário do estado, o qual, seguindo a padronização aceita pela STN, admite que o total da receita de contribuições do estado, apenas com parcelas vindas de servidores e patronais, foi da ordem de R\$ 2,82 bilhões em 2022, valor que teria sido alçado a R\$ 3,21 bilhões quando acrescido o total auferido junto a militares do estado (doc. 2, pág. 361), sendo, logo, o valor correto obtido da consideração das contribuições dos servidores e dos encargos patronais, **e não apenas dos primeiros**. Logo, não há porque deixar de se estender às contribuições patronais devidas pelo estado ao FUNAFIN/FUNAPREV o mesmo raciocínio aplicado às contribuições oriundas dos servidores do estado. Ambas constituem ganhos patrimoniais destas duas UGs. Também não se pode desconhecer o efeito de perda patrimonial havido por todas as UGs estaduais quando do empenho/liquidação do encargo previdenciário patronal, porque há evento patrimonial aí contido tal qual haveria numa eventual hipótese de substituição da FUNAPE por outro instituto de previdência, não integrante da estrutura orgânica estadual (INSS, por exemplo).

4.1.3 Balanço Patrimonial

O Balanço Patrimonial Consolidado levantado em 31/12/2022 tem por objetivo quantificar todos os bens e direitos (Ativo) e obrigações (Passivo) de titularidade do Estado de Pernambuco, estando incluídas nesse universo, além de sua



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

administração direta, as suas fundações, autarquias e suas estatais dependentes¹². Não colaciona bens, direitos e obrigações das estatais não dependentes de recursos do Tesouro¹³, os quais se inserem nos balanços patrimoniais específicos (individuais) a cada um deles.

O Balanço apresentado pelo estado em sua prestação de contas traz ativos totais mensurados em R\$ 75,86 bilhões e passivos exigíveis totais¹⁴ quantificados em R\$ 126,97 bilhões, de cujo cotejo se denota um Patrimônio Líquido negativo de R\$ 51,11 bilhões (posição que era de R\$ 57,68 bilhões negativos ao final do ano anterior).

O Balanço Patrimonial de 2022 é abaixo transcrito:

Balanço Patrimonial Consolidado do Estado - Exercício 2022

Em R\$

ATIVO		PASSIVO	
CONTAS	31/12/2022	CONTAS	31/12/2022
ATIVO CIRCULANTE	11.808.834.493,18	PASSIVO CIRCULANTE	6.668.629.709,47
Caixa e Equivalente de Caixa	6.050.107.922,27	Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a Curto Prazo	996.625.330,50
Créditos a Curto Prazo	3.322.610.115,48	Empréstimos e Financiamentos - Curto Prazo	1.305.106.585,77
Demais Créditos e Valores a Curto Prazo	1.532.890.541,22	Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	973.749.571,76
Investimentos e Aplicações Temporárias Curto Prazo	135.004.897,97	Obrigações Fiscais a Curto Prazo	24.374.776,15
Estoques	759.810.428,45	Obrigações de Repartições a Outros Entes	276.014.519,69
VPDs Pagas Antecipadamente	8.410.587,79	Provisões a Curto Prazo	967.102.411,27
		Demais Obrigações a Curto Prazo	2.125.656.514,33
ATIVO NÃO CIRCULANTE	64.050.005.382,23	PASSIVO NÃO CIRCULANTE	120.304.963.707,72
Ativo Realizável a Longo Prazo	19.031.653.825,04	Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a Longo Prazo	110.593.078,24
Investimentos	12.809.762.204,11	Empréstimos e Financiamentos - Longo Prazo	15.256.654.569,53
Imobilizado	32.039.627.496,47	Obrigações Fiscais a Longo Prazo	4.948.314,91
Intangível	168.961.856,61	Provisões a Longo Prazo	103.965.981.102,02
		Demais Obrigações a Longo Prazo	966.786.643,02
		PATRIMÔNIO LÍQUIDO	-51.114.753.541,78
		Patrimônio Social e Capital Social	29.967.414,58
		Adiantamento para Futuro Aumento de Capital	0

¹² Integram o Balanço Geral do Estado as contas de todas as unidades gestoras que compõem a administração direta do estado, bem como todas as fundações e autarquias, e parte das empresas públicas e sociedades de economia mista (as que dependem de recursos do Tesouro, as quais por essa razão encontram-se no orçamento fiscal do estado).

¹³ Em 2022, permaneceram na condição de não dependentes de recursos do Tesouro: SUAPE, COMPESA, LAFEPE, CEPE, COPERGÁS, AD DIPER, AGEFEPE e Porto do Recife.

¹⁴ Passivos Circulantes + Passivos Não Circulantes



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e-icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

ATIVO		PASSIVO	
		Reserva de Capital	28.699.976,11
		Ajustes de Avaliação Patrimonial	5.286.610,09
		Reservas de Lucros	8.518.811,03
		Demais Reservas	3.997.256,33
		Resultados Acumulados	-51.191.223.609,92
ATIVO	75.858.839.875,41	PASSIVO	75.858.839.875,41

Fonte: e-Fisco; consulta efetuada em 20/04/2023. Posição: 2022 fechado

Superávit financeiro extraído do Balanço Patrimonial

Conforme o cálculo do Superávit Financeiro¹⁵ a partir de dados patrimoniais seja previsto em lei (diferença entre Ativo e Passivo Financeiro) e utilizado como uma das justificativas e fontes de abertura de créditos adicionais, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 06/2018, de 18/12/2018, requer que os entes governamentais apresentem de forma secundária em seu Balanço Patrimonial os totais dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes (em vista de que o critério de apresentação dos balanços, desde o exercício de 2014, passou a ser o de Circulante/Não Circulante). Essa conclusão pode ser obtida da leitura dos itens 4.4.2.do referido MCASP, que indica que o Balanço Patrimonial deve apresentar o “Quadro de Ativos Financeiros e Permanentes” após o seu “Quadro Principal”. O Balanço Patrimonial disponibilizado pelo estado, na sua prestação de contas, contempla essa informação como Quadro 13C (doc. 02, p.188) logo após o Balanço Patrimonial apresentado segundo o critério principal (Circulante e Não Circulante), enquanto que no e-Fisco esse quadro também é oferecido em relatório à parte.

Reproduzimos a seguir os valores informados na referida peça:

Em R\$	
Ativo Financeiro	7.072.351.128,00
Ativo Permanente	68.786.488.747,41
Total do Ativo	75.858.839.875,41
Passivo Financeiro	2.817.597.940,36
Passivo Permanente	124.159.922.664,00
Total do Passivo	126.977.520.604,36
Saldo Patrimonial	-51.118.680.728,95

Fonte: Quadro 13C do BGE e e-Fisco.

¹⁵ Utilizado como uma das fontes de abertura de crédito adicional (no exercício seguinte), o superávit financeiro foi um conceito criado pelo art. 43, § 2º, da Lei Federal nº 4.320/64, que assim expõe: “Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.”



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Portanto, o cálculo do Superávit Financeiro para efeitos de fonte de abertura de crédito orçamentário no exercício seguinte foi possibilitado e é a seguir evidenciado:

Em R\$	
Ativo Financeiro (I)	7.072.351.128,00
Passivo Financeiro (II)	2.817.597.940,36
SUPERÁVIT FINANCEIRO (I - II)	4.254.753.187,64

Fonte: Quadro 13A e 13C do Balanço Geral do Estado

O total veiculado como Ativo Financeiro deve corresponder à soma aritmética de todos os saldos das contas contábeis da classe 1 (Ativo) em 31/12/2022 que sejam dotadas do atributo “F” do sistema e-Fisco. Da mesma forma, o valor descrito como Passivo Financeiro deve ser idêntico à soma de todos os saldos de contas de classe 2 (Passivo) dotados do atributo “F” na mesma data.

Ou seja, o relatório aponta que o estado, ao final de 2022, apresentava um Superávit Financeiro, para fins de fonte de abertura de créditos adicionais no ano subsequente, de R\$ 4,25 bilhões (superior em 6,68% aos R\$ 3,99 bilhões que haviam sido verificados ao final do ano de 2021), percentual que espelha oscilação próxima à variação inflacionária do período.

Por sua vez, o confronto entre os componentes que no formato anterior (antes da convergência às Normas Internacionais de Contabilidade) eram apontados como “permanentes” informa um resultado negativo de R\$ 62,09 bilhões, como reproduzido abaixo:

Em R\$	
Ativo Permanente (I)	68.786.488.747,41
Passivo Permanente (II)	124.159.922.664,00
RESULTADO	-55.373.433.916,59

Fonte: Balanço Geral do Estado (quadro 13C)

A soma dos dois resultados acima (R\$ 4,25 bilhões positivo e R\$ 55,37 bilhões negativos), perfaz o Patrimônio Líquido negativo de R\$ 51,12 bilhões informados no Balanço Patrimonial de 2022.

Visão Geral

A visualização do Balanço Patrimonial de 2022, quando confrontado com a peça de 2021, permite afirmar que a situação patrimonial do estado ao final de 2022 se revelou melhor que a do final do ano anterior. Isso porque a situação negativa (passivo a descoberto) era de R\$ 58,10 bilhões ao término de 2021, culminando por ser quantificada em R\$ 51,12 bilhões ao fim de 2022. A melhora (no caso, amenização da situação negativa) verificada no exercício de 2022 confirmou tendência iniciada ao final de 2020, vez que o patrimônio líquido descoberto alcançava em 31/12/2020 o montante de R\$ 70,34 bilhões.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

A uma visão geral, veem-se variações de pequena monta em quase todos os grupos de componentes patrimoniais ao longo do ano de 2022. As duas alterações percentuais significativas verificadas em grupos de contas do Balanço se resumiram aos grupos de Investimentos e Aplicações Temporárias de Curto Prazo (dentro do Ativo Circulante) e de Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Longo Prazo (Passivo Não Circulante). Como será pormenorizado, para o primeiro, houve acréscimo de 149,97% havido entre os saldos de R\$ 54 milhões e R\$ 135 milhões, elevação essa esperada, vez que reflete o aumento de Ativos do FUNAPREV (fundo previdenciário submetido a regime de capitalização, instituído em 2020). Já para o segundo, verificou-se elevação de 122,55% no total reconhecido de obrigações no grupo contábil supracitado (de R\$ 49,69 milhões para R\$ 110,59 milhões, relativamente à inscrição de um volume de novos precatórios de R\$ 70,62 milhões no ano (SEI 3700000978.000305/2021-62), cujo conteúdo não pôde ser confirmado por ter tido tratamento sigiloso naquele sistema.

Quando estendida a verificação para os componentes do Patrimônio Líquido, verificou-se ganho relativo significativo no grupo de Ajustes de Avaliação Patrimonial, o qual saltou de R\$ 324 mil ao final de 2021 para o montante de R\$ 5,29 milhões ao término de 2022 (1.531% de variação). O referido ganho de Equivalência Patrimonial não foi decorrente de lançamentos ordinários de ganhos de reavaliação em suas maiores paraestatais (COMPESA e SUAPE), como seria esperado, mas sim de registro de terrenos efetuados pela UG 320101 (MPPE).

Note-se que as maiores variações relativas no exercício, informadas nos componentes acima, são de ordem de grandeza de milhões de reais. Para os componentes patrimoniais de maior relevância do estado, situados na ordem de grandeza de bilhões de reais, a variação de destaque foi observada no grupo do Ativo Realizável a Longo Prazo, de R\$ 14,89 bilhões para R\$ 19,03 bilhões, variação essa explicada principalmente por inscrição, ao final de 2022, de um volume pouco usual de direitos em dívida ativa pela Diretoria de Administração Financeira do Estado (DAFE-SEFAZ), proporcionada pelo lançamento 2022NL000355 da Unidade Gestora 150102 (lançamento a 17/01/2023, com data contábil de 31/12/2022).

A análise dos critérios de quantificação adotados pelo estado para sua obrigação atuarial vincenda líquida (passivo atuarial), que constitui o item mais relevante de todos os passivos estaduais trazidos a Balanço, não sofreu modificação relativamente ao ano de 2022. De todo modo, será visto em item específico deste capítulo (4.3.3). Por sua vez, os demais elementos patrimoniais relevantes (ativos e passivos) serão analisados adiante.

4.2 Principais componentes do ativo

Como informado no item anterior, os bens e direitos do estado somavam R\$ 75,86 bilhões, segundo o Balanço Patrimonial consolidado de 31/12/2022 oferecido no e-Fisco, total esse a seguir decomposto, comparativamente ao ano anterior:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e-icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Em R\$					
ATIVO	2021	AV%	2022	AV%	AH%
ATIVO CIRCULANTE	11.472.134.365,36	16,77%	11.808.834.493,18	15,57%	2,93%
Caixa e Equivalentes Caixa	6.310.883.550,57	9,23%	6.050.107.922,27	7,98%	-4,13%
Créditos a Curto Prazo	3.132.583.857,08	4,58%	3.322.610.115,48	4,38%	6,07%
Demais Créd /Val. a C. Prazo	1.269.494.357,60	1,86%	1.532.890.541,22	2,02%	20,75%
Invest. e Aplic. Temp. C Prazo	54.007.572,58	0,08%	135.004.897,97	0,18%	149,97%
Estoques	696.971.603,08	1,02%	759.810.428,45	1,00%	9,02%
VPD Paga Antecipadamente	8.193.424,45	0,01%	8.410.587,79	0,01%	2,65%
ATIVO NÃO CIRCULANTE	56.935.418.830,86	83,23%	64.050.005.382,23	84,43%	12,50%
Ativo Realizável a LP	14.886.825.372,06	21,76%	19.031.653.825,04	25,09%	27,84%
Créditos a LP	14.043.573.543,22	20,53%	18.122.437.300,56	23,89%	29,67%
Demais Créditos /Val. a LP	764.736.704,05	1,12%	830.801.226,61	1,10%	-2,87%
Invest e Aplic. Temp. LP	78.515.124,79	0,11%	78.515.297,87	0,10%	0,00%
Investimentos	11.787.426.846,50	17,23%	12.809.762.204,11	16,89%	8,67%
Imobilizado	30.111.726.054,36	44,02%	32.039.627.496,47	42,24%	6,40%
Intangível	149.440.557,94	0,22%	168.961.856,61	0,22%	13,06%
TOTAL DO ATIVO	68.407.553.196,22	100,00%	75.858.839.875,41	100,00%	10,89%

Fonte: Balanço Geral do Estado 2021 e 2022; **Nota:** AV – Análise Vertical e AH – Análise Horizontal.

4.2.1 Ativo circulante

Caixa e Equivalentes de Caixa (Disponibilidades)

O Balanço Patrimonial do Estado - Exercício 2022, foi elaborado de acordo com as orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP 8ª edição, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN e contempla o grupo denominado “Caixa e Equivalentes de Caixa”. O Balanço consolidado aponta que em 31/12/2022 o Poder Executivo e os órgãos do Judiciário, Legislativo e Ministério Público dispunham, em conjunto, de montantes que somavam R\$ 6.050.107.922,27 (R\$ 6,05 bilhões), como ilustrado a seguir:

Disponibilidades dos Poderes e Órgãos em 31/12/2022

Em R\$		
Órgãos/Poder	Valor	%
Assembleia Legislativa	21.754.255,68	0,36%
Tribunal de Contas ⁽¹⁾	188.379.147,70	3,11%
Tribunal de Justiça	278.160.897,96	4,60%
Ministério Público	61.879.294,25	1,02%



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Órgãos/Poder	Valor	%
Poder Executivo ⁽²⁾	5.499.934.326,68	90,91%
Total	6.050.107.922,27	100,00%

Fonte: e-Fisco: Balanços Patrimoniais das UGs 010001 (ALEPE), 020001 (TCE), 070001(TJPE) e 320101(MPPE), constantes do e-Fisco/2022, e Balanço Patrimonial Consolidado 2022.

Nota 1: Inclui os saldos do Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento do TCE – FAPRE (UG 020002) e Escola de Contas (UG 820101).

Nota 2: Inclui disponibilidades previdenciárias de R\$ 19,58 milhões do FUNAFIN (UG 590101) e outros R\$ 4,26 milhões da Defensoria Pública do Estado (UG 130301) ao final do exercício.

Das disponibilidades financeiras do Estado, o Poder Executivo concentrava, em 31/12/2022, 90,91% do total (no ano anterior, o percentual era de 90,95%). Os órgãos externos ao Poder Executivo (TJPE, ALEPE, TCE-PE e MPPE) detinham, juntos, em 31/12/2022, os 9,09% restantes ao final do exercício.

Ainda é verificada prática, pelas setoriais contábeis, de atribuição de valores em conta corrente, ao longo do ano, quando estes de fato se encontram submetidos a aplicações financeiras (CDB, Fundo de Renda Fixa etc). Como exemplo, tem-se que a Secretaria de Educação do estado (UG 140101) manteve durante todo o exercício de 2022, o registro contábil de valores significativos livres em conta corrente (conta contábil 1.1.1.1.1.03.98), sendo reclassificado tal registro para conta de “Saldo em Aplicações a Classificar” (conta 1.1.1.1.1.20.98) através de lançamento 2022NL000085, no valor de R\$ 1.279.840.487,46. Tal registro teve data contábil de 30/12/2022. As apropriações mensais de rendimentos de aplicações financeiras efetuados pela mesma UG, os quais totalizaram R\$ 72,25 milhões no exercício, demonstram, contudo, que houve grande volume financeiro na UG, ao longo do ano, que permaneceu, de fato, e como era de se esperar, em aplicações financeiras, e não “livres” em conta corrente, como informado na contabilidade estadual. Na data contábil de 02/01/2023, a UG 140101 “devolveu” para a conta 1.1.1.1.1.03.98, por meio do documento 2023NL000015, o valor de R\$ 1.279.840.487,46 que findou o exercício de 2022 na conta 1.1.1.1.1.20.98, zerando o saldo desta.

O procedimento acima, verificado no e-Fisco de utilização geral por todas as UGs do Poder Executivo (não apenas pela UG 140101 tomada como exemplo), desde 2015, tem nítida finalidade de evidenciar, em Balanço Patrimonial, o saldo de aplicações financeiras ao final do exercício. Todavia, indica que o estado não vem orientando o que seria o procedimento adequado às suas UGs, ou seja, o registro contábil de manutenção de valores em conta contábil de aplicação financeira ao longo do exercício e não apenas quando do encerramento contábil do exercício.

No caso, o valor evidenciado no balanço patrimonial do estado alcançou R\$ 2,42 bilhões ao término de 2022, O volume registrado ao final dos exercício financeiro, em regra, tem superado a ordem de bilhão de reais, o que, adicionado à informação dos rendimentos de aplicações financeiros, indica que o estado tem considerável montante de recursos que de fato permanecem em aplicações financeiras.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Recomenda-se, assim, que o estado implante em suas setoriais rotina contábil que demonstre com fidedignidade a parcela de suas disponibilidades financeiras que permanece submetidas a aplicações financeiras ao longo de todo o ano e não apenas por ocasião do encerramento do exercício financeiro.

Créditos a Curto Prazo

O grupo denominado “Créditos a Curto Prazo” foi mensurado em R\$ 3,32 bilhões em 31/12/2022. Os créditos de natureza tributária representam cerca de 96,85% desse total, tendo sido avaliado, àquela data, em R\$ 3,21 bilhões (ICMS e IPVA, principalmente). Interessante destacar também um significativo valor de direitos registrados a título de “Empréstimos e Financiamentos Concedidos em atraso até 360 dias”, num montante de R\$ 8,70 bilhões, superior até mesmo aos de origem tributária. Sobre este valor de direito a Contabilidade aplica três contas redutoras: a de Rendas a Apropriar, a de Perdas estimadas em Clientes/faturas/duplicatas a receber e a de Perdas estimadas em financiamentos concedidos (esta última constituída em 2018), nos valores respectivos de R\$ 576,27 milhões, R\$ 323,56 milhões e R\$ 7,82 bilhões. Vê-se que, no conjunto, a conta criada em 2018 culmina por anular o valor do direito inscrito. (somando todas as retificadoras a conta passa a ter saldo credor), funcionando a referida conta como atestado de liquidez próxima a zero sobre o direito ali inscrito.

Demais Créditos e Valores a Curto Prazo

O total desse grupo alcançou R\$ 1,532 bilhão em 2022, representando um aumento de 20,74% em relação ao ano anterior. A parte prevalente desses haveres é registrada nas UGs 530401 (FES) e 370101 (PGE), pertinentes, dentre outros, a Suprimentos de Fundos Institucionais (conta contábil 1.1.3.1.1.02.00), Adiantamentos de outras despesas correntes (conta 1.1.3.1.1.96.02) e valores de precatórios judiciais disponibilizados em ao TJPE (conta contábil 1.1.3.5.1.08.02).

Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo

O grupo contábil abriga as disponibilidades relativas ao FUNAPREV que visam à formação de ativos garantidores dos compromissos futuros junto aos servidores inscritos no referido fundo. Os valores existentes ao final de 2022, acumulados em R\$ 135.004.897,97, encontravam-se aplicados em fundo de renda fixa (R\$ 99,98 milhões), Títulos Públicos de emissão do Tesouro Nacional (R\$ 20,12 milhões) e Fundos de Investimento em Índices de Mercado de Renda Variável (R\$ 14,90 milhões).

Destaque-se que tais valores não são passíveis de utilização para demais compromissos do estado, inclusive de natureza previdenciária, do FUNAFIN ou do Sistema de Proteção Social dos Militares estaduais.

O confronto do total veiculado nesse grupo (R\$ 135 milhões) com as provisões matemáticas previdenciárias (R\$ 103,08 bilhões) informa o déficit atuarial do



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes de Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.fisco.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

estado ao final de 2022, cuja compreensão é melhor acessível a partir da leitura do item 4.3.3 deste relatório.

De toda forma, dada a natureza dos ativos aí envolvidos (ativos garantidores de plano previdenciário submetido a regime de capitalização), sobretudo no que tange à baixa propensão de utilização de recursos no curto prazo, recomendamos a reclassificação das parcelas desses ativos garantidores desprovidas de propensão de uso no exercício financeiro seguinte para conta do Ativo Não Circulante, grupo 1.2, em conta contábil denominada, ou a ser denominada, de “Aplicações Financeiras com Finalidade Previdenciária”.

Estoques

O valor do subgrupo foi elevado de R\$ 696,90 milhões para R\$ 759,81 milhões no exercício, sendo esse aumento registrado predominantemente em contas de almoxarifado e um valor residual em estoque para doações. A maior variação em valores absolutos de 2021 para 2022 foi na conta de almoxarifado e a maior variação percentual ocorreu na conta de produtos acabados, como demonstrado abaixo.

Principais Variações	Em R\$			
	2021	2022	Var Absoluta	Var %
(P) Almoxarifado	640.210.959,88	745.853.997,05	105.643.037,17	16,50%
(P) Produtos Acabados	21.486,00	38.895,00	17.409,00	81,02%

Fonte: e-Fisco 2021 e 2022: contas 1.1.5.00.00.00

Variações Patrimoniais Diminutivas Pagas Antecipadamente

As contas contábeis integrantes deste grupo representam os valores registrados a título de despesas antecipadas, que serão apropriadas às variações patrimoniais diminutivas nos exercícios subsequentes, quando ocorrerem os respectivos fatos geradores.

A conta registrou um aumento de 2,65% (R\$ 8,19 milhões para R\$ 8,41 milhões) com relação ao exercício de 2021.

4.2.2 Ativo não circulante

Créditos a Longo Prazo (predominantemente Dívida Ativa)

O Balanço Patrimonial Consolidado de 2022 apresentou, ao final do exercício, um valor atribuído à linha “Dívida Ativa e Créditos Administrativos a Longo Prazo” de R\$ 18,122 bilhões, que no e-Fisco¹⁶ é sujeito à seguinte decomposição:

¹⁶ O e-Fisco posiciona as contas da Dívida Ativa, inclusive créditos em análise no TATE no subgrupo 1.2.1.1., intitulado “Créditos a Longo Prazo”, com 99,52% de representatividade (R\$ 18.122 bilhões, do total de R\$ 18,210 bilhões), sendo o restante (R\$ 87



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS

Denominação	Valor (em R\$)
Créditos Trib. A Receber – ICMS-suspensos sob análise da TATE	9.859.159.604,30
Ajuste para perdas – Créditos Tributários	(6.509.345.809,41)
Créditos da Dívida Ativa Tributária - Tesouro	26.617.415.470,05
Ajuste para perdas da Dívida Ativa Tributária	(11.844.812.386,88)
Dívida Ativa Não Tributária	245.652.907,10
Ajuste para perdas da Dívida Ativa Não Tributária	(245.632.484,60)
Subtotal Dívida Ativa	18.122.437.300,56

Fonte: Balanço Geral do Estado 2022 (quadro 13)

Vê-se que há um total bruto de dívida ativa da ordem de R\$ 36,72 bilhões, ao qual são aplicadas deduções de R\$ 18,60 bilhões para se chegar ao total exposto no quadro anterior.

Os valores relativos a créditos tributários suspensos sob análise do Tribunal Administrativo Tributário Estadual (TATE), que espelham um momento anterior à inscrição de créditos na Dívida Ativa do estado, permanecem submetidos a rotina de contabilização em separado dos reconhecidos como Dívida Ativa, na conta 1.2.1.1.1.01.01, segregação essa iniciada no exercício de 2016.

Tem-se a Dívida Ativa como o principal componente do subgrupo contábil “Dívida Ativa e Créditos Administrativos a Longo Prazo”. O valor bruto inscrito (tributário ou não tributário) alcançou **RS 26,86 bilhões** ao final de 2022 (aumento de aproximadamente 18,17% quando confrontado com o saldo de R\$ 22,73 bilhões ao término de 2021).

Para todos esses valores brutos (dívida ativa e créditos tributários submetidos ao TATE), há a necessidade de constituição de provisão para perdas, a qual tem por finalidade ajustar o valor bruto para um valor mais próximo ao que será efetivamente realizado.

Dada a pequena monta, não evidenciaremos os fatos relativos à dívida ativa não tributária.

A provisão de ajuste de perdas de créditos a longo prazo (excluídas as não tributárias) foi reavaliada em 31/12/2022 para **R\$ 18,35 bilhões**, sendo R\$ 11,84 bilhões para perdas de créditos já inscritos na Dívida Ativa Tributária e outros R\$ 6,51 bilhões ante os créditos submetidos ao TATE.

Esse cotejo entre valores lançados como direitos e respectivas provisões sobre parcelas de difícil realização ajusta o valor contábil da Dívida Ativa Tributária do estado e dos créditos submetidos ao TATE, no conjunto, de R\$ 36,48 bilhões brutos para a ordem de R\$ 18,12 bilhões líquidos, ou seja, quase a integralidade do grupo contábil. **Importante ressaltar sempre que a constituição de tal provisão não representa renúncia a direitos, mas sim prática do princípio contábil da prudência,**

milhões) representado pelo saldo final da conta contábil 1.2.1.1.1.03.01 “Empréstimos Concedidos a Receber”. No Balanço Geral do Estado, a Dívida Ativa é apresentada de forma isolada, sendo os R\$ 87 milhões valores desta conta de empréstimos concedidos a receber posicionados dentro da linha Demais Créditos e Valores a Longo Prazo”.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

em vista dos percentuais históricos de realização de ativos e do grau de liquidez médio dos processos de execução propostos pelo estado.

Composição e movimentação no exercício

O total de créditos registrados já como Dívida Ativa Tributária observou elevação de 17,08% no exercício, saindo de R\$ 22,73 bilhões em 31/12/2021 para R\$ 26,62 bilhões ao término de 2022. Abaixo é oferecido resumo dos fatos que movimentaram a gestão da dívida ativa do estado em 2022, com as respectivas contas contábeis de suporte no e-Fisco:

Mutação Patrimonial da Dívida Ativa Tributária

Em R\$

Saldo Contábil em 31/12/2021	22.733.568.397,12
(+)	
Inscrição de Dívida Ativa (conta 4.1.1.3.1.01.99)	5.002.452.453,28
(-)	
Atualização Monetária (contas 3.4.3.9.1.01.02)	18.106.307,66
Recebimento de Dívida Ativa (conta 8.3.2.4.0.00.00; UG 150102)	167.266.802,76
Cancelamento da Dívida Ativa (conta 3.6.5.1.1.01.00)	925.126.022,92
Compensação de Tributos da Dívida Ativa	8.106.247,01
Saldo Contábil em 31/12/2022	26.617.415.470,05

Fonte: e-Fisco; balancete de verificação dez/22; conta contábil 1.2.1.1.1.04.04

O quadro acima informa que os acréscimos ao “estoque” da Dívida Ativa Tributária superaram as reduções no exercício de 2022 em cerca de R\$ 3,88 bilhões. A razão desse resultado está centrada no alto volume de valores inscritos em dívida ativa no período (R\$ 5,00 bilhões) frente a eventos que ensejaram sua redução, os quais no ano somaram R\$ 1,12 bilhão.

Abaixo evidenciamos a variação da Dívida Ativa nos últimos 5 anos.

Em milhões de R\$

Variações da Dívida Ativa	2018	2019	2020	2021	2022
Atualização monetária	(380,24)	123,96	360,49	72,12	(18,11)
Baixa por cancelamento	(673,81)	(2.180,78)	(894,37)	(1.401,54)	(925,13)
Inscrição de créditos	2.977,67	3.442,13	2.969,63	4.869,41	5.002,45
Compensação de tributos	0,00	0,00	(47,09)	(115,96)	(8,10)
Baixa por recebimento	(133,96)	(348,66)	(111,30)	(327,20)	(167,27)
Total das variações	1.789,67	1.036,65	2.277,36	3.047,33	3.883,84

Fonte: e-Fisco

O percentual de recebimento da dívida ativa no exercício de 2022 frente ao total do ativo foi de 0,62%, percentual inferior ao de 1,43% verificado em 2021 e



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

também abaixo do percentual médio de recebimento anual de valores sobre o total anual inscrito, que tem oscilado entre 0,8% e 0,9%.

Não se perca de vista que, em paralelo a esse valor de Dívida Ativa, havia, ao final de 2022, um volume de créditos tributários suspensos para análise do TATE, no montante de R\$ 9,85 bilhões, além de parcela residual de valores inscritos em dívida ativa não tributária¹⁷.

Investimentos

O subgrupo denominado Investimentos, integrante do Longo Prazo, teve valor contábil avaliado em 31/12/2022 em R\$ 12,81 bilhões, com composição abaixo demonstrada:

Em R\$			
Grupo	2021	2022	Variação %
Participações Permanentes	10.743.595.422,10	11.977.453.416,51	11,48%
Propriedades para Investimento	992.370.294,60	780.847.657,80	-21,31%
Demais Investimentos Permanentes	51.461.129,80	51.461.129,80	0,00%
Total	11.787.426.846,50	12.809.762.204,11	8,67%

Fonte: e-Fisco 2022 (contas do subgrupo 1.2.2)

O montante descrito na linha “Participações Permanentes” comporta valores de participações societárias em sociedades de economia mista e em empresas públicas controladas pelo estado, tanto aquelas dependentes de recursos do tesouro – que, por isso, integram o Orçamento Fiscal do estado (EMPETUR, Consórcio Grande Recife, IPA, PERPART) – quanto aquelas não dependentes de recursos (SUAPE e COMPESA, dentre outras). O grande peso dos saldos da conta de investimentos do Estado, como será adiante visto, é concentrado nestas duas últimas estatais.

Já a linha “Propriedades para Investimentos” foi alimentada, principalmente, pelo registro de valores aplicados pelo estado na Arena da Copa entre os anos de 2013 a 2016. Em 2022, tais registros atualizados somaram R\$ 660.191.624,53 e são advindos quase que exclusivamente de lançados processados no ano de 2018 na conta 1.2.2.2.1.01.02 “Ativos Constituídos por PPP”. Tendo em vista a efetivação de distrato contratual ante a empresa que celebrou ante o estado a referida PPP, entendemos que tais valores estariam melhor posicionados no subgrupo Ativo Imobilizado.

As maiores participações societárias do Estado, no conjunto contabilizadas em R\$ 11,36 bilhões (94,91% do total da conta de Investimentos), permanecem na COMPESA e no Complexo Industrial Portuário de SUAPE.

¹⁷ O total de R\$ 245,65 milhões estava reconhecido em 31/12/2022 como dívida ativa não-tributária.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

O quadro a seguir resume as variações contábeis ocorridas na linha Participações Permanentes, a qual responde por 93,49% do saldo contábil total do grupo Investimentos:

Em R\$			
ESTATAL	Participações em 31/12/2021	Variação em 2022	Participações em 31/12/2022
COMPESA	7.012.983.723,59	731.779.851,70	7.744.763.575,29
SUAPE	3.173.454.704,05	448.543.920,71	3.621.998.624,76
AD DIPER	171.173.334,18	12.493.845,83	183.667.180,01
COPERGÁS	59.009.687,64	10.709.681,82	69.719.369,46
LAFEPE	168.981.470,57	27.529.500,89	196.510.971,46
Porto do Recife	29.026.725,47	18.803.825,33	47.830.550,80
CEPE	54.565.958,85	-93.395,40	54.472.563,45
AGEFEPE	71.825.949,92	-17.365.724,95	54.460.224,97
Outras	2.454.313,00	0,00	2.454.313,00
Entidades Extintas	119.554,83	17.375,48	136.930,31
TOTAL	10.743.595.422,10	1.232.418.881,41	11.976.014.303,51

Fonte: e-Fisco – Relatório Balancete Contábil dez/2022 contas 1.2.2.1.1.01.01 a 1.2.2.1.1.01.03.

Assim, os principais investimentos retratados na Contabilidade permanecem aqueles integralizados na COMPESA e no Complexo de SUAPE.

Deve-se frisar que o saldo de investimentos não se confunde com aportes financeiros do estado em suas estatais¹⁸. Bem verdade que, na origem, esses saldos decorrem de bens e valores financeiros aportados pelo estado que ingressaram nas empresas controladas com finalidade de aumento de capital. Contudo, para que possam ser considerados “integralizados” na empresa, tais integralizações são submetidas à aprovação em Assembleia Geral Ordinária da sociedade, que geralmente é realizada no ano seguinte ao do aporte de capital pelo estado. Dessa forma, uma elevação do saldo da conta de Investimentos do estado ocorrida num exercício não necessariamente aponta que houve um aporte financeiro de mesma monta no exercício (esse aporte pode corresponder a apenas parte dos Investimentos e pode ainda ter ocorrido em anos

¹⁸ O conceito de investimentos é eminentemente patrimonial, não coincidindo necessariamente com o fato financeiro. Assim, a variação de R\$ 731,77 milhões no saldo de Investimentos na COMPESA, por exemplo, não indica que o estado aportou no exercício esse montante exato, mas sim que houve integralização de capital pelo estado na Companhia e autorização desta para aumento de capital social (cujo titular das novas ações, no caso, é o estado). Via de regra, os aportes financeiros ocorrem num primeiro momento, sendo classificados na contabilidade orçamentária do estado como Investimentos no elemento de despesas 4.5.90.65 (Constituição ou aumento de capital de empresas). No sistema patrimonial, o estado reconhece aí um “Investimento a integralizar” (conta 1.2.2.1.1.01.02). Adiante, já com o dinheiro em caixa, a empresa se reúne em Assembleia Geral, para deliberar se integraliza ou não os valores subscritos pelo estado. Entre o aporte financeiro e o aumento de capital social há um interstício que por vezes transpassa o exercício social. Há ainda outras formas de integralização de capital além de aportes financeiros (através de doação de bem permanente, por exemplo). Em 2022, o valor de aportes financeiros na COMPESA para fins de aumento de capital somou R\$ 48,09 milhões.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

anteriores). Consultas ao e-Fisco apontaram que o montante financeiro aportado em 2022 pelo Estado na COMPESA¹⁹, por exemplo, totalizou R\$ 448.099.717,99.

Além da doação de bens e dos aportes financeiros, há outra possibilidade de variação no saldo de investimentos, que ocorre após o exame anual de equivalência patrimonial²⁰, podendo tal efeito ser positivo ou negativo. Especialmente no que tange a empresas controladas com elevado capital aportado anteriormente, o efeito “equivalência patrimonial” pode promover alterações no saldo de investimentos até mesmo maior do que o de novos aportes.

Em 2022, as elevações do saldo de investimentos do estado na COMPESA foram advindas predominantemente de reservas de capital da empresa, que decorrem, em regra, de aportes efetuados pelo estado em anos anteriores. No que tange à SUAPE, as elevações decorrentes de aumento de capital (R\$ 381,47 milhões) foram mais relevantes que as decorrentes equivalência patrimonial (R\$ 67,07 milhões positivas).

Imobilizado

O Ativo Imobilizado é composto por bens móveis e imóveis. A evolução dos saldos contábeis e respectivas depreciações foram assim evidenciadas na Contabilidade estadual no exercício:

Em R\$

Ativo Imobilizado	Saldo em 31/12/2021 Valor Líquido	Saldo em 31/12/2022		
		Valor Bruto	Depreciação + Amortização Acumulada	Valor Líquido
Bens Móveis	2.679.260.232,83	3.423.520.662,27	(285.808.714,97)	3.137.711.947,30
Bens Imóveis	27.432.465.821,53	29.042.769.236,52	(140.853.687,35)	28.901.915.549,17
Total	30.111.726.054,36	32.466.289.898,79	(426.662.402,32)	32.039.627.496,47

Fonte: Balancete de Verificação dez/2022 contas 1.2.3.1.0.00.00 e 1.2.3.2.0.00.00 (deduzidas as respectivas contas redutoras 1.2.3.8.0.00.00).

Relativamente a bens móveis, houve poucos eventos significativos de incrementos de bens registrados na Contabilidade. Aproximadamente 33,86% do saldo contábil permanece concentrado na conta “Bens móveis a classificar – até 2013” (R\$ 1,16 bilhão dos R\$ 3,42 bilhões brutos do subgrupo). Gradativamente, observa-se o processo de classificação desses saldos contábeis pendentes e a consequente redução da referida conta.

No que tange a bens imóveis, a maior parte dos valores está na conta 1.2.3.2.1.03.02 - Estradas (62,35%). O valor existente anterior à transição da

¹⁹ O valor de R\$ 448,09 milhões aportado pelo estado a título de Inversões Financeiras na COMPESA em 2022 foi 37,52% superior aos R\$ 325,82 milhões também enviados no ano anterior.

²⁰ “Equivalência Patrimonial” é o método que consiste em atualizar o valor contábil do investimento ao valor equivalente à participação societária da sociedade investidora no patrimônio líquido da sociedade investida, e no reconhecimento dos seus efeitos na demonstração do resultado do exercício. O valor do investimento, portanto, será determinado mediante a aplicação da porcentagem de participação no capital social, sobre o patrimônio líquido de cada sociedade coligada ou controlada.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Contabilidade (NCASP; final de 2013) permanece isolado em conta específica (1.2.3.2.1.98.00), tendo remanescido a R\$ 1,370 bilhão ao final de 2022. Os gastos em obras de titularidade do estado (incrementos patrimoniais no exercício), por sua vez, são classificados inicialmente na conta 1.2.3.2.1.02.99 “bens imóveis obras em andamento – a classificar”. O saldo acumulado desta conta alcançou R\$ 2,644 bilhões ao final do exercício, valor que compreende incrementos de vários exercícios ainda não reposicionados para contas definitivas.

Destaca-se ainda o saldo em edificações em geral (1.2.3.2.1.01.02), conta essa que ao término de 2022 abrigava um saldo de R\$ 2,811 bilhões, constituído quase que exclusivamente cinco anos antes (em 2017).

De acordo com a Portaria Conjunta SAD/SEFAZ nº 152/2016, de 31/12/2016, os bens móveis devem ser avaliados com base no valor de aquisição, produção ou construção e, quando adquiridos sem contraprestação, devem ter seus custos mensurados pelo valor justo ou valor de uso na data da aquisição.

Quanto aos bens imóveis, a mesma Portaria define que cabe à Secretaria de Administração – SAD emitir ou validar laudo de avaliação, o qual será considerado documento hábil para contabilização do ajuste inicial de bens imóveis, sendo de responsabilidade dos órgãos e entidades estaduais enviar à SAD o mapa dos imóveis para análise, validação e atualização do Cadastro Imobiliário Estadual, assim como informar acerca de toda e qualquer alteração de área (construída e/ou de terreno) dos bens imóveis. A reavaliação dos bens imóveis estaduais ou cedidos de terceiros a título gratuito é atribuição da SAD, sendo realizável a pedido dos órgãos e entidades estaduais.

4.3 Principais componentes do passivo

O total de obrigações reconhecidas pelo estado ao final de 2022, constante do seu Balanço Patrimonial, é de R\$ 126,97 bilhões, que representa um aumento, a valores nominais, de 9,45% com relação aos R\$ 116,01 bilhões verificados em 2021. Como será pormenorizado no capítulo de Gestão Fiscal, o conceito de “obrigações totais” do estado não deve ser confundido com o outro conceito que se apresenta atualmente como Dívida Consolidada do Estado. Isso porque o principal componente de obrigação registrada no Balanço Patrimonial, que é de natureza previdenciária, por exemplo, não compõe a dívida consolidada definida na Lei de Responsabilidade Fiscal, o que por si só justifica a considerável distância entre o total de passivos do estado, avaliados em R\$ 126,97 bilhões em 31/12/2022, ante uma dívida consolidada bruta informada que remonta a pouco mais de 10% desse valor, ou seja, R\$ 16,86 bilhões ao final do referido exercício.

A seguir damos destaque às variações de saldos dos grupos que serão prioritariamente abordados mais adiante:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Em R\$

PASSIVO	2021	AV%	2022	AV%	AH%
PASSIVO CIRCULANTE	6.238.906.673,04	4,95%	6.668.629.709,47	5,25%	6,89%
Obrigações Trabalh, Previd e Assistenciais a Pagar a Curto Prazo	1.016.853.204,93	0,81%	996.625.330,50	0,78%	-1,99%
Empréstimos / financiamentos CP	1.226.746.644,71	0,97%	1.305.106.585,77	1,03%	6,39%
Fornecedores e Contas a Pagar CP	1.062.591.047,40	0,84%	973.749.571,76	0,77%	-8,36%
Outros	2.932.715.776,00	2,33%	3.393.148.221,44	2,67%	15,70%
PASSIVO NÃO CIRCULANTE	119.854.285.439,00	95,05%	120.304.963.707,72	94,75%	0,38%
Empréstimos / financiamentos LP	15.358.906.232,41	12,18%	15.256.654.569,53	12,02%	-0,67%
Provisões a Longo Prazo	103.512.273.126,70	82,09%	103.965.981.102,02	81,88%	0,44%
Outros	983.106.079,89	0,78%	1.082.328.036,17	0,85%	10,09%

Fonte: Balanço Geral do Estado (doc. 2, p.183)

As principais considerações acerca das obrigações do estado em 31/12/2022 são:

4.3.1 Restos a Pagar

As despesas legalmente empenhadas, liquidadas ou não, e pendentes de pagamento, ao final do exercício, são inscritas em Restos a Pagar - RP. Essa obrigação de pagamento não possui uma linha específica que a identifique no Balanço Patrimonial, estando o valor de Restos a Pagar distribuído entre subgrupos do passivo circulante.

No que tange ao total de Restos a Pagar existentes ao final do exercício (designaremos como “estoque de RP”), do total de R\$ 1.019.071.374,77 (R\$ 1,019 bilhão, aproximadamente), viu-se que a parte prevalente, de R\$ 1.015.144.187,60 (R\$ 1,015 bilhão) era enquadrada na modalidade de RP Processados (empenho e liquidação já cumpridas), sendo os Restos a Pagar Não processados (RPNP), que tiveram cumprido apenas o estágio do empenho, eram quantificados em R\$ 3.927.187,17 (R\$ 3,93 milhões).

Cem por cento desses RPNP foram advindos do próprio exercício de 2022. Já com relação aos RPP, tem-se uma parcela de R\$ 30.944.625,30 (R\$ 30,94 milhões) imersa ao total em meio aos R\$ 1,015 bilhão caracterizado como reinscrições de RP, assim entendidas as obrigações originadas nos cinco anos anteriores ao exercícios de 2022, ou seja de 2017 a 2021, ainda não adimplidas e também não baixadas da Contabilidade estadual. Essas informações são compreendidas quando da visualização da Demonstração da Dívida Flutuante do exercício de 2022.

O valor de R\$ 1.019.071.374,77 de “estoque de RP” ao final de 2022 foi inferior em aproximadamente 28,76% ao total ao final de 2021 (que foi de R\$ 1.430.397.783,68).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Verificado o total de Restos a Pagar inscritos que tiveram origem no exercício (R\$ 1,019 bilhão) frente ao volume de despesas orçamentárias do exercício (R\$ 51,43 bilhões), tem-se um percentual de 1,98% das despesas que, embora empenhadas em 2022, não completaram seu ciclo normal (que é efetivado com o pagamento) até o fim do exercício, como verificado no cálculo a seguir:

$$\frac{\text{TOTAL DA INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR X 100}}{\text{DESPESA EXECUTADA}} = \frac{1.019.071.374,77 \times 100}{51.429.919.919,53} = 1,98 \%$$

O valor total de R\$ 1,019 bilhão inscrito em Restos a Pagar originados no exercício demonstra encontrar-se coerente com o processamento de obrigações de natureza orçamentária que efetivamente não completaram o ciclo orçamentário integral dentro do exercício. Testes efetuados em meio às Despesas de exercícios Anteriores processados nos cinco primeiros meses de 2023, indicaram que o total de Restos a Pagar inscritos ao final de 2022 pode ser tido como subdimensionado em algo próximo a 3% do total inscrito, ou cerca de R\$ 30 milhões²¹, valor esse significativamente inferior ao identificado entre as competências de 2014 a 2018, por exemplo, nas quais o montante transportado entre exercícios sem o adequado registro em Restos a Pagar superou a R\$ 200 milhões.

A constatação de que ainda remanescem valores transportados entre exercícios é possível quando, em teste de eventos subsequentes ao encerramento do exercício de 2022, é verificada, nas despesas de exercícios anteriores processadas já em 2023, ocorrência de pagamentos que se prendem às últimas competências de 2022 que possuíam viabilidade de inscrição em Restos a Pagar ao final de 2022. Ou seja, a ausência de empenho e liquidação oportunos, ao final de 2022, de obrigações inquestionavelmente sabidas pelo estado desde ali é que proporcionou que o volume de Restos a Pagar inscritos ao final de 2022 fosse de R\$ 1,019 bilhão de reais, quando o valor adequado de inscrição seria cerca de R\$ 30 milhões acima deste valor, como adiante será visto. Verificamos a continuidade do recuo do valor transposto entre exercícios, quando confrontado o término de 2022 com o do ano anterior (2021). Essa constatação é pormenorizada no item 4.3.1.2 desse capítulo.

Já em relação à **execução** dos Restos a Pagar existentes na abertura do exercício de 2022 (inscritos em exercícios anteriores, portanto), os quadros 11A e 11B do Balanço Geral do Estado - BGE ilustram os seguintes encaminhamentos ao longo do exercício:

²¹ O total de DEA/2022 registrado até a competência maio/2022 alcançava R\$ 812.196.666,46 (consulta efetuada em 07/07/2022). Dentro das UGs analisadas são identificados lançamentos de transferências de despesas entre exercícios de 2022 e 2023 estimados em cerca de R\$ 30 milhões.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Quadro da Execução (2022) de RP Não Processados

Categoria econômica da despesa	Inscritos		Liquidados c)	Pagos (d)	Cancelados (e)	Saldo (e = a + b - c - d)
	Em exercícios anteriores (a)	Em 31 dez do exercício anterior (b)				
Despesa Corrente	0,00	154.111.514,77	71.438.791,26	71.438.791,26	82.672.723,51	0,00
Despesa de Capital	0,00	264.270.011,20	192.132.373,28	192.132.373,28	72.137.637,92	0,00
Total	0,00	418.381.525,97	263.571.164,54	263.571.164,54	154.810.361,43	0,00

Fonte: quadro 11A do BGE 2022

Quadro da Execução (2022) de RP Liquidados

Categoria econômica da despesa	Inscritos		Pagos (c)	Cancelados (d)	Saldo (e = a + b - c - d)
	Em exercícios anteriores (a)	Em 31 dez do exercício anterior (b)			
Despesa Corrente	58.560.071,08	815.059.803,78	784.276.707,51	67.395.191,98	21.947.975,37
Despesa de Capital	22.630.830,34	115.765.552,51	107.237.892,21	22.161.840,71	8.996.649,93
Total	81.190.901,42	930.825.356,29	891.514.599,72	89.557.032,69	30.944.625,30

Fonte: quadro 11B do BGE 2022

Vistos conjuntamente, os quadros informam que, do montante de R\$ 1,430 bilhão existente como Restos a Pagar em 01/01/2022, a parcela (prevalente) de R\$ 1,155 bilhão foi paga ao longo do exercício, outros R\$ 244 milhões foram cancelados e o saldo residual de R\$ 30,95 milhões culminou reinscrito ao final de 2022. Secundariamente, vê-se que, na execução dos Restos a Pagar Não Processados, 100% do valor liquidado em 2022 foi pago no exercício.

Os principais eventos em relação aos Restos a Pagar do estado serão a seguir pormenorizados no subitem a seguir:

4.3.1.1 Gestão dos Restos a Pagar no exercício

Necessário trazer os atos relativos à gestão, no exercício de 2022, que interferem no “estoque” de Restos a Pagar, tais como: pagamentos e cancelamentos dos Restos a Pagar inscritos em exercícios anteriores, bem como as inscrições de RP 2022 e reinscrições de resíduos de RP (originados em exercícios anteriores), ao final do exercício de 2022.

A) Pagamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores (2021, 2020, 2019...)

Como já informado, a leitura do Demonstrativo da Execução dos Restos a Pagar do estado, transcrito nos quadros 11A e 11B do Balanço Geral do Estado, informa



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

que, do estoque de Restos a Pagar existente no início da data 01/01/2022 (independente de ano de origem), foi pago, em 2022, um montante de R\$ 1,155 bilhão. Desse total, a parcela de R\$ 891,5 milhões teve inscrição original como “RP Processados” (empenhados e liquidados, embora não pagos), enquanto que a parte restante de R\$ 263,5 milhões teve registro originário como Restos a Pagar Não Processados²².

Consultas adicionais ao e-Fisco informam os anos de origem das obrigações de RP pagas em 2022 (2017 a 2021), conforme a seguir resumido:

Em R\$

Ano de primeira inscrição em RP	RP Não Processados		RP Processados		TOTAL	
	NE's	Obrigações adimplidas	NE's	Obrigações adimplidas	NE's	Obrigações adimplidas
2021	1.166	263.571.164,54	16.079	873.509.730,36	17.245	1.137.080.894,90
2020	0	0,00	317	10.126.011,74	317	10.126.011,74
2019	0	0,00	462	3.015.443,61	462	3.015.443,61
2018	0	0,00	163	2.941.612,52	163	2.941.612,52
2017	0	0,00	100	1.921.801,49	100	1.921.801,49
TOTAL	1.166	263.571.164,54	17.121	891.514.599,72	18.287	1.155.085.764,26

Fonte: e-Fisco 2022 (Razão da contas contábeis 6.3.1.4.0.00.00 e 6.3.2.20.00.00)

Como ilustrado no quadro acima, o e-Fisco informa que, dos pagamentos de RP efetuados em 2022, as obrigações que tiveram origem entre 2017 e 2020 representaram 1.042 notas de empenhos e perfizeram R\$ 18,00 milhões (1,56% do total financeiro), enquanto que os 98,44% restantes baixado de Restos a Pagar por pagamento em 2022 tiveram registro e obrigação inicialmente contabilizadas em 2021, que é representado por 17.245 empenhos num total aproximado de R\$ 1,14 bilhão pago pelas Unidades Gestoras estaduais.

Os dados acima permitem verificar que em 2022 a representatividade de pagamentos de RP antigos foi significativamente reduzida. No ano anterior (2021), a representatividade de pagamento de RP antigos havia alcançado 12,04% do total pago naquele exercício, percentual significativamente superior ao de 1,56% acima apontado.

B) Cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores

Como informa o Demonstrativo da Execução dos Restos a Pagar (quadros 11A e 11B do Balanço Geral 2022), ao longo de 2022, foram cancelados R\$ 89,56 milhões do tipo “Processados”, bem como outros R\$ 154,81 milhões inscritos originariamente como Restos a Pagar Não processados, independentemente do ano de inscrição. A informação de R\$ 244,37 milhões de RP cancelados no exercício de 2022 sob análise, no quadro a seguir, advém de compilação dos Demonstrativo dos Restos a

²² O Estado de Pernambuco somente voltou a inscrever valores em Restos a Pagar Não Processados ao final de 2021, sendo o fato reiterado ao término de 2022, mas em apenas uma Unidade Gestora (320101), gerida pelo Ministério Público do Estado.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Pagar por Poder e Órgão do RREO - 6º bimestre de 2022²³. Consultas adicionais ao e-Fisco permitiram validar tal número e pormenorizar os respectivos anos de origem das obrigações canceladas em 2022:

Em R\$

Ano de primeira inscrição em RP	RPNP		RPP		TOTAL	
	NE's	Obrigações canceladas	NE's	Obrigações canceladas	NE's	Obrigações canceladas
2021	1.008	154.810.361,43	3079	41.821.535,09	4087	196.631.896,52
2020	0	0,00	690	14.997.077,93	690	14.997.077,93
2019	0	0,00	556	5.548.189,83	556	5.548.189,83
2018	0	0,00	238	8.572.186,46	238	8.572.186,46
2017	0	0,00	469	18.618.043,38	469	18.618.043,38
TOTAL	1.008	154.810.361,43	5.032	89.557.032,69	6.040	244.367.394,12

Fonte: e-Fisco 2022 (Razão das contas contábeis 6.3.1.91.00.00, 6.3.1.92.00 e 6.3.2.9.0.00.00).

Reitere-se sempre que a anulação de Restos a Pagar é fato corriqueiro na administração pública, e deve sempre ser efetuado quando necessário ao resguardo do interesse público. Trata-se, portanto, de anulação de compromissos cuja exigibilidade em algum momento foi afastada pela Administração. Cabe apenas observar-se que, em se tratando de Restos a Pagar Processados, há implícita nessa anulação a certificação de equívoco anterior, vez que, nesses casos (RP processados), a fase da liquidação já havia sido declarada como ocorrida oportunamente (por um agente da Administração), quando se observa, no momento da anulação de RP processado, que a referida validação anterior foi indevida.

Como os eventos de cancelamento de RP inscritos originalmente como processados tem-se revelado constantes ao longo dos últimos anos, deve o estado reforçar orientação às suas unidades gestoras para um maior rigor nos procedimentos de liquidação da despesa, notadamente o de verificar efetivamente o recebimento de bens e tomada de serviços antes deste ato administrativo da liquidação.

C) Inscrição de Restos a Pagar do exercício

O Decreto Estadual nº 53.790, de 21/10/2022, entre outras providências, disciplinou os procedimentos relativos à inscrição dos Restos a Pagar. O referido decreto, no seu artigo 11, confere prazos para as Unidades Gestoras avaliarem a composição da contas Empenhos Liquidados a Pagar, permitindo também, no art. 12, a inscrição de Restos a Pagar Não Processados, prática essa não utilizada no âmbito do estado entre os anos de 2007 e 2020 e reestabelecida a partir de 2021.

²³ Reproduzido no quadro 45 do Balanço Geral do Estado.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Os Restos a Pagar Processados (RPP) inscritos ao final de 2022 (de origem no próprio exercício) somaram R\$ 984.199.562,30 ao lado de outros R\$ 3.927.187,17 inscritos como Restos a Pagar Não Processados (RPNP).

Essas informações podem ser visualizadas no Demonstrativo da Dívida Flutuante do Estado e no sistema e-Fisco através das contas 6.2.2.9.2.02.01 (RPP) e 6.2.2.9.2.01.01 (RPNP).

Quando nos atemos apenas ao total inscrito em Restos a Pagar Processados no exercício de 2022, vemos que ele foi 5,73% superior ao montante de RPP inscrito ao final do ano anterior. O valor é ainda decomposto em subtotais de “recursos vinculados” (R\$ 508,41 milhões) e “recursos não vinculados” (R\$ 475,78 milhões) no Demonstrativo dos Restos a Pagar (quadro 61 do Balanço Geral do Estado) e em conta contábil de controle específica 6.2.2.9.2.02.01, através da qual são detalhadas todas as obrigações ali inscritas. Decomposta tal conta no e-Fisco, viu-se que três Unidades Gestoras concentraram 71,79% de todo o valor inscrito em Restos a Pagar Processados ao final de 2022, conforme quadro e gráfico a seguir:

Em R\$			
UG	Unidade Gestora	Valor inscrito em RP	%
290301	Encargos Gerais do Estado – Recursos Supervisão da SEFAZ	249.021.025,82	25,30%
530401	Fundo Estadual de Saúde	223.392.948,25	22,70%
140101	Secretaria de Educação e Esportes	234.158.008,23	23,79%
Subtotal		706.571.982,30	71,79%
Outras		277.627.580,00	28,21%
TOTAL		984.199.562,30	100,00%

Fonte: e-Fisco 2022; Razão da conta contábil 6.2.2.9.2.02.01

Já em relação aos valores inscritos em Restos a Pagar Não Processados, tem-se que 100% do valor inscrito ao final de 2022 (R\$ 3,927 milhões) foi registrado pela Unidade Gestora 320101 (Ministério Público do Estado), conforme verificado na Contabilidade estadual na conta 6.2.2.9.2.01.01.

Já se frisou anteriormente nesse relatório que o total inscrito em Restos a Pagar no exercício demonstra coerência, mas mesmo assim tenderia a ser maior se a ele fossem conjugadas parcelas de DEA processados no exercício seguinte (2023) que contemplam fatos de competência 2022 incontroversa. Em lançamentos identificados até maio/2023 (janeiro/2023 a maio/2023, portanto), são verificados lançamentos que caracterizam transferências de despesas orçamentárias entre 2022 e 2023 em total estimado de R\$ 30 milhões. Ou seja, quando se deseja compreender os Restos a Pagar do estado de forma mais ampla, é recomendável sua análise conjunta com as DEA processadas ao longo do exercício seguinte, sobretudo nos meses iniciais.

De todo modo, percebeu-se que o valor transposto para o exercício seguinte (que deveria integrar os RP de 2022, mas que só culminou processado como DEA em



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icep.eic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

2023) foi menor do que o valor que havia sido transposto de 2021 para 2022, bem como, de forma mais acentuada, quando confrontado a transposições havidas nos finais dos anos de 2013 a 2018. Recomenda-se, para tanto, a leitura conjunta desse item com o 4.3.1.2, bem como das aferições equivalentes em anos anteriores que contemplem os dados históricos de transposições indevidas no período de 2013-2018 ora sobredito.

D) Reinscrição de Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores (“resíduos” de RP)

Do “estoque” de Restos a Pagar existente ao final de 2022 (R\$ 1.019.071.374,77), veiculado na Demonstração Consolidada da Dívida Flutuante de 2022, tem-se que a parcela de R\$ 30.944.625,30 consistiu de reinscrições, ao final de 2022, de Restos a Pagar Processados originados em exercícios mais antigos (2018 a 2021). Como referido já de análises de contas anteriores, chamaremos essas obrigações de “resíduos de RP”. Esse total, como visualizado em consultas adicionais ao e-Fisco, é composto por saldos remanescentes de obrigações originadas no processamento orçamentário das despesas (empenhos) desde 2018 e culmina refletindo a diferença entre o saldo acumulado (estoque) de Restos a Pagar Processados em 31/12/2022 (R\$ 1.019.071.374,77) e os valores inscritos em 31/12/2022 que tiveram origem (empenho) dentro deste exercício (R\$ 988.126.749,47). A seguir são ilustrados os respectivos anos de origem dos Restos a Pagar reinscritos ao final de 2022:

Em R\$

Ano de primeira inscrição em RP	Obrigação reinscrita em 31/12/2022
2021	15.494.090,84
2020	6.028.485,94
2019	4.904.243,56
2018	4.517.804,96
TOTAL	30.944.625,30

Fonte: e-Fisco 2022; Razão das contas contábeis 6.3.2.1.0.00.00

O dado acima, comparativamente a anos anteriores, informa que houve redução no volume de obrigações reinscritas. Ao final de 2020, o estado reinscreveu cerca de R\$ 175,13 milhões, montante reduzido para R\$ 81,19 milhões em 2021, culminando ao término de 2022, nos R\$ 30,94 milhões indicados na tabela.

4.3.1.2 Análise conjunta dos Restos a Pagar com Despesas de Exercícios Anteriores – DEA

Um dado que, acessoriamente, é indicativo da ausência de pagamento oportuno de obrigações financeiras (tal como se caracterizam os Restos a Pagar inscritos em um exercício) diz respeito ao volume de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA – elemento de despesa 92) processada no exercício subsequente. Apesar de terem



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

aplicações distintas, os RP inscritos ao final de um exercício (ano “X”) e as Despesas de Exercícios Anteriores registradas no exercício posterior (ano “X + 1”) culminam sendo mecanismos complementares entre si, sendo recomendada sua análise conjunta.

Os Restos a Pagar, como sabido, são valores empenhados em um exercício financeiro e por qualquer razão não foram pagos até o encerramento deste. **Aparecem na Contabilidade estatal do exercício “X” em paralelo à obrigação ali reconhecida e, por terem registro nas despesas orçamentárias, afetam o resultado orçamentário deste exercício.**

As despesas de exercícios anteriores (DEA), por sua vez, ocorrem quando, iniciado um exercício financeiro, o ente verifica a necessidade de processamento de despesa cujo fato gerador ocorreu em exercício já encerrado contabilmente. **Não são refletidos na Contabilidade ao final do ano X, vindo a ser revelados, portanto, apenas nas despesas do ano “X + 1”, afetando o resultado apenas deste exercício.**

No caso, o ano “X” em tela é o de 2022, objeto do presente exame. Os dados pertinentes a DEA 2023 (ano “X + 1”) culminam sendo também de interesse das contas 2022, no momento em que se constata tratar-se de eventos subsequentes ao encerramento de exercício de 2022. Ou seja, seu uso (DEA 2023) pode contemplar eventos em que fique claro que houve ausência oportuna de registro de despesas sabidamente vinculados ao exercício anterior quando do seu encerramento (no caso, 2022) e que eram passíveis de conhecimento já nesse momento.

Tem-se, nesse cenário, que o Estado de Pernambuco já havia processado (liquidado), entre janeiro/2022 e maio/2023, R\$ 812,19 milhões a título de DEA, com parcela estimada, dentro desse total, de transferência de despesas estimada em R\$ 30 milhões de compromissos vinculáveis ao exercício de 2022.

As DEA são previstas no art. 37 da Lei Federal nº 4.320/64, norma que é a seguir reproduzida:

Lei Federal nº 4.320/64. Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagas à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elemento, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Apesar de a norma acima prever três aplicações fáticas²⁴ da DEA, sem mencionar nenhum requisito adicional, é fato que elas devem ter utilização conjugada ao princípio contábil da competência (art. 9º da Resolução nº 1.282/2010 do Conselho Federal de Contabilidade), sob pena de a prática comportar eventos de transferência indevida de despesas orçamentárias para o ano seguinte, com consequente modificação de resultados contábeis de exercícios. O referido princípio é assim definido pela normatização técnica:

²⁴ Despesas de exercícios encerrados, com orçamento suficiente à época; compromissos inicialmente inscritos em Restos a Pagar, mas que não tiveram baixa por pagamento à época; e compromissos reconhecidamente atribuíveis a anos anteriores.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Resolução CFC nº 1.282/2010. Artigo 9º. O Princípio da Competência determina que os efeitos das transações e outros eventos sejam reconhecidos nos períodos a que se referem, independentemente do recebimento ou pagamento.

Parágrafo único. O Princípio da Competência pressupõe a simultaneidade da confrontação de receitas e de despesas correlatas.

De fato, vista apenas a norma que conceitua a DEA, pode-se imaginar que ao ente federativo existe a permissiva legal de, à falta da totalidade de recursos financeiros no final de um exercício financeiro, “escolher” entre duas possibilidades: a) empenhar e liquidar a despesa, inscrevendo-a em Restos a Pagar daquele exercício, ou b) deixar para processar o empenho no exercício seguinte, sob a forma de DEA.

Todavia, quando conjugada essa norma à do princípio da Competência, tem-se que as DEA devem, a bem da prudência, contemplar, de forma predominante, parcelas de despesas sem previsão no ano findo. Portanto, o registro de despesas ao final de cada exercício cujo conhecimento seja notório é um procedimento essencial a que as DEA do exercício seguinte sejam o maximamente restritas aos fatos imprevisíveis no exercício encerrado.

A boa prática contábil recomenda, assim, que a obrigação vinculada a um exercício financeiro seja atribuída ao mesmo, sempre que se mostra incontroversa naquele período, o que obriga o ente público a reconhecer em seu passivo circulante a obrigação, tanto na Contabilidade Patrimonial quanto nas contas de controle orçamentárias²⁵. Esse ato, por sua vez, independe da existência de recursos financeiros, pois, não havendo até o final do ano, há a inscrição da obrigação em Restos a Pagar do exercício.

Pondere-se que são necessários também saldos orçamentários suficientes ao processamento dos empenhos. Mas, conforme o estado tenha ciência dos volumes e das naturezas de obrigações anualmente transpostas, desde 2013, este empecilho orçamentário não transparece ser o grande dificultador da regularização da pendência, mas sim os aspectos financeiro e fiscal que envolvem essa regularização.

Para fins de uma visualização em série temporal, segue quadro informando o total das Despesas de Exercícios Anteriores processadas em 2023, juntamente com os Restos a Pagar inscritos ao final de 2022, extensivo às últimas nove transições de exercício ocorridas:

Em R\$					
DEA / Exercício	Valor		RP / Exercício	Valor	Total
DEA 2018 (fechado)	967.540.427,01	+	RP inscritos 2017	1.299.170.309,59	= 2.266.710.736,60
DEA 2019 (fechado)	1.276.662.930,01	+	RP inscritos 2018	1.315.479.606,24	= 2.592.142.536,25
DEA 2020 (fechado)	1.281.595.502,36	+	RP inscritos 2019	753.999.230,24	= 1.668.506.273,50

²⁵ Atualmente, no e-Fisco, a Unidade Gestora deve proceder a um primeiro lançamento em conta de fornecedores com atributo “P” quando do recebimento do faturamento do credor (quando a UG emite um Documento Hábil - DH); e a um segundo, quando da liquidação da despesa (quando essa obrigação migra da conta de Fornecedores de atributo P para uma similar de atributo F). Esse segundo lançamento (o da Liquidação de Empenho - LE) é que vem sendo transferência ao final dos últimos exercícios.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

DEA / Exercício	Valor		RP / Exercício	Valor		Total
DEA 2021 (fechado)	1.146.602.320,09	+	RP inscritos 2020	728.473.825,85	=	1.875.076.145,94
DEA 2022 (fechado)	1.288.201.504,80	+	RP inscritos 2021	1.430.397.783,68	=	2.718.599.288,48
DEA 2023 (até Maio/2023)	812.196.666,46	+	RP inscritos 2022	988.126.749,47	=	1.800.323.415,93

Fonte: e-Fisco 2014 a 2023. **Nota:** DEA 2023 parcial até Maio/2023, medida pelas despesas liquidadas.

O quadro acima mostra que o estado tem histórico de inscrever em Restos a Pagar grandes montantes de obrigações de curto prazo ao final dos exercícios, mas sugere também que há também grande margem de possibilidade de transferência de despesas entre exercícios, quando se verificam volumes destas despesas imersas em meio às Despesas de Exercícios Anteriores processados habitualmente. Para a hipótese de transferência de despesas de 2022 para 2023, essa margem de possibilidade subsiste em pequena margem em meio às DEA 2023. Para assim concluir, realizamos exames nas principais UGs do estado que processaram os maiores volumes de DEA no início do exercício de 2023. Tais testes indicaram um volume aproximado de R\$ 30 milhões nas DEA 2023 processadas entre janeiro/2023 e maio/2023, caracterizáveis como objeto de transposição indevida. Esse volume, embora tenha sido verificado em diversas Unidades Gestoras do estado, foram identificados de forma mais presente nas UGs 420202 (SASSEPE) e 530401 (FES).

Deve-se reconhecer, assim, que no presente exame, o volume de despesa transposta indevidamente entre os exercícios (processada como DEA no início de 2023 quando deveria sê-lo como despesas regulares de 2022) observou declínio quando confrontado com o mesmo evento em anos anteriores²⁶. Isso porque, dos R\$ 812,19 milhões a título de DEA entre janeiro/2023 e maio/2023, a parcela que se estima aqui caracterizar como transposição inadequada entre exercícios foi de cerca de R\$ 30 milhões, quando em exercícios mais antigos, o montante estimado como transportado indevidamente chegou a superar a ordem de grandeza de R\$ 200 milhões (2014 a 2018, por exemplo).

Despesas transferidas de 2022 para 2023 pelo Estado de Pernambuco

Dentre as despesas classificadas como DEA nos últimos exercícios pelo Estado de Pernambuco, sabe-se que há parcelas incontroversas de transposições indevidas já há alguns exercícios, prática essa iniciada desde o final do ano de 2013.

No exercício de 2022 analisado, viu-se que o estado reiterou essa prática de transferência de despesas para o ano seguinte, embora tenha-se verificado redução significativa nos volumes transferidos. Em escala de materialidade e de quantidade, os eventos tiveram maior concentração nas UGs 420202 e 530401.

A título meramente exemplificativo, são ilustrados a seguir alguns eventos de transferência de despesas identificados na UG 420202 (SASSEPE) entre contas

²⁶ Em exercícios mais remotos, compreendidos entre 2015 e 2018, o montante indevidamente transferido chegou a ser estimado em ordem de grandeza superior a R\$ 200 milhões,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

médicas e administrativas vinculadas às competências 2022 processados como DEA 2023 entre janeiro/2023 e maio/2023:

Em R\$

Liquidação	Credor	Valor	Descrição do Objeto	Outras competências 2022 já lançadas na DEA 2023
2023LE000213	HOSPITAL MEMORIAL ARCOVERDE LTDA	1.411.608,12	EMPENHO DE DEA REF. A SERVIÇOS DE ATENCAO A SAÚDE PARA OS SERVIDORES DO ESTADO DE PERNAMBUCO. SEI: 0030308295.000260/2022-65 COMP: AGOSTO/2022 NF: 12511	Ago/2022
2023LE000397	CONFIARE SAUDE ASSISTENCIA DOMICILIAR LTDA	730.135,36	EMPENHO REF. A SERVIÇOS DE ATENCAO A SAÚDE PARA OS SERVIDORES DO ESTADO DE PERNAMBUCO. SEI: 0030308295.000160/2022-39 COMP: JULHO/2022 NF: 6467	Jul/2022

Fonte: e-Fisco

As alusões a competência do ano de 2022 ou a número de processo SEI 2022 indicam que não apenas que os compromissos foram assumidos no referido ano de 2022, mas sobretudo que houve ciência pela Unidade Gestora quanto à obrigação e ao valor cobrado ainda antes do encerramento do exercício, tendo faltado apenas o lançamento no sistema orçamentário antes da data limite para tal. Esta mera ciência recomendaria o seu lançamento no sistema orçamentário antes do encerramento do período.

Não se trata de necessidade de pagamento até essa data, **mas apenas do seu processamento orçamentário oportuno**. Na hipótese de indisponibilidade dos recursos, o estado inscreveria tais valores em Restos a Pagar Não Processados (RPNP) ou Restos a Pagar Processados (RPP), a depender de ter procedido ou não a liquidação da despesa. A dotação orçamentária para o registro da totalidade das obrigações, caso insuficiente, deveria ser viabilizada, nesse contexto, através de remanejamento de dotação em tempo hábil dentro do saldo da conta contábil de Crédito Disponível (6.2.1.1.1.00.00), a qual encerrou o exercício de 2022 com cerca de R\$ 1,8 bilhão de saldo, consideradas as UGs do Poder Executivo.

Na UG 530401 (FES) também foram verificadas situações similares no que tange a contas médicas e administrativas com registro orçamentário de 2022 deixado para DEA 2023. A tabela a seguir ilustra alguns exemplos:

Em R\$

Liquidação	Credor	Valor	Objeto
2023LE000812	COOPAGRESTE - COOPERATIVA DOS MEDICOS ANESTESIOLOGISTAS DO INTERIOR DE PERNAMBUCO	200.682,28	NF 6660 DE 03/01/2022 - COMP. OUT/2022 - REF: SERV. MEDICOS DE ATOS COOPERATIVISTAS EM ANESTESIOLOGIA. AO PISO DE PLANTÕES EM EMERGENCIA, ELETIVA E EMERGENCIA NO HOSP. REGIONAL DE LIMOEIRO - SEI: 2300000266000449202320



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

2023LE000817	COOPERATIVA DOS MEDICOS ANESTESIOLOGISTAS DE PERNAMBUCO COOPANEST PE	488.311,13	RECIBO Nº21222108 (32698813) DE 16/01/2023 COMPETÊNCIA OUTUBRO/2022 REF. SERVIÇO DE ANESTESIOLOGISTA, PISO DOS PLANTÕES NA UNIDADE H.B.L SEI 2300000266001097202320
2023LE001393	FRESENIUS KABI BRASIL LTDA.	211.680,00	NF-E 57822 DE 14/09/2022 - REF. AO FORNECIMENTO DIETA ENTERAL, PARA ATENDER TODA REDE ESTADUAL DE SAÚDE DE PERNAMBUCO, SEI: 2300011606.000030/2022-13

Fonte: e Fisco

Conforme informações obtidas em reunião na Secretaria da Fazenda em reunião ocorrida em 26/06/2018, por ocasião da análise das contas de 2019, as ausências de registros orçamentários têm correlação com o fluxo de caixa do estado, de modo que da forma como é estruturada a Câmara de Programação Financeira do estado, só há liberação de margem para empenho e liquidação para as Unidades Gestoras estaduais à medida e proporção da arrecadação de recursos.

Acreditamos que a causa ali informada permanece em vigor. De toda forma, comparativamente a exercícios anteriores, viu-se que desde o exercício de 2021 houve significativa redução no quantitativo e no volume financeiro de despesas transpostas para as DEA do exercício seguinte. Os resquícios de transposição de despesas acima permanecem, contudo, ainda visíveis na área da Saúde.

O fato fiscal havido na ausência de processamento orçamentário da despesa reside, a depender do volume, numa possível distorção da conclusão de atendimento de resultados nominais e primários esperados no exercício, bem como, por ocasião de transição de mandatos, em cumprimento apenas aparente do dispositivo no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Contudo, dada a menor materialidade no presente exame, a transposição de despesas entre a competência de 2022 para as DEA 2023 teve efeito reduzido, quando comparado ao mesmo evento verificado em anos anteriores. De toda forma, esse efeito potencial será ainda tratado no Capítulo de Gestão Fiscal.

4.3.1.3 Destinação dos saldos de resíduos de RP ao longo de 2022

Adicionalmente, é importante demonstrar a destinação, ao longo de 2022, dos Restos a Pagar que haviam sido reinscritos ao término de 2021 (aqui chamados simplificada e como “resíduos”). A tabela abaixo traz informações disponíveis no e-Fisco que pormenoriza²⁷ os valores sintéticos existentes na Demonstração da Dívida Flutuante de 2022 do estado, no que concerne especificamente ao item Restos a Pagar:

²⁷ O quadro trazido, que é meramente ilustrativo, retrata primeiro as baixas e somente após as inscrições, diferentemente da Demonstração da Dívida Flutuante, que expõe primeiro as inscrições.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e-icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Em R\$

Restos a Pagar / Ano	Saldo em 31/12/2021 (a)	Baixas entre 01/jan e 31/dez/2022		Inscrições em 31/12/2022 (d)	Saldo em 31/12/2022 (a-b-c+d)
		Pagamentos (b)	Cancelamentos (c)		
PROCESSADOS /2017	20.539.844,87	1.921.801,49	18.618.043,38	0,00	0,00
PROCESSADOS /2018	16.031.603,94	2.941.612,52	8.572.186,46	0,00	4.517.804,96
PROCESSADOS /2019	13.312.400,85	3.015.443,61	5.548.189,83	0,00	4.748.767,41
PROCESSADOS /2020	31.307.051,76	10.126.011,74	14.997.077,93	0,00	6.183.962,09
PROCESSADOS /2021	930.825.356,29	873.509.730,36	41.821.535,09	0,00	15.494.090,84
NÃO PROCESSADOS /2021	418.381.525,97	263.571.164,54	154.810.361,43	0,00	0,00
PROCESSADOS 2022	0,00	0,00	0,00	984.199.562,30	984.199.562,30
NÃO PROCESSADOS /2022	0,00	0,00	0,00	3.927.187,17	3.927.187,17
TOTAL	1.430.397.783,68	1.155.085.764,26	244.367.394,12	988.126.749,47	1.019.071.374,77

Elaboração Própria.

Fonte: e-Fisco: contas 6.3.2.7.1.00.00 + 6.3.2.7.2.00.00, 6.3.2.1.0.00.00 (colunas “a” e “e”); 6.3.1.4.0.00.00 e 6.3.2.2.0.00.00 (“b”); 6.3.1.91.00.00, 6.3.1.92.00 e 6.3.2.9.0.00.00 (“c”); 6.2.2.9.2.02.01 (“d”).

A tabela acima corrobora que em 31/12/2022 foi reinscrito em Restos a Pagar Processados o valor de R\$ 30,94 milhões, cuja origem (empenho) ocorreu em exercícios anteriores a 2022, ou seja, entre 2018 e 2021. Tal valor somado ao montante de R\$ 988 milhões inscritos no exercício perfaz o saldo acumulado (estoque) de Restos a Pagar Processados em 31/12/2022 em R\$ 1,019 bilhão.

O decreto de encerramento do exercício de 2022 (Decreto Estadual nº 53.790, de 21/10/2022), apesar de recomendar como regra geral a baixa dos Restos a Pagar de exercícios anteriores (2017 a 2021), conforme interpretado no seu art. 10, manteve procedimento extraordinário de inscrição (parágrafo único do mesmo art. 10), como abaixo reproduzido:

Decreto Estadual nº 53.790, de 21/10/2022, (decreto de encerramento 2022)

Art. 10. As Unidades Gestoras integrantes das Administrações Direta e Indireta, inclusive Fundos, deverão adotar as providências necessárias para que todos os saldos referentes aos Restos a Pagar Processados, inscritos do exercício de 2017 ao exercício de 2021, bem como os saldos referentes aos Restos a Pagar Não Processados inscritos no exercício de 2021, sejam pagos ou cancelados até a data de 31 de outubro de 2022.

Parágrafo único. Para eventuais valores inscritos em Restos a Pagar Processados e Não Processados que, embora devidos, apresentem algum impedimento para o cumprimento do prazo de pagamento citado no caput, as respectivas justificativas devem ser encaminhadas para o e-mail gcon@sefaz.pe.gov.br, até 04.11.2022, observada a data limite de 28.12.2022 para a realização do pagamento no exercício de 2022.

Apesar da disponibilidade de inscrição extraordinária inclusive para obrigações do ano de 2017, de fato viu-se que o estado deu destinação integral aos resíduos de Restos a Pagar 2017, pois dos R\$ 20,54 milhões de RP 2017 existentes no início de 2021, o estado pagou R\$ 1,92 milhões e cancelou o restante (R\$ 18,62 milhões), havendo resíduos apenas relativos aos exercícios de 2018 a 2021.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

O procedimento de reinscrever Restos a Pagar originados em exercícios anteriores foi incorporado no nível federal (União) desde 2008, ocasião em que o Estado de Pernambuco também passou a implantar tal medida em suas contas. Viu-se que a União também tem admitido reinscrever Restos a Pagar até o limite de quatro exercícios anteriores ao que é encerrado.

4.3.2 Dívida Contratual

O total da dívida contratual²⁸ reconhecida pelo Estado ao final de 2022 alcançou R\$ 16.557.057.381,36 (R\$ 16,56 bilhões). Esse valor integra as linhas de “Empréstimos e Financiamentos” veiculadas no Balanço Patrimonial, as quais indicam no balanço os montantes de R\$ 1.305.106.585,77 (R\$ 1,30 bilhão) no Passivo Circulante (curto prazo) e de R\$ 15.256.654.569,53 (R\$ 15,26 bilhões) no Passivo Não Circulante (longo prazo). Em meio a estas duas linhas, que alcança R\$ 16.561.761.155,30 (R\$ 16,56 bilhões) constam também, residualmente outros R\$ 4.703.773,94 (R\$ 4,70 milhões), caracterizáveis como parcelas de dívida não contratual, representadas por parcelamentos administrativos obtidos pelo estado junto a União em decorrência da Lei Federal nº 11.941/2009 (REFIS e PAES). A previsão de exaurimento dessas parcelas, diante dos prazos oferecidos pela referida lei federal, é prevista para o ano de 2025.

Além dos citados parcelamentos administrativos efetuados junto a União no âmbito da Lei Federal 11.941/2009, existem também valores reconhecidos pelo Estado em parcelamentos administrativos junto ao INSS, os quais, de valor registrado de cerca R\$ 41 milhões, encontram-se contabilizados em meio às linhas “Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar”, de Curto e de Longo Prazos.

Por razões de materialidade, bem como do fato de que apenas as dívidas acima citadas como “contratuais” representaram, na origem, ingresso financeiro obtido junto a instituições financeiras pelo estado, limitaremos a presente análise à evolução da dívida contratual ao longo do exercício.

A dívida contratual registrada na contabilidade estadual em 31/12/2022 informa, em valores nominais, uma redução de 0,13% quando seu total é confrontado com aquele verificado ao final de 2021, conforme sintetizado no quadro a seguir:

ESPECIFICAÇÃO	SALDO EM 31/12/2021	SALDO EM 31/12/2022	Variação %	Em R\$
				Participação
Dívida Contratual	16.578.493.515,81	16.557.057.381,36	-0,13%	100,00%
Dív. Contratual Interna	7.321.511.457,22	8.251.929.171,49	12,71%	49,84%
Internos (Curto Prazo)	635.663.885,90	720.317.202,39	13,32%	4,35%
Internos (Longo Prazo)	6.685.847.571,32	7.531.611.969,10	12,65%	45,49%

²⁸ Saldo de dívida do ente público junto a instituições financeiras nacionais ou internacionais em meio a contratos de financiamentos bancários.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes de Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e-icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

ESPECIFICAÇÃO	SALDO EM 31/12/2021	SALDO EM 31/12/2022	Variação %	Participação
Dív. Contratual Externa	9.256.982.058,59	8.305.128.209,87	-10,28%	50,16%
Externos (Curto Prazo)	588.156.007,60	581.888.957,28	-1,07%	3,51%
Externos (Longo Prazo)	8.668.826.050,99	7.723.239.252,59	-10,91%	46,65%

Fonte: e-Fisco.

A discreta redução a valor nominal de 0,13% de fato representa uma retração efetiva de 5,59% no exercício, que é obtido quando comparados os números do quadro a preços constantes (com atualização dos valores finais de 2021 pelo IPCA de 2022, em 5,7848%)²⁹.

O quadro anterior indica que o efeito resultante de redução de 0,13%, quando ponderado entre os componentes internos e externos, abriga comportamentos diferentes.

Houve significativa redução do estoque da Dívida Externa, de exatos 10,28% em valores nominais. Quando convertidos os valores finais de 2022 e do ano anterior em Dólar americanos, tem-se que a redução efetiva foi de 5,46%, como abaixo demonstrado:

Dívida Externa de Pernambuco – dez/2021 e dez/2022

Especificação	Em 31/12/2021	Em 31/12/2022	Var. 2021-2022
Dívida em R\$	R\$ 9.256.982.058,59	R\$ 8.305.128.209,87	- 10,28%
cotação US\$ 1,00	R\$ 5,5703	R\$ 5,286	- 5,10%
Dívida em US\$	US\$ 1.661.846.230,65	US\$ 1.571.155.544,81	- 5,4572%

Fonte: e-Fisco; www.calculoexato.com.br.

Por sua vez, o comparativo do estoque da dívida no que tange ao componente interno informa uma elevação efetiva desse componente em 6,54%, o que é obtido quando descontada a inflação do período sobre a elevação nominal de 12,71% descrita no quadro acima.

Um dos fatores que proporcionou comportamentos diferentes para os componentes interno e externo foi o diferente fluxo de captação financeira entre os componentes, tendo sido verificadas operações financeiras internas de cerca de R\$ 1,21 bilhão, ante um volume pouco significativo de captações obtidas junto a bancos internacionais no exercício.

Esse montante obtido através de novos financiamentos (R\$ 1,21 bilhão) interrompe um ciclo de cinco exercícios financeiros nos quais o volume de captações financeiras internas se situou abaixo do de amortizações efetuadas.

²⁹ Fonte: <http://calculoexato.com.br/result.aspx?codMenu=FinanVariacaoIndice>



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

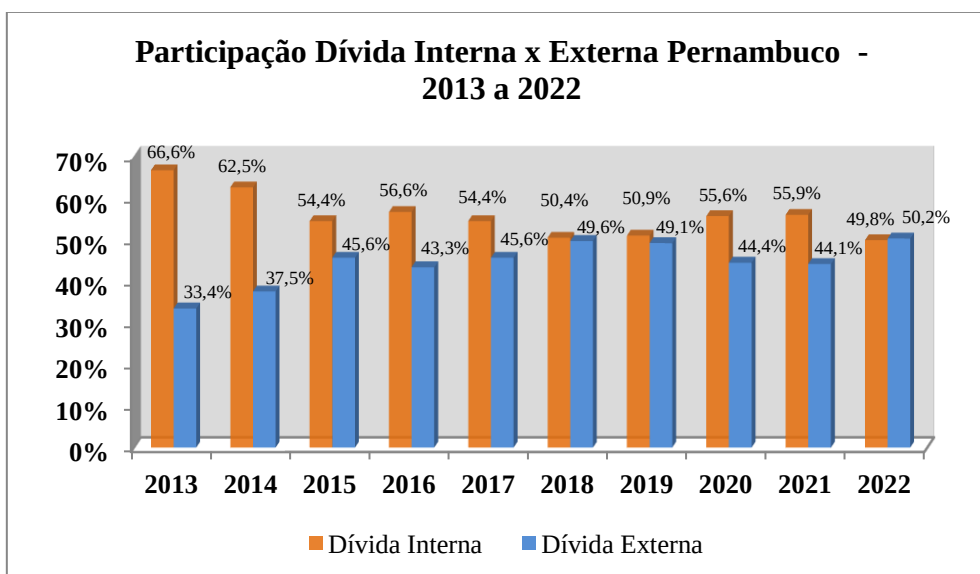
Outro fator que pesou nesse resultante percentual diferente adveio da retração da cotação do Dólar americano frente ao Real brasileiro entre 01/01/2022 e 31/12/2022, em 6,54%, a qual impacta diretamente o saldo acumulado da dívida externa, não interferindo sobre a interna.

Esse recuo da cotação do Dólar em 6,54% em 2022 serviu como efeito compensatório praticamente integral da valorização da moeda americana ocorrida em 2021, de 7,38%.

Os dois fatores acima mencionados (a captação de recursos predominantemente junto a instituições financeiras nacionais e a retração do Dólar americano) foram os vetores de definição do movimento de expansão e de retração respectivos do endividamento interno e externo do estado de Pernambuco em 2022, vez que para os dois componentes, houve o cumprimento de cronograma de amortização de financiamentos antigos.

O movimento descrito no quadro anterior fez com que o endividamento externo observasse recuo de representatividade sobre a dívida total do estado. Ao final de 2021 o componente externo representava 55,84% da dívida total, tendo tal participação sido reduzida ao término de 2022 para 50,16%.

A participação dos componentes interno e externo da dívida estadual entre 2013 e 2022 é resumida no gráfico a seguir:



Fonte: Quadro 58 dos Balanços Gerais do Estado 2013 a 2022 (Balanço Patrimonial Consolidado) + balancete e-Fisco.

Deve-se historiar que o crescimento da representatividade do componente externo na dívida estadual se deu a partir do início de 2012, mediante significativos compromissos assumidos pelo estado relativamente a contratos celebrados entre os anos de 2012 e 2014, notadamente os contratos BIRD 7778, 8142, 8284 e 8135, e os



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



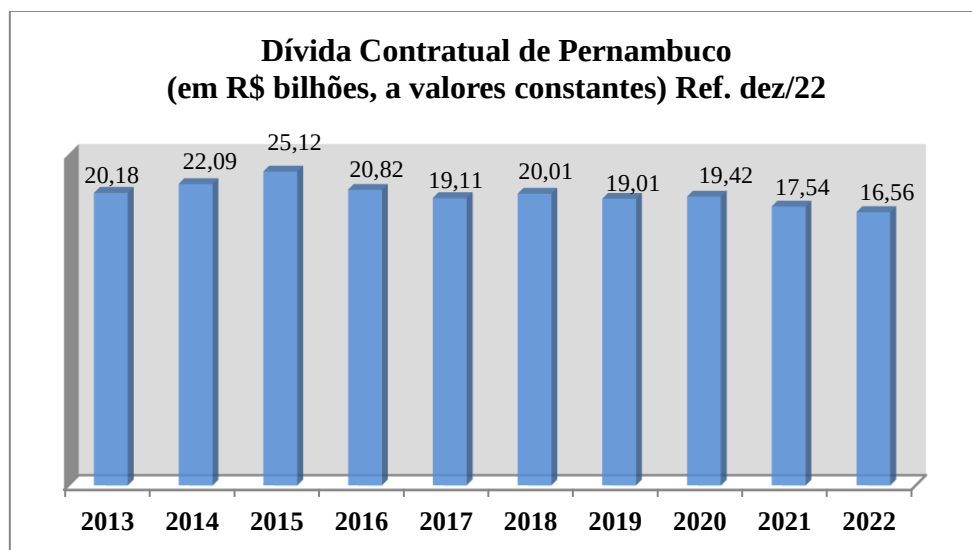
Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

contratos BID 3039 e 2901, os quais, passado o período de carência, passaram a requerer, conjuntamente, amortizações anuais de US\$ 90 milhões. Estes seis contratos injetaram nas finanças do estado entre 2012 e 2014, em seu conjunto, cerca de U\$ 1,75 bilhão (um bilhão, setecentos e cinquenta milhões de Dólares americanos), mas em contrapartida, modificaram o perfil do endividamento estadual, à medida que o saldo devedor do estado, a partir deste aporte, passou a sofrer oscilações progressivamente vinculadas à cotação do Dólar americano. Tais contratos tiveram prazos de pagamentos totais entre 20 e 25 anos, havendo, assim, previsão de liquidação da última parcela de amortização em sua maioria para a década de 2040.

Mesmo com a redução da participação da dívida externa havida em 2022, tem-se que a relevância do percentual de representatividade desse componente frente o total aponta boa margem de submissão do montante acumulado da dívida estadual ao câmbio do Dólar americano. Assim, oscilações bruscas nessa cotação tendem a promover avanços e recuos do saldo acumulado da dívida estadual.

O ano de 2022, por exemplo, marcado por considerável recuo da cotação da moeda americana, possibilitou considerável redução da dívida externa, tanto em valores absolutos, quanto na participação acima retratada.

Para assim demonstrar, o gráfico a seguir ilustra o comportamento geral do endividamento estadual, a valores constantes, entre os anos de 2013 e 2022.



Fonte: elaboração própria. Base utilizada: e-Fisco. Índice utilizado IPCA. Data-base: dez/22.

Vê-se que o ápice do endividamento estadual nos últimos dez anos ocorreu ao final do ano de 2015, tendo havido recuo, seguido de estabilização entre 2017 e 2020 e, enfim, uma nova redução de patamar a partir de 2021. O ano de 2022 sob análise, culmina sendo o mais ameno da série histórica a valores constantes (considerado o efeito inflacionário).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Remontando a uma série histórica mais longa, tem-se que o total da dívida estadual ao final de 2010, que somava então R\$ 5,94 bilhões, quando atualizado monetariamente pelo IPCA até o final de 2022³⁰, alcançava um valor de R\$ 12,03 bilhões, que é inferior aos R\$ 16,56 bilhões de endividamento total aferido ao término de 2022.

O mesmo comparativo, quando efetuado, não ao final de 2010, mas ao final de 2014, mostra conclusão diversa. Ou seja, se a dívida ali acumulada (de R\$ 13,02 bilhões) fosse atualizada pelo mesmo índice, o valor atualizado (de R\$ 22,09 bilhões) se posiciona bem acima do saldo acumulado ao final de 2022.

Logo se verifica que o peso do componente externo no endividamento estadual – e o efeito de dependência de variações cambiais – foi decisivamente construído com os financiamentos obtidos na primeira metade da década de 2010. O gráfico anterior, mesmo mostrando parte do período, indica que até 2015 ainda havia claro o movimento de expansão da dívida, com posterior movimento de retração.

O avanço da dívida em 2015 ocorreu em função de forte desvalorização cambial naquele exercício, logo em seguida ao grande volume de financiamentos externos obtidos entre 2012 e 2014.

Verificados os fatores que movimentam a dívida em 2022, vê-se que, apesar de volume vultoso de captações financeiras junto a credores internos e externos (R\$ 1,38 bilhão no exercício), que foi superior, inclusive, ao das amortizações efetuadas no período (R\$ 1,233 bilhão), a valorização cambial do Real frente ao Dólar americano culminou prevalecendo sobre o efeito dos fatores acima e promovendo redução efetiva do endividamento contratual total do estado

Abaixo, são oferecidas algumas considerações sobre a composição da Dívida Contratual em 31/12/2022, em seus componentes interno e externo, e, mais adiante, sobre a movimentação de seus principais componentes no exercício.

4.3.2.1 Composição ao final do exercício

a) Dívida Contratual Interna (credores nacionais)

Referente à parcela identificada como Dívida Contratual Interna (quer de longo, quer de curto prazo), o total reconhecido como devido pelo Estado de Pernambuco (administração direta ou indireta dependente do Tesouro) ao final do exercício de 2022 pode ser resumido na tabela e no gráfico a seguir:

³⁰ Variação de 79,7134% entre 01/01/2013 e 01/01/2023, obtida junto ao site www.calculoexato.com.br



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Dívida Contratual Interna em 31/12/2022

Em R\$

Credor	Total	Participação	Variação 2021-2022
Caixa Econômica Federal *	2.402.103.613,13	29,11%	-2,60%
Banco do Brasil SA – Ministério da Economia *	3.838.177.898,80	46,51%	4,64%
Banco do Nordeste do Brasil (BNB)	109.959.054,21	1,33%	-22,06%
Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES)	794.596.388,75	9,63%	-24,05%
Santander	301.934.689,53	3,66%	Não Aplicável
Banco de Brasília	301.933.044,52	3,66%	Não Aplicável
Itaú	301.934.689,53	3,66%	Não Aplicável
Banco ABC Brasil	201.289.793,02	2,44%	Não Aplicável
Total	8.251.929.171,49	100%	12,71%

Fonte: e-Fisco 2022 (contas contábeis 2.1.2.1.1.01.XX, 2.1.2.1.3.01.XX, 2.1.2.5.1.01.XX, 2.1.2.5.3.01.XX, 2.1.2.5.5.01.XX, 2.2.2.1.1.01.XX e 2.2.2.1.3.01.XX, 2.2.2.1.3.02.XX e 2.2.2.5.3.01, filtrado por rol de contratos).

Nota: * A partir de 2015, a Contabilidade estadual passou a classificar como credor o Ministério da Fazenda no que tange a dívidas contratuais historicamente atribuídas ao Banco do Brasil. Desde 2019, reclassificou o credor como Ministério da Economia.

Comparativamente ao exercício anterior, verificou-se incremento de quatro novas instituições financeiras como credoras do estado (Santander, Itaú, Banco de Brasília e Banco ABC). Quanto aos antigos credores, verificou-se redução de saldos devedores acumulados ante a Caixa Econômica Federal, BNDES e BNB, com elevação apenas no que tange ao saldo devedor junto ao Ministério da Fazenda (operacionalizados pelo Banco do Brasil).

Vistos os montantes totais acumulados, inclusive os valores devidos aos novos credores em 2022, chega-se a uma elevação de 12,71%, a valores nominais, no saldo total da dívida contratual interna. Quando é considerada a variação inflacionária do período, tem-se que a elevação efetiva foi de 6,54%.

Assim, a conclusão é a de que houve diversificação de credores nacionais em 2022, bem como elevação efetiva de saldo devedor no total, impulsionada por novas operações de crédito ocorridas em 2022 cujos financiadores são instituições que até o término de 2021 não eram contempladas dentre os credores do estado de Pernambuco.

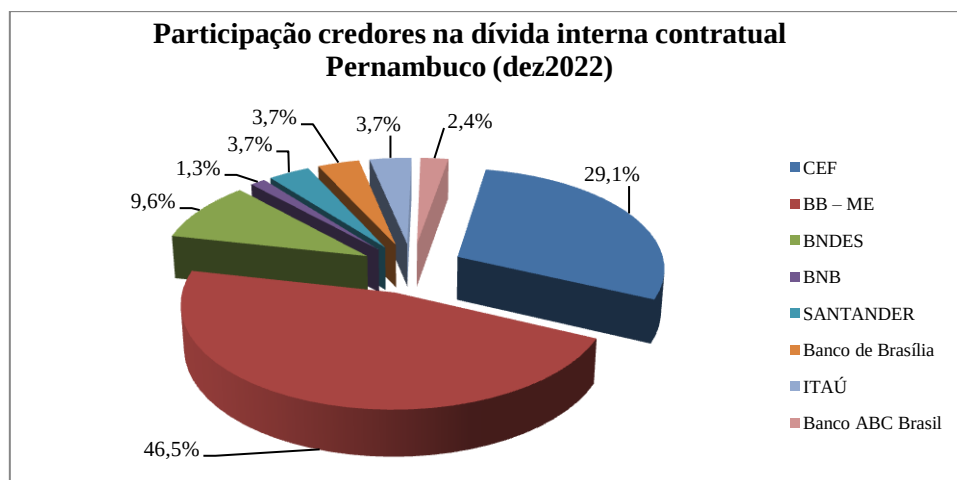
A repartição da dívida interna estadual ante os credores é abaixo ilustrada:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa



Fonte: e-Fisco 2022 (contas 2.1.2.1.1.01.03, 2.1.2.5.1.01.03, 2.2.2.1.1.01.01 e 2.2.2.1.3.01.01).

O destaque, assim, é para a diversificação de instituições financeiras credoras nacionais, vez que ao término do ano anterior havia apenas quatro das oito instituições financeiras acima.

Em relação aos antigos credores (BB, CEF, BNDES e BNB), verificou-se a continuidade de redução da participação do BNDES, que ao final de 2015 chegou a ser de R\$ 2,41 bilhões, representando ali 28,83% do total da dívida interna estadual (bancos sediados no Brasil), e que ao final de 2022, ao remontar a R\$ 794 milhões, já representa 9,63% do total devido pelo estado ante esses credores. Contribuiu para tanto a ausência de captações financeiras no exercício de 2022 junto ao referido banco, em paralelo ao cumprimento de todas as amortizações agendadas para o ano sob análise (que somaram R\$ 280,3 milhões). Acrescente-se, relativamente a esses contratos firmados com o BNDES, que sua parte preponderante foi consubstanciada entre 2012 e 2014, tendo por finalidades obras estruturais de grande porte (Procopa Arenas, PEF II, BNDES Estados, e Infraestrutura de áreas portuária), em cenário pré-Copa do Mundo FIFA 2014.

Também já se verifica significativa exiguidade de obrigações junto ao BNB, o qual, das oito instituições financeiras nacionais que agora se apresentam como credoras do Estado de Pernambuco, é a que comporta menor participação (1,33% do total).

O Banco do Brasil, como instituição financeira operadora dos financiamentos assinados pelo Ministério da Economia, permanece como principal credor, sobretudo em razão do Programa de Ajuste Fiscal iniciado em 1997, com renegociações havidas até o ano de 2022. Ao final de 2022, a participação dos haveres do Ministério da Economia/Banco do Brasil junto ao estado de Pernambuco figurou como 46,51% do total devido a agentes nacionais quando tal percentual no ano anterior correspondia a 50,10%. Praticamente toda a dívida junto a esse credor (R\$ 3,59 bilhões, de um total de R\$ 3,84 bilhões) se resume ao referido contrato de refinanciamento de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

dívidas públicas mobiliárias estaduais no âmbito do PAF³¹, amparado pela Lei Federal nº 9.496/1997. Esse contrato representava, sozinho, 43,5% da dívida contratual interna e 21,7% de toda a dívida contratual do estado ao final de 2022.

Já a CEF figura como agente financiador de programas habitacionais ou de saneamento, em sua maior parte. Os contratos vigentes ante a Caixa Econômica Federal (R\$ 2,40 bilhões, equivalente a 29,11% da dívida interna contratual), por sua vez, abrangem o quantitativo mais numeroso de financiamentos (contratos) dentre os relativos à dívida estadual, pactuados, em sua maioria, de forma individualizada por município beneficiário dos programas de saneamento (Programa Saneamento para Todos), além de financiamentos com finalidades específicas de abastecimento de água, energia elétrica, infraestrutura etc. Ao final de 2022, o contrato de financiamento denominado “Proinvest Finisa” sozinho, representava R\$ 901 milhões. Outros contratos, também associados a obras de financiamento (Saneamento para Todos, FINISA Multissetorial) somavam conjuntamente outro R\$ 1,23 bilhão. Residualmente, constam financiamentos para obras de estruturação rodoviária (celebrado em 2022) e recompra da COMPESA (celebrado em 2009) com saldos devedores respectivos de R\$ 90 milhões e R\$ 183 milhões.

b) Dívida Contratual Externa (credores internacionais)

No que tange à Dívida Fundada Contratual de origem externa (entidades financeiras internacionais), os credores principais permanecem o BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento e o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, os quais contemplam, segundo o e-Fisco, 12 dos 13 contratos vigentes e com saldo remanescente ao final de 2022. No exercício de 2022 sob análise, nenhum novo contrato de financiamento foi adicionado. Assim, remanesceram vigentes, ao final do ano, sete contratos mantidos junto ao BID, cinco ante o BIRD e um contrato remanescente junto à instituição financeira KFW - Kreditanstalt für Wiederaufbau (contrato celebrado em 1997).

O valor acumulado da Dívida Externa ao final de 2022 observou redução de 10,28% frente àquele existente ao final do ano anterior, que, quando adicionado ao efeito inflacionário do exercício, aponta redução efetiva de 15,19% no exercício.

A redução acima decorre de três fatores: desvalorização do Dólar americano frente ao Real brasileiro no exercício, cumprimento do cronograma de amortizações para os demais contratos e ausência de captações significativas no período.

Dos fatores acima, merece destaque a desvalorização do Dólar americano frente ao Real em 6,54% em 2022, em movimento de retorno à cotação da moeda americana existente ao final de 2020, visto que a desvalorização verificada em 2022 praticamente anulou a valorização da moeda americana ocorrida em 2021, de 7,38%

³¹ Contempla assunção, pela União em 1997, de dívidas originariamente contraídas pelo estado proveniente de empréstimos amparados pelos Votos 162 e 175 e os contraídos junto ao Brazilian American Merchant Bank – BAMB, os recursos destinados ao saneamento do extinto BANDEPE quando de sua privatização, assim como parcelas restantes decorrentes da emissão das Letras Financeiras do Tesouro Estadual – LFTPE.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

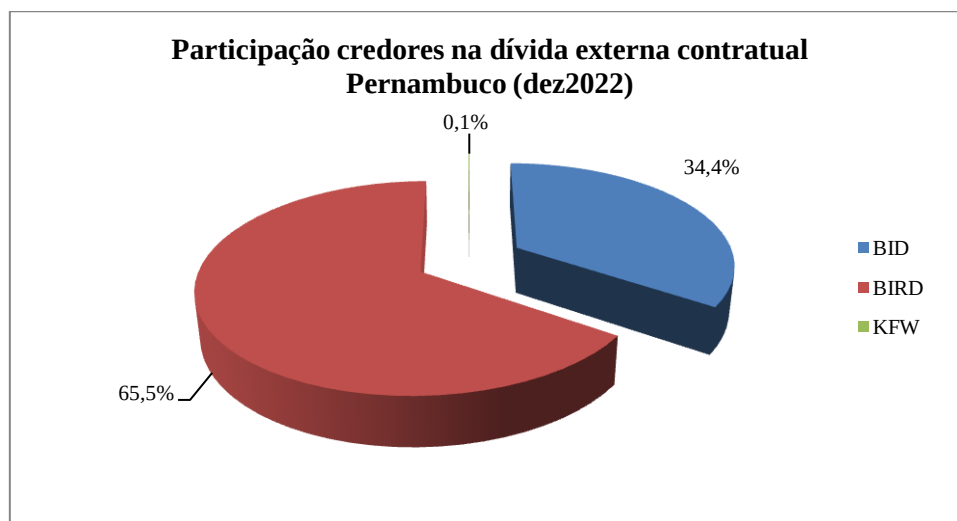
As amortizações efetuadas junto a instituições externas no exercício (R\$ 648,12 milhões) superaram com boa margem o volume de novos recursos captados no Exterior (R\$ 169,86 milhões). Cem por cento desse recurso captado foi obtido junto ao BID, não tendo sido registrado qualquer ingresso de financiamento vindo do Exterior do BIRD ou de outra instituição internacional.

Ao final do exercício, o saldo da dívida fundada contratual de origem externa estava assim constituído:

Em R\$			
Credor	Valor por Credor	Participação %	Variação 2021-2022
BID	2.859.671.663,01	34,43%	-8,78%
BIRD	5.438.887.000,26	65,49%	-11,04%
KFW	6.569.546,60	0,08%	-21,82%
Total	8.305.128.209,87	100,00%	-10,28%

Fonte: e-Fisco 2022 (contas 2.2.2.2.1.01.01 + 2.1.2.21.01.03 + 2.1.2.61.01.03).

A participação dos credores externos é melhor visualizada no gráfico abaixo:



Fonte: e-Fisco 2021 (contas 2.2.2.2.1.01.01 + 2.1.2.2.1.01.03 + 2.1.2.6.1.01.03).

As participações do BIRD e do BID respondem por quase a totalidade da Dívida Externa do estado (99,92%), restando à instituição alemã KFW participação residual de 0,08%. A participação do BIRD nessa composição, embora permaneça predominante, sofreu redução em razão da ausência de novas concessões de financiamentos ou de liberação de novos recursos em contratos vigentes, para o estado de Pernambuco, já há cerca de dois anos.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Dentre os contratos de origem externa mantidos pelo estado, os cinco mais representativos deles correspondem a 89,58% do total devido, como a seguir descrito:

Em R\$

Financiador	Contrato no e-Fisco (grupo)	Objeto	Saldo devedor (em 31/12/2022)
BIRD	2830 (35)	Development Policy Loan (DPL I)	1.991.973.378,93
	2852 (37)	Development Policy Loan (DPL II)	2.364.157.878,68
	2749 (33)	Sustentabilidade Hídrica	755.894.952,36
BID	2854 (70)	PROCONFINS PE	1.483.766.625,23
	2853 (38)	Bacia do Ipojuca	843.701.664,87
Subtotal			7.439.494.500,07
Outros (8)			865.633.709,80
Total			8.305.128.209,87

Fonte: e-Fisco 2022 (conta contábil 2.2.2.2.1.01.01 + 2.1.2. 2.1.01.03 + 2.1.2.6.1.01.03).

Os cronogramas de amortização dos contratos de endividamento externo foram integralmente cumpridos em 2022, tendo sido verificado que as amortizações dos financiamentos mais representativos assumidos pelo estado ante o BID e o BIRD, ilustrados na tabela anterior, iniciadas entre 2017 e 2018, sendo de 25 anos o prazo final de amortização.

4.3.2.2 Movimentação ao longo de 2022

Os fatos que modificaram o saldo da dívida contratual ao longo do exercício em análise encontram-se a seguir demonstrados, por natureza:

Em R\$

Discriminação da Dívida	Saldo em 31/12/2021 (a)	Movimentações em 2022			Saldo em 31/12/2022 (e) = a + b - c + d
		Captações (b)	Amortizações (c)	Atualizações Monetárias, Variações cambiais e Outros Ajustes (d)	
Contratual	16.578.493.515,81	1.377.807.889,58	1.233.420.311,92	(165.823.712),11	16.557.057.381,36
Interna (LP + CP)*	7.321.511.457,22	1.207.942.581,68	585.296.583,19	+ 307.771.715,78	8.251.929.171,49
Externa (LP + CP)*	9.256.982.058,59	169.865.307,90	648.123.728,73	- 473.595.427,89	8.305.128.209,87

Fonte: e-Fisco: Colunas de Saldos: contas 2.2.2.1.1.01.01 + 2.2.2.2.1.01.01 + 2.2.2.1.3.01.01 + 2.1.2.1.1.01.03 + 2.1.2.2.1.01.03 + 2.1.2.5.1.01.03 + 2.1.2.6.1.01.03 (saldos inicial e final). “Movimentações em 2021”: contas da execução orçamentária 6.2.2.1.3.03.00, posição mês 013. Desconsideradas parcelas que se revelaram pertencer à dívida não contratual.

Nota: * LP – Longo prazo; CP – Curto prazo.

Resumidamente, tem-se uma aparente manutenção do patamar da dívida estadual no exercício (variação de 0,13% a menor), que comporta, de fato, uma redução efetiva de 5,59% quando adicionado o efeito da variação inflacionária do período.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Interessante pormenorizar os fatos que interferiram na evolução da Dívida em 2022. Os valores obtidos por meio de operações de créditos (captação de recursos) e amortizados ao longo do exercício são adiante discurridos.

Captações (Operações de Crédito)

As receitas de operações de crédito realizadas em 2022 totalizaram R\$ 1.377.807.889,58 (R\$ 1,38 bilhão), valor que representou uma elevação de 266,72% em relação ao volume que havia sido captado em 2021 (R\$ 375,71 milhões). Decompostos os componentes do total de 2022, tem-se que as captações **internas**, obtidas junto a cinco instituições financeiras nacionais (CEF, Santander, Itaú, Banco de Brasília e Banco ABC), somaram R\$ 1.207.942.581,68 (R\$ 1,21 bilhão), enquanto que as **externas** alcançaram R\$ 169.865.307,90 (R\$ 169,86 milhões)

Vê-se que o valor das captações internas foi superior em 388,84% aos R\$ 247,15 milhões obtidos em 2021, enquanto que as captações externas mostraram-se superiores em 32,13% aos R\$ 128,56 milhões que haviam sido obtidos em 2021.

A captação dos recursos se processou junto às seguintes instituições financeiras:

Captações de Recursos (receitas de operações de créditos) em 2022

Em R\$				
Origem	Agente Financiador	Valor	Participação	Variação 2021 - 2022
Externa	BID	169.865.307,90	12,33%	32,13%
	Total de Captações Externas	169.865.307,90	12,33%	32,13%
Interna	CEF	107.942.581,68	7,83%	-21,18%
	Santander	300.000.000,00	21,77%	Não Aplicável
	Itaú	300.000.000,00	21,77%	Não Aplicável
	Banco de Brasília	300.000.000,00	21,77%	Não Aplicável
	Banco ABC	200.000.000,00	14,52%	Não Aplicável
	Total de Captações Internas	1.207.942.581,68	87,67%	388,74%
Total		1.377.807.889,58	100,00%	266,72%

Fonte: e-Fisco 2022 (conta contábil 6.2.1.2.1.00.00; filtros nos contas correntes iniciados em “2112”).

Vê-se que em 2022 as captações financeiras sofreram elevação de 266,72% em relação ao ano de 2021. Não houve qualquer captação junto ao BIRD em 2022, o mesmo ocorrendo, no cenário interno, ante o BNDES, BNB e BB. As receitas de operações de crédito foram operacionalizadas em meio a 8 (oito) contratos, conforme abaixo resumido:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Captações financeiras, por contrato de financiamento, em 2022

Em R\$

Contrato (grupo)	Instituição	Objeto	Captações em 2022
5199 (109)	Santander	Programa Estadual de Investimentos em Infraestrutura e melhoria da gestão pública	300.000.000,00
5200 (110)	Itaú	Programa Estadual de Investimentos em Infraestrutura e melhoria da gestão pública	300.000.000,00
5161 (108)	Banco de Brasília	Projeto de Infraestrutura Rodoviária II	300.000.000,00
5201 (111)	Banco ABC	Programa Estadual de Investimentos em Infraestrutura e melhoria da gestão pública	200.000.000,00
5127 (107)	CEF	Projeto de Infraestrutura Rodoviária I	89.779.253,03
Diversos (003)	CEF	Saneamento para Todos	18.163.328,65
Subtotal 1 (captações internas)			1.207.942.581,68
			
2853 (038)	BID	Bacia do Ipojuca (BID 2901)	141.509.727,30
4757 (105)	BID	Profisco II (BID 4554)	28.355.580,60
Subtotal 2 (captações externas)			169.865.307,90
Total			1.377.807.889,58

Fonte: e-Fisco 2022 (conta contábil 6.2.1.2.1.00.00, com filtro nos contas correntes iniciadas por 2112 e 2122).

Nota: (*) número do contrato de registro no e-Fisco.

Conforme será pormenorizado no capítulo de Gestão Fiscal, o volume de operações de crédito no exercício (R\$ 1,38 bilhão) representou montante equivalente a 3,75% da Receita Corrente Líquida auferida pelo estado em 2022, situando-se abaixo do limite máximo conferido ao estado pela Resolução do Senado Federal nº 43/2011 (dentro do limite, portanto), que é de 16% da sua Receita Corrente Líquida.

Amortizações

As amortizações da dívida contratual efetuadas no exercício de 2022 totalizaram³² R\$ 1.233.420.311,92 (R\$ 1,23 bilhão), sendo esse valor 5,08% inferior ao R\$ 1.299.425.078,47 (R\$ 1,30 bilhão) amortizados em 2021.

Do total amortizado em 2022, a parcela de R\$ 585.296.583,19 foi referente às amortizações da dívida **interna**, enquanto que R\$ 648.123.728,73 foram pertinentes às amortizações da dívida **externa**. Quando confrontados tais números de 2022 com os

³² O total preciso de amortizações empenhado pelo estado para quaisquer fins alcançou montante pouco maior, de R\$ 1.244.116.842,34. Nesse total, porém, além dos valores referentes à Dívida Contratual (processados nos itens de gasto 3.4.6.9.0.71.01, 3.4.6.9.0.71.02 e 3.4.6.9.0.77.01, pormenorizados no texto, também estão inseridos diversos parcelamentos previdenciários e não previdenciários no valor de R\$ 10.696.530,42, processada nos itens de gasto 3.4.6.9.0.71.03, 3.4.6.9.0.71.04.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

equiparados de 2021, vê-se que houve elevação do total amortizado pelo estado em 20,53% no que tange a credores internos e redução de 20,36% ante credores externos.

O movimento de recuo entre credores internacionais se deve predominantemente ao fato de que em 2022 não houve liquidação antecipada de obrigações futuras (o que houve em 2021), fator esse que teve maior materialidade do que a desvalorização do Dólar americano frente ao real brasileiro (que impacta parcelas de amortização honradas no exercício). Por sua vez, o crescimento de amortizações junto a bancos com sede no país se deve predominantemente ao retorno de amortizações de alguns contratos mantidos junto a CEF que encontravam-se suspensos em 2021 ainda em razão da pandemia SARS COVID 19.

Dentre os contratos de financiamento internos, é possível visualizar que os R\$ 585,30 milhões anteriormente mencionados cumpriram amortizações em 15 contratos, mantidos junto a CEF, BNB, BNDES e BB, além de diversos outros enquadrados no Programa Financiamento para Todos. Já em relação aos R\$ 648,12 milhões amortizados frente às instituições financeiras sediadas no exterior com as quais o estado mantinha dívida contratual (BID, BIRD e KFW), foram identificadas amortizações efetuadas a 12 (doze) contratos de financiamento.

As amortizações da dívida interna promovidas em 2022 pelo Estado, por grupo de contrato, então, foram as seguintes:

Amortizações da dívida contratual interna, por instituição/grupo de contrato, em 2022

Em R\$

Grupo de Contrato (*)	Instituição	Referência	Amortizações em 2021	Variação 2021-2022
3	CEF	Saneamento para Todos (62 contratos)	59.739.262,98	8,64%
12	CEF	Contrato recompra das ações da COMPESA	44.610.362,12	34,00%
13	CEF	Saneamento para Todos (contratos)	10.544.762,24	Ñ Aplicável
17	BNB	PRODETUR II	21.103.061,00	-7,30%
18	BNDES	BNDES – Pirapama I	5.340.601,50	-41,61%
42	BB	Lei nº 9.496/97, de 11/09/97 (Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados e Distrito Federal)	79.678.044,33	20,23%
71	BB – MF	PERPART – STN Lei nº 8.727 – Dívida Imobiliária Vicenda	904.056,18	-38,48%
85	CEF	CEF - FINISA Proinvest	39.988.255,33	Ñ Aplicável
86	BNDES	BNDES – Pirapama II	6.637.542,49	0,26%
88	BNDES	BNDES - PEF II	11.305.251,25	Ñ Aplicável
90	BNDES	BNDES – Estados II	63.856.358,53	16,90%
91	BNDES	BNDES – Estados III	66.761.366,50	6,57%
92	BNDES	Arena da Copa	32.416.987,99	0,26%



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes de Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.fisco.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Grupo de Contrato (*)	Instituição	Referência	Amortizações em 2021	Variação 2021-2022
93	BNDES	Infra. Desenv. PE SUAPE	92.223.317,62	2,08%
94	BNDES	BNDES – PMAE Defensoria	1.756.252,26	2,65%
104	CEF	CEF FINISA	43.773.206,14	48,58%
106	BB - MF	Programa de Investimentos em Infraestrutura logística	4.657.894,73	Ñ Aplicável
Total			585.296.583,19	20,53%

Fonte: e-Fisco, contas contábeis 6.2.2.1.3.03.00 (com filtros em 46907101 e 46907701).

Nota: (*) número do contrato de registro no e-Fisco.

As amortizações junto ao BNDES no total foram as mais expressivas no componente de dívida interna, tendo somado R\$ 280,30 milhões, sendo acompanhadas pelas realizadas junto à CEF (R\$ 198,65 milhões), ao BB - MF (R\$ 85,24 milhões) e ao BNB (R\$ 21,10 milhões).

Já as amortizações referentes à dívida externa ocorridas no exercício são abaixo discriminadas, por grupo de contrato:

Amortizações da dívida contratual externa (por contrato de financiamento) em 2022

Em R\$

Grupo de Contrato (*)	Instituição	Referência	Amortizações em 2022	Variação 2021-2022
26	BID	BID CT 2409 PRODETUR NACIONAL	20.507.113,80	-0,04%
28	BIRD	BIRD PRORURAL II - Contrato 4625-1 - BR - PRORURAL II 2ª etapa	11.871.692,11	-2,15%
30	BID	BID 2151 -PROFISCO .	9.488.153,55	72,25%
33	BIRD	BIRD 7778 – Sustentabilidade Hídrica	44.517.310,74	-0,71%
34	BID	BID 2147- Arranjos Produtivos Locais 20/06/2011	2.210.239,03	-2,16%
35	BIRD	BIRD 8142 – DPL I Lei 14443/20111	104.662.971,73	-2,36%
36	BIRD	BIRD 8135 PRORRURAL PE Rural Sustentável III	17.387.209,96	-2,53%
37	BIRD	BIRD 8284 DPL II	221.113.943,46	87,53%
38	BID	BID 2901 Bacia do Ipojuca	56.082.815,55	24,33%
39	BID	BID PROMATA – Contrato de 05/06/02 – Lei 12.050/01	25.130.581,93	-6,83%
40	KFW	KFW - Contrato de 29/07/97 - Lei R.S.F.51/95	916.011,35	-55,42%
70	BID	BID Proconfins PE	134.235.685,52	-3,32%
Total			648.123.728,73	-20,36%

Fonte: e-Fisco, conta contábil 6.2.2.1.3.03.00, com filtro no conta corrente 46907102.

Comparativamente a 2021, verificou-se que em 2022 os contratos 4754 (Educação, de junho/2005) e 7711 (Educação e Gestão SUAPE), ambos celebrados junto ao BIRD, deixaram de ter amortizações em razão de seu exaurimento/liquidação.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

No restante, houve considerável manutenção dos volumes de amortização anuais por contrato, sendo visível essa constatação não apenas comparativamente ao ano de 2021 como o de 2020. Após sequência de anos nos quais foi verificada elevação do patamar de amortizações anuais, percebe-se estabilização no montante anual amortizado, da ordem de grandeza pouco superior a US\$ 100 milhões.

Os seis contratos de financiamento externos mais relevantes têm prazo estimado de exaurimento compreendido entre os anos de 2037 e 2043, como abaixo ilustrado:

Contrato (código e-Fisco)	Intervalo das amortizações	Qtde. de parcelas	Valor de cada parcela de amortização	Periodicidade da amortização
BIRD 7778 Sustent. Hídrica (33)	Semestral	46	US\$ 3 milhões	2017 a 2039
BIRD DPL I (35)	Semestral	50	US\$ 10 milhões	2018 a 2043
BIRD 8284 DPL II (37)	Semestral	50	US\$ 11 milhões	2018 a 2043
BID 3039 Proconfins (70)	Semestral	40	US\$ 10 milhões	2018 a 2037
BIRD 8135 Prorural III (36)	Semestral	46	US\$ 2,17 milhões	2018 a 2040
BID 2901 bacia do Ipojuca (38)	Semestral	36	US\$ 5,55 milhões	2019 a 2037

Fonte: e-Fisco; Gestão da Dívida Pública; “Detalhamentos de contratos - dados financeiros”.

Juros e Encargos (pagos)

De preâmbulo, necessário diferenciar os juros e encargos **pagos** em relação aos **apropriados**. O quadro sintético trazido logo no início do item 4.3.2.2 expõe na coluna “Atualizações Monetárias, Variações Cambiais e outros ajustes” o saldo líquido dos juros e encargos **apropriados**, que é resultante entre os eventos patrimoniais positivos e negativos de juros, encargos e variações monetárias e cambiais. Esses juros apropriados interferem no saldo acumulado da dívida de forma adicional às captações e às amortizações.

Esses eventos patrimoniais são reconhecidos pela Contabilidade patrimonial do estado nas contas de Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD) quando elevam a dívida (reconhecimento de juros a pagar e das variações cambiais que aumentam a dívida) ou de VPA quando reduzem a dívida (variações cambiais positivas) e objetivam que o ente governamental espelhe a correta mensuração do “estoque” da dívida na data do fechamento do balanço. Esses lançamentos de VPD (Contabilidade Patrimonial), embora culminem tendo alguma correspondência com os juros e encargos **pagos** no exercício, não se confundem com estes.

Já os **juros e encargos pagos** no exercício se submetem ao processamento orçamentário do empenho e liquidação segundo as classificações orçamentárias 32902101, 32902102, 32902201 ou 32902202 na conta contábil 6.2.2.1.3.03.00 para, na sequência, alcançar o pagamento (Contabilidade orçamentária).

Os **pagamentos** de juros/encargos aos credores suportados nas referidas classificações orçamentárias em 2022 totalizaram R\$ 700.471.563,12, representando



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

esse montante um aumento de 48,65% a mais frente os R\$ 471.206.260,62 processados em 2021, como discriminado no quadro a seguir.

Juros e Encargos da Dívida Contratual Pagos em 2022

Em R\$			
Discriminação	Total	Partic. %	Var % ante ano anterior
Juros Internos	469.516.328,90	67,03%	36,17%
Outros Encargos Internos	40.133.197,42	5,73%	44,86%
Juros Externos	189.758.669,11	27,09%	96,47%
Outros Encargos Externos	1.071.395,76	0,15%	-49,44%
Total	700.479.591,19	100,00%	48,66%

Fonte: e-Fisco 2022; conta 6.2.2.1.3.03.00, com filtros em 32902101, 32902102, 32902201 e 32902202.

Vê-se que 72,76% dos juros encargos pagos em 2022 foram pertinentes à dívida interna e os 27,24% restantes referiram-se à dívida externa, cenário justificado pelo exaurimento integral de efeitos da LC Federal nº 173/2020, que postergou temporariamente nos anos de 2020 e 2021 o pagamento de juros e encargos da Dívida Contratual de estados ante a União, bem como pela desvalorização cambial do Dólar americano frente ao Real brasileiro em 2022.

O montante acima retoma o patamar anual de juros pagos anterior à pandemia SARS COVID 19 (foram R\$ 698,30 milhões em 2019).

Capacidade de pagamento, conforme Senado Federal

Relativamente à capacidade de pagamento, as despesas utilizadas com juros e encargos da dívida (R\$ 700,48 milhões), juntas àquelas empenhadas face a amortizações (R\$ 1,233 bilhão), resultaram num total de R\$ 1,933 bilhão, valor que representou 5,27% da RCL do estado ao final de 2022. Conforme definido pelo art. 7º, II, da Resolução 43/01 do Senado Federal, o limite máximo é de 11,5% da RCL do estado. Portanto, o estado esteve ao final de 2022 dentro do limite estabelecido pelo Senado Federal.

Quando comparado este valor pago em 2022 a título de amortização ou encargos/juros (R\$ 1,934 bilhão) ao anterior (R\$ 1,771 bilhão), vê-se que houve elevação em 9,14% a valores nominais e 3,23% a valores reais.

Conclusão do estudo da dívida contratual

Verificado o comportamento da dívida contratual do estado em 2022, bem como seus principais fatos patrimoniais e financeiros incidentes sobre esta no exercício, observou-se que o estado cumpriu os principais limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.



O ano de 2022 representou ainda uma discreta redução efetiva da dívida contratual, influenciada significativamente pelo componente externo, em razão da desvalorização cambial de 6,54% do Dólar americano frente ao Real brasileiro, o que foi o principal vetor para a redução da dívida externa no exercício (o outro foi a ausência de captações financeiras expressivas junto a agentes internacionais no ano). A redução final de 10,28% do endividamento externo culminou sendo mais representativa do que a elevação de 12,71% verificada no endividamento interno. Isso porque a participação do endividamento externo era maior do que o componente interno no início do exercício.

Ao final de 2022, os R\$ 16,557 bilhões de endividamento contratual do estado representaram uma redução efetiva de 5,56% quando comparados aos R\$ 15,578 bilhões que haviam registrados na Contabilidade ao término de 2021, que assim é obtido quando adicionado o efeito inflacionário do período.

Como será exposto no capítulo de Gestão Fiscal, o retorno da capacidade de obtenção de empréstimos e aval da União foi fator determinante à captação de financiamentos em volume que já não era visto há cerca de cinco anos. De fato, a reclassificação da avaliação CAPAG do estado, de “C” para “B” ao final de 2021, foi o que permitiu captações superiores à ordem de R\$ 1 bilhão no exercício de 2022. No entanto, há delineado cenário de retorno à nota C em próxima reavaliação em razão de novo desequilíbrio no controle de fontes pelo estado ao longo de 2022.

Note-se sempre que, apesar de a LRF e a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal imporem limites ao avanço da dívida num curto espaço de tempo, elas não contém dispositivo que efetivamente impeça os estados de alcançarem, no longo prazo, ao limite máximo de 200% da RCL definido pelo art. 3º, I, da Resolução Senado Federal nº 40/2001, o que ocorre caso o estado imponha política de permanente captação de recursos de terceiros, próximo ao limite máximo de captação anual sem, todavia, obter êxito no incremento efetivo de arrecadação futura.

Prudente, portanto, que o estado mantenha o gerenciamento de recursos de terceiros nos próximos exercícios, no sentido de não alavancar de forma acelerada o seu índice de comprometimento da RCL estadual pela sua dívida contratual, diante do expressivo crescimento verificado desse percentual entre os anos de 2011 e 2014.

4.3.3 Provisões de Longo Prazo

O grupo de obrigações de valor mais relevante no Balanço Patrimonial é o de Provisões a Longo Prazo, que compreende predominantemente as provisões previdenciárias do estado para os próximos 76 anos. Subsidiariamente, são incluídos os riscos cíveis, fiscais, trabalhistas e outras contingências.

Antes de adentrarmos ao exame das provisões, necessário se faz compreender a aplicação do termo “déficit atuarial” e sua distinção em relação a “passivo atuarial”.



4.3.3.1. Diferenciação entre déficit atuarial e passivo atuarial

O Passivo Atuarial corresponde à diferença (negativa) entre os Compromissos Previdenciários Futuros e as Receitas Esperadas no mesmo período. É, portanto, encontro de contas, feito de início extracontabilmente (em relatório de avaliação atuarial anual), entre receitas e despesas previstas no futuro. Em paralelo a esse Passivo Atuarial pode existir um Ativo Atuarial, que é composto por bens e reservas financeiras mantidas pelo ente federativo, incomunicáveis com outros ativos, que servem para dar garantia a perdas futuras do sistema. Desse confronto entre ativos e passivos de mesma natureza, tem-se, a depender do resultado, um superávit atuarial (que é evento quase inexistente no país) ou um déficit atuarial (este, prevalente entre os entes governamentais). O déficit atuarial é obtido, portanto, quando o passivo atuarial supera o valor dos ativos atuariais garantidores já disponíveis no presente.

Como o estado passou a formar ativos garantidores no estado desde meados de 2020 para um dos seus fundos previdenciários (FUNAPREV), o déficit atuarial do estado deixou de se igualar ao seu passivo atuarial, embora os montantes ainda se aproximem, dada a baixa materialidade ainda de tais fundos garantidores frente às provisões matemáticas previdenciárias totais para o período futuro.

De todo modo, o FUNAPREV já acumula consideráveis ativos (até o momento restritos a aplicações financeiras) pertinentes ao resultado financeiro obtido nos três primeiros anos de sua implantação, os quais tendem a crescer progressivamente nos próximos anos, vista a tendência natural de acumulação deste fundo de capitalização nos primeiros anos de sua implantação.

Já o FUNAFIN permanece na condição de ausência de ativos garantidores e por consequência de passivo atuarial idêntico ao déficit atuarial, situação que compele o Estado a cobrir as perdas anuais com recursos de outras fontes orçamentárias próprias para fins de não inadimplência de sua folha de inativos e pensionistas. Idêntica situação se aplica ao fundo encarregado da gestão do Sistema de Proteção Social dos Militares-SPSM-PE, o qual, embora não seja mais qualificado como previdenciário, preserva sua essência e não conta com ativos garantidores que minimizem os aportes regulares efetuados pelo estado paga pagamento da folha de inativos.

4.3.3.2. Evidenciação do passivo atuarial e do déficit atuarial na Contabilidade estadual

Vista a distinção conceitual entre o déficit atuarial e o passivo atuarial, impõe-se reproduzir as posições de saldos coletadas na contabilidade estadual para os institutos, em 31/12/2022.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Cálculo do déficit atuarial em 31/12/2022

Em R\$

Plano	Ativo Atuarial	Passivo Atuarial	Resultado
Plano Financeiro	0,00	103.077.757.805,63	-103.077.757.805,63
Plano Previdenciário	135.004.897,97	75.495.904,32	59.508.993,65
Resultado	135.004.897,97	103.153.253.709,95	-103.018.248.811,98

Fonte: e-fisco (contas subgrupo 1.1.4 e 2.2.7, UGS 290101, 290201, 590101 e 700101)

Como dito, há diferença entre os montantes do passivo atuarial e déficit atuarial, representada pelos ativos garantidores (ativo atuarial).

A Contabilidade deve informar os ativos atuariais garantidores em contas do Ativo, posicionando no Não Circulante a parcela que não tem propensão de utilização ou sujeição a perda no exercício. Viu-se, contudo, que os ativos garantidores do FUNAPREV, todos ainda de natureza financeira, permaneceram em sua totalidade integrando subgrupo 1.1.4 (Investimentos e aplicações temporárias de curto prazo), portanto, do do Ativo Circulante, na UG 700101, inexistindo saldos em tal subgrupo nas UGs 290201 e 590101. Dada a sua natureza, recomendamos a reclassificação das parcelas desses ativos garantidores desprovidas de propensão de uso no exercício financeiro seguinte para conta do Ativo Não Circulante, grupo 1.2 (em conta contábil “Aplicações Financeiras com Finalidade Previdenciária”).

Por sua vez, o passivo atuarial é visualizado no subgrupo de Provisões de Longo Prazo (subgrupo 2.2.7), na UG 290101 (Encargos Gerais do Estado - Recursos sob supervisão da SAD).

O resultado do confronto entre o ativo atuarial e o passivo atuarial dirá se a posição atuarial é de superávit ou de déficit. No caso do Estado de Pernambuco, há verificado, como visto acima, déficit de R\$ 103,02 bilhões.

O dimensionamento do ativo atuarial é menos controverso, à medida que é composto até aqui apenas por valores financeiros. Já o passivo atuarial tem dimensionamento contábil ainda em construção metodológica, a qual vem passando, desde 2013, por modificações quanto aos parâmetros de mensuração e por um esforço de padronização no ordenamento nacional, sendo verificados diferentes critérios aplicados pelos entes federativos.

O quadro a seguir ilustra, por exemplo, em quanto o Estado de Pernambuco mensurou o tamanho do seu passivo atuarial nos últimos dez anos, com todas as modificações de critérios identificadas.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Competência	Valor estimado para o passivo atuarial (75 anos)	Valor levado ao balanço patrimonial	Cenário nacional e critérios adotados pelo Estado para mensuração de valor em Balanço Patrimonial
2013	R\$ 44,06 bi	R\$ 44,06 bi	MPS admitia aplicar descontos de 6% relativos a compromissos futuros; Estado reproduzia 100% do déficit atuarial em seu BP
2014	R\$ 175,49 bi	R\$ 8,98 bi	MPS passou a determinar 0% de desconto para planos sem ativos garantidores; Estado, então, passou a utilizar critério alternativo (financeiro) para ilustração do passivo no BP
2015	R\$ 187,65 bi	R\$ 8,98 bi	Sem alterações ao anterior
2016	R\$ 193,69 bi	R\$ 8,99 bi	Sem alterações ao anterior
2017	R\$ 221,77 bi	R\$ 8,99 bi	Sem alterações ao anterior
2018	R\$ 244,85 bi	R\$ 66,53 bi	Estado volta a usar critério atuarial para ilustração do passivo no BP
2019	R\$ 249,95 bi	R\$ 67,52 bi	Sem alterações ao anterior (ainda não calculado o ganho econômico do Estado promovido pela EC 103/2019)
2020	R\$ 91,97 bi	R\$ 91,97 bi	Já quantificado o ganho econômico promovido pela EC 103/2019; Estado desmembra o passivo atuarial em civil e militar e volta a ilustrar 100% do déficit atuarial no BP (como fazia até 2013)
2021	R\$ 102,64 bi	R\$ 102,64 bi	Estado deixa de ilustrar saldos nas contas de provisões previdenciárias patrimoniais e converge saldos para a conta de padrão nacionalmente aplicada (de provisões matemáticas financeiras); na transferência de saldos, deixa de aplicar controle (segregação) entre saldos de provisões para os grupamentos civil e militar
2022	R\$ 103,15 bi	R\$ 103,15 bi	Sem alterações

Fonte: e-Fisco, Balanço Geral do Estado e Avaliações Atuariais (2013 e 2022)

Entendemos que o valor levado a balanço ao final de 2022 representa com mais fidedignidade a dimensão patrimonial deste componente passivo do estado do que o praticado entre os anos de 2014 a 2019.

A elevação de 0,49% no saldo do passivo atuarial do estado no exercício de 2022, acima demonstrado, em comparativo ao ano anterior (2021) comporta, na prática, uma redução efetiva de 5%, quando descontada a inflação do período, medida pelo IPCA (5,7848%).



4.3.3.3 Movimentação de saldos nas contas de interesse ao cálculo do passivo atuarial

Passemos à movimentação dos saldos das contas contábeis de interesse ao cálculo do passivo atuarial em 2022. Reproduzimos, de início, a composição, ao final do ano de 2022 sob análise e do ano anterior, do subgrupo contábil de provisões a Longo prazo (subgrupo 2.2.7), dando foco aos componentes previdenciários (sombreados na cor cinza no quadro abaixo).

Quadro 4.3.3.a - Detalhamento do grupo 2.2.7 (Provisões a Longo Prazo)

Em R\$

Denominação	Conta Contábil	Valor em dez/21	Valor em dez/22
Prov. Mat Previdenciária - Aposent/Pensões/Outros Benef Concedidos Plano Financeiro RPPS	2.2.7.2.1.01.XX	73.676.345.056,44	74.058.484.753,48
Prov. Mat. Previdenciária - Aposent/Pensões/Outros Benef a Conceder Plano Financeiro RPPS	2.2.7.2.1.02.XX	28.961.267.542,80	29.019.273.052,15
Prov. Mat Previdenciária - Aposent/Pensões/Outros Benef a Conceder Plano Previdenciário RPPS	2.2.7.2.1.04.XX	42.959.934,42	75.495.904,32
Outras provisões (licença prêmio, riscos trabalhistas, riscos fiscais riscos cíveis, depósitos judiciais precatórios e provisão para contingências)	2.2.7.1.1.XX.XX + 2.2.7.9.1.XX.XX + 2.2.7.3.X.XX.XX + 2.2.7.4.X.XX.XX	831.700.593,04	812.727.392,07
Total		103.512.273.126,70	103.965.981.102,02

Fonte: e-Fisco; balancete de verificação consolidado dez/2021 e dez/2022 (contas do subgrupo 2.2.7.)

Vê-se que a parte prevalente das provisões é dimensionada pelos componentes previdenciários, os quais são relacionados nas três primeiras linhas do quadro anterior, das quais as duas primeiras, que totalizaram R\$ 103,08 bilhões, representam o passivo atuarial do conjunto formado por FUNAFIN + SPSM (denominado Plano Financeiro), e a terceira o passivo atuarial de R\$ 75,5 milhões do FUNAPREV (qualificado como Plano Previdenciário). Os demais itens de provisões a longo prazo, elencados na quarta linha, representavam em 31/12/2022, a parte residual, em montante próximo a R\$ 888 milhões.

Passivo Atuarial do FUNAPREV, com superávit atuarial

A visualização do passivo atuarial do FUNAPREV, recém-criado em agosto/2020 e mensurado em R\$ 75,5 milhões ao final de 2022, está demonstrada nas contas de subgrupo 2.2.7 na UG 700101, como a seguir demonstrado:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Benefícios a Conceder (FUNAPREV)

Em R\$

Denominação	Conta Contábil	Valor na Contabilidade do estado	
		31/12/2021	31/12/2022
Necessidade total futura (próx.75 anos) (d)	2.2.7.2.1.04.01	568.275.677,45	632.176.270,46
Contribuições Futuras Esperadas Ente (próx. 75 anos) (a)	2.2.7.2.1.04.02	231.177.637,23	243.074.258,80
Contribuições Futuras Esperadas Servidores (próx. 75 anos) (b)	2.2.7.2.1.04.03	244.362.076,50	258.232.939,34
Compensação previdenciária (c)	2.2.7.2.1.04.04	49.776.029,30	55.373.168,00
Passivo Atuarial do FUNAPREV (d) = (c - a - b)		42.959.934,42	75.495.904,32

Quando confrontado o passivo atuarial acima indicado (de R\$ 75,5 milhões) com o montante dos ativos garantidores (de R\$ 135 milhões), conclui-se que o FUNAPREV encerrou o exercício de 2022 como superavitário em R\$ 59,5 milhões.

Passivo Atuarial do FUNAFIN + SPSM-PE, com déficit atuarial

Já a parte prevalente do passivo atuarial do estado, instalada no conjunto formado por FUNAFIN + SPSM-PE intitulada Plano Financeiro e representada pelo montante de R\$ 103,08 bilhões, estava concentrada, em 31/12/2022, na conta contábil 2.2.7.2.1.01.01 da UG 290101 (Encargos Gerais do Estado - Recursos sob supervisão da SAD). Sua decomposição entre as categorias de “benefícios concedidos” e de “benefícios a conceder” é visível nas contas contábeis 2.2.7.2.1.01.07 e 2.2.7.2.1.02.06 das UGS 590101 (FUNAFIN) e 290201 (SPSM), sendo aí verificadas as parcelas de passivo atuarial de R\$ 74,06 bilhões vinculada a Benefícios Concedidos e de R\$ 29,02 bilhões para Benefícios a Conceder, como ilustrado nos três quadros a seguir:

Benefícios Concedidos (FUNAFIN + SPSM-PE)

Em R\$

Denominação	Conta Contábil	Valor na Contabilidade do estado	
		31/12/2021	31/12/2022
Necessidade total futura (próx.75 anos) (d)	2.2.7.2.1.01.01	152.603.049.037,52	154.263.037.708,82
Contribuições Futuras Esperadas; grupo Inativos (próx. 75 anos) (a)	2.2.7.2.1.01.03	5.160.024.405,04	5.956.010.605,37
Contribuições Futuras Esperadas; grupo Pensionistas (próx. 75 anos) (b)	2.2.7.2.1.01.04	90.334.519,60	190.057.596,49
Cobertura de Insuficiência Financeira	2.2.7.2.1.01.07	73.676.345.056,44	74.058.484.753,48
Passivo Atuarial (sobre os Benefícios Concedidos) (d) = (c - a - b)		73.676.345.056,44	74.058.484.753,48

Fonte: e-Fisco.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Benefícios a Conceder (FUNAFIN + SPSM-PE)

Em R\$

Denominação	Conta Contábil	Valor na Contabilidade do estado	
		31/12/2021	31/12/2022
Necessidade total futura (próx.75 anos) (d)	2.2.7.2.1.02.01	91.518.937.570,38	97.930.971.059,66
Contribuições Futuras Esperadas; grupo Ativos (próx. 75 anos) (a)	2.2.7.2.1.02.03	9.346.937.402,38	11.213.475.914,23
Contribuições do Ente Governamental (estado) (b)	2.2.7.2.1.02.02	17.371.094.779,36	21.113.178.841,67
Receitas de Compensação Previdenciária esperadas (líquidas) (c)	2.2.7.2.1.02.04	6.878.370.303,04	7.565.770.199,46
Cobertura de Insuficiência Financeira	2.2.7.2.1.02.06	28.961.267.542,80	29.019.273.052,15
Passivo Atuarial (sobre os Benefícios a Conceder) (e) = (d – a – b - c)	2.2.7.2.1.02.06	28.961.267.542,80	29.019.273.052,15

Fonte: e-Fisco

Total de Benefícios Concedidos + a Conceder (FUNAFIN + SPSM-PE)

Em R\$

Denominação	Valor contabilizado		Variação
	31/12/2021	31/12/2022	
Receitas do Sistema Esperadas (próx 75 anos)	141.484.374.008,66	149.116.250.962,85	5,39%
Necessidade total futura (próx. 75 anos)	244.121.986.607,90	252.194.008.768,48	3,31%
Passivo Atuarial FUNAFIN + SPSM-PE	102.637.612.599,24	103.077.757.805,63	0,43%

Fonte: e-Fisco

Vê-se que o rol de contas do subgrupo 2.2.7.2 ilustradas nos quadros anteriores informa que, após cotejados os compromissos previdenciários projetados para os próximos 76 anos e as receitas esperadas no mesmo período, remanesce um montante de R\$ 103,08 bilhões que o estado terá de aportar, para “fechar a conta” dos seus fundos deficitários, caracterizável tal valor como “passivo atuarial” dos fundos submetidos a regime financeiro de repartição (FUNAFIN + SPSM-PE).

A partir da criação da UG 290201, em junho/2022, a qual individualiza o Sistema de proteção Social dos Militares (SPSM-PE), foi viabilizado um segundo critério de segregação de contas do passivo atuarial, agora entre os campos de atuação civil e militar, sendo, assim, resolvida a perda qualitativa momentânea verificada em 2021 na Contabilidade do estado, sendo o total de R\$ 103,08 bilhões para os próximos 76 anos divisível nas parcelas de R\$ 73,66 bilhões do segmento civil (FUNAFIN) e de R\$ 29,42 bilhões do segmento militar (SPSM-PE), não havendo parcela de passivo atuarial atribuída ao FUNAPREV (também civil).



Déficit atuarial do estado

Assim, quando vistos os três fundos conjuntamente (FUNAFIN/FUNAPREV/SPSM-PE), tem-se que o déficit atuarial do estado estava mensurado pelo estado em 31/12/2022 no valor de R\$ 103.018.248.811,98 (R\$ 103,02 bilhões), pouco inferior ao seu passivo atuarial total, dimensionado em R\$ 103.153.253.709.95 (R\$ 103,15 bilhões), em razão da existência de ativos garantidores acumulados no FUNAPREV na mesma data, de R\$ 135.004.897,07 (R\$ 135 milhões), como anteriormente retratado.

4.4 Cronograma de ações para a adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais e específicos

A Secretaria do Tesouro Nacional – STN com o objetivo de padronizar os procedimentos contábeis nos três níveis de governo, dar orientação e apoio à gestão patrimonial na forma da Lei de Responsabilidade Fiscal, elaborar demonstrações contábeis consolidadas e padronizadas com base no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, assim como proporcionar maior transparência sobre as contas públicas, estabeleceu que cada Ente da federação divulgasse, até 30 de junho de 2012, um cronograma de ações para a adoção dos procedimentos contábeis Patrimoniais e Específicos que deveriam ser adotados até 2014. O estado, à ocasião, divulgou o referido cronograma junto à sua prestação de contas do exercício de 2011 (demonstrativo de atendimento à Portaria STN nº 828/2011) contendo ações e subações desdobradas. Posteriormente, a STN reformulou as exigências por meio da Portaria 548/2015, definindo ali um Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, contendo rol de subações cuja implantação era esperada e os prazos a elas aplicáveis.

O estado iniciou, então, desde 2013, projeto piloto de adequação da contabilização às novas Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público em algumas unidades gestoras do estado, pretendendo estendê-las ao restante de sua administração direta, autárquica, fundacional e estatais dependentes, a partir de janeiro/2014. Anualmente, em obediência a este PIPCP, o estado vem publicando o estágio de implantação dessas ações (quadro 95 do seu Balanço Geral).

Em 2022, não foi verificada modificação de “estágio” em nenhuma das subações indicadas como “em andamento” ou “paralisado” ao final do exercício anterior. Assim, a prestação de contas informa que das 55 (cinquenta e cinco) subações consignadas, 46 (quarenta e seis) foram concluídas e 9 (nove), ou seja, 16,36%, com efetivação ainda não inteiramente concluída, permaneceram em andamento em 31/12/2022, sendo estas nove resumidas no quadro a seguir:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Subação	Estágio	Prazo Final
Desenvolver sistema de registro de direitos por competência	Paralisado	Dez/18
Implantar sistema de Créditos a Receber	Paralisado	Dez/19
Integrar o SCR ao e-Fisco	Paralisado	Dez/19
Registrar os bens móveis, imóveis e intangíveis do Estado	Em andamento	Jan/19
Implantar sistema de gestão do patrimônio e materiais de acordo com às NBCASP	Em andamento	Dez/18
Integrar o sistema de gestão do patrimônio e materiais ao sistema e-Fisco	Em andamento	Jan/19
Registro de depreciação dos bens móveis e imóveis	Em andamento	Jan/19
Registro de amortização dos bens intangíveis	Em andamento	Jan/19
Implantação do sistema de gestão administrativa do Estado (PE Integrado) com rotina de depreciação e amortização.	Em andamento	Jan/19

Fonte: Balanço Geral do Estado (Demonstrativo de Implantação das Novas Regras Contábeis Aplicadas ao Setor Público, fls 515 e 516).

Quanto a tais descumprimentos, permanece em vigor norma inserida no § 2º do art. 1º da Portaria STN nº 548/2015, segundo a qual “a STN poderá não dar quitação à obrigação prevista no § 1º do art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, caso as contas sejam encaminhadas em descumprimento ao disposto no § 1º deste artigo”. Até o encerramento do exercício de 2022, contudo, não foi aplicada pela STN a sanção advertida na norma.



5 Gestão Fiscal

A responsabilidade na Gestão Fiscal pressupõe a ação planejada e transparente quanto à gestão dos recursos públicos, visando ao equilíbrio das contas públicas. Nesse intuito, a Lei Complementar Federal nº 101/2000, denominada usualmente como 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.¹

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

a) o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO –, demonstrativo que consolida resultados dos três Poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo, neste compreendidos a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas), além do Ministério Público, previsto no artigo 165, § 3º, da Constituição Federal, de elaboração e publicação bimestral pelo Poder Executivo (arts. 52 e 53 da LRF); e

b) o Relatório de Gestão Fiscal – RGF –, demonstrativo elaborado por cada um dos titulares dos Poderes e Órgãos referidos no art. 20 da LRF, emitido ao final de cada quadrimestre, conforme art. 55 da referida Lei.

O RREO é publicado, portanto, em peça única (para todo o estado) a cada bimestre. Já os RGFs, em número de cinco no estado, a cada quadrimestre, a saber: o do Poder Executivo²; o do Poder Judiciário³; o do Ministério Público Estadual; o da Assembleia Legislativa e, por fim, o do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco⁴, considerados estes dois órgãos como parte do Poder Legislativo.

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, conforme estabelecido nos arts. 52 e 54 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e reproduzido no 7º da Resolução TC nº 20/2015.

A mesma Resolução TC nº 20/2015 regulamentou que a obrigação de remessa desses relatórios ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco pelos seus jurisdicionados é satisfeita e deve ser efetuada mediante o seu envio eletrônico ao SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais – segundo os modelos estabelecidos pela STN, conforme se depreende da leitura do art. 10 “caput” e § 1º da referida norma. A data de envio é considerada a data de homologação registrada pelo sistema. O acompanhamento dessas publicações, bem como dos registros de homologação no SICONFI, permitiram constatar que foram observados os respectivos prazos legais.

¹ Poder Executivo, Poder Legislativo, neste abrangido o Tribunal de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público.

² Comporta toda a Administração Direta (Secretarias), inclusive fundos estaduais e ela submetidos (como o Fundo Estadual de Saúde), além de fundações, autarquias e estatais dependentes.

³ Além da Unidade Gestora Tribunal de Justiça de Pernambuco (070001), comporta também o Fundo Especial de Reparelhamento do Poder Judiciário (FERM), que funciona como UG 070002.

⁴ Além da UG 020001 (TCE-PE), estão abrangidos também os resultados da UG 820101 (ECPBG).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Dentre outros demonstrativos, o RREO contempla ainda dois relatórios específicos voltados às áreas de Educação e Saúde, os quais, além de publicados, são também destinados a envio a sistemas de informações específicos. No caso, o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção de Desenvolvimento do Ensino (MDE) e o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde são enviados eletronicamente aos sistemas SIOPE e SIOPS, respectivamente⁵. A Resolução TC nº 20/2015, de forma similar, considerou como data de envio ao TCE aquela em que tenham sido encaminhados aos respectivos sistemas, aos quais esse Tribunal tem acesso. Ressaltamos que esses dois demonstrativos serão objeto de análise nos capítulos de Saúde e Educação deste relatório.

Por sua vez, as Leis Complementares Federais nº 173/2020 e 178/2021 promoveram modificações na redação de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas a suprir algumas lacunas que davam margem a divergência de interpretação entre Tribunais, bem como a oferecer novo prazo de ajustamento aos limites percentuais nesta definidos.

Também são objeto de análise adicional em outros capítulos alguns itens percorridos em Gestão Fiscal, a exemplo da dívida estadual, cuja composição e análise pormenorizada é verificada no item 4.3.2 do capítulo Gestão Financeira e Patrimonial.

De início será abordada a Receita Corrente Líquida (RCL) de 2022 do Estado de Pernambuco. Em seguida, serão reproduzidos os principais demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal que se utilizam da RCL como parâmetro para indicadores percentuais. Por fim, serão analisados, dentro dos conceitos de Resultado Nominal e Primário, os valores disponibilizados pelo estado em meio ao Relatório Resumido de Execução Orçamentária (Lei Complementar Federal nº 101/2000) e ao Programa de Ajuste Fiscal (Lei Federal nº 9.496/1997), assumido pelo Estado ante a União, bem como outros indicadores constantes do referido Programa.

5.1 Receita Corrente Líquida (RCL)

A Receita Corrente Líquida do estado apurada no exercício de 2022 foi de R\$ 36.722.105.248,87 (R\$ 36,72 bilhões), tendo sido verificada uma variação positiva de R\$ 5,38 bilhões (17,16%) quando comparada a 2021, exercício no qual a RCL havia alcançado R\$ 31.342.387.716,05 (R\$ 31,34 bilhões).

O quadro a seguir ilustra comparativo dos itens integrantes do cálculo da Receita Corrente Líquida – RCL, frente ao resultado do exercício anterior:

⁵ <https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-a-informacao/siops> e <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/sistemas/siope>



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
 DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS

Em R\$

Especificação	Jan a dez de 2021 (B)	Jan a dez de 2022 (A)	% crescimento (A/B)
RECEITAS CORRENTES (I)	43.710.238.602,10	50.296.102.751,64	15,07%
Receitas Tributárias	25.443.420.593,59	27.104.412.992,15	6,53%
Receita de Contribuições	1.850.884.910,83	2.016.167.467,25	8,93%
Receita Patrimonial	1.014.481.400,97	859.732.604,41	-15,25%
Receita Agropecuária	2.317.527,29	974.636,46	-57,94%
Receita Industrial	610.342,67	729.575,09	19,54%
Receita de Serviços	127.985.552,85	181.866.282,55	42,10%
Transferências Correntes	14.213.397.878,68	18.956.520.524,03	33,37%
Outras Receitas Correntes	1.057.140.395,22	1.175.698.669,70	11,21%
DEDUÇÕES (II)	12.367.850.886,05	13.573.997.502,77	9,75%
Transferências Constitucionais e Legais	5.893.123.841,45	6.298.423.858,02	6,88%
Contribuições do Plano de Seg. Soc. do Servidor	1.368.133.495,80	1.523.878.437,75	11,38%
Compensação Financeira entre Regimes Previdenciários	39.814.980,14	49.133.978,63	23,41%
Rendimentos de Aplic. de Rec. Previdenciários	-	13.453.031,57	100,00%
Dedução de Receita p/ Formação FUNDEB	5.066.778.568,66	5.689.108.196,80	12,28%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (I - II)	31.342.387.716,05	36.722.105.248,87	17,16%

Fonte: Balanços Gerais do Estado (2021 e 2022).

A primeira verificação obtida do quadro acima foi o aumento nos valores de todos os grupos de receitas e deduções dotados de maior materialidade. Houve recuos nos grupos de receitas patrimoniais e receitas agropecuárias apenas, os quais respondem conjuntamente por cerca de 0,005% da RCL do estado. Dentre esses decréscimos, deve-se registrar o movimento natural de recuo das receitas patrimoniais, vez que em 2021 houve recebimento de receita eventual de R\$ 720 milhões sem evento similar em 2022. O destaque maior na evolução das receitas em 2022 deve ser atribuído à variação de 33,37% em Transferências Correntes, grupo que contempla as receitas de Fundo de Participação dos Estados (FPE), segunda maior receita do estado. A elevação específica do FPE, quando comparados os exercícios de 2021 e 2022, foi de 25,11%. Afora o FPE, o ingresso de ocorrência eventual mais relevante ocorrido nesse grupo foi verificado em agosto/2022, quando o Estado recebeu o montante aproximado de R\$ 1,78 bilhão pertinente a precatórios do extinto FUNDEF. No grupo de Receitas Tributárias, a variação de 6,53% se deveu a tributos externos ao ICMS, vez que este imposto verificou elevação de 1,52% apenas quando comparados os exercícios de 2021 e 2022. O aumento menor que a inflação para o ICMS se deveu à Lei Complementar Federal nº 192/2022, cujos efeitos sobre o ICMS do estado foram sentidos a partir de junho/2022.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Viu-se, quanto a isso, que o acumulado da arrecadação do ICMS estadual entre janeiro/2022 a maio/2022 abrigava uma elevação de 11,40% em relação ao acumulado do período janeiro/2021 a maio/2021. A partir de junho/2022, a arrecadação do imposto no estado foi refreada pelas modificações da referida lei complementar.

Logo, verifica-se que o comportamento da receita corrente líquida de 2022 observou elevação maior que a inflação do período, apesar do refreamento na arrecadação de ICMS ocasionado pela Lei Complementar Federal nº 192/2022. Quando, por exemplo, é aplicado o IPCA de 2022⁶ como índice de atualização, tem-se que essa elevação nominal de 17,16% contempla um crescimento real de 10,76%. De todo modo, observa-se uma elevação efetiva da RCL no comparativo entre os anos de 2021 e 2022, qualquer que seja o índice a ser considerado⁷.

Deve-se ressaltar apenas que os efeitos do refreamento acima mencionado tiveram peso relativo na arrecadação estadual a longo prazo, vez que em 2021 a elevação da arrecadação de ICMS havia sido de 21,59% no período de doze meses, para uma variação inflacionária ali de 10,06%, também medida pelo IPCA.

Comparativo com outros estados

Para fins de contextualizar a variação verificada no estado em 2022, ilustramos no quadro a seguir a RCL a preços correntes (em valores nominais) dos três maiores estados do Nordeste (Bahia, Pernambuco e Ceará) no referido exercício, bem como, adicionalmente, reproduzimos as RCLs de dois estados com RCL de ordem de grandeza aproximada à de Pernambuco (Goiás e Santa Catarina), e, por fim, as dos estados de São Paulo e Roraima, respectivamente, os estados de maior e de menor Receita Corrente Líquida da federação. Os dados reproduzidos abaixo ilustram a evolução da RCL, em valores nominais, nesses sete estados na série histórica de 2018 a 2022.

Receita Corrente Líquida de estados – Em R\$ bilhões

Ano	CE	PE	BA		RR	SP	GO	SC
2018	19,19	23,13	31,98		3,59	159,21	21,29	22,77
2019	20,88	25,34	34,52		4,19	160,44	24,54	25,09
2020	22,03	27,24	37,88		4,33	162,60	26,35	26,86
2021	25,17	31,34	45,44		5,54	197,08	31,54	31,05
2022	30,38	36,72	55,34		6,38	229,46	37,20	38,26

Fonte: Portais da transparência dos estados.

De modo geral, vê-se que as receitas correntes líquidas dos estados tiveram considerável elevação em 2022 em comparação com a do ano anterior (2021), variação essa, em todos os casos acima, superior à da inflação medida pelo IPCA.

⁶ Índice de Preços ao Consumidor-amplio, calculado pelo IBGE.

⁷ Nessa aferição, foram desconsiderados os índices IGP-m e IGP-DI, que refletem a variação do dólar americano sobre o Real brasileiro em proporção significativamente maior que quaisquer outros custos nacionais.



Nesse comparativo de 2022 frente a 2021, tem-se que a variação ocorrida no estado de Pernambuco (17,16%) foi inferior às de quase todos os estados da amostra, como no caso do estado de Santa Catarina (23,22%), da Bahia (21,79%), do Ceará (20,70%) de Goiás (17,95%), sendo superior apenas às experimentadas pelos estados de Roraima (15,16%) e São Paulo (16,43%). No intervalo histórico dos últimos cinco exercícios, o crescimento em valores nominais da RCL de Pernambuco (58,75%) se revelou superior, dentro dessa amostra, ao de São Paulo (44,12%) e do Ceará (58,31%) apenas, sendo inferior aos verificados no estado de Roraima (77,72%), de Goiás (74,73%), da Bahia (73,05%) e de Santa Catarina (68,03%) no mesmo período.

A análise acima se prende apenas ao comportamento do valor nominal da RCL. Para fins de uma contextualização mais ampla de contas estaduais, é necessário confrontar o comportamento da RCL com o de outros indicadores, notadamente o relativo às dívidas estaduais, como mais adiante será expresso, bem como com o potencial de arrecadação em financiamentos nos últimos anos entre os referidos estados.

Não se deve perder de vista o contexto do estado na Região Nordeste e desta região, como um todo, frente às demais regiões. Esse contexto fica evidenciado quando relativizada a RCL dos estados da amostra com as respectivas populações. Através do quociente “RCL/(população⁸ X 1000)”, por exemplo, tem-se que Pernambuco, ao obter o resultado de 4,05, manteve em 2022 situação mais favorável que as dos estados da Bahia (3,91) e do Ceará (3,46), porém menos favorável que os quocientes de São Paulo (5,17), Goiás (5,27), Santa Catarina (5,03) e Roraima (10,03). O posicionamento acima de Pernambuco, mais favorável no cotejo com estados do Nordeste, e menos confortável que os estados das demais regiões do país, é próximo ao verificado em outros indicadores econômicos, a exemplo do *PIB per capita* dos mesmos estados/regiões.

5.2 Disponibilidade de Caixa

A Lei de Responsabilidade Fiscal contempla, entre as publicações exigidas ao administrador público, o Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar⁹, que objetiva que o administrador dê transparência às disponibilidades financeiras de final de exercício e apure, em meio a esta, a parcela comprometida imediatamente, como valores inscritos em Restos a Pagar e outros compromissos registrados no Passivo Financeiro¹⁰ do estado. A diferença obtida com este cálculo, por fim, indica o montante caracterizável como “suficiência financeira”, a qual é ilustrada nos quadros 61 do Balanço Geral do Estado (a do estado, como um todo, vista no demonstrativo consolidado de todos os Poderes) e no quadro 62 (onde é vista a parcela da suficiência financeira que cabe apenas ao Poder Executivo).

⁸ Considerando as populações dos estados calculadas pelo Censo Demográfico do IBGE de 2022.

⁹ A vinculação das disponibilidades de caixa aos Restos a Pagar somente foi construída a partir do exercício de 2015, ocasião em que os dois demonstrativos foram agrupados em uma única peça. À ocasião, a coluna “Obrigações Financeiras” foi seccionada em três sub colunas, das quais duas pertinentes a Restos a Pagar e outra relativa a “demais obrigações financeiras” (trata, essa última, de outros itens do Passivo Financeiro do estado).

¹⁰ Embora tenha sido transposto para um quadro auxiliar do Balanço Patrimonial pela nova Contabilidade Pública (que privilegiou o conceito de Ativo Circulante), o Passivo Financeiro continua registrando as obrigações de natureza extraorçamentária, tais como consignações em folha, e continua evidenciado no Demonstrativo da Dívida Flutuante.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS

O quadro 61, referente às disponibilidades líquidas consolidadas (de todos os Poderes), toma como ponto de partida as disponibilidades brutas (espelhadas em Caixa e Equivalentes de Caixa) e traz como deduções as Obrigações Financeiras (verificadas em meio a contas do Passivo Financeiro), ilustrando, em seguida, na coluna “g”, o total de disponibilidades antes das inscrições dos Restos a Pagar não Processados, as quais são afetadas simultaneamente por empenho e liquidação no exercício para ao final, na coluna “i”, trazer o total de disponibilidades orçamentárias residual que chegou a ser afetado também por empenhos não sucedidos no exercício pela liquidação. O quadro 61, referente às disponibilidades líquidas consolidadas (todos os Poderes), é transcrito a seguir:



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor B. Acesso em: https://eic.cef.br/eppl/validarDoc.aspx?CodigoDoDocumento=5331-897-4-469-89-3-86-6636-08aa

ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS

Identificação dos Recursos	Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	Obrigações Financeiras				Insuficiência Financeira Verificada no Consórcio Público (f)	Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da Inscrição de RP Não Processados) (g)= (a-(b+c+d+e+f))	RP Empenhados e Não Liquidados do Exercício (h)	Disponibilidade de Caixa Líquida (Após a Inscrição em RP Não Processados do Exercício) (i) = g-h
		RP Liquidados e Não Pagos		RP Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)				
		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)						
Total dos Recursos Não Vinculados (I)	1.282.250.023,20	17.818.582,12	475.783.756,90	-	-	-	788.647.684,18	3.927.187,17	784.720.497,01
Recursos Não Vinculados de Impostos	21.441.182,91	16.325.856,97	448.745.213,57	-	-	-	-443.629.887,63	3.927.187,17	-447.557.674,80
Outros Recursos Não Vinculados	1.260.808.840,29	1.492.725,15	27.038.543,33	-	-	-	1.232.277.571,81	-	1.232.277.571,81
Total dos Recursos Vinculados (II)	4.767.857.899,07	13.126.043,18	508.415.805,40	-	1.231.819.778,50	-	3.014.496.271,99	-	3.014.496.271,99
Receitas de Impostos e Transf. Impostos - Educação	234.714.410,02	4.121.908,67	230.592.501,35	-	-	-	0,00	-	-
Transferências do FUNDEB	369.177.924,06	1.371.629,24	15.715.306,01	-	-	-	352.090.988,81	-	352.090.988,81
Outros Recursos Destinados à Educação	1.255.143.428,97	43.931,36	6.550.764,06	-	-	-	1.248.548.733,55	-	1.248.548.733,55
Receitas de Impostos e Transf. de Impostos - Saúde	319.503.306,48	1.557.716,50	161.987.739,70	-	-	-	155.957.850,28	-	155.957.850,28
Outros Recursos Vinculados à Saúde	763.293.279,49	5.291.168,98	79.384.790,18	-	-	-	678.617.320,33	-	678.617.320,33
Recursos Vinculados à Assistência Social	5.098.447,69	100.000,00	24.155,53	-	-	-	4.974.292,16	-	4.974.292,16
Recursos Vinculados ao RPPS - Fundo em Capitalização (Plano Previdenciário)	40.431,19	3.139,51	-	-	-	-	37.291,68	-	37.291,68
Recursos Vinculados ao RPPS - Fundo em Repartição (Plano Financeiro)	19.582.601,52	-	39.530,70	-	-	-	19.543.070,82	-	19.543.070,82
Recursos Vinculados ao RPPS - Taxa de Administração	1.285.229,21	-	117.731,11	-	-	-	1.167.498,10	-	1.167.498,10

[illegible]

Equipe	Tempo
Equipe 1	16.59.00
Equipe 2	16.58.49
Equipe 3	16.58.44
Equipe 4	16.58.44
Equipe 5	16.58.44
Equipe 6	16.58.44
Equipe 7	16.58.44
Equipe 8	16.58.44
Equipe 9	16.58.44
Equipe 10	16.58.44
Equipe 11	16.58.44
Equipe 12	16.58.44
Equipe 13	16.58.44
Equipe 14	16.58.44
Equipe 15	16.58.44
Equipe 16	16.58.44
Equipe 17	16.58.44
Equipe 18	16.58.44
Equipe 19	16.58.44
Equipe 20	16.58.44
Equipe 21	16.58.44
Equipe 22	16.58.44
Equipe 23	16.58.44
Equipe 24	16.58.44
Equipe 25	16.58.44
Equipe 26	16.58.44
Equipe 27	16.58.44
Equipe 28	16.58.44
Equipe 29	16.58.44
Equipe 30	16.58.44
Equipe 31	16.58.44
Equipe 32	16.58.44
Equipe 33	16.58.44
Equipe 34	16.58.44
Equipe 35	16.58.44
Equipe 36	16.58.44
Equipe 37	16.58.44
Equipe 38	16.58.44
Equipe 39	16.58.44
Equipe 40	16.58.44
Equipe 41	16.58.44
Equipe 42	16.58.44
Equipe 43	16.58.44
Equipe 44	16.58.44
Equipe 45	16.58.44
Equipe 46	16.58.44
Equipe 47	16.58.44
Equipe 48	16.58.44
Equipe 49	16.58.44
Equipe 50	16.58.44
Equipe 51	16.58.44
Equipe 52	16.58.44
Equipe 53	16.58.44
Equipe 54	16.58.44
Equipe 55	16.58.44
Equipe 56	16.58.44
Equipe 57	16.58.44
Equipe 58	16.58.44
Equipe 59	16.58.44
Equipe 60	16.58.44
Equipe 61	16.58.44
Equipe 62	16.58.44
Equipe 63	16.58.44
Equipe 64	16.58.44
Equipe 65	16.58.44
Equipe 66	16.58.44
Equipe 67	16.58.44
Equipe 68	16.58.44
Equipe 69	16.58.44
Equipe 70	16.58.44
Equipe 71	16.58.44
Equipe 72	16.58.44
Equipe 73	16.58.44
Equipe 74	16.58.44
Equipe 75	16.58.44
Equipe 76	16.58.44
Equipe 77	16.58.44
Equipe 78	16.58.44
Equipe 79	16.58.44
Equipe 80	16.58.44
Equipe 81	16.58.44
Equipe 82	16.58.44
Equipe 83	16.58.44
Equipe 84	16.58.44
Equipe 85	16.58.44
Equipe 86	16.58.44
Equipe 87	16.58.44
Equipe 88	16.58.44
Equipe 89	16.58.44
Equipe 90	16.58.44
Equipe 91	16.58.44
Equipe 92	16.58.44
Equipe 93	16.58.44
Equipe 94	16.58.44
Equipe 95	16.58.44
Equipe 96	16.58.44
Equipe 97	16.58.44
Equipe 98	16.58.44
Equipe 99	16.58.44
Equipe 100	16.58.44

331-



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

O demonstrativo do ano de 2022 sob análise, conforme igualmente verificado no exercício de 2021, traz valores inscritos em Restos a Pagar não processados. Em razão disso, consta agora diferença entre os totais veiculados nas colunas “g” e “i”.

A informação principal trazida pelo demonstrativo retratado é de que o estado detinha ao final de 2022 uma disponibilidade financeira de R\$ 6.050.107.922,27 (R\$ 6,05 bilhões; coluna “a”), mas que, após verificados os comprometimentos imediatos (obrigações de curto prazo; colunas “b”+“c”+“d”+“e”), no valor de R\$ 2.246.963.966,10 (R\$ 2,24 bilhões), e de R\$ 3.927.187,17 (R\$ 3,92 milhões) caracterizados como Restos a Pagar não processados, na coluna “h”, restava uma disponibilidade financeira líquida da ordem de R\$ 3.799.216.769,00 (R\$ 3,80 bilhões, aproximadamente), ilustrado na coluna “g”.

Este total líquido tem por objetivo dimensionar o saldo residual de recursos orçamentários líquidos de qualquer obrigação de dispêndio imediato, o que é aferido após deduzidas todas as obrigações de repasse incidentes diretamente sobre as disponibilidades brutas.

Quando decomposto por Poder, viu-se que, dos R\$ 3,80 bilhões de disponibilidades líquidas, a parcela de R\$ 3,36 bilhões restava concentrada no Poder Executivo ao final de 2022 (quadro 62 do Balanço Geral do Estado).

Deve-se pontuar que, no exercício de 2022, o valor veiculado como disponibilidades líquidas não reproduziu os saldos contábeis existentes ao final do exercício na conta contábil 8.2.1.1.1.00.00, intitulada Disponibilidade por Destinação de Recursos, o que era verificado até o ano de 2020, indicando, portanto, modificação da metodologia de construção do demonstrativo, desde o ano de 2021. De fato, o total de disponibilidades de caixa líquidas veiculado no demonstrativo consolidado do estado (R\$ 3.799.216.769,00) difere do total trazido em 31/12/2022 na referida conta (8.2.1.1.1.00.00), o qual alcançou R\$ 4.254.753.187,64. Viu-se, quanto a isso, que o ponto de afastamento no cálculo da disponibilidade de caixa líquida com os valores ilustrados na Contabilidade do estado se resume à coluna Demais Obrigações Financeiras, vez que os valores trazidos como disponibilidades brutas (R\$ 6.050.107.922,27), Restos a Pagar Processados inscritos (R\$ 984.199.562,30), não processados (R\$ 3.927.187,17), do exercício de 2022, bem como remanescentes de exercícios anteriores (R\$ 30.944.625,30), possuem, todos, correspondência com contas específicas no e-Fisco.

Com relação à construção do valor levado ao demonstrativo na coluna “Demais Obrigações Financeiras” (R\$ 1.231.819.778,5), tem-se que ele deixou de ser obtido unicamente das contas contábeis iniciadas por 2.1.8.8 (Valores Restituíveis no curto prazo) e 2.2.8.8 (Valores Restituíveis no longo prazo), mas passou, desde 2021, a ser definido após ajustes cujo mapeamento ainda está em construção pela Secretaria do Tesouro Nacional.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

A recomendação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), contida no Manual de Demonstrativos Fiscais (12ª edição), válida para o exercício de 2022 sob análise, é adiante reproduzida:

04.05.05 INSTRUÇÕES DE PREENCHIMENTO

DEMAIS OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS (e)

Identifica o total, em 31 de dezembro do exercício de referência, das obrigações financeiras, relativas à respectiva vinculação, que deveriam ter sido executadas orçamentariamente, mas não transitaram por essa execução e consequentemente não foram inscritas em restos a pagar. Como exemplo, temos os salários devidos e não empenhados, as obrigações com fornecedores que foram liquidadas de fato (com a mercadoria entregue, por exemplo), mas que não foram empenhadas, e as contribuições patronais devidas e não empenhadas.

Nessas situações, a partir do momento em que ocorre uma renegociação desses débitos, normalmente com a aprovação da casa legislativa, essas obrigações não são mais devidas integralmente no exercício, mas de forma parcelada, não podendo comprometer a disponibilidade de um exercício somente. Dessas renegociações, somente seriam computadas as parcelas em atraso que não foram executadas orçamentariamente.

Omissis.

Também deverão ser identificados nesta coluna os passivos referentes aos valores restituíveis (depósitos e consignações, por exemplo) cujos valores correspondentes aos ativos tenham sido considerados como disponibilidade de caixa.

Note-se que, além de se referir às contas de valores restituíveis (codificadas no e-Fisco nas contas contábeis iniciadas por 2.1.8.8 e 2.2.8.8), a orientação acima também faz expressa menção a fatos que seriam desprovidos de contabilização orçamentária (“salários devidos e não empenhados”, “obrigações com fornecedores não empenhadas” etc.). Esse aspecto, a princípio, sugere admissão de que o total do demonstrativo seja diferente do saldo final da conta 8.2.1.1.1.00.00.

Todavia, consultando o mapeamento efetuado pela STN para a construção do demonstrativo, vê-se que já existe a pretensão de que tais omissões de contabilização orçamentária sejam sujeitas a lançamento de ajuste oportuno, antes do encerramento do exercício, em conta de controle (prevista no plano de contas nacional iniciadas por 8.6.3.2.1 “Controle de Obrigações sem Autorização Orçamentária para Fins da LRF”). Verificou-se que o estado de Pernambuco ainda não criou a referida conta de controle que permita voltar a fazer corresponder o valor levado ao demonstrativo como disponibilidade líquida com o da conta contábil 8.2.1.1.1.00.00.

De todo modo, quando efetuados testes de auditoria, sobretudo nas contas de Despesas de Exercícios Anteriores no início do ano de 2023, a possibilidade de o saldo de R\$ 3,36 bilhões apurado ao final de 2022 estar inadequado a ponto ser revertido para valor negativo em testes de adequação de lançamentos contábeis é desacreditada, diante do volume reduzido de obrigações interpretadas como de competência vinculável a 2022.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Assim, 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 (item 5.2.1, mais adiante trazido).

Disponibilidades orçamentárias do estado (posição consolidada) no controle de fontes

Realizada a segregação acima, entre o total de disponibilidades líquidas de caixa e os valores trazidos na conta contábil 8.2.1.1.1.00.00, é necessário informar o valor trazido pela Contabilidade estadual na referida conta contábil ao final do exercício. Quanto a isso, o valor trazido na conta de controle 8.2.1.1.1.00.00 alcançou, em 31/12/2022, R\$ 4.254.753.187,64 (R\$ 4,25 bilhões, aproximadamente), como adiante discriminado:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Quadro Resumo de Disponibilidades do Estado em 31/12/2022, por fontes de recursos – Em R\$

Fonte (nº)	ALEPE	Tribunal de Contas (TCE)	Tribunal de Justiça (TJPE)	Ministério Público (MPE)	Executivo (Adm. Direta)	Executivo (Adm Indireta)	TOTAL
Recursos Ordinários - Adm. Direta (0101)	101.885,62	25.222.841,21	39.175.976,19	22.175.348,74	-553.284.694,92	247.022.898,93	-219.585.744,23
Recursos de Convênios a Fundo Perdido - Adm. Direta (0102)	0,00	0,00	0,00	0,00	756.737.698,71	-1.449.284,66	755.288.414,05
Recursos de Operações de Crédito - Adm. Direta (0103)	0,00	0,00	0,00	0,00	33.829.834,23	-2.755.705,26	31.074.128,97
Recursos Diretamente Arrecadados - Adm. Direta (0104)	5.425.649,47	69.260.422,16	0,00	9.529.966,74	62.906.922,70	-1.959.426,06	145.163.535,01
Recursos do Salário-Educação - Adm. Direta (0105)	0,00	0,00	0,00	0,00	14.664.183,16	0,00	14.664.183,16
Recursos do INDESP - Adm. Direta (0108)	0,00	0,00	0,00	0,00	6.868.116,03	0,00	6.868.116,03
Fundo de Manutenção e Desenv.da Educ.Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-FUNDEB (0109)	0,00	0,00	0,00	0,00	352.149.170,19	-58.181,38	352.090.988,81
Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e de Reequipamento Técnico do Tribunal de Contas do Est. de PE (0115)	0,00	30.978.694,61	0,00	0,00	9.316,34	85,00	30.988.095,95
Recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECEP (0116)	0,00	0,00	0,00	0,00	156.257.663,60	-62.550.108,79	93.707.554,81
Recursos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE (0118)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-17.108.438,01	-17.108.438,01
Recursos Decorrentes da Operacionalização da Conta Única para Projetos de Responsabilidade Social (0119)	0,00	0,00	0,00	242.787,00	35.962.620,22	-18.301.985,99	17.903.421,23
Recursos Decorrentes da Operacionalização da Conta Única para Modernização Adm. e de Sistemas (0120)	0,00	36.881.620,00	0,00	0,00	0,00	0,00	36.881.620,00
Recursos Provenientes da Alienação de Outros Ativos (0121)	0,00	2.731.007,44	777.765,72	13.746,39	12.376.116,94	-4.962,23	15.893.674,26
Recursos do Fundo Especial de Combate às Situações de Emergência e Calamidade Pública - FECSEC (0123)	0,00	0,00	0,00	0,00	3.336.535,00	0,00	3.336.535,00
Recursos do Fundo Especial de Reparelhamento e Modernização do Poder Judiciário de PE - FERM - PJPE (0124)	0,00	0,00	113.298.529,98	0,00	148.628,81	0,00	113.447.158,79
FUNDO DE APERFEIÇOAMENTO DAS ATIVIDADES FAZENDÁRIAS - FAAF (0125)	0,00	0,00	0,00	0,00	10.939.798,40	0,00	10.939.798,40
Compensação Financeira de Recursos Hídricos (0126)	0,00	0,00	0,00	0,00	21.412.367,08	1.011.008,32	22.423.375,40



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Fonte (nº)	ALEPE	Tribunal de Contas (TCE)	Tribunal de Justiça (TJPE)	Ministério Público (MPE)	Executivo (Adm. Direta)	Executivo (Adm Indireta)	TOTAL
Compensação Financeira de Recursos Minerais (0127)	0,00	0,00	0,00	0,00	12.265.138,89	-1.668,89	12.263.470,00
Compensação Financeira de Recursos do Fundo do Petróleo (0128)	0,00	0,00	0,00	0,00	113.128.186,39	-336.477,93	112.791.708,46
Operações de Crédito Multissetoriais (0140)	0,00	0,00	0,00	0,00	189.400.557,66	33.697.513,01	223.098.070,67
Recursos do SUS Exclusive Convênios (0144)	0,00	0,00	0,00	13.915,79	1.613.201,45	671.624.331,76	673.251.449,00
Recursos do Fundo de Enfrentamento à Violência - FEV (0145)	0,00	0,00	0,00	0,00	2.138.350,27	0,00	2.138.350,27
Recursos do Fundo Penitenciário do Estado de Pernambuco - FUNPEPE (0150)	0,00	0,00	0,00	0,00	20.661.705,65	0,00	20.661.705,65
Recursos Oriundos de Repasses de Depósitos Judiciais e Administrativos do Estado de PE (0151)	0,00	0,00	0,00	0,00	254.935.922,20	0,00	254.935.922,20
Recursos do Fundo de Inovação do Estado de Pernambuco - INOVAR-PE (0152)	0,00	0,00	0,00	0,00	65.314.838,92	0,00	65.314.838,92
Fundo de Aperfeiçoamento e Estruturação da Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco - FUNPGE (0153)	0,00	0,00	0,00	0,00	13.324.181,09	0,00	13.324.181,09
Recursos do Fundo de Desenvolvimento Institucional do Ministério Público de Pernambuco - FDIMPPE (0154)	0,00	0,00	0,00	975.207,59	0,00	0,00	975.207,59
Recursos do Fundo Especial de Amparo aos Municípios Atingidos pelas Chuvas - FAMAC (0155)	0,00	0,00	0,00	0,00	3.142,91	0,00	3.142,91
Recursos do Fundo Estadual de Segurança dos Magistrados - FUNSEG (0157)	0,00	0,00	30.546.797,21	0,00	0,00	0,00	30.546.797,21
Recursos Federais para o Fundo Estadual do Trabalho do Estado de Pernambuco - FET/PE (0158)	0,00	0,00	0,00	0,00	1.835.940,65	0,00	1.835.940,65
Recursos do Fundo de Reequipamento de Polícia Civil de Pernambuco - FUNREPOL (0159)	0,00	0,00	0,00	0,00	11.579.342,18	0,00	11.579.342,18
Recursos do Fundo Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Pernambuco - FESPDs (0160)	0,00	0,00	0,00	0,00	74.399.241,14	0,00	74.399.241,14
Recursos vinculados a ações de Ressocialização, Repressão à Criminalidade e à Violência (0161)	0,00	0,00	0,00	0,00	31.345.338,02	0,00	31.345.338,02
Recursos oriundos da Cessão Onerosa do Bônus de Assinatura do Pré-Sal para Municípios e Estados (0162)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Recursos do Fundo Estadual de Enfrentamento ao	0,00	0,00	0,00	0,00	8.816.861,33	0,00	8.816.861,33



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Fonte (nº)	ALEPE	Tribunal de Contas (TCE)	Tribunal de Justiça (TJPE)	Ministério Público (MPE)	Executivo (Adm. Direta)	Executivo (Adm Indireta)	TOTAL
Coronavírus - FEEC (0163)							
Recursos da LC 173/2020, Art. 5º, Inciso I - Aplicação SUS e SUAS (0164)	0,00	0,00	0,00	0,00	212.569,85	0,00	212.569,85
Recursos da LC 173/2020, Art. 5º, Inciso II - Livre Aplicação (0165)	0,00	0,00	0,00	0,00	14.910.797,35	-14.904.218,37	6.578,98
Recursos da Lei Federal nº 14.017/2020 (0166)	0,00	0,00	0,00	0,00	-4.343,59	0,00	-4.343,59
Transferência Especial da União (0167)	0,00	0,00	0,00	0,00	4.363.484,52	2.152.736,13	6.516.220,65
Recursos de Precatórios do FUNDEF (0168)	0,00	0,00	0,00	0,00	869.847.694,11	33.418,55	869.881.112,66
Auxílio Financeiro - Outorga Crédito Tributário ICMS - Art. 5º, Inciso V, EC nº123/2022 (0169)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Assistência Financeira Transporte Coletivo - Art 5º, Inciso IV EC 123/2022 (0170)	0,00	0,00	0,00	0,00	94.353.062,21	0,00	94.353.062,21
Recursos de Outras Transferências Recebidas - Administração Direta (0172)	0,00	0,00	0,00	0,00	12.179,85	35.923,46	48.103,31
Demais Transferências Obrigatórias não Decorrentes de Repartições de Receitas (0176)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Recursos Próprios - Adm. Indireta (0241)	0,00	2.277.870,61	0,00	0,00	20.811.743,44	-134.093.996,97	-111.004.382,92
Recursos de Convênios a Fundo Perdido - Adm. Indireta (0242)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	62.812.320,06	62.812.320,06
Recursos do SUS Exclusive Convênios (0244)	0,00	0,00	0,00	0,00	275.018,03	58.305.477,90	58.580.495,93
Recursos do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS - Adm. Indireta (0245)	0,00	0,00	0,00	0,00	1.738.059,05	-230.012,01	1.508.047,04
Recursos do Fundo Rodoviário de Pernambuco - FURPE (0246)	0,00	0,00	0,00	0,00	2.923,08	9.185.249,10	9.188.172,18
Recursos do FUNCULTURA - Adm. Indireta (0248)	0,00	0,00	0,00	0,00	1,90	10.665.268,40	10.665.270,30
Recursos de Outras Transferências Voluntárias - Adm. Indireta (0250)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3.749,75	3.749,75
Recursos Provenientes da Alienação de Outros Ativos - Adm.Indireta (0251)	0,00	13.320,00	0,00	0,00	-31.672,89	3.658.903,28	3.640.550,39
Recursos Captados para Aumento de Capital - Diversos (0255)	0,00	0,00	0,00	0,00	-4.827.463,13	-1.945.992,61	-6.773.455,74
Recursos Captados para Compensação Ambiental (0261)	0,00	0,00	0,00	0,00	3.394.524,69	193.294.345,61	196.688.870,30
Recursos vinculados ao RPPS - Plano Previdenciário -	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	135.045.312,18	135.045.312,18



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

Fonte (nº)	ALEPE	Tribunal de Contas (TCE)	Tribunal de Justiça (TJPE)	Ministério Público (MPE)	Executivo (Adm. Direta)	Executivo (Adm Indireta)	TOTAL
FUNAPREV (0265)							
Recursos vinculados ao Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM) (0266)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	8.230.127,90	8.230.127,90
Recursos Ordinários Oriundos do Fundo Estadual de Saúde - FES-PE (0271)	0,00	0,00	0,00	0,00	-1.803.223,92	-34.299.954,80	-36.103.178,72
Recursos de Outras Transferências Recebidas - Administração Indireta (0272)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	5.527.535,09	167.365.776,03	183.799.069,10	32.950.972,25	2.718.331.579,79	1.146.778.255,38	4.254.753.187,64

Fonte: Conta 8.2.1.1.1.00.00, no sistema e-Fisco (exercício de 2022).

Nota: Os valores do Tribunal de Contas (TCE) incluem os relativos à Escola de Contas Professor Barreto Guimarães (ECPBG).

Os valores do Tribunal de Justiça (TJPE) incluem os relativos ao Fundo Especial de Reaparelhamento e Modernização do Poder Judiciário (FERM-PJ).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

A soma dos saldos da conta 8.2.1.1.1.00.00 (recursos orçamentários por fonte), constantes **apenas do Poder Executivo** (soma das colunas “administração direta” e “administração indireta”) no quadro acima alcança R\$ 3.865.109.835,17. Observa-se, assim, que a parcela atribuída ao Executivo representa a maior parte das disponibilidades líquidas de caixa (90,84%).

5.2.1. Análise do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar Federal nº 101/2000 impõe, em seu art. 42, aos chefes de Poderes e órgãos submetidos à publicação de Relatórios de Gestão Fiscal a obrigação de deixar em caixa recursos líquidos suficientes a honrar os compromissos deixados contraídos nos últimos dois quadrimestres de sua gestão. Diz-se “recursos líquidos” porque não se trata do montante deixado em caixa pelo gestor, mas sim o valor resultante do cotejo entre esse montante e as obrigações financeiras que incidem sobre eles. A referida norma é abaixo reproduzida:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

A norma acima tem aferição prática a cada transição entre mandatos governamentais. E tal aferição é efetuada através do demonstrativo de disponibilidade de caixa e dos restos a pagar do último quadrimestre de cada gestão, à medida que a este demonstrativo é designada a indicação da suficiência de caixa do órgão/poder a cada quadrimestre. Particularmente no que toca ao demonstrativo de final de mandato (último quadrimestre do ano de encerramento de mandato), é verificada a suficiência de caixa deixada pelo gestor no último dia de seu mandato para o mandato subsequente, havendo necessidade de existência de valor positivo na coluna intitulada “Disponibilidade de Caixa Líquida (Após a Inscrição em RP Não Processados do Exercício)”.

A princípio, o valor indicado no demonstrativo como disponibilidade de caixa líquido (coluna “i”) já informaria se houve cumprimento do dispositivo legal, bastando, para tanto, afigurar-se como qualquer valor positivo. Todavia, qualquer que seja o valor divulgado, deve-se investigar a possibilidade de o valor de disponibilidade financeira publicado no demonstrativo do último quadrimestre de final de mandato contemplar valor superdimensionado de modo supostamente a apenas atender a norma legal, o que ocorre, por exemplo, se o ente federativo deixar de reconhecer em sua Contabilidade Orçamentária despesas (empenhos) pertinentes a obrigações incontroversas assumidas no referido exercício, ou ainda em exercícios próximos àquele final de mandato em volume suficiente a reverter para negativo o número trazido na coluna final (coluna “i”) do demonstrativo.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

No caso concreto, que trata da transição entre mandatos encerrado em 31/12/2022 e o iniciado em 01/01/2023, entendemos inexistir a possibilidade acima cogitada, vez que, realizados testes de eventos subsequentes durante os primeiros cinco meses de execução orçamentária em 2023 (ano subsequente ao do exercício sob análise), o volume de despesas inseridas entre as DEA (Despesas de Exercícios Anteriores) 2023 que pode ser atribuído como fatos sujeitos a reconhecimento incontroverso de competência 2022 foi de cerca de R\$ 30 milhões, dentro de R\$ 812,19 milhões processados (como reportado no item 4.3.1.2, do capítulo de Gestão Financeira Patrimonial). Mesmo admitida a possibilidade de existirem novos valores imputáveis ao exercício de 2022 (ou mesmo a 2019-2021) dentro da contabilidade orçamentária de 2023, os testes desacreditam conclusões que serão em volume suficiente a reverter a suficiência financeira deixada no estado ao final de 2022, dentro do Poder Executivo, apontada no demonstrativo de disponibilidade de caixa e dos restos a pagar (quadro 62 do Balanço Geral do Estado), como R\$ 3,36 bilhões, em 31/12/2022.

5.2.2 Disponibilidades líquidas na fonte Tesouro

Um elemento de caráter técnico que ainda sobreleva acompanhar diz respeito à inversão de saldos em contas de recursos orçamentários, por fontes, de algumas Unidades Gestoras do Poder Executivo, como ainda verificado na conta contábil 8.2.1.1.1.00.00.

Tal conta decompõe o total de disponibilidade por fonte de recursos antes desprovidos de qualquer afetação orçamentária (até mesmo empenhos não liquidados). Os saldos de cada fonte aumentam (são creditados) quando da arrecadação da receita (nesse estágio é efetuada a indicação, com classificação contábil, da fonte conforme a sua origem). Por sua vez, esses saldos sofrem redução (são debitados) quando do empenho da despesa. A existência de saldos negativos em fontes de recursos informa que o estado, em algum momento, empenhou despesas (e não anulou até o final do exercício de 2022) informando fonte recursos diferentes das que deveriam ter sido atribuídas.

Verificou-se, contudo, entre os exercícios de 2016 a 2021, um processo de retração nessa reversão de saldos. Historicamente, tem-se que o descontrole na informação de fontes foi verificado em maior proporção no Poder Executivo do estado, com agravamento entre os anos de 2008 e 2015, indicando, então, grave deficiência no controle de fontes. Todavia, como trazido em relatórios de contas de governo anteriores, houve retração desse movimento a partir de 2016, de forma progressiva, de modo que ao final de 2021, o saldo final da fonte 0101 no Poder Executivo do estado se apresentou positivo.

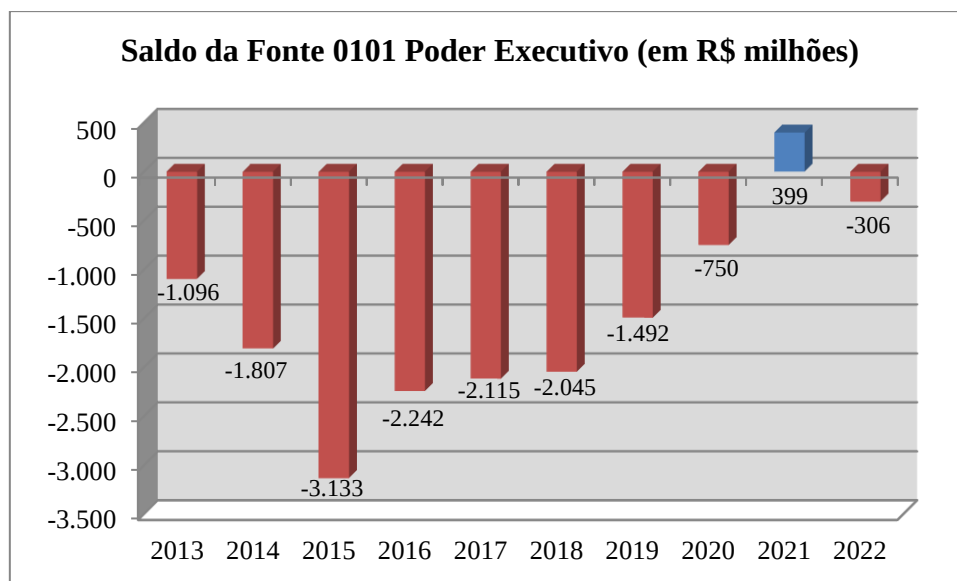
Contudo, **ao final de 2022, o saldo voltou a se apresentar negativo.** Isso é visualizado no quadro a seguir:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa



Fonte: e-Fisco 2013 a 2022 (conta contábil 8.2.1.1.1.00.00, com filtro na fonte “0101”)

Pode-se atribuir o movimento de retração dos saldos invertidos da fonte 0101, que resultou em saldo positivo ao final de 2021, à atuação do Governo do Estado após as mudanças de critério adotadas pelo Governo Federal quanto à classificação da capacidade de pagamento dos estados e municípios (CAPAG). A existência de saldos negativos entre os recursos não vinculados, a partir de 2017, passou a prejudicar a obtenção de novos empréstimos de origem interna e a obtenção de garantia da União em financiamentos externos, em razão da classificação atribuída a estados. Isso porque a existência de saldos invertidos de fontes de recursos (negativos) afeta o índice de liquidez, que é um dos três indicadores econômico-financeiros que constituem a classificação final CAPAG dos estados, conforme será pormenorizado no item 5.5.

Nesse contexto, o retorno de saldo negativo na conta de controle 8.2.1.1.1.00.00, ao final de 2022, pode representar novo impedimento de captações financeiras (financiamentos) se não revertido antes da próxima reavaliação CAPAG pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Além da fonte 0101, com reversão de R\$ 306 milhões, vê-se que perduravam, na posição 31/12/2022, 05 (cinco) outras fontes de recursos com saldo invertido no Poder Executivo dentre as 51 totais. Dentre estas, a fonte 0241 (Recursos Próprios - Adm. Direta) é a que comportava o maior saldo contábil invertido (R\$ 113 milhões) quando do encerramento do exercício de 2022¹¹.

No exercício de 2022, não foram identificadas inversões de saldos (saldos negativos) nos Órgãos e Poderes encarregados de elaboração de relatórios de gestão fiscal (TJPE, ALEPE, TCE-PE e MPPE).

¹¹ Conta contábil 8.2.1.1.1.00.00.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

No Poder Executivo, os saldos negativos verificados na fonte 0101 de maior materialidade estão concentrados em cinco dessas unidades, como abaixo ilustrado:

Saldos Contábeis Invertidos de Disponibilidades e Total do Estado (Fonte 0101)

Em R\$

Código	Unidade Gestora	Valor
50501	CTM Grande Recife	-60.966.880,00
290101	Enc. Gerais – Recursos sob supervisão da SAD	-258.413.750,09
290201	Secretaria de Educação	-68.799.299,64
290301	Enc. Gerais do Estado – Recursos sob Supervisão da SEFAZ	-249.021.024,76
590101	FUNAFIN	-61.681.471,01
Subtotal (I)		-698.882.425,50
-	Outras UGs do Poder Executivo (II)	392.620.629,51
Total Poder Executivo (III) = I + II		-306.261.795,99
-	UGs Demais Poderes (IV)	90.603.238,93
Total Estado (V) = III + IV		-215.658.557,06

Fonte: e-Fisco, conta 8.2.1.1.1.00.00 (consulta seccionada por fontes).

A linha “Outras UGs do Poder Executivo” ilustra um somatório de saldos relativos a cerca de cem Unidades Gestoras do Poder Executivo, parte delas com saldo credor, parte com saldo devedor (invertido).

Na prática, valores líquidos de disponibilidades “negativos” significam o reflexo de práticas reiteradas em que o estado se utilizou de uma determinada fonte de recursos para processar despesas que, a rigor, deveriam se utilizar de fonte de recurso diversa. Numa situação ideal, em que houvesse controle rigoroso dos saldos de disponibilidades pelo estado, inexistiria qualquer saldo líquido negativo. Essas práticas reiteradas dataram predominantemente entre os anos de 2009 e 2015, período no qual o saldo invertido da fonte 0101 saltou de R\$ 230 milhões negativos para R\$ 3,13 bilhões.

Resumidamente, então, tem-se que não há indicadores de que o valor trazido pela contabilidade estadual, quanto ao saldo total de recursos orçamentários do estado ao final de 2022 (R\$ 4,25 bilhões) esteja mal dimensionado, mas remanescem alguns pontos de questionamento quando a decomposição desse total por fontes de recursos, muito ainda em razão de deficiência de controles verificada de forma prevalente entre os anos de 2009 e 2015.

5.2.3 Saldos de recursos desvinculados decorrentes da EC Federal nº 93/2016

A Emenda Constitucional Federal nº 93/2016 autorizou os estados a desvincularem de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% das



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

receitas “relativas a impostos, taxas e multas” e “outras receitas correntes” (art. 76-A introduzido pela EC Federal nº 93/2016). Assim, trouxe o mecanismo da Desvinculação de Receitas de Estados e Municípios (DREM), idealizado à semelhança do que já praticado pela União mediante a Desvinculação de Recursos da União (DRU).

Ao longo do exercício de 2022, o estado indicou que teria à disposição um montante total suscetível de desvinculação de fontes no total de R\$ 5.932.688.806,21, valor esse obtido da subtração da linha Base de Cálculo com a linha Base de Cálculo reduzida em função da DREM do Quadro 33 do Balanço Geral do Estado (Doc. 02, p. 338). Não há, todavia, no Balanço Geral do ano de 2022 informações de ocorrência de desvinculação de receitas segundo fontes de receitas autorizadas pela referida EC Federal nº 93/2016, o que reforça a opção do estado em não se valer do mecanismo a ele disponível, à semelhança do que também já havia sido praticado em 2021.

Em testes efetuados junto ao e-Fisco¹² não foram identificados eventos de remanejamento de fontes similares aos últimos identificados (no ano de 2020).

5.3 Dívida Consolidada Líquida (limite geral < 200% da RCL)

Antes da indicação do cálculo da Dívida Consolidada Líquida do estado, é importante discorrer sobre a sua efetiva abrangência, especialmente diante do fato de que esta é calculada a partir de uma dívida consolidada (bruta), sendo este termo “dívida consolidada” por vezes é interpretado ao senso comum como algo próximo ou coincidente a “dívida integral” ou a “dívida total”.

A definição legal conferida ao tema denominado “dívida consolidada” teve registro desde a Lei Federal nº 4.320/1964 e é atualmente encontrada no art. 29, inciso I da Lei Complementar Federal nº 101/2000, que a caracteriza como o “*montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses*”.

Como se vê, a ideia de “conjunto de obrigações financeiras de longo prazo” depreendida da definição, no mínimo para os saldos devedores das operações de crédito assumidas pelos entes federativos, já permite inferir que a **dívida consolidada** compreende apenas **parte da dívida total do ente federativo**. E de fato, já na sua primeira menção em texto legal, na Lei Federal nº 4.320/1964, o conceito da dívida consolidada foi posto como mutuamente excludente de outra espécie de dívida: a dívida flutuante.

No contexto histórico da Lei Federal nº 4.320/1964, há a contraposição entre dívida flutuante e dívida fundada¹³, sendo esta última associada ao termo de

¹² Os ajustes de saldos entre fontes de recursos são efetuados através de lançamentos NLS sob código de evento da série iniciados por 59 (59.1.XXX)

¹³ A dívida fundada historicamente teve designação como sinônimo de “dívida consolidada”, mas a divulgação das instruções de preenchimento do Demonstrativo da Dívida Consolidada, requerido pela LRF, exige inclusão no cômputo da Dívida Consolidada Bruta parcela que não compõe a Dívida Fundada contabilmente. Isso faz com que o valor ilustrado como total de Dívida



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA

dívida consolidada como sinônima. A dívida flutuante seria aquela decorrente da movimentação do Passivo Financeiro do ente federativo, enquanto a dívida fundada (ou consolidada) adviria da movimentação do Passivo Permanente. Já desde aí o senso comum de que a expressão “dívida consolidada” poderia compreender a totalidade da dívida do ente federativo deve ser afastado.

Exemplos que ajudam a compreender esses dois grupos previstos na Lei Federal nº 4.320/1964 são as consignações em folha de pagamento e as dívidas contratuais. No primeiro caso, os valores retidos em folha de pagamento pelo órgão público para repasse aos devidos credores que ainda estivessem pendentes desse recolhimento à data do fechamento do Balanço eram reconhecidos – e ainda o são – como **dívida flutuante**. Outro item também muito referenciado como enquadrado como dívida flutuante são os Restos a Pagar inscritos ao final do exercício. Por sua vez, a obrigação de pagamento, por este ente federativo, de financiamentos obtidos junto a instituições financeiras¹⁴ era, e ainda permanece, reconhecida como dívida consolidada, à qual ainda é empregado o sinônimo de **dívida fundada**.

Esse contexto fez com que corriqueiramente se correlacionasse a dívida flutuante à dívida de curto prazo, enquanto a dívida consolidada, ou fundada, seria equiparada a uma dívida de longo prazo.

Com o advento da Lei Complementar Federal nº 101/2000, houve um reposicionamento do termo “dívida consolidada” para fins de criação de um novo conceito, **para fins fiscais apenas**, denominado “dívida consolidada líquida”, decorrente do primeiro. Nesse diploma, o termo “dívida consolidada” permanece utilizado como sinônimo de “dívida fundada”, mas a sua amplitude foi adaptada ao que o legislador entendeu **possível e aplicável para os fins fiscais daquela lei, ali objetivados**. O demonstrativo da dívida consolidada, então, passou a compreender um rol específico de obrigações, não coincidente com o entendimento estritamente contábil até ali aplicado.

Como exemplo claro disso foi definido que, para efeitos do demonstrativo da dívida consolidada, somente seriam considerados os valores de títulos precatórios devidos pelo ente a partir de 05/05/2000 (data da publicação da Lei Complementar Federal nº 101/2000). De efeito mais material do que isso foi deixar de incluir na amplitude da dívida consolidada o passivo atuarial do ente federativo, mesmo sendo evidente que há nele uma parcela incontroversa de exigibilidade aos entes federativos e que este se posiciona quase sempre em relevantes compromissos de longo prazo. Essas duas parcelas são evidenciadas à parte no demonstrativo, de forma secundária, após o cálculo principal (da dívida consolidada líquida) nele requerido.

O legislador quis, ainda, aplicar sobre essa “dívida consolidada” algumas deduções de disponibilidades financeiras e valores a receber (bens e direitos, portanto),

Consolidada bruta apresentado no Demonstrativo da Dívida Consolidada do último quadrimestre de um exercício não coincida com aquele veiculado como Dívida Fundada no Balanço Patrimonial do referido exercício.

¹⁴A exceção dos financiamentos por Antecipação de receita Orçamentária (ARO), que necessariamente são de curto prazo e que tem liquidação necessária antes de encerrado o exercício social.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

para fins de se calcular um novo conceito, de natureza fiscal, denominado “dívida consolidada líquida”.

Por tal razão, deve-se sempre advertir ao público que, matematicamente, a “dívida consolidada líquida” de um ente federativo é menor e está inserida dentro de sua “dívida consolidada”, bem como essa dívida consolidada é apenas parte da dívida total do mesmo ente federativo.

Em 2022, por exemplo, a Dívida Consolidada Líquida (DCL) do estado de Pernambuco alcançou R\$ 12,97 bilhões, calculada de sua dívida consolidada bruta de R\$ 16,86 bilhões, enquanto a dívida total declarada pelo estado, no seu Balanço Patrimonial (disponibilizado no Quadro 13 do Balanço Geral do Estado, página 181), perfaz R\$ 126,97 bilhões. Ao contrário do que se poderia supor, a maior razão da diferença entre a dívida total do estado, indicada na peça contábil Balanço Patrimonial, e a sua dívida consolidada não está em um item da dívida flutuante (Restos a Pagar, por exemplo), mas sim em item cuja essência também o posicionaria como dívida consolidada: o Passivo Atuarial do estado, que o legislador preferiu afastar do cálculo da dívida consolidada prevista na Lei Complementar Federal nº 101/2000, o que deve ser compreendido segundo o contexto da edição da referida lei complementar.

Logo, **em termos fiscais**, o legislador nacional quis aplicar aos entes federativos um limite percentual, em razão de suas receitas correntes líquidas, a um conjunto de itens caracterizáveis como dívida consolidada dos entes federativos, desconsiderando, resumidamente, os precatórios antigos e o passivo atuarial. Para estados e Distrito Federal, esse limite estabelecido foi de 200% da RCL, enquanto para os municípios foi de 120% das suas RCLs.

Visto esse preâmbulo, passemos ao Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do Estado de Pernambuco, pertinente ao Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2022:

Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (resumo)

Em R\$

<u>DÍVIDA CONSOLIDADA</u>	SALDO EM 31/12/2022
DÍVIDA CONSOLIDADA (DC) (I)	16.857.697.286,11
Dívida mobiliária	—
Dívida contratual	16.602.794.406,99
Empréstimos	12.805.262.368,59
Internos	4.500.134.158,72
Externos	8.305.128.209,87
Reestruturação da Dívida dos Estados e Municípios	3.751.795.012,77
Financiamentos	—
Parcelamento e Renegociação de Dívidas	45.737.025,63



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Precatórios Posteriores a 05/05/2000 (inclusive) - vencidos e não pagos	254.902.879,12
Outras dívidas	—
(-) DEDUÇÕES (II)	3.887.529.534,41
Disponibilidades de Caixa	3.625.094.917,52
Disponibilidade de Caixa Bruta	6.029.199.660,35
(-) Restos a Pagar Processados (exceto precatórios)	-1.014.983.786,28
(-) Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	-1.389.120.956,55
Demais Haveres Financeiros	262.434.616,89
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) = (III) = (I) – (II)	12.970.167.751,70
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	36.722.105.248,87
(-) Transferências Obrigatórias da União Relativas a Emendas Individuais	13.279.582,00
RCL Ajustada para fins de Endividamento	36.708.825.666,87
% da DCL sobre a RCL Ajustada	35,33%
<u>OUTROS VALORES NÃO INTEGRANTES DA DÍVIDA CONSOLIDADA</u>	
Precatórios anteriores a 05/05/2000	—
Precatórios posteriores a 05/05/2000 (não incluídos na DC)	—
Passivo Atuarial	103.077.757.805,63
Depósitos e Consignações sem Contrapartida	—
RP Não Processados	—
Antecipação de Receita Orçamentária	—
Dívida Contratual da PPP	—
Apropriação de Depósitos Judiciais	333.016.749,31

Fonte: Quadro 58 do Balanço Geral do Estado de 2022.

Os valores constantes do quadro acima informam que a dívida consolidada líquida do estado se encontra dentro do “limite geral de comprometimento”, que é de 200% da sua Receita Corrente Líquida, como definido pela Resolução do Senado Federal nº 43/2001. Este teto, definido logo após a Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) trata de “estoque” (saldo acumulado) máximo admitido para a dívida consolidada do ente da federação. O demonstrativo informa, adicionalmente, o tamanho do componente atuarial, que é ilustrado após o cálculo.

Segundo o demonstrativo, ao final do ano de 2022, a DCL estadual correspondia a 35,33% da RCL medida no referido exercício. Esse percentual revela um decréscimo em relação ao apurado no ano anterior (era de 36,14% ao final de 2021), apesar de ter sido verificado no exercício um significativo aumento no valor absoluto desta DCL (de R\$ 11,33 bilhões ao final de 2021 para R\$ 12,97 bilhões ao término de 2022), elevação essa de 14,47% bem superior aos 5,7848% da variação inflacionária do



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



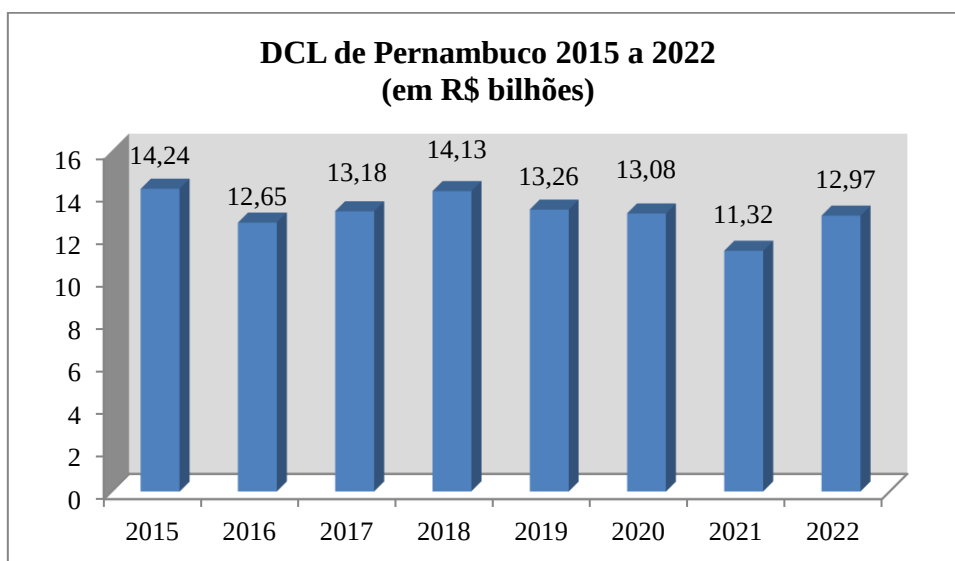
Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

ano de 2022. Isso ocorreu porque, embora esse aumento da DCL tenha se posicionado acima da inflação, ele se revelou ainda inferior ao da elevação percentual de 17,16% da RCL no mesmo período.

Portanto, apesar de diversos fatores que poderiam impulsionar o avanço da DCL do estado em 2022, esta culminou sendo contido em valores relativos, graças ao avanço da RCL no período.

Em termos gerais, a elevação da DCL em R\$ 1,64 bilhão entre os finais de 2021 e 2022 se deve predominantemente à redução de disponibilidades de caixa líquidas, as quais são utilizadas no cálculo como parcela dedutora. Ao término de 2022, o estoque de disponibilidades financeiras do estado (quantificado em R\$ 3,62 bilhões) culminou menos expressivo que o deixado ao final de 2021 (R\$ 5,27 bilhões) em razão, ao que entendemos, de impactos diretos proporcionados pela LC Federal nº192/2022, a qual, incidindo sobre a arrecadação dos estados a partir de junho/2022, obrigou os estados a utilizarem, no segundo semestre de 2022, parte dos recursos adicionais de ICMS que vinham acumulados ao final de 2021, gerados com a elevação expressiva dos preços de combustíveis gerada naquele exercício.

Numa série histórica de oito anos (2015 a 2022), a DCL estadual oscilou entre os seguintes valores:



Fonte: Demonstrativo da Dívida Consolidada; RGFs 3º quadrimestre 2015 a 2022.

Apesar da elevação retratada acima (de R\$ 11,32 bilhões para R\$ 12,97 bilhões), tem-se que este aumento foi relativizado quando cotejada com o aumento da RCL no mesmo período, cenário que propiciou elevação de endividamento do estado em valores absolutos no exercício, contraposto a uma retração relativa quando vista a elevação ainda mais agressiva da RCL do estado.

Fator importante para conter a elevação do endividamento estadual no período adveio da retração da cotação do Dólar americano frente o Real brasileiro



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

(recurso de 6,50% entre as datas de 01/01/2022 e 31/12/2022. O comportamento de recuo do câmbio de 2022 é o contrário do verificado nos anos de 2015 e 2018, quando a desvalorização do Real brasileiro propiciou rápida elevação dos saldos devedores dos contratos celebrados junto a organismos internacionais. Por outro lado, o comportamento estável da moeda no biênio 2021-2022, com avanço de 7,39% em 2021 seguido de recuo de 6,50% em 2022, ajudou a conter a DCL, mesmo diante do fato de que, em 2022, as captações financeiras foram expressivamente maiores que as amortizações.

Entende-se, assim, que o estado de Pernambuco ainda obteve em 2022 um resultante de recuo na relação entre sua dívida consolidada líquida (DCL) e sua receita corrente líquida (RCL), ao alcançar percentual de 35,33% em tal relação, haja vista que ao final de 2019, 2020 e 2021 esse percentual havia alcançado 52,33%, 48,06% e 36,14%, respectivamente.

A um prazo mais longo, tem-se que a redução do percentual de comprometimento da RCL operado pela DCL, verificada nos últimos sete anos (2016 a 2022), culminando com o percentual de 35,33% de comprometimento da RCL em 2022, representa um movimento de retorno a patamares percentuais existentes antes do período pré-Copa do Mundo FIFA, no Brasil, assim visto quando recuperados dados históricos daquele período. Em 2010, por exemplo, o percentual de comprometimento da RCL operado pela Dívida Consolidada Líquida era de 38,59%, tendo alcançado um pico de 72,45% ao término de 2015.

A preços constantes, tem-se que a Dívida Consolidada Líquida foi reduzida efetivamente em 27,4% na série temporal compreendida entre o final de 2018 e o final de 2022, enquanto que a RCL teve crescimento real de 25,6% no período¹⁵, conforme verificado nos números-índices demonstrados no quadro a seguir:

Dívida Consolidada Líquida e RCL entre 2018 e 2022

Em R\$ bilhões

Conceito	Critério	Valor ao final do exercício				
		2018	2019	2020	2021	2022
Dívida Consolidada Líquida (DCL)	Publicado	14,134	13,258	13,081	11,326	12,970
	Atualizado a dez/2022	17,856	16,218	15,340	11,994	12,970
Número-índice		100	90,8	85,9	67,1	72,6
Receita Corrente Líquida (RCL)	Publicado	23,132	25,34	27,222	31,336	36,708
	Atualizado a dez/2022	29,224	30,998	31,924	33,185	36,708
Número-índice		100	106,0	102,9	103,9	125,6
% da (DCL) sobre a (RCL)		61,10%	52,32%	48,06%	36,14%	35,33%

Fonte: (DCL e RCL “publicados”): Demonstrativo da Dívida Consolidada (RGFs 3º quadrimestre 2018 a 2022). RCL Ajustada para fins de endividamento, a partir do ano de 2020.

Nota: O comparativo com DCL e RCL “atualizados” considera o valor histórico publicado, à data-base de 31/dez do ano em referência atualizado até 31/dez/22 pelo IPCA. O número-base de 100 foi aplicado ao primeiro ano do comparativo (2018), ao valor já atualizado.

¹⁵ Considerada a variação do IPCA nesse exame.

Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Os números-índices foram construídos por esta equipe de auditoria, tendo por ano-base o de 2018 (aplicado a este o número-índice 100, à data-base 31/12/2018).

A redução efetiva do endividamento estadual no período é verificada na redução do número-índice de 100 para 72,6 (redução real de 27,4%), enquanto o crescimento efetivo da RCL é visto na elevação do número índice correspondente, de 100 para 125,6.

Sempre se deve frisar que a dívida consolidada do estado tem posicionamento histórico em percentual próximo a 50% da sua RCL e que a definição, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, do limite geral de endividamento dos estados em 200% foi significativamente influenciada à época (2001) pelo fato de quatro estados da federação (SP, RJ, MG e RS) terem, já àquele momento, percentuais de endividamento próximos a esse cenário de 200% (dívida consolidada líquida equivalente ao dobro da receita corrente líquida anual).

De fato, a lei não cuidou de estabelecer limites percentuais diferenciados (subtetos) para os demais 23 estados, dentre os quais Pernambuco se inseria, com vistas a não expandirem seus endividamentos, restringindo-se apenas a limitar o volume de operações de crédito no exercício (16% da RCL) e o definir um volume máximo de capacidade de pagamento do estado (itens 5.4 e 5.5 deste Relatório). É prudente, de todo modo, nesse cenário, que esse limite de 200% da RCL não venha a ser visto como “meta a ser perseguida no longo prazo”.

De toda forma, o que se viu, como visto no quadro anterior, foi um movimento de refreamento, em 2022, ao processo de enxugamento de dívida, que foi delineado entre os anos de 2016 e 2021 no estado, sendo, de toda forma, o percentual de 35,33% o mais baixo verificado desde o ano de 2010. Particularmente a 2022, verificou-se movimento de aumento de endividamento, mas de redução percentual da representatividade da DCL frente à RCL relativamente ao ano anterior. Isso é compreendido quando é verificado que, embora tenha havido aumento efetivo da DCL no período (maior que a variação inflacionária), este aumento foi inferior ao avanço percentual da RCL no mesmo período.

Deve-se ressaltar, por fim, que a análise do percentual DCL/RCL deve sempre ser contraposta a outras verificações, como a acima efetuada, ou seja, se as variações da DCL ocorreram em cenário de crescimento/retração da RCL após descontada a inflação do período. Outra, em razão de desvalorizações significativas da moeda num determinado exercício. Tudo isso para verificar-se qual a margem de atuação orçamentária da gestão do estado após cumprido o cronograma de amortização e juros habituais dos financiamentos dentro do exercício.

Comparativo com outros estados

É apropriado cotejar a situação da Dívida Consolidada Líquida do estado ante as verificadas nos principais estados nordestinos e nos estados dotados de menor e maior RCLs da federação (exame comparado).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Efetuando-se, então, análise comparativa entre os três maiores estados da Região Nordeste (Bahia, Pernambuco e Ceará), além de estados com tamanho de RCL assemelhado (Goiás e Santa Catarina), bem como com os estados brasileiros dotados, respectivamente, da maior e da menor Receita Corrente Líquida (São Paulo e Roraima), chega-se ao seguinte quadro comparativo:

Dívida Consolidada Líquida de Estados

Em R\$ bilhões								
Ano	CE	PE	BA		RR	SP	GO	SC
2018	10,96	14,13	20,49		1,17	277,74	19,63	21,16
2019	10,99	13,26	20,62		0,77	274,34	19,24	20,15
2020	11,97	13,08	21		0,58	272,48	19,59	19,02
2021	11,16	11,32	17,28		0,49	249,59	14,47	16,48
2022	10,21	12,97	16,65		0,26	264,67	12,09	16,23

Fonte: Relatório SICONFI – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida.

O quadro acima informa, como regra, que em 2022 houve recuo das dívidas consolidadas líquidas dos estados da amostra, com exceção da situação verificada no caso de Pernambuco, cuja DCL aumentou 14,58% (a valores nominais) em relação à calculada em 2021, e de São Paulo, cuja DCL foi acrescida em 6,04% no mesmo período. Dentre as demais unidades da federação consideradas, observou-se que o estado de Roraima apresentou a maior redução nominal da DCL frente ao ano de 2021 (46,94%), seguida das diminuições verificadas em Goiás (16,45%), no Ceará (6,84%) e em Santa Catarina (1,52%). Deve-se ressaltar que a queda efetiva dos endividamentos foi ainda mais acentuada quando a esses percentuais é aglutinado o valor da variação inflacionária do exercício (de 5,7848%, medida pelo IPCA).

Já no comparativo dos últimos cinco exercícios (2018 e 2022), verificou-se que a redução da DCL de Pernambuco, a valor nominal, de 8,21%, só foi mais representativa na amostra que as verificadas pelo Ceará (6,84%) e por São Paulo (4,71%). Ao término de 2022, o endividamento de Pernambuco permanece ocupando posição intermediária no cotejo com os maiores estados do Nordeste¹⁶.

No cenário nacional, Pernambuco ocupa a 10ª posição no ranking de DCL/RCL dos estados brasileiros¹⁷, devendo-se reiterar sempre que no país há dois blocos distintos de estados no que tange ao endividamento interno, sendo o primeiro bloco formado por RJ, RS, MG e SP (as maiores relações DCL/RCL), sendo as demais 23 integrantes do segundo bloco.

¹⁶ Entre 2016 e 2022, houve retração geral de níveis de comprometimento da RCL com endividamento nos principais estados da Região Nordeste. Ao final de 2015, os percentuais de comprometimento DCL/RCL de Pernambuco, Bahia e Ceará eram de 72,45%, 59,32% e 62,84%, respectivamente. Ao final de 2022, estes percentuais haviam sido modificados para 35,33% (PE), 30,11% (BA) e 33,63% (CE).

¹⁷ <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-endividamento-dos-entes-subnacionais>.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Conclusivamente, então, tem-se que, para o Estado de Pernambuco, o ano de 2022 caracterizou-se por um aumento da Dívida Consolidada Líquida, em situação divergente da vivenciada pela maioria dos estados brasileiros. Apesar disso, o percentual de comprometimento da DCL sobre a RCL estadual se revelou menor que à equivalente no exercício anterior.

5.4 Operações de crédito no exercício (limites anuais de operações)

A Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, além do limite já estabelecido, pelo art. 3º, inciso I, da Resolução do Senado Federal nº 40/2001, para o **estoque da dívida consolidada líquida** (200% da RCL), fixou um segundo limite a que são submetidos os estados e o DF relativo ao volume de operações de crédito internas e externas (financiamentos) **contraídas em cada exercício**, conforme previsto no art. 7º, inciso I, da Resolução do Senado Federal nº 43/2001. Por esse dispositivo, ficou estabelecido que, em um exercício financeiro, o estado não poderá exceder o limite de 16% de sua RCL com operações de crédito internas e externas.

Este segundo limite, incidente sobre estados e o Distrito Federal, representa a preocupação de que entes federativos que historicamente não possuíam dívidas consolidadas elevadas **não venham a aproximar seus níveis de endividamento abruptamente dos 200% definidos como limite geral**.

O Estado de Pernambuco, quanto a isso, efetuou operações de crédito que geraram recebimentos totais de R\$ 1.377.807.889,58 (R\$ 1,38 bilhão) no exercício, o que representaria um percentual de 3,75% da RCL em 2022, percentual esse bastante superior ao de 1,2% verificado em 2021, mas ainda com boa margem ante o limite máximo definido pela legislação (16% da RCL). Destes recebimentos, a parcela de R\$ 28.355.580,60, pertinente a recebimento do contrato BID 4554 Profisco II (identificador 4757 no e-Fisco), é sujeita a desconsideração do cálculo ao limite de 16% da RCL, nos termos da orientação expedida no Manual de Demonstrativos Fiscais expedido pela STN. Dessa forma, o valor líquido passou a ser de R\$ 1.349.452.308,98 (que representa 3,67% da RCL). Os dados são suficientes à conclusão de que o volume destas operações de crédito esteve enquadrado no limite máximo de 16% estabelecido pela Resolução do Senado Federal nº 43/01.

O volume financeiro de captações totais de 2022, posicionado em R\$ 1,38 bilhão, foi a maior verificada nos últimos oito anos, o que deve ser atribuído, em boa parte, à mudança da classificação CAPAG do estado, de “C” para “B”, havendo indicativo de início de descontinuidade de cenário anterior de captações financeiras totais em geral inferiores à ordem de R\$ 500 milhões/ano.

O demonstrativo anexado ao Balanço Geral do Estado é a seguir reproduzido:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Demonstrativo das Operações de Crédito (resumo) 2022

Em R\$

Operações de Crédito		Valor
Mobiliária		–
Contratual		1.377.807.889,58
Interna		1.207.942.581,68
Externa ⁽¹⁾		169.865.307,90
<u>Apuração do Cumprimento dos Limites</u>	Valor	% sobre RCL
Receita Corrente Líquida – RCL	36.722.105.248,87	
(-) Transferências obrigatórias da União relativas a Emendas Individuais	13.279.582,00	
Receita Corrente Líquida Ajustada para fins de endividamento (§ 1º, art. 166-A, CF)	36.708.825.666,87	
Total Considerado para fins de apuração do cumprimento do limite	1.349.452.308,98	3,68%
Limite Geral Para Operações de Crédito Internas e externas	5.873.412.106,70	16,00%
Limite de alerta	5.286.070.896,03	14,40%
Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária	–	–
Limite Definido pelo Senado Federal Para as Operações de Crédito por Antecipação de Receita	2.569.617.796,68	7%
<u>Outras Operações que Integram a Dívida Consolidada</u>		Valor realizado até o 3º quadrimestre
Parcelamento de dívidas		–
Operações de reestruturação e recomposição do principal das dívidas		–

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal, 3º quadrimestre 2022, transcrito no quadro 60 do Balanço Geral do Estado.

Nota: (1) Inclui operações de crédito não sujeitas ao limite para fins de contratação no valor de R\$ 28.355.580,60.

Outro limite, também aferido no Demonstrativo de Operações de Crédito acima, diz respeito às operações de crédito por antecipação de receita (ARO), conforme previsto no art. 10 da mesma resolução, que limita o saldo devedor das operações de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) a 7% da RCL. Em 2022, não houve registro de ingresso decorrente de antecipação de receita orçamentária.

Em relação às operações de crédito, um outro limite é inserido na Lei Orçamentária Anual (LOA) do estado, conforme verificado no inciso II do art. 10 da Lei Estadual nº 17.550, de 21/12/2021 (que instituiu a LOA para o exercício de 2022). O referido dispositivo, a princípio, estatui: “fica o Poder Executivo autorizado [...] a realizar operações de crédito da dívida fundada, até o limite de R\$ 1.348.958.100,00”. Todavia, este limite culmina sendo ajustável ao longo do ano, sendo elevado em montante igual ao das autorizações que venham a ser concedidas pelo Poder Legislativo estadual diante de operações de financiamentos específicas, conforme ressalvado no § 1º do mesmo art. 10 da referida Lei Orçamentária Anual. logo, o fato de o Estado haver



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

contraído volume de empréstimos superior aos R\$ 1,348 bilhão autorizado inicialmente quando da aprovação da LOA não chega a caracterizar infração legal quando verificado que houve autorizações legislativas que alavancaram esse limite para algo bastante acima do que culminou contraído.

A análise das operações de crédito realizadas no exercício encontra-se pormenorizada no capítulo 4 (Gestão Financeira e Patrimonial) constante deste Relatório, estando ali inseridas em meio ao item 4.3.2.2. *Movimentação ao longo de 2022*, segmento *Captações (Operações de Crédito)*.

5.5 Amortizações, juros e encargos da Dívida (limite < 11,5% da RCL) e capacidade de pagamento (CAPAG)

Limitação de amortizações, juros e encargos estabelecida pelo Senado Federal

Além do limite geral de endividamento e do limite anual de operação de crédito, mencionados respectivamente nos itens 5.3 e 5.4, o inciso II do art. 7º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal estabelece ainda que a soma das amortizações da dívida consolidada e dos juros e encargos processados no exercício não deve ultrapassar 11,5% da RCL de cada estado.

Vista a execução orçamentária do estado, tem-se que este também cumpriu o referido limite, vez que a soma das amortizações, juros e encargos na gestão de financiamentos da dívida contratual (interna e externa) processados no exercício de 2022 perfaz R\$ 1.803.077.854,13 (R\$ 1,803 bilhão), alcançando 4,91% da RCL de 2022, o que indica observância do limite preceituado no referido normativo do Senado.

As amortizações à Dívida Contratual ocorridas em 2022 somaram R\$ 1,102 bilhão (15,16% inferior ao montante de 2021, que havia atingido R\$ 1,299 bilhão), enquanto os juros e encargos liquidados no mesmo período alcançaram R\$ 700,48 milhões (aumento de 48,65% em relação aos R\$ 471,21 milhões verificados em 2021).

Logo, tem-se que o ano de 2022 apresentou um aumento de 1,86% no pagamento de amortização mais juros em relação ao que se apurou em 2021 (R\$ 1,770 bilhão).

Classificação da Capacidade de Pagamento do Estado (CAPAG)

A partir de 2018, por força da Portaria MF nº 501/2017, de 23/11/2017, os estados e municípios passaram a ter classificação de capacidade de pagamento atribuída segundo os dados fiscais por estes apresentados ao SICONFI. A referida classificação tem por principal efeito restringir ou possibilitar a obtenção de financiamentos internos bem como garantias da União em operações de crédito efetuadas junto a instituições financeiras externas.

Ao final de 2022, o estado de Pernambuco manteve a classificação “B” na sua CAPAG (ao final de 2021, o estado avançou da classificação “C” para “B”),



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

conforme verificado nas notas e classificações atribuídas aos indicadores econômico-financeiros Endividamento, Poupança Corrente e Liquidez adiante reproduzidas:

Endividamento (DC)	Class.	Poupança Corrente (PC)	Class.	Índice de liquidez (IL)	Class.	Class Final CAPAG
54,10%	A	92,20%	B	62,70%	A	B

Fonte: <https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/capag-estados>

A classificação final atribuída, de “A”, “B”, “C” ou “D”, é construída a partir de notas parciais atribuídas aos indicadores econômico-financeiros de “Endividamento”, “Poupança Corrente Líquida” e “Liquidez”, conforme pode melhor ser compreendido na tabela a seguir:

Classificação Parcial do Indicador			Classificação final da capacidade de pagamento
Endividamento	Poupança corrente	Liquidez	
A	A	A	A
B	A	A	B
C	A	A	
A	B	A	
B	B	A	
C	B	A	
C	C	C	D
Demais combinações de classificações parciais			C

Fonte: <https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/capag-estados>

Note-se que o estado de Pernambuco, que por anos teve atribuída a classificação “C”, passou a “B” na avaliação ao final de 2021, tendo obtido classificações parciais “A” em dois dos três indicadores (Endividamento e Liquidez), só não tendo avançado diretamente para a “A” porque para isso o terceiro indicador (o de poupança corrente) também deveria estar em “A” simultaneamente, ou seja, figurar abaixo de 90%, o que não foi obtido (estado posicionou esse índice em 92,60%).

Os três indicadores econômico-financeiros são avaliados conforme os moldes abaixo reproduzidos:

Indicador	Fórmula	Faixa	Nota
Endividamento (DC)	Dívida consolidada bruta / receita corrente líquida	DC < 60%	A
		60% ≤ DC < 150%	B
		DC ≥ 150%	C



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Indicador	Fórmula	Faixa	Nota
Poupança Corrente (PC)	Despesas Correntes / Receitas Correntes Ajustadas ¹⁸	PC < 90%	A
		90% ≤ PC < 95%	B
		PC ≥ 95%	C
Índice de Liquidez (IL)	Obrigações Financeiras / Disponibilidades de caixa brutas	IL < 100%	A
		IL > 100%	C

Fonte: <https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/capag-estados>.

Destaque-se que o índice de liquidez do estado, ao final de 2021, deixou de ser considerado “C” e passou a ser “A” (que é condição inafastável para a obtenção da classificação final “B” na CAPAG), com a inversão do valor negativo de suas disponibilidades orçamentárias não vinculadas¹⁹, mantendo-se na classificação “A” em 2022. Essa melhora no índice de liquidez tende a ser revertida na primeira avaliação subsequente, retornando ao atributo “C”, em vista de que o estado voltou, em 2022, a terminar o exercício financeiro com saldo invertido (negativo) na fonte de recursos 0101, conforme pormenorizado no item 5.2.2.

5.6 Garantias e contragarantias

O Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores tem por objetivo assegurar a transparência das garantias oferecidas a terceiros pelo ente da federação e verificar os limites estabelecidos pela LRF, assim como das contragarantias vinculadas, decorrentes das operações de crédito internas e externas. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observado o disposto na LRF e nas Resoluções do Senado nº 40 e 43, de 2001, nº 96, de 1989, e suas alterações.

Em 31/12/2022, o saldo de garantias concedidas e contragarantias recebidas era nulo, conforme demonstrativo do último quadrimestre abaixo sintetizado:

Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores (resumo)

Em R\$

Garantias Concedidas	Saldo do Exercício	
	Exercício Anterior 2021	Exercício de 2022
Externas (I)	0,00	0,00
Internas (II)	0,00	0,00
TOTAL DAS GARANTIAS CONCEDIDAS (III)=(I+II)	0,00	0,00
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA Ajustada para Cálculo do Limite de Endividamento- RCL (IV)	31.336.169.545,05	36.708.825.666,87
% do TOTAL DAS GARANTIAS sobre a RCL Ajustada (III/IV)	0,00%	0,00%
LIMITE PARA GARANTIAS CONCEDIDAS (22% sobre a RCL) DEFINIDO PELO SENADO FEDERAL	6.893.957.299,91	8.075.941.646,71

¹⁸ O cálculo do indicativo de Poupança Corrente (PC) é realizado mediante a média ponderada dos últimos três anos, com peso maior para o mais recente, do quociente “despesas correntes / receitas correntes ajustadas”. O ajuste entre as receitas reside na subtração do efeito FUNDEB.

¹⁹ Apenas as fontes de recursos não vinculadas são consideradas no indicador de liquidez



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Contragarantias Recebidas	Saldos do Exercício	
	Exercício Anterior 2021	Exercício de 2022
Externas (V)	0,00	0,00
Internas (VI)	0,00	0,00
TOTAL DAS CONTRAGARANTIAS RECEBIDAS (III)=(I+II)	0,00	0,00

Fonte: Balanço Geral do Estado 2022, Quadro 59.

Como acima verificado, o estado cumpriu o limite de 22% aplicável às garantias concedidas, pois não concedeu garantias de qualquer valor assim como no exercício anterior.

5.7 Despesa com pessoal

5.7.1 Exame preliminar (sobre dados divulgados)

A soma das despesas líquidas de pessoal constantes dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 3º quadrimestre de 2022 publicados pelo Poder Executivo, Poder Judiciário, Assembleia Legislativa do Estado, Tribunal de Contas do Estado e Ministério Público do Estado (ou seja, dos cinco RGFs) alcançou o montante de R\$ 18.810.917.629,40 (R\$ 18,81 bilhões), representando 51,258% da Receita Corrente Líquida Ajustada²⁰ estadual. O Poder Executivo, ao consolidar os dados parciais existentes em tais Relatórios, demonstra dificuldades nesse ofício, em razão de diferenças de critérios existentes entre os demonstrativos dos demais Poderes/órgãos. O dado consolidado pelo estado aponta um total de despesa líquida de pessoal pouco divergente, de R\$ 18.816.098.058,60 (R\$ 18,82 bilhões), valor que representa 51,273%. A diferença entre tais valores (de R\$ 5,81 milhões, aproximadamente) não chega a alterar substancialmente o percentual de limite de despesa de pessoal imposto pela LRF, havendo o deslocamento do percentual de comprometimento total da Receita Corrente Líquida Ajustada do estado no exercício²¹ em quatorze milésimos de ponto percentual (0,014%), que representa relevância diminuta para os fins obtidos do exame.

Priorizado o cálculo sob critério uniforme efetuado pelo Poder Executivo, verifica-se elevação da despesa líquida de pessoal, em valores nominais, em 21,19% (R\$ 3,289 bilhões) decorrente da comparação entre R\$ 15,526 bilhões de despesa líquida em 2021 para R\$ 18,816 bilhões em 2022. Esse aumento da despesa líquida de pessoal, em percentual de 21,19%, se revelou bastante superior à variação inflacionária do período²², e até mesmo da elevação da Receita Corrente Líquida (17,16%). Diante disso, o percentual de comprometimento da despesa de pessoal do estado foi elevado de 49,55% (2021) para os 51,27% da RCL anteriormente informado.

²⁰ Receita Corrente Líquida menos deduções de emendas parlamentares individuais e de bancada.

²¹ A diferença de R\$ 5.180.429,20, verificada entre o total consolidado publicado pelo Poder Executivo para os cinco órgãos encarregados de publicar o RGF e a soma dos valores trazidos nas cinco peças se deve a diferenças de critérios na elaboração do demonstrativo entre Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça, Ministério Público, Assembleia Legislativa e o Poder Executivo. A conciliação entre os números só será possível quando houver uniformidade de critérios entre os cinco emissores dos RGF.

²² IPCA- IBGE acumulado 2022 (5,7848%)

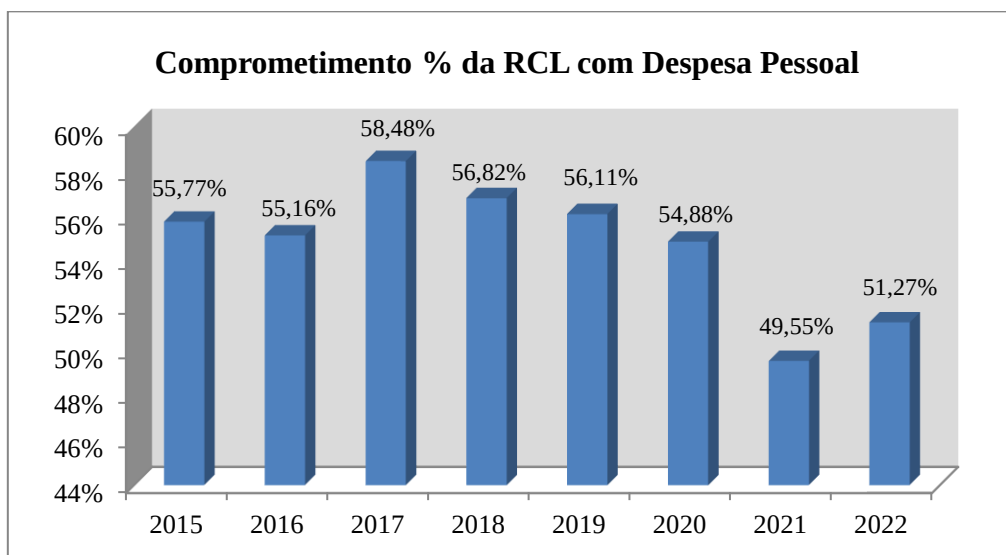


ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Expandida a verificação a anos anteriores, vê-se que o ano de 2022 marcou uma interrupção no processo de queda que vinha sendo estabelecido no estado há quatro exercícios (desde 2018) quanto ao comprometimento da RCL Ajustada operado pela Despesa com Pessoal. Reitere-se que ao final de 2017, o percentual de representatividade da despesa de pessoal de todos os Poderes do Estado chegou a alcançar 58,46% da RCL Ajustada do referido ano, conforme representado a seguir:



Fonte: Balanços Gerais do Estado de 2015 a 2022

O movimento de elevação verificado em 2022 reflete a concessão de recomposições salariais (reposições inflacionárias) que foram impossibilitadas por dois exercícios com o advento da LC Federal nº 173/2020.

Uma verificação oportuna é que a distância entre os percentuais indicados no gráfico e o percentual de 60% usualmente atribuído como limite de despesa de pessoal dos estados não representam, a rigor, uma “folga” de exata dimensão. No caso, por exemplo, a diferença de 8,73% havida em 2022 pelo estado em relação aos 60% mencionados no inciso II do art. 19 da LC Federal nº 101/2000 ($60\% - 51,27\% = 8,73\%$), para efeito de Lei de Responsabilidade Fiscal, tem função referencial apenas. Diz-se assim porque a lei não impõe que os limites de alerta e prudencial, bem como as medidas de recondução a limites, sejam aplicados de forma global ao ente governamental, mas sim em relação a cada um dos Poderes. Ou seja, são aplicáveis para todos os efeitos e finalidades os limites específicos de cada Poder/Órgão e não o limite de 60% da RCL, que comumente é indicado como o limite a ser observado pelos estados como um todo.

O percentual de comprometimento do TJPE serve de exemplo para o que acima é exposto. A despesa líquida de pessoal do Poder Judiciário em 2022 comprometeu 4,65% da RCL Ajustada do estado (quando o limite geral aplicado a esse Poder é de 6%). A leitura conjunta dos arts. 20, II, 22 e 23 da LC Federal nº 101/2000



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

desencoraja interpretações de que a diferença entre esse percentual e os 6% máximos conferidos ao Poder Judiciário pelo art. 20, II, b desta lei seja passível de “repassar” a outro Poder ou órgão autônomo, o que conduz à necessidade de que os Poderes e órgãos autônomos devem se ajustar ao seu limite percentual máximo, sem considerar a utilização de “sobras” havidas em outro Poder/órgão autônomo. Ou seja, a “folga” de 1,35% verificada no Poder Judiciário não é repassável a outros Poderes. A decorrência desse raciocínio é que os 60% atribuídos a estados seguem um mero referencial.

Em relação aos percentuais publicados pelos Poderes/órgãos no exercício anterior (2021), todos os Poderes elevaram o percentual de comprometimento da RCL com despesa de pessoal, o que indica que houve reposição de perdas salariais que, como dito, ficaram impossibilitadas de serem processadas nos anos de 2020 e 2021 por força da LC Federal nº 173/2020. Além disso, todos os entes estaduais mantiveram o percentual de comprometimento da RCL com despesa de pessoal abaixo do limite de alerta (90% do limite máximo).

Especificamente em relação ao Poder Executivo, que é submetido sozinho ao limite geral de 49% da RCL (art. 20, II, c, da LC Federal nº 101/2000), o estado divulgou valor de despesa líquida de pessoal²³ de R\$ 15.792.078.470,14 (R\$ 15,79 bilhões) valor superior em R\$ 3,29 bilhões (ou 22,81% de elevação) aos R\$ 12,86 bilhões registrados em 2021, que comporta elevação efetiva de 16,10% quando descontada a inflação medida pelo IPCA.

5.7.2 Observações quanto a valores e percentuais publicados

Em relação aos valores e percentuais publicados, existem duas observações dignas de registro: a primeira, **de natureza não material**, incidente sobre o demonstrativo consolidado, diz respeito à impossibilidade de consolidação de valores pelo Poder Executivo dos percentuais publicados pelos Poderes em seus RGFs, enquanto não definidos critérios uniformes de preenchimento dos demonstrativos de despesas de pessoal; e a segunda, **de natureza material**, decorrente de ausência de cômputo, até 2022, de valores de despesas no cálculo de despesas de pessoal do Poder Executivo em razão de lei estadual superveniente à Lei de Responsabilidade Fiscal.

A primeira observação, de natureza não material **para a presente aferição**, sofre efeitos principais da classificação orçamentária no estado dos valores utilizados para cobertura de déficit financeiro do RPPS, intitulada no estado como DOE (Dotação Orçamentária Específica). Quando da confecção do quadro 56 do Balanço Geral do Estado, que responde pela consolidação dos valores, o Poder Executivo lança valores divergentes aos publicados pelos demais Poderes e Órgãos (que, apesar da diferença, não chegou a ter relevância na verificação de limites percentuais). A diferença de

²³ Dentro do valor de R\$ 15.792.078.470,14 de Despesa Líquida de Pessoal atribuída como incorrida pelo Poder Executivo constam os valores aplicados pela UG Defensoria Pública do Estado, para os quais a Lei Complementar Federal nº 101/2000 não fixou limite específico. Realizado um exame simplificado entre dados disponibilizados no e-Fisco, estima-se que este valor foi de ordem de grandeza próxima a R\$ 180 milhões em 2022, representando algo próximo a 0,5% da RCL ajustada do estado. Enquanto não definido limite específico para o órgão, suas despesas de pessoal permanecem integradas ao Poder Executivo.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

critérios, que dificulta a consolidação, não se resume à questão da DOE, passando pela ausência de uniformidade de critério em deduções também.

Em relação a valores não computados entre despesas, estes se devem a efeitos suspensivos de processo aqui neste TCE, que culmina dando base a que o Poder Executivo permaneça publicando valores e percentuais que, segundo entendemos, entram em conflito com critérios e dispositivos da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

Abaixo, tratamos de forma apartada esses dois aspectos. De início, o de equívoco de transcrição (que não traz efeitos materiais) para em seguida retratar o de acréscimos potenciais (que têm efeitos materiais).

5.7.2.1 Ausência de exatidão entre os dados parciais publicados pelos Poderes e o valor consolidado

Permanecem divergências de critérios entre os Poderes e órgãos submetidos ao RGF no que toca à demonstração de alguns itens do demonstrativo de despesa de pessoal. Reproduzimos, para tanto, o demonstrativo publicado no quadro 53 do Balanço Geral do Estado de 2022, transcrito, por sua vez, do quadro de mesmo nome que integrou o RGF do 3º quadrimestre 2022:

Despesa com Pessoal – Consolidado dos Poderes (publicado)

Período de Referência: Janeiro a Dezembro/2022

Em R\$

ESPECIFICAÇÃO	CONSOLIDADO
DESPESA BRUTA COM PESSOAL	22.312.813.992,88
Pessoal Ativo	14.331.123.060,41
Pessoal Inativo e Pensionistas	7.981.690.932,47
Outras Desp. Decor. de Cont. Terceirização	-
(-) DESPESA NÃO COMPUTADA	3.496.715.934,28
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão	31.272.321,46
(-) Decorrentes de Decisões Judiciais	131.759.023,40
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	118.540.956,32
(-) Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	3.215.143.633,10
(=) DESPESA LÍQUIDA DE PESSOAL	18.816.098.058,60
Receita Corrente Líquida (RCL)	36.722.105.248,87
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais	13.279.582,00
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas de bancada	10.922.392,00
(=) RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA	36.697.903.274,87
Despesa Total com Pessoal	18.816.098.058,60
% sobre a RCL ajustada	51,27%

Fonte: Balanço Geral do Estado 2022, quadro 53 (p. 388).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Quando se contrapõe a informação sintética acima do demonstrativo consolidado de 2022 com os dados parciais (analíticos) contidos nos cinco RGFs dos Poderes e órgãos pertinentes ao 3º quadrimestre/2022, percebe-se uma diferença de R\$ 5.180.429,20 (R\$ 5,18 milhões) no dado final “Despesa Líquida de Pessoal”, vez que a soma das despesas líquidas constantes dos cinco RGFs dos Poderes e órgãos estaduais totaliza R\$ 18.810.917.629,40 (e não R\$ 18.816.098.058,60, como publicado no Quadro 53 do BGE).

Verifica-se que a soma dos dados parciais não guarda correspondência exata com os dados publicados pelo Poder Executivo como consolidados por divergência de critérios em alguns itens, como abaixo é ilustrado:

Demonstrativo da Despesa com Pessoal por Poderes - jan a dez/2022

Em R\$

Discriminação	Consolidação do Poder Executivo		Publicações dos Poderes		Diferença (a) - (c)
	Valor (R\$) (a)	% s/ RCL Ajustada (b)	Valor (R\$) (c)	% s/ RCL Ajustada (d)	
Assembleia Legislativa	454.645.082,71	1,24%	458.750.032,74	1,25%	-4.104.950,03
TCE-PE	367.882.048,98	1,00%	369.252.672,66	1,01%	-1.370.623,68
Tribunal Justiça	1.709.780.887,54	4,66%	1.699.268.764,76	4,63%	10.512.122,78
Ministério Público	491.711.569,23	1,34%	491.567.689,10	1,34%	143.880,13
Poder Executivo	15.792.078.470,14	43,03%	15.792.078.470,14	43,03%	0,00
TOTAL	18.816.098.058,60	51,27%	18.810.917.629,40	51,26%	5.180.429,20

Fonte: Elaboração própria. Confronto entre Quadro 56 do BGE e dados RGFs 3º quadrimestre/2022 dos Poderes.

Nota: A Receita Corrente Líquida Ajustada de 2022 foi de R\$ 36.697.903.274,87.

Os testes efetuados por esta equipe apontaram que esses órgãos, quando do cálculo das linhas de Pessoal Ativo (entre as adições) e Despesas de Exercícios Anteriores (entre as deduções), se valem de informações que não são disponibilizadas no e-Fisco ao Poder Executivo (controle à parte do e-Fisco), razão essa da dificuldade na consolidação pelo Poder Executivo.

De todo modo, a divergência de critérios não chega a modificar a conclusão de que, ao término do exercício de 2022, todos os Poderes e órgãos constitucionais do Estado de Pernambuco encontravam-se enquadrados nos limites individuais a eles impostos, estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, o que afastaria necessidade de aplicação de medidas previstas no art. 23 e parágrafo único do art. 22 da referida lei.



5.7.2.2 Desconsideração de parcela de substituição de servidores no cálculo da despesa de pessoal

Como aspecto material a ser observado quanto ao percentual de gastos com pessoal do estado, tem-se a continuidade de ausência de inclusão, no cálculo das despesas de pessoal do Poder Executivo, de despesa passível de consideração nesse cálculo, como se afiguram aquelas processadas pelo próprio estado na remuneração a plantonistas nos hospitais geridos diretamente, despesa essa sujeita a caracterização como substituição de servidor, e que nessa condição, deveria integrar a linha “Outras despesas com substituição de servidor” existente no demonstrativo.

Ainda assim, a inclusão dessa despesa não chegaria a deslocar significativamente o percentual de comprometimento do Poder Executivo, vez que deslocaria o percentual de comprometimento em 0, 28 pontos percentuais, passando dos 43,03% publicados para um ajustado de 43,31%.

Outro fator, esse sim de relevância para o cálculo da despesa de pessoal do estado, diz respeito à inclusão, também na linha “Outras despesas com substituição de servidor” dos valores empregados na remuneração, e respectivos encargos sociais, dos profissionais de saúde que atuam em nome do estado nas Organizações Sociais (OSs) que têm mantidos contratos de gestão com o estado de Pernambuco. Esse fator, que por si só tem potencial de elevação de 2,22% (R\$ 816,05 milhões em 2022), teve recente posicionamento deste TCE-PE no sentido da desnecessidade de seu cômputo no cálculo (Recurso Ordinário nº 1301713-5), conforme adiante será pormenorizado.

Ou seja, o deslocamento do percentual total é mínimo quando considerado apenas o fator dos plantonistas extras (deslocaria o percentual do Poder Executivo dos 43,03% publicados para um novo de 43,31%). Mas teria potencial de elevação da despesa do Poder Executivo para um novo percentual de 45,53%, caso o posicionamento do TCE-PE houvesse se mantido por ocasião do julgamento deste Recurso, o que faria o Poder Executivo enquadrar-se dentro da faixa de comprometimento que enseja o alerta a que faz alusão a lei de responsabilidade fiscal.

Vejamos a seguir os dois aspectos acima retratados e a demonstração de seus efeitos potenciais.

5.7.2.2.1 A desconsideração no cálculo da despesa com pessoal dos gastos com profissionais de saúde referente a plantões extras em hospitais do estado

Na essência, a questão versa sobre a aplicação prática do §1º do art. 18 da LC Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Reproduzimos abaixo o referido dispositivo:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

O excerto “outras despesas de pessoal” caracteriza subgrupo contábil que faz parte do grupo “Pessoal e Encargos Sociais”, codificado no manual de classificação orçamentário como 3.1. As despesas classificadas nesse grupo 3.1, em regra, integram o cálculo das despesas brutas de pessoal. Se não houver fundamento para uma possível dedução, culminam integrando as despesas líquidas de pessoal do ente federativo. Uma vez classificada a despesa no grupo 3.1, ela não será classificada nos demais grupos de despesa, notadamente no 3.3, “Outras despesas correntes”, que não integra o cálculo.

Note-se, de antemão, que a norma acima sublinhada não se restringe a despesas com profissionais da área de saúde, avançando, em tese, sobre salários despendidos com quaisquer profissionais “que venham a substituir servidores e empregados públicos”.

Veja-se, por fim, como cerne da questão, que a mesma norma se refere de forma expressa a “valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra”. É sobre a hermenêutica jurídica a ser aplicada a essa norma que alguns entes federativos, por anos, levantaram controvérsia, ou seja, a de que deveria ser privilegiado o critério literal restritivo da norma (só inclui a despesa se o instrumento for o previsto na lei), ante eventual critério teleológico (inclui diante da finalidade pretendida, sublevando a forma descrita em lei).

No Estado de Pernambuco, vê-se que há a prática permanente de contratação de profissionais de saúde para o regime de plantões em hospitais sob gestão direta, os quais são denominados, nessa condição, de “plantonistas”.

Em posicionamento efetuado pela SCGE por meio da Nota Técnica DOGP/COR 006/2015, aquela Controladoria Geral entendeu pela necessidade de inclusão dos valores pagos regularmente aos plantonistas no cálculo da despesa com pessoal do Poder Executivo. Na mesma linha, o Ministério Público de Contas do Estado de Pernambuco ofereceu Representação Interna nesta Corte de Contas argumentando pela necessidade de cômputo imediato de tais despesas no cálculo de pessoal e emissão de alerta ao estado.

Em 30/06/2017, todavia, emergiu a Lei Estadual nº 16.089/2017, a qual institui sistema de plantões extraordinários, mas que no seu art. 4º avança sobre matéria tratada na legislação federal (Lei Complementar Federal nº 101/2000), declarando que o credenciamento de plantonistas tratado na lei “não caracteriza substituição de servidor”.

Entendemos que a definição ou caracterização do evento de “substituição de servidor”, advertida na LC Federal nº 101/2000, não é matéria conferida a lei estadual, mas sim à legislação federal, como atualmente disciplinada em lei complementar



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

federal. A antinomia existente entre norma complementar federal e norma estadual ordinária mostra-se sujeita a verificação concreta efetuada pelos Tribunais de Contas, na sua função auxiliar de controle externo, bem como, noutro plano, submetida sempre à apreciação judicial. Em tais situações, são examinadas se as funções exercidas pelos respectivos agentes de fato caracterizam a substituição de servidor veiculada em lei, com verificação de similitude ante as funções exercidas por servidores de carreira, existência de planos de cargos e carreiras etc.

Visualizamos, assim, exorbitância no texto normativo estadual. Em razão disso, também faremos o estudo do efeito potencial sobre o cálculo da despesa com pessoal do estado.

Com relação ao efeito potencial, foi verificado que sua inclusão ensejaria o ajuste da despesa do Poder executivo em 0,28 pontos percentuais, Tal conclusão advém de exame efetuado junto ao sistema e-Fisco, o qual mensurou que o valor empregado em 2022 para o custeio desses expedientes (plantões extras, inclusive o encargo apropriado junto ao INSS sobre os valores pagos) alcançou R\$ 102.569.645,66 (R\$ 102,57 milhões)²⁴, processado pela UG 530401 (FES) e outras seis UGs correspondentes aos hospitais de grande porte estaduais (Hospital da Restauração, Getúlio Vargas, Barão de Lucena, Agamenon Magalhães, Otávio de Freitas e Hospital Geral do Agreste). Diante da contabilização efetuada²⁵, esses valores culminaram não integrando o cálculo das despesas de pessoal do Poder Executivo e, por conseguinte, do estado. O valor acima reportado (R\$ 102,57 milhões), tem efeito, sozinho, de acréscimo em 0,28 pontos percentuais de comprometimento da RCL para o Poder Executivo, efeito esse adicional ao veiculado no item “a” acima²⁶.

Como dito, o deslocamento operado pela inclusão da folha de plantões extras não modifica a posição de comprometimento do estado de Pernambuco, o qual assim, permaneceria abaixo do limite de alerta a ele imputado pela LC federal nº 101/2000.

²⁴ Valor obtido da ação B583, intitulada “Pagamento de plantão extra realizado por profissionais de saúde”, a qual é verificada apenas nas UGs de saúde e contemplam, além dos valores pagos aos profissionais, os respectivos encargos recolhidos ao INSS.

²⁵ O Estado permanece contabilizando as despesas com plantonistas extras na rubrica 3.3.90.36.XX (Outras Despesas Correntes – Outros Serviços de Pessoas Físicas) quando o mais adequado seria utilizar a rubrica 3.1.90.04.02 (Pessoal e Encargos Sociais – Contratação por Tempo Determinado – Outras Despesas Variáveis), que possibilitaria a inclusão dos valores no cálculo das despesas de pessoal.

²⁶ Além da área de Saúde é possível considerar como acréscimo potencial os gastos com gratificações de função e outras no âmbito da Secretaria da Fazenda do estado que, a despeito de serem declaradas pelo legislador estadual como indenizatórias, culminam interferindo no cálculo de 13º salário, férias e adicional de férias dos servidores que a recebem regularmente. Os dados disponíveis não são suficientes a que se possa precisar o valor do montante, mas o e-Fisco permite afirmar que o efeito máximo que se pode chegar com a desconsideração desses valores no cálculo da despesa de pessoal do Poder Executivo em 2022 foi de R\$ 88,18 milhões (soma das despesas liquidadas nos itens de gasto 3.3.90.93.42, 3.3.90.93.43 e 3.3.90.93.44), que corresponderia a uma elevação adicional de 0,24% de comprometimento sobre a RCL em 2022.



5.7.2.2.2. Desnecessidade de cômputo de gastos com profissionais de saúde vinculados a OSs na despesa de pessoal (posicionamento atual deste TCE-PE)

Com relação aos **gastos com profissionais de saúde que atuam em Organizações Sociais e que atuam pelo SUS em função precípua do estado**, verifica-se que, em recente julgamento, este TCE-PE, deliberando sobre o Recurso nº 1301713-5 em 09/08/2023, entendeu que os valores não devem ser imputados ao cálculo da despesa de pessoal.

Novamente, verificou-se no referido julgamento se a situação caracterizaria substituição de servidor. O TCE-PE considerou os argumentos efetuados pelo estado para modificar o entendimento anterior, estatuído no Acórdão nº 069/2013.

Deve-se ter em mente que o efeito financeiro potencial deste fator (quantificado em R\$ 816,5 milhões) é sobremaneira maior que aquele operado pela folha de plantões extras, tendo potencial de deslocar o percentual de gastos com pessoal do Poder Executivo em 2,22 pontos percentuais.

Para se chegar a esse valor estimativo, foram colacionados dados de despesa obtidos das Organizações Sociais, visualizáveis no painel de despesa pública, os quais informam o total estimado de gastos com remuneração de pessoal nas categorias “médico” e “outros profissionais de Saúde”²⁷. O valor estimado de R\$ 816,05 milhões acima representa o efeito de 2,22 pontos percentuais nas despesas com pessoal do Poder Executivo sobre a receita corrente líquida do estado.

De fato, o estado de Pernambuco não vem, desde a celebração de contratos de gestão com Organizações Sociais em sua área de Saúde, inserindo no cálculo da sua despesa com pessoal os gastos com remuneração e encargos de profissionais de Saúde a estas vinculados mas que oficiam em unidades hospitalares construídas pelo estado (Hospital Metropolitano Miguel Arraes, por exemplo).

Historicamente usa como argumento que o STF teria entendimento que daria amparo para tal, notadamente por ocasião do julgamento da ADI 1923-DF, em razão de aquela Corte ali haver declarado a natureza convencional do contrato de gestão, iria corroborar a inaplicabilidade da norma contida no §1º do art. 18 da LC Federal nº 101/2000 quanto a parcelas de valores repassados a Organizações Sociais.

Pondere-se, quanto a isso, verificado o Inteiro Teor da Decisão exarada da referida ADI, que a discussão ali **não versou sobre a inclusão ou não de gastos de pessoal das referidas Organizações no cálculo das despesas com pessoal** previsto no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas sim sobre a obrigatoriedade de licitar do Poder Público quando da escolha de Organizações Sociais para fins de realização de Contratos de Gestão bem como a natureza da seleção dos funcionários da referidas organizações (se sujeitas a Concurso Público ou não), e da ratificação de que a natureza

²⁷ No exercício de 2022 o valor ali considerado em relatório para fins de cálculo de efeitos potenciais de elevação de percentual de despesa de (R\$ 816,05 milhões) decorreu de estimativa construída a partir de exames por amostra. A metodologia de coleta de dados implantada em 2022 envolveu todos os contratos de gestão mantidos pelo Estado no exercício.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

do contrato de gestão não se afigura idêntica à de contrato de terceirização. Nesse exame, o STF decidiu que:

[...] julgar parcialmente procedente o pedido, apenas para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº 9.637/98 e ao art. 24, XXIV da Lei nº 8.666/93, incluído pela Lei nº 9.648/98, para que: (i) o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98; (ii) a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da Constituição Federal; (iii) as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei nº 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei nº 9.637/98, art. 12, § 3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF; (iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; (v) a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; e (vi) para afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo TCU, da aplicação de verbas públicas.

Portanto, tal entendimento do STF não demonstrou ir de encontro ao dispositivo do Acórdão TCE-PE nº 069/2013, que determinava a inclusão de despesas no cálculo. Também não desconstituiu a interpretação oferecida pela STN no seu Manual de Demonstrativos Fiscais. Logo, o referido posicionamento do STF não deu guarida ao argumento do estado.

Da mesma forma, os últimos argumentos de existência de controvérsia quanto à inclusão ou não dos valores no cálculo pareceram finalizados após o posicionamento final do TCU, efetuado em Acórdão Pleno nº 1.187/2019. Àquele momento, inclusive, a Secretaria do Tesouro Nacional expediu a Portaria nº 233, de 15/04/2019, a qual ratificou a obrigatoriedade de inclusão de forma expressa, concedendo prazo de adaptação aos entes federativos que não consideravam a despesa com pessoal incorrida pelas Organizações Sociais em unidades hospitalares públicas no cálculo da despesa do ente federativo, a passar a fazê-lo. Esse prazo, nos termos do § 2º do art. 1º da referida Portaria, coincidiria com o término do exercício social de 2020, devendo haver o cômputo dos valores a partir do ano de 2021 para todos os entes federativos indistintamente.

O Estado de Pernambuco, aguardando o julgamento do Recurso Ordinário nº 1301713-5 por ele proposto contra o Acórdão TCE 069/2013 (que determinou a inclusão), permaneceu deixando de incluir os valores gastos por Organizações Sociais em atividades-fim relativas à área de Saúde.

No contexto nacional, havia forte expectativa de cômputo dos valores na despesa de pessoal do Estado: de início, a obrigatoriedade, de início de cômputo por



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

todos os entes da federação a partir de 01/01/2022 (prazo definido pela Portaria STN nº 377/2020). Todavia, a referida portaria culminou sustada pelo Congresso Nacional por força do Decreto Legislativo nº 79, de 30/06/2022. E, como dito, recentemente, esta Casa modificou entendimento de necessidade de inclusão dos valores.

Em resumo: em que pese a despesa líquida de pessoal publicada pelo Poder Executivo para o exercício de 2022 ter sido de R\$ 15,79 bilhões (43,03% da RCL), acaso o entendimento desta Casa não houvesse sido modificado, o Poder Executivo estaria sujeito a ter de reconsiderar o seu percentual de comprometimento da RCL Ajustada (operado por despesas de pessoal) dos 43,03% publicados para um novo percentual de 45,53%, o que deslocaria seu percentual de comprometimento de pessoal acima da faixa de alerta a ser expedido por esse Tribunal (que é deflagrada quando superado o percentual de 44,10% da RCL pelo Poder Executivo). Por consequência, o efeito da adição cumulativa dos dois fatores sobre os dados consolidados do estado seria de deslocar o percentual admitido pelo estado para o exercício de 2022, dos 51,27% publicados para um novo percentual consolidado de 53,77%²⁸.

Note-se, de todo modo, que os limites gerais aplicados, respectivamente ao Poder Executivo (49%) e ao Estado como um todo (60%), quando da publicação do seu Relatório de Gestão Fiscal, teriam sido cumpridos mesmo que fossem incluídos no cálculo da despesa de pessoal as parcelas acima retratadas.

5.8 Despesas com contratos de Parcerias Público-Privadas

O Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas (PPP), na coluna de despesa, deverá identificar os dispêndios derivados de PPP contratadas pelo ente da Federação, com destaque para as contratadas por empresas estatais não dependentes, abrangendo todas as despesas executadas, correntes e de capital, conforme se depreende da orientação expressa no Manual de Demonstrativo Fiscais válido para o exercício financeiro de 2022 (introduzido pela Portaria STN nº 924/2021).

A seguir, serão analisados os valores das despesas de contratos de PPP, em vigor no exercício de 2022, registrado no Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas do Estado de Pernambuco integrante do RREO do 6º bimestre/2022, constante no Balanço Geral do Estado – Exercício 2022 (doc. 02, p. 384).

PPP	EXERCÍCIO	
	2021	2022
CGPE nº 001/2006 – Praia do Paiva	4.446.090,20	3.767.363,20
CPPPE nº 015/2021 – Transporte BRT	-	42.391.124,27
Total	4.446.090,20	46.158.487,47

Fonte: Demonstrativo Parcerias Público-privadas RREO 6º bimestre 2021 e 2022 (quadro 51 do BGE).

²⁸ Dado apenas referencial, já que, como visto, os limites são por Poder e não ao ente federativo como um todo.

DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ppp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Vê-se que a despesa liquidada com PPP em 2022 – que contemplou as execuções dos Contratos CGPE nº 001/2006 (Praia do Paiva) e CPPPE nº 015/2021 (Transporte BRT) – teria sido, nos termos do demonstrativo, de R\$ 46,16 milhões, que corresponde a 0,13% da Receita Corrente Líquida do estado em 2022. Este percentual de comprometimento encontra-se enquadrado no limite legal (5% da RCL), definido no artigo 28 da Lei Federal nº 11.079/2004, alterada pela Lei Federal nº 12.766/2012. Realizada conferência junto ao e-Fisco, não foram identificados indicativos de descumprimento ao limite definido pela legislação.

Por fim, tem-se que o valor da despesa com PPPs projetada para 2023 alcança R\$ 75.833.012,09 valor que representa um percentual de comprometimento da despesa de 0,21% da RCL projetada para o referido exercício.

5.9 Resultado Primário²⁹

O Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal (quadro 44 do Balanço Geral do Estado) informa que o Governo do Estado de Pernambuco apresentou, no exercício de 2022, déficit primário de R\$ 566.712.942,04 no critério “**acima de linha**”³⁰ e, como tal, **não atendeu a Meta Fiscal fixada na LDO**, que para 2022 foi definida com vistas à obtenção de um resultado superavitário, a partir de R\$ 439.639.100,00.

Os componentes que permitiram identificar o resultado primário em 2022 são abaixo resumidos:

Em R\$	
Especificação	Jan a dez de 2022
Receita Primária Total (A)	44.120.600.551,92
Despesa Primária 2022 Paga em 2022 (B)	43.562.384.068,41
Pagamentos de RP em 2022 (excluídas despesas financeiras) (C)	1.124.929.425,55
Despesa Primária Total (D)	44.687.313.493,96
Resultado Primário (A-D)	-566.712.942,04
Meta Fiscal na LDO	439.639.100,00

Fonte: Balanço Geral do Estado 2022, quadro 44.

Deve-se ter em mente que a metodologia aplicada para o cálculo em 2022 seguiu aquela introduzida no ano de 2018, segundo a qual as despesas primárias totais

²⁹ O resultado primário indica a compatibilidade dos níveis de gastos orçamentários do Estado (excetuando-se o pagamento dos serviços da dívida) com sua arrecadação (excetuando-se as de natureza financeira), ou seja, se as receitas primárias são capazes de gerar algum excedente em relação às despesas primárias. No caso da diferença entre as receitas e despesas mencionadas ser positiva, ou seja, se houver superávit, este deverá ser utilizado no pagamento de juros/amortização da dívida pública, com vistas à redução do seu estoque, contribuindo assim para a gestão fiscal responsável, conforme preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

³⁰ Resultado Primário acima da linha é aquele advindo do comparativo entre receitas primárias totais e despesas primárias totais pagas (medidas pelo regime de caixa).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

são medidas pelo regime de caixa (inclusive abrangem os pagamentos de Restos a Pagar efetuados em 2022, relativos a despesas não financeiras), substituindo o critério aplicado até 2017 quando a medição era pelo critério de empenho no exercício.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2022 manteve possibilidade de desconsiderar no cálculo do resultado nominal do Estado parte das suas despesas de capital incluídas no PPI (Programa Piloto de Investimentos), o que não coaduna com a metodologia preceituada pela STN (que não autoriza essa dedução).

Lei Estadual nº 17.371/2021 (LDO 2022): Art. 4º. O resultado primário constante dos demonstrativos “1” e “3” do Anexo de Metas Fiscais de que trata o art. 3º poderá ser reduzido, para o atendimento das despesas relativas à Programação Piloto de Investimento – PPI, conforme detalhamento a constar de anexo específico da Lei Orçamentária do exercício vigente desta LDO”

De fato, a finalidade pretendida no cálculo do resultado primário é aferir o “*quantum*” de recursos que sobra para o ente para fins de amortizações de sua dívida contratual, sendo pouco efetivo, por exemplo, um cálculo que indica um resultado primário “positivo” (sugerindo que há saldo de recursos para amortização de dívidas) quando na prática tais recursos já foram consumidos pelo ente federativo no custeio de despesas de capital de outra espécie (a de investimentos). Essa possibilidade (inclusão das despesas veiculadas no PPI) teve origem em decreto estadual (Decreto nº 33.714/2009) e vem sendo reiterada anualmente, sem uso prático, a cada Lei de Diretrizes Orçamentárias. Apesar da norma infralegal estadual acima, viu-se que o Estado, quando da divulgação do seu Demonstrativo do Resultado Primário (na execução, portanto), publicou o referido demonstrativo segundo as orientações proferidas pela STN (considerando também as despesas inseridas no PPI estadual). Isso é verificado quando se constata que o montante de R\$ 1.845.654.391,11 (R\$1,84 bilhão), liquidado em 2022 em programas integrantes da PPI estadual³¹, que representou 37,22% da despesa de capital total, compõe de fato o total levado como Despesa de Capital ao Demonstrativo do Resultado Primário, o que implica concluir que o estado não afastou tais parcelas no cálculo do resultado primário do exercício.

5.10 Resultado Nominal

Em decorrência do formato de apresentação dos Resultados Primário e Nominal inaugurado em 2018 (num único demonstrativo), o Resultado Nominal “**Acima da Linha**” do ente federativo passou a ser obtido por operação aritmética que toma como ponto de partida o seu Resultado Primário “**Acima da Linha**”, adiciona juros, encargos e variações monetárias ativas auferidos e deduz, por fim, os juros, encargos e variações monetárias passivas incorridos no exercício.

No caso concreto, o Resultado Nominal “**acima da linha**” no exercício de 2022 foi negativo (deficitário, portanto) em R\$ 818.766.530,16, conforme explicitado a seguir:

³¹ A execução da Programação Piloto de Investimentos é distribuída entre os programas de governo 0926 (Ampliação e adequação da infraestrutura portuária) ou 0927 (Caminhos de Pernambuco), conforme definido na Lei Orçamentária 2022



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Em R\$	
Especificação	Jan a dez de 2022
Resultado Primário “Acima da Linha” (A)	-566.712.942,04
Juros, Encargos e Variações Monetárias Ativos (B)	782.172.227,08
Juros, Encargos e Variações Monetárias Passivos (C)	1.034.225.815,20
Resultado Nominal “Acima da Linha” (A + B - C)	-818.766.530,16

Fonte: Balanço Geral do Estado, quadro 44.

A meta fixada na LDO foi de R\$ 139.556.800,00 negativos e, portanto, semelhantemente à conclusão atribuída ao resultado primário, o estado também **não atendeu a meta ali estabelecida**, considerando o Resultado Nominal de R\$ 818.766.530,16 negativos apurado para o exercício de 2022.

5.11 Programa de ajuste fiscal: compromissos assumidos com a União

Além dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o Governo do Estado, por meio do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal³² (designaremos como PAF), assume compromissos com a União voltados ao equilíbrio das contas públicas, denominados como “metas de ajustes fiscais”. Esses compromissos assumidos têm influenciado diretamente a gestão fiscal do Estado, estando o seu acompanhamento sob a responsabilidade do Conselho de Programação Financeira do Estado. A sistemática do PAF foi definida por meio da Lei Federal nº 9.496/1997, tendo sido recentemente modificada pela Lei Complementar 156/2016, que deu os moldes do que ordinariamente passou a ser denominado ali como “Novo PAF”.

O referido Programa continua a sofrer atualizações de metas – com intervalos anuais – por meio de revisões. Permanece a aplicação de seis metas fiscais para signatário do Programa.

Recentemente, a Portaria MF/STN nº 881, de 18/12/2018, criou ainda o conceito de Espaço Fiscal, que é definido como o “valor limite para inclusão de dívidas no PAF de cada Estado, Distrito Federal ou Município da capital”.

O ano de 2022 sob análise foi pautado pela vigência de metas de ajustes fiscais definidas inicialmente através da 20ª Revisão do Programa, que redefiniu metas para o triênio 2022-2024. Tal revisão foi assinada em 24/10/2022, estando disponível ao público no sítio eletrônico da Secretaria da Fazenda³³. Para o exercício de 2022, a 20ª Revisão manteve o conteúdo de apenas duas metas (metas 3 e 6), quando confrontado com aquelas atribuídas ao mesmo ano de 2022 na revisão anterior.

³² O Programa, iniciado em 1999, é parte integrante do Contrato STN/COAFI nº 007/97 contrato de renegociação da dívida do estado, firmado com o Governo Federal, no âmbito da Lei Federal nº 9.496/97 (lei de consolidação, assunção e refinanciamento da dívida pública de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal com a União) e da Resolução do Senado Federal nº 66/98.

³³ <https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Programa%20de%20Ajuste%20Fiscal%20%20PAF/PAF%20-%202019%C2%BA%20-%20Revis%C3%A3o%202021-2023%20-%20Assinado.pdf>



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Ainda não é disponível avaliação acerca do ano de 2022 pela União acerca do atingimento de metas nas contas estaduais, mas os dados coletados por esta auditoria apontam perspectivas de alcance de todas as metas do programa.

Reproduzimos, a seguir, a avaliação mais recente efetuada pela União para o Estado³⁴, bem como o que o PAF estabeleceu como meta para o estado em 2022 as perspectivas preliminarmente vistas por esta auditoria para cada uma das metas:

META 1: Relação DÍVIDA CONSOLIDADA (DC) / RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL) < 48,43%

Cumprimento em 2022, haja vista que em 2022 o estado alcançou aproximadamente 45,92%, calculado por esta equipe diante de R\$ 16,86 bilhões de Dívida Consolidada e de R\$ 36,72 bilhões de RCL.

META 2: Resultado Primário > R\$ 1,190 bilhão negativo

Cumprimento em 2022, pois foi estipulado como aceitável um resultado primário negativo de R\$ 1,190 bilhão, enquanto que o Resultado Primário verificado em 2022, anteriormente comentado, alcançou R\$ 567 milhões negativo. A identificação, em testes de amostragem, de despesas que deveriam ter sido vinculadas a 2022, mas que culminaram sendo processadas apenas em 2023 a título de DEA (vide item 4.3.1.2), foi de pequena monta, não sendo suficiente para alterar a condição de cumprimento acima retratada, diante da margem de folga ali verificada.

META 3: Despesas com pessoal / Receita Corrente Líquida (RCL) < 57%

Cumprimento em 2022, pois as despesas com pessoal consolidadas de todo o Estado, segundo os critérios por ele adotados, representaram 51,27% da Receita Corrente Líquida em 2022, quando o limite definido na presente meta é de 57%. Mesmo que se cogite de adicionar parcelas de despesas que o Estado não vem inserindo no cálculo cuja inclusão é entendida como devida neste relatório (tratado no item 5.7.2.2 deste), ou seja, despesas com remuneração e encargos diretos com profissionais de saúde que laboram em Organizações Sociais que atuam em nome do estado, bem como com plantonistas da área também de saúde em hospitais sob gestão direta, tem-se, ainda assim, que o montante aí adicionado não seria suficiente a que o percentual considerado na presente meta viesse a extrapolar o limite definido de 57% da RCL estadual.

META 4: Receitas de Arrecadação Própria > R\$ 26,069 bilhões

Cumprimento em 2022, pois há indicativos de que a arrecadação própria do exercício em 2022 será reconhecida como da ordem de R\$ 26,52 bilhões, para fins de PAF. A receita de arrecadação própria é calculada a partir da receita corrente da fonte Tesouro (R\$ 50,30 bilhões³⁵), sendo destas deduzidas as receitas de transferências correntes³⁶

³⁴ https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:10510

³⁵ Este valor não contempla o reflexo da DOE entre receitas orçamentárias (esse efeito está reconhecido pelo estado em receita de outras fontes).

³⁶ As receitas brutas de transferências correntes somaram no exercício R\$ 18,96 bilhões. Acaso fossem expurgadas as parcelas de dedução do FUNDEB (R\$ 5,69 bilhões; contas 9.7), o valor a ser considerado seria R\$ 13,27 bilhões. O valor trazido é o bruto em



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

(R\$ 18,96 bilhões), as contribuições do servidor ao RPPS (R\$ 1,52 bilhão), a receita de compensação entre regimes (R\$ 49,13 milhões), a receita de IRRF (R\$ 2,45 bilhões) e as de aplicação financeira (R\$ 796,17 milhões).

META 5: Gestão Pública

Cumprimento em 2022, pois o Estado efetuou o compromisso de divulgar os dados do exercício sob análise em meio eletrônico³⁷ inclusive relativos ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal do Estado relativo ao ano anterior e sobre as perspectivas para o triênio seguinte, bem como permanece em prazo de reclassificação, como estatais dependentes, de empresas públicas e sociedades de economia mista cuja dinâmica financeira recomende a necessidade de inclusão no orçamento fiscal.

META 6: Disponibilidade de Caixa de Recursos Não Vinculados > Total de obrigações financeiras

Cumprimento em 2022, pois, conforme informações do Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa republicado pelo estado, a disponibilidade de caixa, especificamente no que toca a recursos não vinculados³⁸ alcançada pelo estado ao final do exercício de 2022, foi positiva em R\$ 1,28 bilhão, que se posiciona em montante superior ao total de obrigações financeiras, de R\$ 1,23 bilhão. A operação aritmética acima sugere que o estado alcançou a meta, embora com pequena margem.

ESPAÇO FISCAL

Como visto anteriormente, o conceito de Espaço Fiscal criado pela Portaria MF/STN nº 535, de 09/10/2020, é definido como o “valor limite para inclusão de dívidas no PAF de cada Estado, Distrito Federal ou Município de capital”. Significa, então, ideia de “margem de aumento de dívidas por novos empréstimos”. Na 20ª Revisão do PAF para Pernambuco, esse Espaço Fiscal foi definido em R\$ 3.447.662.648,77 (R\$ 3,45 bilhões a valores aproximados/arredondados), a ser verificado no exercício seguinte (2023 ora em curso).

Síntese da Avaliação das metas do PAF

Os dados e índices acima, quando tabulados, permitem uma visualização sintética dos itens atendidos e não atendidos pelo estado no exercício. As conclusões foram oferecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, mediante análise dos dados fornecidos pelo estado e respectivos ajustes.

Pela análise efetuada pela STN, das seis metas fiscais imputadas ao estado, houve o atendimento de todas as metas pactuadas, como resumido a seguir:

vista de que porque o total da receita corrente também foi lançado em seu valor bruto. não tendo sido descontadas as parcelas de dedução do Fundeb incidentes sobre estas.

³⁷ <https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Paginas/Programa-de-Ajuste-Fiscal.aspx>

³⁸ A Meta 6 é calculada pelo cotejo entre disponibilidades brutas de recursos não vinculados e suas respectivas obrigações financeiras, não avançando sobre os recursos vinculados.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - GERÊNCIA DE AUDITORIA DOS PODERES E DA PREVIDÊNCIA



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Resumo do Cumprimento das Metas do PAF

	Meta	Realizado	Status
Meta 1 – Endividamento DC/RCL (%)	até 48,43%	Aprox. 45,92%	Cumprimento
Meta 2 – Resultado Primário (R\$ milhão)	> – R\$ 1,190 bilhão	– R\$ 567 milhões	Cumprimento
Meta 3 – Despesa com Pessoal / RCL (%)	57,00%	51,27%	Cumprimento
Meta 4- Receitas de Arrecadação Própria (R\$ milhão)	R\$ 26,069 bilhões	Aprox. R\$ 26,52 bilhões	Cumprimento
Meta 5 – Gestão Pública	não quantitativa		Cumprimento
Meta 6 – Caixa Líquida de recursos não vinculados (R\$ milhão)	> R\$ 1,28 bilhão (valor de Obrigações Financeiras)	R\$ 1,23 bilhões	Cumprimento

Fonte: <https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Programa%20de%20Ajuste%20Fiscal%20PAF/PAF%20-%202019%C2%BA%20-%20Revis%C3%A3o%202021-2023%20-%20Assinado.pdf>



6 Educação

6.1 Legislação

No rol dos direitos humanos fundamentais, está contemplado o direito à educação, amparado por normas nacionais e internacionais. As leis nacionais encontram parâmetros em normativos internacionais, a exemplo do Pacto Internacional aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), a Declaração Mundial sobre Educação Para Todos (1990), entre outros. O direito à educação foi consagrado na legislação brasileira como um direito social, conforme dispõe o artigo 6º da Constituição Federal de 1988:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Além disso, de acordo com o artigo 205 da Carta Magna, “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Logo, percebe-se que, por força do Diploma Constitucional, a responsabilidade pela garantia do direito à educação não cabe apenas ao Poder Público, mas também à família e à sociedade.

Quanto às responsabilidades atinentes ao ensino do Poder Público, a Constituição Federal instituiu a competência de cada ente federativo em relação à educação escolar, conforme artigo 211 e respectivos parágrafos, cuja transcrição segue:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão **em regime de colaboração seus sistemas de ensino.**

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino **mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;**

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório.**

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

§ 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas.

§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição (grifos nossos).

Destaca-se que os parágrafos quarto, sexto e sétimo do mencionado artigo foram introduzidos pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020, sendo importante registrar que o Custo Aluno Qualidade (CAQ) ainda não foi estabelecido, por falta de regulamentação nacional. O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 235/2019, que cria o Sistema Nacional de Educação, está tramitando para estabelecer parâmetros para que seja pactuado, em regime de colaboração, o Custo Aluno Qualidade (CAQ), considerando as condições adequadas para a oferta de educação com um padrão mínimo de qualidade.

Compreende-se, portanto, que todos os entes políticos têm a obrigação de atuar conjuntamente, em regime de cooperação, na construção do sistema nacional de ensino, visando à universalização da educação escolar obrigatória. Em resumo, para que haja um sistema educativo de qualidade e equitativo, é necessário que os entes federativos trabalhem em conjunto.

No processo de regulamentação da estrutura e do funcionamento do sistema de ensino do país, foi editada a Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que definiu os princípios norteadores da educação nacional, bem como os objetivos a serem atingidos e as competências de cada esfera de governo, além de ter reforçado o caráter federativo da educação brasileira.

Em seu artigo 8º, a LDB estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem organizar os respectivos sistemas de ensino em regime de colaboração. Além disso, o diploma legal enfatiza, nos seus artigos 9º, 10 e 11, a responsabilidade de cada ente da federação nesse processo.

Dentre as incumbências determinadas à União no artigo 9º da LDB, destaca-se o inciso I, o qual determina a elaboração do Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

No que tange aos Estados, por sua vez, o artigo 10 estabelece as seguintes incumbências:

- a) Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;
- b) Definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do Ensino Fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;
- c) Elaborar e executar 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;



d) Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de Educação Superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

e) Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

f) Assegurar o Ensino Fundamental e oferecer, com prioridade, o Ensino Médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no artigo 38 da LDB;

g) Assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual; e

h) Instituir, na forma da lei de que trata o art. 14, Conselhos Escolares e Fóruns dos Conselhos Escolares¹.

Nesse sentido, cumpre destacar que a LDB define, também, os diferentes níveis de ensino, a saber: Educação Básica (formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e Educação Superior.

Além dos níveis de ensino, a referida lei estabelece as seguintes modalidades de educação: Educação de Jovens e Adultos – EJA (destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no Ensino Fundamental e Médio na idade própria), Educação Especial (modalidade de educação escolar para educandos com deficiência) e Educação Profissional.

6.2 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS)

Em setembro de 2015, representantes dos 193 Estados-membros da ONU se reuniram em Nova York e reconheceram que a erradicação da pobreza, em todas as suas formas e dimensões – incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, o que resultou na construção da Agenda 2030.

A Agenda 2030 é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade, que busca fortalecer a paz universal. O plano indica 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro dos limites do planeta. São objetivos e metas claras, para que todos os países adotem de acordo com suas próprias prioridades e atuem no espírito de uma parceria global que oriente as escolhas necessárias para melhorar a vida das pessoas, atualmente e no futuro.

As metas referentes à educação foram definidas no Objetivo 4 dos ODS – ONU², conforme apresentado a seguir:

Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

¹ Incluído pela Lei nº 14.644, de 2023

² <https://www.ipea.gov.br/ods/ods4.html>



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Meta 4.1. Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes;

Meta 4.2. Até 2030, garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que estejam prontos para o ensino primário;

Meta 4.3. Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade;

Meta 4.4. Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo;

Meta 4.5. Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade;

Meta 4.6. Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres, estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática;

Meta 4.7. Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global, e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável;

Meta 4.a. Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros, não violentos, inclusivos e eficazes para todos;

Meta 4.b. Até 2020, substancialmente ampliar globalmente o número de bolsas de estudo disponíveis para os países em desenvolvimento, em particular, os países de menor desenvolvimento relativo, pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países africanos, para o ensino superior, incluindo programas de formação profissional, de tecnologia da informação e da comunicação, programas técnicos, de engenharia e científicos em países desenvolvidos e outros países em desenvolvimento;

Meta 4.c. Até 2030, substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países de menor desenvolvimento relativo e pequenos Estados insulares em desenvolvimento.

Portanto, diante desse cenário, cabe à União, aos Estados e aos Municípios:



- Comprometer-se a fornecer educação inclusiva e equitativa de qualidade em todos os níveis – na primeira infância, no ensino fundamental e nos ensinos superior, técnico e profissional;

- Promover ações para que todas as pessoas, independentemente do sexo, idade, raça, etnia, e pessoas com deficiência, migrantes, povos indígenas, crianças e jovens, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade, tenham acesso a oportunidades de aprendizagem ao longo da vida que os ajudem a adquirir os conhecimentos e habilidades necessários para explorar oportunidades e participar plenamente da sociedade;

- Fazer o possível para proporcionar às crianças e aos jovens um ambiente que propicie a plena realização dos seus direitos e capacidades, ajudando o país a colher dividendos demográficos, inclusive por meio de escolas seguras e de comunidades e famílias coesas.

Para atingir os objetivos de avanços na educação, existe, no âmbito Federal, o **Plano Nacional de Educação (PNE)**, que se constitui em um documento que define compromissos colaborativos entre os entes federativos e diversas instituições. Já no âmbito Estadual, temos o **Plano Estadual de Educação (PEE)**, que apresenta diretrizes, metas e estratégias alinhadas ao PNE.

6.3 Plano Nacional de Educação 2014-2024

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) estabeleceu, no seu artigo 9º, inciso I, a incumbência da União quanto à elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE).

A Emenda Constitucional nº 59/2009, por sua vez, elevou a condição do PNE a um patamar constitucional e estabeleceu a sua atual periodicidade decenal, conforme transcrito a seguir:

Emenda Constitucional nº 59/2009

Art. 4º O caput do art. 214 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido do inciso VI:

"Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

(...)

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto."(NR)

Nesse cenário, o PNE atual foi aprovado por meio da Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com vigência de 10 (dez) anos (2014 a 2024), definindo diretrizes, metas e estratégias para a política educacional.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

As diretrizes do PNE estão elencadas no artigo 2º da referida Lei, nestes termos:

Art. 2º - São diretrizes do PNE:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV – melhoria da qualidade da educação;
- V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX – valorização dos (as) profissionais da educação;
- X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Além disso, no Anexo da Lei Federal nº 13.005/2014 (PNE 2014-2024), foram estabelecidas 20 metas educacionais, que podem ser divididas em quatro grupos, de sorte que:

- 1) O primeiro grupo contém as metas estruturantes para a garantia do direito à educação básica com qualidade, promovendo a garantia da universalização do ensino obrigatório e a ampliação das oportunidades educacionais (metas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9 e 10);
- 2) O segundo grupo diz respeito especificamente à redução das desigualdades e à valorização da diversidade no cenário educacional (metas 4 e 8);
- 3) O terceiro grupo trata da valorização dos profissionais da educação (metas 15, 16, 17 e 18);
- 4) O quarto grupo é referente ao ensino superior (metas 12, 13 e 14).

Além das metas elencadas nos grupos, temos as metas 19 e 20, que tratam do financiamento da educação para o atingimento de todas as demais metas, por meio de uma gestão democrática.

Essas metas para a educação deverão ser cumpridas no prazo de vigência do PNE 2014-2024 (10 anos), desde que não haja prazo inferior definido para metas e estratégias específicas.

Registra-se, ainda, que a Lei Federal nº 13.005/2014 (PNE 2014-2024), em seu artigo 7º, § 1º, e no artigo 8º, a seguir dispostos, trata, respectivamente, da responsabilidade educacional de cada ente federativo, os quais devem atuar em regime de colaboração para a adoção de medidas governamentais com vistas ao alcance das metas e à implementação das estratégias definidas no PNE, cabendo a cada ente político, também, a elaboração dos respectivos Planos Estaduais e Municipais de Educação:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Art. 7º *Omissis*.

§ 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

(...)

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

Nesse contexto, o Ministério da Educação (MEC) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (Inep) selecionaram um conjunto de indicadores para o monitoramento do PNE 2014–2024, a partir das informações de diversas fontes oficiais. Esses indicadores foram inicialmente publicados no documento intitulado Plano Nacional de Educação PNE 2014–2024: Linha de Base (Inep, 2015), que apresenta análises descritivas das séries históricas e de agregações dos indicadores. As fichas técnicas de cada indicador também estão disponíveis nessa publicação, apresentando as fórmulas de cálculo, abrangência, fonte, série histórica e observações sobre cada um, conforme pode ser verificado no portal eletrônico do MEC³.

Além da Linha de Base, os indicadores utilizados nos mapas foram atualizados de acordo com o Relatório do Primeiro Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE – Biênio 2014–2016, que se encontra disponível no portal do Inep.

Os relatórios referentes aos 2º, 3º e 4º ciclos de monitoramento das metas do PNE – 2018, 2020 e 2022, também se encontram disponíveis no portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)⁴.

6.4 Plano Estadual de Educação – PEE

No Estado de Pernambuco, o Plano Estadual de Educação (PEE) foi aprovado pela Lei Estadual nº 15.533, de 23 de junho de 2015, com vigência de 10 anos (2015 a 2025), com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal e no artigo 8º da Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (PNE 2014–2024).

O PEE apresenta propostas educacionais para o atendimento escolar da população em diversos níveis, etapas e modalidades do ensino, assim como para a melhoria da qualidade da educação. Em seu teor, o texto do PEE apresenta diretrizes, metas e estratégias alinhadas ao Plano Nacional de Educação (PNE), expressando um

³ <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>

⁴ 2º Edição -

https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_segundo_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_pne_2018_2_edicao.pdf

3º Edição -

https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_terceiro_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf

4º Edição -

https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf



compromisso político de Estado que transcende os governos, promove mudanças nas políticas educacionais geradoras de avanços no processo educacional e abrange um conjunto de medidas voltadas para a melhoria da qualidade da educação.

A Lei Estadual nº 15.533/2015 (PEE) foi dividida em 20 metas que estabelecem, para os próximos dez anos, a melhoria na qualidade do ensino público estadual, além da universalização da educação infantil e do ensino fundamental, bem como metas para a oferta de educação em tempo integral, educação básica e Educação de Jovens e Adultos (EJA). Além disso, a ampliação de matrículas no ensino profissional técnico e a implantação de uma política integrada para a formação e valorização dos profissionais de educação também constam como diretrizes do PEE.

6.4.1 Compatibilidade do Plano Estadual de Educação com a Lei Orçamentária Anual de 2022

Com a finalidade de verificar se estão sendo consignadas dotações orçamentárias que permitam executar as metas e estratégias estabelecidas no Plano Estadual de Educação de Pernambuco (PEE), foi realizada análise, por amostragem, das finalidades e dos objetivos dos programas e das ações definidos na Lei Orçamentária Anual de 2022, para a Secretaria Estadual de Educação e Esportes, com o intuito de identificar a compatibilidade destes com as metas constantes do plano.

Mediante o Ofício TCE/GFPE/e-TCEPE nº 157233/2023 (doc. 31), foi solicitada a demonstração da compatibilidade entre os programas/ações das peças orçamentárias e as metas do Plano de Educação, o que foi respondido pela Secretaria de Educação e Esportes (doc. 220). A partir dessa resposta, identificou-se compatibilidade entre a peça orçamentária de 2022 e as metas definidas no PEE. A título exemplificativo, são demonstrados a seguir alguns dos mapeamentos entre Programas/Ações/Subações e a Meta 7 do PEE, conforme informado pelo Estado de Pernambuco (doc. 220).

Meta do PEE: 7 - Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias estaduais para o IDEB: 5,5 nos anos iniciais; 4,7 nos anos finais; e 4,9 no ensino médio.	
Programas constantes da LOA que o estado informa contemplar dotações destinadas ao atingimento da Meta 7 do PEE.	
Programas	Ações
0438 – Apoio Gerencial e Tecnológico às Ações da Secretaria de Educação e Esportes.	1136 – Contribuições Patronais da Secretaria de Educação e Esportes ao FUNAFIN Subações: 0000 – OUTRAS MEDIDAS
1032 – Melhoria da Qualidade da Educação Básica da Rede Pública	1932 – Promoção da Cultura e do Esporte como Ferramentas de Apoio Didático Pedagógico na Rede Estadual de Ensino Subações: 0000 – OUTRAS MEDIDAS



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

	4051 – Melhoria do Desempenho do Ensino Fundamental Subações: 0365 – <i>Realização de avaliação externa (SAEPE) com os alunos do ensino fundamental; 0664 – Certificação dos alunos do ensino fundamental atendidos pelo Programa Travessia; 1688 – Capacitação dos profissionais para Melhoria do desempenho do Ensino Fundamental.</i>
0918 – Ampliação do Acesso e Operacionalização da Educação Profissional.	2277 – Operacionalização da Rede de Educação Profissional Subações: A343 – <i>Prestação de serviços de limpeza e conservação nas escolas da educação profissional.</i>
0403 – Promoção de Intercâmbio Educacional na Rede Estadual de Educação – Programa Ganhe o Mundo.	2281 – Promover o Intercâmbio Internacional e a Capacitação de Alunos em Língua Estrangeira Subações: A365 – <i>Programa Ganhe o Mundo - Realização de cursos intensivos de línguas nas escolas da rede estadual; A780 – Programa Ganhe o Mundo – Intercâmbio de alunos em outros países.</i>
1027 – Melhoria da Gestão da Rede Escolar.	2377 – Operacionalização do Acesso à Rede Digital Corporativa de Governo da Secretaria de Educação e Esportes – Ensino Regular. Subações: 0000 – OUTRAS MEDIDAS 3322 – Operacionalização da Gestão Escolar Subações: 0000 – OUTRAS MEDIDAS; A140 – Fornecimento de transporte escolar; A142 – Prestação de serviços de limpeza e conservação nas escolas; A148 – Prestação de serviços de segurança pessoal e patrimonial nas escolas; A218 – Despesas com serviços de portaria das escolas. 3327 – Implantação do Padrão Tecnológico na Rede Escolar Subações: 0000 – OUTRAS MEDIDAS 4072 – Ampliação do Suporte à Atividade Educacional Subações: A277 – <i>Execução do Programa Professor Conectado – Educação Regular.</i>
0402 – Ampliação do Acesso e Operacionalização da Educação Integral e Semi-integral.	4325 – Operacionalização da Rede de Educação Integral e Semi-Integral Subações: A429 – <i>Execução do Programa de Monitoria PE para as escolas integrais e semi-integrais.</i>

Fontes: Estrutura Programática da SEE (doc. 220), LOA 2022 e Plano Estadual de Educação de Pernambuco.

Observa-se, assim, que os programas e ações relacionados na tabela anterior, constantes na Lei Orçamentária Anual de 2022, estão relacionados, direta ou indiretamente, com o atingimento da Meta 7 do Plano Estadual de Educação, que consiste em fomentar a qualidade da educação básica no Estado de Pernambuco.

Outro ponto a destacar é a grande quantidade, na Lei Orçamentária Anual de 2022, de programas e ações que não possuem subações definidas, denominadas de



“outras medidas⁵”, dificultando, dessa forma, verificações mais detalhadas a respeito de quais medidas, de fato, estão sendo implementadas para o efetivo alcance das metas estabelecidas.

6.5 Lei de responsabilidade educacional do Estado de Pernambuco e Pacto pela Educação

O Estado de Pernambuco editou, em 05 de julho de 2007, a Lei Estadual nº 13.273, alterada em 03 de abril de 2020 pela Lei Estadual nº 16.853, que estabelece normas relativas à Lei de Responsabilidade Educacional do Estado de Pernambuco e cujo artigo 1º assim dispõe:

Art. 1º O Secretário de Educação enviará, até o décimo quinto dia do mês de novembro de cada ano, à Comissão de Educação e Cultura da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, relatório contendo uma série histórica dos indicadores educacionais referentes aos últimos quatro anos.

Os indicadores educacionais a serem utilizados, por sua vez, estão descritos no artigo 2º da referida Lei, dentre os quais podem ser citados:

- a) Alfabetização: Taxa de analfabetismo da população com faixa etária acima de 15 (quinze) anos;
- b) Matrícula e abandono escolar;
- c) Taxa de distorção idade-série dos alunos do ensino fundamental e médio;
- d) Número total de professores; percentual de professores em contrato temporário;
- e) Percentual de professores com pós-graduação, com mestrado e com doutorado;
- f) Remuneração média dos professores por grau de qualificação;
- g) Rendimento Escolar (Índice de Aprovação/Reprovação);
- h) Número total de escolas da Rede pública de Ensino do Estado, dentre outros.

Por meio do Ofício TCE/GFPE/e-TCEPE nº 157233/2023, foi solicitada ao Estado a apresentação do relatório mencionado no art. 1º da Lei Estadual nº 13.273/2007, relativamente ao exercício de 2022. Em sua resposta, a administração estadual enviou o relatório de 2021 (doc. 210), considerando que o documento do ano de 2022 ainda não havia sido divulgado, uma vez que, conforme consta do próprio art. 1º da Lei Estadual nº 13.273/2007, o prazo final para o seu envio à Assembleia Legislativa seria o quinto dia útil do mês de novembro de 2023.

Já com relação ao Pacto pela Educação, tem-se que este foi implantado em 2011, a partir das necessidades identificadas pelo Governo na área de educação.

A formalização do Pacto pela Educação ocorreu com a publicação do Decreto Estadual nº 39.336/2013, por meio do qual foram instituídas diretrizes para os Programas de Gestão por Resultado com geração de valor público.

⁵ As subações estão definidas no PPA 2020 – 2023.



O Pacto pela Educação está atualmente previsto no Plano Plurianual 2020-2023 como um dos objetivos estratégicos da dimensão social do plano, consistindo numa política que objetiva a melhoria da qualidade da educação para todos e com equidade, abrangendo todas as escolas estaduais do ensino fundamental (anos finais) e ensino médio, por meio do acompanhamento dos seus resultados por meio de indicadores (Ideb, taxas de aprovação, abandono e distorção idade-série).

Dentre as linhas de atuação estabelecidas no Pacto pela Educação, estão a transparência das informações; a valorização e capacitação inicial e continuada dos profissionais da educação; o reconhecimento do mérito, desempenho, monitoramento e avaliação dos processos e resultados e o fortalecimento das parcerias com os municípios.

6.6 Indicadores educacionais

Os indicadores educacionais permitem o acompanhamento, o controle e a avaliação da qualidade do ensino. Eles são construídos para atribuir um valor estatístico à qualidade do ensino de escolas e redes educacionais, atendo-se não somente ao desempenho dos respectivos alunos, mas também ao contexto econômico e social em que estão inseridas as unidades educacionais.

Os indicadores são úteis, principalmente, para o monitoramento dos sistemas educacionais, a partir do acompanhamento do acesso, da permanência e da aprendizagem dos alunos, o que contribui para a criação de políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade da educação e dos serviços educacionais oferecidos à sociedade.

Nesta análise, são explanados, pela sua relevância, os seguintes indicadores:

- a) Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb;
- b) Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco – Idepe;
- c) Taxas de Rendimento (aprovação, reprovação e abandono); e
- d) Taxa de Distorção Idade-Série.

Foram utilizados os dados oficiais mais recentes disponibilizados no sítio eletrônico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC) e que tem como missão promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro, com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional.

6.6.1 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb

O Ministério da Educação, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), criou, em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), um indicador de qualidade educacional



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

que combina informações de desempenho obtidas a partir de exames padronizados⁶ com informações sobre o rendimento escolar.

O Ideb foi criado para aferir o desempenho dos estudantes, uma vez que congrega dados da aprovação e da média obtida pelos educandos nas disciplinas de língua portuguesa e matemática. Trata-se de um indicador mensurado bienalmente, cuja escala varia de 0 (zero) a 10 (dez) e que estabelece, também, metas para a melhoria do ensino.

Os dados relativos à aprovação escolar são baseados na taxa de aprovação dos alunos por etapa de ensino, obtida por meio do censo escolar. Já as médias de desempenho são obtidas a partir de avaliações realizadas pelo Inep (o Saeb e a Prova Brasil).

O Ideb proporciona um parâmetro comparativo de diferentes instâncias (p. ex., rede de ensino, Unidade da Federação, série/ano) em relação à média nacional, e visa ao equilíbrio entre a aprendizagem e o fluxo escolar, permitindo um diagnóstico atualizado da situação educacional e a projeção de metas que têm por objetivo promover a elevação dos índices de qualidade.

A série histórica de resultados do Ideb se inicia em 2005, a partir de onde foram estabelecidas metas bienais de qualidade a serem atingidas não apenas pelo país, mas também por escolas, municípios e Unidades da Federação. A lógica é a de que cada escola evolua de forma a contribuir, em conjunto, para que o Brasil atinja o patamar educacional da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em termos numéricos, isso significa progredir da média nacional 3,8, registrada em 2005, na primeira fase do ensino fundamental, para um Ideb igual a 6,0 em 2022.

Em face da frequência bienal do Ideb, não houve a divulgação de resultados relativos ao exercício de 2022, uma vez que a apuração mais recente foi realizada no ano de 2021, de modo que a próxima mensuração ocorrerá no ano de 2023, com divulgação em 2024.

A título informativo, o quadro a seguir apresenta o resultado do Ideb apurado no ano de **2021** em relação à rede pública estadual de ensino de Pernambuco.

Etapa	Ideb de Pernambuco	Posição no ranking nacional
Ensino Fundamental – 5º ano	5,3	9º
Ensino Fundamental – 9º ano	4,8	5º
Ensino Médio – 3ª série	4,4	3º

Fonte: Relatório de Contas do Governador de 2021.

⁶ Prova Brasil para os municípios e o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, para as unidades da federação e para todo o país.



6.6.2 Análise do desempenho de Pernambuco no Saeb

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) realiza diversas avaliações com o fim de verificar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro. Nesse contexto, o Inep adota, periodicamente, um processo de avaliação em larga escala chamado de Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o qual utiliza os mesmos instrumentos da Prova Brasil e é aplicado com a mesma periodicidade, incluindo, porém, a avaliação do desempenho de alunos do último ano do ensino médio.

A partir da aplicação de testes e questionários, o Saeb disponibiliza evidências que permitem que os diversos níveis governamentais possam avaliar sua qualidade de educação, tendo em vista a possibilidade de visualização dos níveis de aprendizagem apresentados pelos seus respectivos alunos.

Os resultados de aprendizagem apurados no Saeb, juntamente com as taxas de aprovação, reprovação e abandono, apuradas no Censo Escolar, compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Em função da frequência bienal do Saeb, não houve a divulgação de resultados relativos ao exercício de 2022, pois a avaliação mais recente foi realizada no ano de 2021, de modo que a próxima mensuração ocorrerá no ano de 2023, com divulgação em 2024.

Nesse contexto, a título informativo, aponta-se o desempenho obtido pelos alunos da última série do ensino médio das escolas públicas de Pernambuco na avaliação realizada em **2021**, cuja análise aprofundada pode ser encontrada no Relatório de Contas do Governador daquele exercício.

Saeb 2021 – Percentual de alunos classificados em cada nível de desempenho nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática

Desempenho	Língua Portuguesa	Matemática
Adequado	0,83%	1,89%
Básico	32,24%	25,48%
Insuficiente	66,93%	72,67%

Fonte: Relatório de Contas do Governador de 2021.

6.6.3 Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco – Idepe

O Estado de Pernambuco desenvolveu um indicador próprio para aferir a qualidade da educação pública: o Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (Idepe), o qual permite medir anualmente a qualidade do ensino estadual e municipal, com diagnóstico e avaliação da evolução de cada escola, ano a ano.

O cálculo do Idepe acompanha os procedimentos estabelecidos pelo Ministério da Educação para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), e



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes de Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

considera, a exemplo do Ideb, dois critérios complementares: o fluxo escolar e o desempenho nos exames anuais do Saepe em língua portuguesa e matemática dos alunos do 5º ano (anos iniciais) e 9º ano (anos finais) do Ensino Fundamental, bem como da 3ª série do Ensino Médio.

De acordo com a Secretaria de Educação e Esportes, devido à pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), não foi realizada a prova do Saepe no ano de 2020, o que impossibilitou o cálculo os resultados do Idepe relativos a este exercício.

Diante desse cenário, o quadro a seguir demonstra, a título informativo, os valores do Idepe apurados no período de 2015 a 2022.

Evolução do Idepe no período de 2015 a 2022							
Níveis de Ensino	2015	2016	2017	2018	2019	2021	2022
Ensino Fundamental - Anos Iniciais	4,7	4,8	5,5	5,4	5,5	5,1	5,3
Ensino Fundamental - Anos Finais	3,9	4,2	5,4	4,7	4,5	4,6	4,6
Ensino Médio	3,9	4,1	4,5	4,7	4,7	4,1	4,4

Fonte: Relatórios de Contas do Governador anteriores e Secretaria de Educação e Esportes (doc. 276).

Percebe-se, assim, que houve, entre os anos de 2021 e 2022, um incremento nas notas Idepe dos anos iniciais do ensino fundamental e do ensino médio, enquanto que, nos anos finais do fundamental, ocorreu manutenção do mesmo valor. Além disso, o quadro ilustra que, no ano de 2017, foram obtidas as melhores notas para todas as etapas de ensino nos últimos anos.

Os quadros a seguir informam, por seu turno, as três maiores notas do Idepe 2022, por Gerência Regional de Educação da rede estadual de ensino (GRE), para o 5º ano do Ensino Fundamental, 9º ano do Ensino Fundamental e para o 3º ano do Ensino Médio.

GRE	Idepe 2022 – 5º ano EF
Recife Norte	6,58
Sertão do Moxotó Ipanema (Arcoverde)	6,06
Metropolitana Norte	5,03

GRE	Idepe 2022 – 9º ano EF
Vale do Capibaribe (Limoeiro)	5,60
Sertão do Alto Pajeú (Afogados da Ingazeira)	5,57
Agreste Meridional (Garanhuns)	5,14

GRE	Idepe 2022 – 3º ano EM
Vale do Capibaribe (Limoeiro)	5,35
Sertão do Alto Pajeú (Afogados da Ingazeira)	4,96
Sertão Central (Salgueiro)	4,91

Fonte: Relatório Idepe 2022 – GRE (doc. 278).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Por sua vez, os quadros adiante apresentam as três maiores notas do Idepe 2022, por escola da rede estadual de ensino (escolas regulares), para o 5º ano do Ensino Fundamental, 9º ano do Ensino Fundamental e para o 3º ano do Ensino Médio.

Escola	Município	Idepe 2022 – 5º ano EF
Escola Apolônio Alves da Silva	Ibimirim	6,06
EREM Arquipélago Fernando de Noronha	Fernando de Noronha	5,39
Escola Walfrido Advíncula	Paulista	5,03

Escola	Município	Idepe 2022 – 9º ano EF
Escola Tomé Francisco da Silva	Quixaba	7,36
EREF Inocêncio Correia Lima	Ibimirim	7,04
EREF Sérgio Magalhães	Tacaratu	6,51

Escola	Município	Idepe 2022 – 3º ano EM
EREF Joel Pedro da Silva	Inajá	7,06
Escola Professor Antônio Pedro de Aguiar	Orobó	7,01
EREM João Rodrigues Leite	Carnaubeira da Penha	6,78

Fonte: Relatórios do Idepe 2022 (doc. 277).

6.6.4 Taxas de Rendimento Escolar

As taxas de rendimento escolar são indicadores que avaliam os estudantes quanto ao preenchimento dos requisitos de aproveitamento e frequência ao final de um ano letivo.

As taxas de rendimento escolar são calculadas com base nas informações de rendimento e movimento dos alunos (aprovação, reprovação e abandono) coletadas na segunda etapa do Censo Escolar. A soma dessas taxas, ao final do ano letivo, corresponde a 100% das matrículas consideradas para o cálculo.

A seguir serão demonstradas as taxas de aprovação, reprovação e abandono das redes públicas estaduais das Unidades da Federação em 2022, com destaque para as taxas calculadas em relação ao ensino público estadual de Pernambuco.

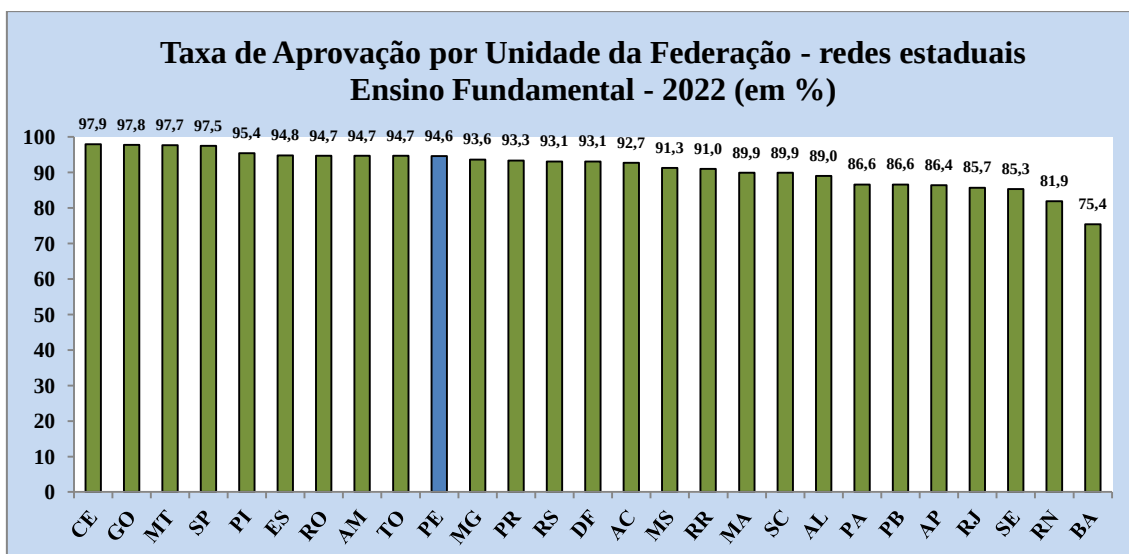
a) Taxa de Aprovação

A taxa de aprovação mede a proporção de alunos aprovados em relação ao total de alunos matriculados em determinada série de determinado ano.

Nesse sentido, os gráficos a seguir fazem um comparativo entre as taxas de aprovação das redes estaduais das Unidades da Federação, no ano de 2022, para o Ensino Fundamental e Ensino Médio.



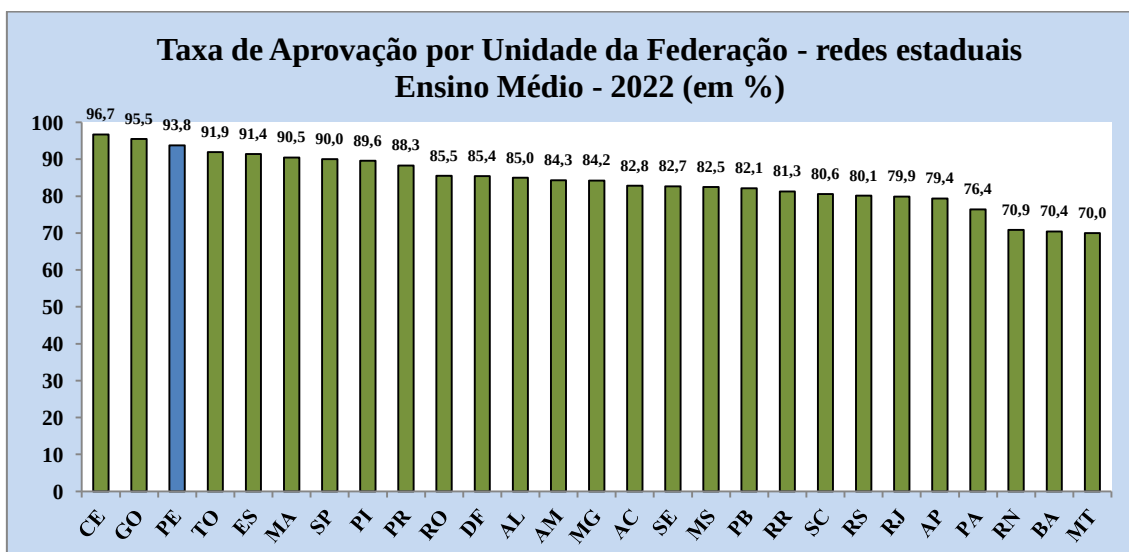
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Fonte: MEC/Inep.

Do gráfico anterior, observa-se que a taxa de aprovação no Ensino Fundamental do Estado de Pernambuco (94,6%), no ano de 2022, ao contrário do anterior, foi superior à maioria dos estados, situando-se na 10ª posição do total de 27 Unidades da Federação.

Registra-se que a taxa de aprovação do estado em 2022, para o Ensino Fundamental, foi menor do que a do ano anterior (94,7%), porém superior à média nacional (93,8%) e a da região Nordeste (86,7%), considerando em ambos os casos a apuração referente à rede estadual.



Fonte: MEC/Inep.

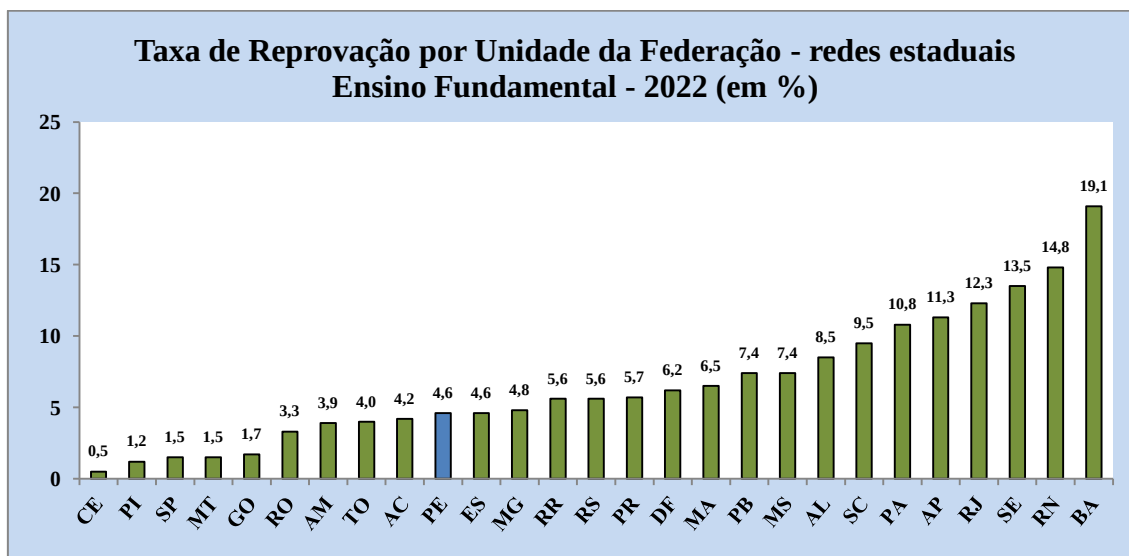


A partir do gráfico anterior, percebe-se que, com relação ao Ensino Médio, a taxa de aprovação do Estado de Pernambuco atingiu 93,8%, em 2022, sendo a terceira maior, quando comparada com outras Unidades da Federação. Além disso, houve manutenção em relação ao ano anterior, bem como ficou superior à média da rede estadual da região Nordeste (84,4%) e à média da rede estadual nacional (85%).

b) Taxa de Reprovação

A taxa de reprovação mensura a proporção de alunos reprovados em relação ao total de alunos matriculados em determinado ano. Registra-se que se considera reprovado o aluno que não atendeu os requisitos mínimos para aprovação, por causa diversa do abandono escolar.

Nesse sentido, os gráficos a seguir apresentam um comparativo entre as taxas de reprovação das redes estaduais das Unidades da Federação, em 2022, para o Ensino Fundamental e Ensino Médio.

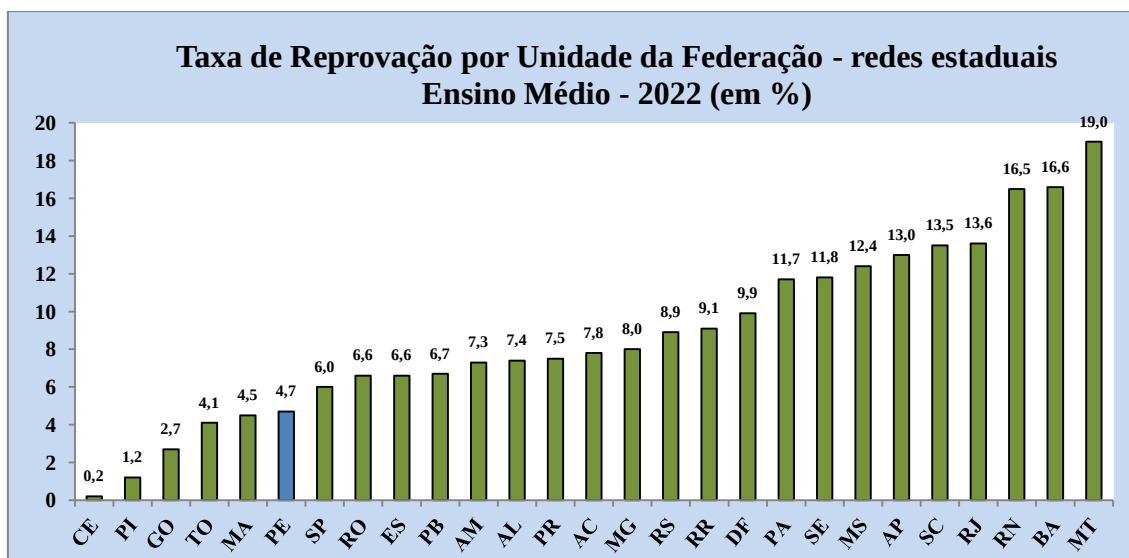


Fonte: MEC/Inep.

De acordo com o gráfico acima, a taxa de reprovação no Ensino Fundamental do Estado de Pernambuco, em 2022, foi de 4,6%, o que denota um acréscimo em relação à taxa do ano anterior (4,4%). Comparando com as demais Unidades da Federação, Pernambuco apresentou a 10ª menor Taxa de Reprovação, sendo que os estados da Bahia (19,1%), Rio Grande do Norte (14,8%) e Sergipe (13,5%) apresentaram as maiores Taxas de Reprovação em 2022. Conforme dados do MEC/Inep, a taxa de reprovação dos alunos da rede estadual pública de Pernambuco, para o Ensino Fundamental, foi inferior tanto a da média da rede estadual da Região Nordeste (10,3%) como a da rede estadual do Brasil (4,9%).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Fonte: MEC/Inep.

Conforme se verifica no gráfico acima, quanto ao Ensino Médio, a taxa de reprovação do Estado de Pernambuco, em 2022, foi de 4,7%, o que representa um acréscimo em relação à do ano anterior (4,6%). Comparando-se com as demais Unidades da Federação, tem-se que a referida taxa foi a sexta menor, sendo inferior à taxa média da rede estadual da Região Nordeste (8,1%) e à da rede estadual do Brasil (8,4%).

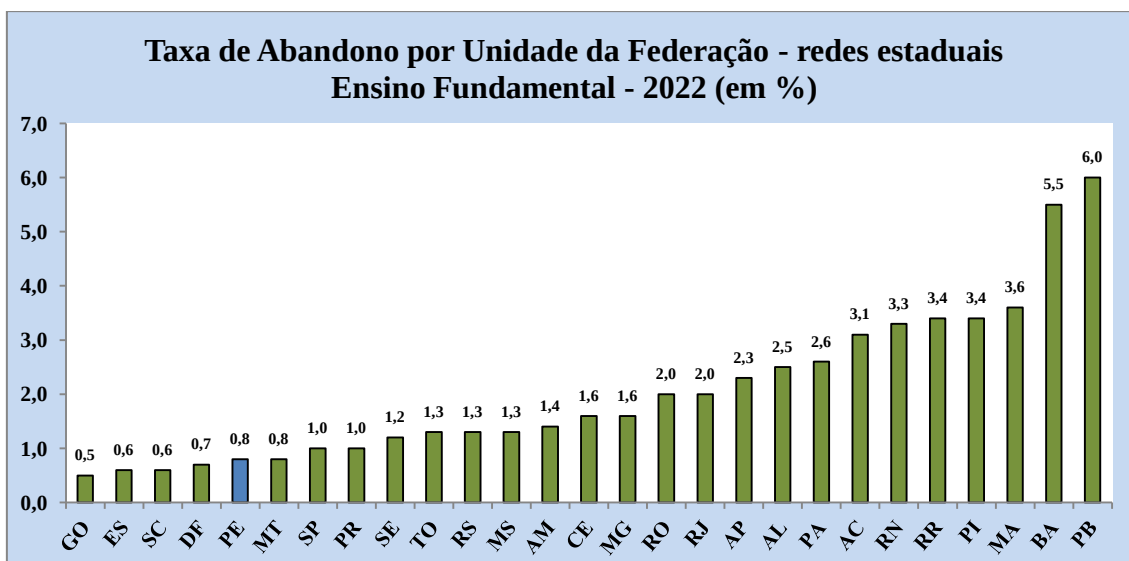
c) Taxa de Abandono

A taxa de abandono mede a proporção de alunos que abandonaram a escola em relação ao total de alunos matriculados em determinado ano.

Nesse sentido, os gráficos a seguir fazem um comparativo entre as taxas de abandono das redes estaduais das Unidades da Federação, em 2022, para o Ensino Fundamental e Ensino Médio.

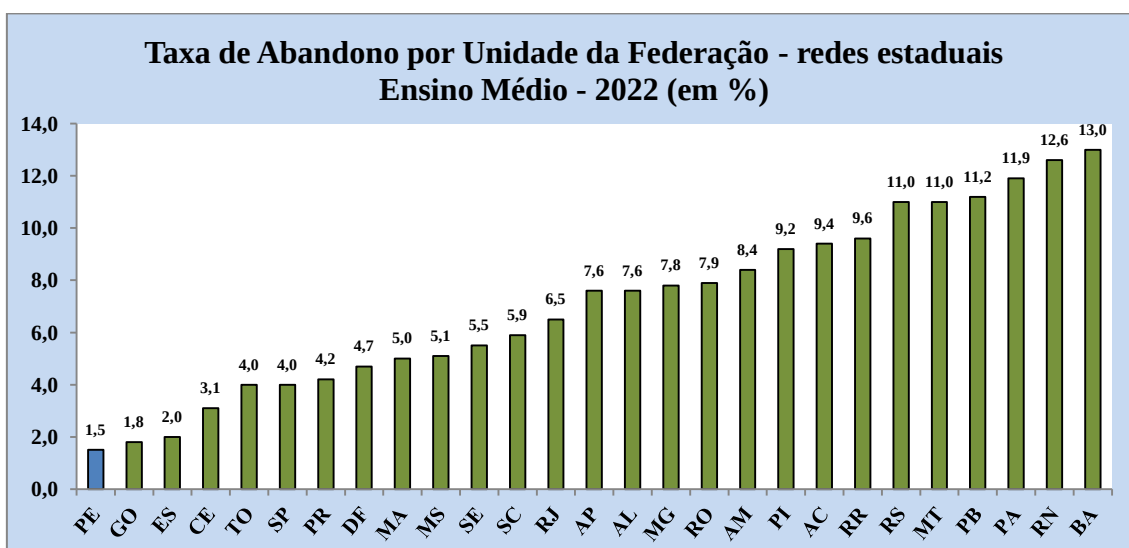


ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Fonte: MEC/Inep.

Do gráfico acima, verifica-se que a taxa de abandono no Ensino Fundamental do Estado de Pernambuco, em 2022, foi de 0,8%, o que denota um decréscimo em relação à do ano anterior (0,9%). Comparando-se com a das demais Unidades da Federação, tem-se que a referida taxa foi a quinta menor. Além disso, vislumbra-se que a taxa de abandono da rede estadual de Pernambuco, para esse nível do ensino, foi inferior tanto à média da Região Nordeste (3,0%) quanto à média nacional (1,3%).



Fonte: MEC/Inep.

Já a taxa de abandono do Ensino Médio do Estado de Pernambuco em 2022 foi de 1,5% de acordo com o gráfico anterior – a menor comparada com as das outras



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Unidades da Federação. Registra-se que a taxa de abandono de 2022, para esta etapa do ensino, foi inferior à do ano anterior (1,6%), à média da rede estadual da Região Nordeste (7,5%) e à da rede estadual nacional (6,6%).

O quadro a seguir consolida a evolução das taxas de aprovação, reprovação e abandono da rede estadual do Estado de Pernambuco, no período de 2018 a 2022, tanto para o Ensino Médio quanto para o Ensino Fundamental.

Evolução das Taxas de Rendimento – Pernambuco – 2018 a 2022 (Rede Estadual)						
Ano	Taxas de Aprovação (%)		Taxas de Reprovação (%)		Taxas de Abandono (%)	
	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Fundamental	Ensino Médio
2018	93,5	94,0	5,7	4,8	0,8	1,2
2019	93,2	96,9	6,0	4,9	0,8	1,5
2020	99,8	99,3	0,1	0,5	0,1	0,2
2021	94,7	93,8	4,4	4,6	0,9	1,6
2022	94,6	93,8	4,6	4,7	0,8	1,5

Fonte: MEC/Inep.

Em comparação ao ano de 2021, percebe-se que no ano de 2022 houve uma estabilização nos indicadores de rendimento. Já em cotejo aos exercícios de 2018 e 2019, o ano de 2022 apresentou uma redução nas taxas de reprovação.

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.

6.6.5 Taxa de Distorção Idade-Série

Outro indicador educacional relevante é a taxa de distorção idade-série, que expressa o percentual de alunos, em cada série, com idade superior à esperada para aquele período, informando a proporção desses alunos em relação ao total de matriculados.

Na rede pública estadual de Pernambuco, as taxas de distorção idade-série continuam em queda. Em 2022, essa taxa, para o Ensino Fundamental, foi de 22,7% – inferior à de 2021, que apresentou um percentual de 23,3%. Já para o Ensino Médio, a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

taxa de distorção idade-série do estado foi de 21,8%, apresentando igualmente um decréscimo em relação à verificada em 2021 (23,3%).

Os quadros adiante mostram a evolução da taxa de distorção idade-série das redes estaduais do Ensino Fundamental Total (Anos Iniciais e Anos Finais) e do Ensino Médio para o Brasil, a Região Nordeste e Pernambuco no período de 2018 a 2022.

Evolução da Taxa de Distorção Idade-Série – Ensino Fundamental Total Rede Estadual 2018-2022			
Ano	Brasil (%)	Nordeste (%)	Pernambuco (%)
2018	19,6	37,1	28,6
2019	18,4	34,9	26,9
2020	18,0	33,3	26,1
2021	15,9	30,2	23,3
2022	14,2	26,9	22,7

Fonte: MEC/Inep.

Evolução da Taxa de Distorção Idade-Série – Ensino Médio Rede Estadual 2018-2022			
Ano	Brasil (%)	Nordeste (%)	Pernambuco (%)
2018	31,5	38,6	27,6
2019	29,3	36,2	25,6
2020	29,3	35,3	25,9
2021	28,0	35,6	23,3
2022	24,4	30,5	21,8

Fonte: MEC/Inep.

Com base no primeiro quadro, percebe-se que, em 2022, a Taxa de Distorção Idade-Série para o Ensino Fundamental de Pernambuco (22,7%) ficou inferior à taxa da região Nordeste (26,9%) e superior à taxa nacional (14,2%).

A partir do segundo quadro, por sua vez, observa-se que, no ano de 2022, Pernambuco apresentou uma Taxa de Distorção Idade-Série para o Ensino Médio de 21,8%, o que denota uma taxa menor que a do Brasil (24,4%) e a da região Nordeste (30,5%).

6.7 Planejamento governamental para a área de educação

O planejamento governamental do Estado de Pernambuco para a área de educação está consolidado no Plano Plurianual referente ao quadriênio 2020-2023 (Lei Estadual nº 16.770/2019 – PPA 2020-2023).

No PPA 2020-2023, consta, como objetivo estratégico para a área de educação, o Pacto pela Educação, que estabelece, como uma de suas diretrizes, a necessidade de “assegurar a educação pública de qualidade, com ênfase no regime



integral, em todos os níveis, garantindo a equidade da rede escolar, com foco na atuação conjunta com os municípios”.

O Pacto pela Educação engloba diversos programas voltados à educação, os quais estão distribuídos em órgãos da estrutura administrativa do estado responsáveis pela execução das respectivas ações.

Com a finalidade de manter o Plano Plurianual permanentemente atualizado e compatível com os cenários social, econômico, político e financeiro do estado – mantendo-se o referencial das diretrizes e dos objetivos estratégicos –, foi realizada a revisão do PPA 2020-2023 para o exercício de 2022, por meio da Lei Estadual nº 17.549/2021. Tal revisão visa a garantir uma maior integração dos instrumentos de planejamento e orçamento, de forma que a Lei Orçamentária Anual (LOA), instrumento de curto prazo, não se afaste do planejamento de médio prazo no decorrer do período de vigência do PPA 2020-2023.

Na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2022, por sua vez, as ações voltadas para a área de educação estão distribuídas entre diversas unidades orçamentárias, concentrando-se os programas relacionados à Educação Básica na Secretaria de Educação e Esportes e os relativos ao Ensino Superior na Universidade de Pernambuco – UPE.

Nesse contexto, a LOA 2022 fixou, como dotação inicial para a função 12 – Educação, o valor de R\$ 4.709.222.600,00, sendo R\$ 4.697.515.200 provenientes de recursos do Tesouro e R\$ 11.707.400,00 de Outras Fontes. Importa ressaltar que, em decorrência de alterações orçamentárias (edição de créditos adicionais e anulações de créditos), a dotação atualizada chegou a um total autorizado líquido de R\$ 7.030.356.291,89, conforme dados extraídos do sistema e-Fisco. Além disso, registra-se que, no exercício de 2022, de acordo com o sistema e-Fisco, foram empenhadas despesas na função 12 (Educação) num total de R\$ 6.774.016.352,57, tendo havido a liquidação despesas no valor de R\$ 6.774.016.352,57 e inscrição, para o exercício seguinte, de Restos a Pagar Processados no valor de R\$ 252.846.851,40.

6.8 Financiamento estadual da educação

6.8.1 Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE

O SIOPE consiste em um sistema de acesso público via *internet*, operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que coleta, processa e dissemina dados relativos aos orçamentos e investimentos públicos em educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

De acordo com o sítio eletrônico do FNDE⁷, o SIOPE possui as seguintes características:

⁷ https://www.fnde.gov.br/siope/o_que_e.jsp



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

- a) Inserção e atualização permanente de dados da União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios;
- b) Caráter declaratório;
- c) Processos informatizados de declaração, armazenamento, disponibilização e extração dos dados;
- d) Publicidade das informações declaradas e dos indicadores calculados;
- e) Realização de cálculo automático dos percentuais mínimos aplicados em manutenção e desenvolvimento de ensino de acordo com a metodologia adotada; e
- f) Correspondência entre as informações declaradas na base de dados com os demonstrativos contábeis publicados pelos entes da federação.

Conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais, 12ª edição (página 295), a obrigatoriedade do envio de dados ao SIOPE deriva de normativo do Ministério da Educação, devendo tais transmissões serem efetuadas até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, conforme transcrito a seguir:

Ressalta-se que a Portaria nº 844, de 8 de julho de 2008, alterada pela Portaria nº 768, de 4 de agosto de 2015, ambas do MEC, determina o preenchimento – no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios – das informações relativas à MDE nos formulários do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE, condição indispensável para a realização de transferências voluntárias pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Assim sendo, **até trinta dias após o encerramento de cada bimestre do exercício de referência, as informações necessárias à elaboração do demonstrativo deverão ser enviadas ao SIOPE** (grifos nossos).

Destaca-se ainda que, de acordo com o art. 10, § 2º, da Resolução TC nº 20/2015, o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) será considerado enviado a este TCE-PE quando as informações estiverem alimentadas no SIOPE ou em outros sistemas que vierem a substituí-lo.

De acordo com o sítio eletrônico do FNDE, as datas das transmissões efetuadas pelo Estado de Pernambuco para o SIOPE quanto aos dados referentes ao exercício de 2022 foram as seguintes:

Período de referência	Data de transmissão das informações para o SIOPE
1º Bimestre de 2022	23/08/2022
2º Bimestre de 2022	30/08/2022
3º Bimestre de 2022	19/09/2022
4º Bimestre de 2022	03/11/2022
5º Bimestre de 2022	30/12/2022
Anual	06/07/2023

Fonte: sítio eletrônico do FNDE.



A partir das informações indicadas na tabela anterior, observam-se atrasos, por parte do Estado de Pernambuco, quanto à transmissão via SIOPE dos dados referentes à educação do exercício de 2022, uma vez que o prazo para o envio dessas informações é de 30 dias após o encerramento de cada bimestre.

Nesse cenário, tomando-se como exemplo o envio das informações referentes ao 1º bimestre de 2022, percebe-se que o Estado de Pernambuco transmitiu os respectivos dados em 23/08/2022 – ou seja, cerca de 05 meses após o prazo legal (30/03/2022), de maneira que atrasos de ordem similar foram identificados com relação às transmissões referentes aos demais bimestres do exercício de 2022, inclusive a transmissão dos dados anuais, efetuada em 06/07/2023, e que deveria ter sido realizada até 30/01/2023.

É importante destacar que atrasos dessa natureza também haviam sido identificados nos exercícios de 2019, 2020 e 2021. As justificativas apresentadas pelo Governo em relação a esses casos recorrentes de intempestividade têm sido, em resumo: a inserção manual das informações no SIOPE (o que tornaria o processo demorado e suscetível a erros de digitação); a alegada exiguidade dos prazos para o envio das informações; e as críticas efetuadas pelo sistema às informações enviadas, especialmente no que diz respeito aos dados anuais.

De acordo com a Defesa apresentada no âmbito do Processo de Contas referente ao exercício de 2021, o Governo do Estado iniciou, em 2021 e 2022, “tratativas no intuito de viabilizar uma solução para otimizar o preenchimento do SIOPE”.

6.8.2 Principais fontes de financiamento da educação

O Estado de Pernambuco se utiliza de diversas fontes de recursos para financiar a educação. Em 2022, as despesas liquidadas pela administração estadual direcionadas ao financiamento da educação alcançaram o montante de R\$ 8.278.375.906,27, computando-se, nesse valor:

a) As despesas liquidadas na função 12 (Educação), no valor de R\$ 6.774.016.352,57⁸; e

b) As despesas da Secretaria de Educação e Esportes (SEE), da Universidade de Pernambuco (UPE) e dos Encargos Gerais do Estado – Recursos sob Supervisão da SEFAZ (de amortizações e juros da dívida externa, referentes à educação), liquidadas na função 28 (Encargos Especiais), no montante total de R\$ 1.504.359.553,70.

As principais fontes de recursos utilizadas para o financiamento da educação em Pernambuco no exercício de 2022 foram as seguintes:

⁸ De acordo com o sistema e-Fisco, no exercício de 2022 foram empenhadas despesas na função 12 – Educação – no valor de R\$ 6.774.016.352,57, não tendo havido a inscrição de Restos a Pagar Não Processados (ao contrário do que se apurou no exercício de 2021), de modo que a despesa liquidada alcançou igualmente o montante de R\$ 6.774.016.352,57.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

- a) Recursos Ordinários (fonte de recursos 0101);
- b) Fundeb (fonte de recursos 0109);
- c) Recursos de Precatórios do FUNDEF (fonte de recursos 0168); e
- d) Convênios (fontes de recursos 0102 e 0242).

Os montantes das despesas liquidadas com recursos dessas e de outras fontes destinadas ao financiamento da educação no Estado de Pernambuco em 2022 podem ser verificados na tabela adiante.

Fonte de Recursos	Total Liquidado	%
Recursos Ordinários – 0101*	3.425.024.615,35	41,373%
FUNDEB – 0109	3.272.038.733,16	39,525%
Recursos de Precatórios do FUNDEF – 168	942.176.297,80	11,381%
Convênios – 0102 e 0242	201.279.265,45	2,431%
Recursos Próprios – Adm. Indireta – 0241	151.633.287,23	1,832%
Salário-Educação – 0105	145.172.709,68	1,754%
Recursos da Cessão Onerosa de Assinatura do Pré-Sal – 162	99.943.193,90	1,207%
Auxílio Financeiro - Outorga Crédito Tributário ICMS – 169	33.641.315,60	0,406%
Recursos Diretamente Arrecadados – Adm. Direta – 104	7.293.878,48	0,088%
Recursos do SUS Exclusive Convênios – 0244**	172.609,62	0,002%
Total	8.278.375.906,27	100,00%

Fonte: sistema e-Fisco/2022.

Nota: *Esse montante contempla, além das despesas liquidadas na função 12 (Educação) por diversas UGs, as liquidadas na função 28 (Encargos Especiais) pela Secretaria de Educação e Esportes, conforme mencionado no primeiro parágrafo deste item.

Nota: **Despesas realizadas pela UPE, referentes aos hospitais-escola nos quais atuam alunos e docentes da instituição.

Os recursos ordinários (fonte 0101) no montante de R\$ 3.425.024.615,35 (41,37%), financiaram diretamente os diversos níveis de ensino, sobretudo o superior, médio e fundamental, sendo importante destacar, novamente, que tal quantia contempla as liquidações efetuadas na função 12 (Educação – R\$ 2.171.185.418,79), por parte de diversas UGs, e na função 28 (Encargos Especiais – R\$ 1.253.839.196,56), pela Secretaria de Educação e Esportes e pelos Encargos Gerais do Estado – SEFAZ.

Já os recursos provenientes do Fundeb aplicados em 2022 somaram R\$ 3.272.038.733,16 (39,52% do total). A aplicação da maior parte desse montante, por seu turno, ocorreu do seguinte modo:

- a) 54,28% (R\$ 1.776.220.600,19) foram destinados ao Ensino Médio (subfunção 362);
- b) 17,24% (R\$ 564.172.573,63) foram para o Ensino Fundamental (subfunção 361); e
- c) 4,67% (R\$ 152.648.872,48) foram para a Educação Básica (subfunção 368), que contempla, além do ensino infantil, o fundamental e médio.



Além disso, no exercício de 2022, o Estado de Pernambuco aplicou, mediante recursos do Fundeb (fonte 0109) o montante de R\$ 25.443.758,90 no Ensino Profissional (0,78% do total liquidado), bem como a quantia de R\$ 10.737.208,98 na Educação Especial (0,33%) e R\$ 164.543,38 na Educação de Jovens e Adultos – EJA.

Os recursos oriundos do pagamento de Precatórios do FUNDEF pela União ao Estado de Pernambuco⁹ – fonte de recursos 0168 (R\$ 942.176.297,80) –, financiaram pagamentos efetuados a professores, conforme estabelecido pela Lei Estadual nº 17.868/2022, tendo tais despesas sido classificadas nas ações orçamentárias da SEE de melhoria do desempenho do ensino fundamental e do ensino médio.

Os convênios provenientes das fontes 0102 e 0242 (R\$ 201.279.265,45), por sua vez, financiaram ações de fornecimento de alimentação escolar, a melhoria na rede escolar, a expansão da educação profissional e a operacionalização da rede de educação integral e semi-integral de ensino.

Recursos próprios da administração indireta – fonte de recursos 0241 (R\$ 151.633.287,23) – financiaram a contribuição complementar da SEE ao FUNAFIN e as ações da UPE de construção, ampliação, conservação, adaptação e gestão das atividades das unidades de ensino, promoção e expansão do ensino de graduação e pós-graduação e promoção de pesquisa.

Já os recursos oriundos da fonte 0105 – Salário-Educação (R\$ 145.172.709,68) – foram direcionados a ações da SEE de fornecimento de alimentação escolar para a Educação Profissional e para o Ensino Médio (da educação integral e semi-integral), bem como à operacionalização da rede de educação indígena.

Os recursos provenientes fonte 0162 – Cessão Onerosa do Bônus de Assinatura do Pré-Sal para Municípios e Estados (R\$ 99.943.193,90) –, por sua vez, financiaram a contribuição complementar da SEE ao FUNAFIN.

Por fim, conforme evidenciado na tabela anterior, cabe pontuar, apesar da baixa expressividade (menos de 0,1% do total liquidado), que a educação estadual também foi financiada por recursos das fontes 0169 – Auxílio Financeiro da Outorga de Crédito Tributário do ICMS –, 0104 – Recursos Diretamente Arrecadados –, e 0244 – Recursos do SUS Exclusive Convênios.

6.9 Verificação da aplicação dos recursos de impostos destinados à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino

Neste item, será analisado o Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino (MDE) divulgado no Balanço Geral do Estado de Pernambuco referente ao exercício financeiro de 2022 (doc. 02, p. 334/335).

⁹ Recursos recebidos como consequência de êxito em ação judicial movida pelo Estado de Pernambuco contra a União para fins de recebimento de valores relativos a repasses do FUNDEF que deveriam ter sido efetuados por esta entre os exercícios de 1997 e 2006 (Ação Cível Originária – ACO 658 PE – Supremo Tribunal Federal).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Nesse contexto, é importante destacar que, para a verificação da aplicação dos recursos de impostos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, são observadas as despesas custeadas a partir das Fontes de Recursos 0101 – *Recursos Ordinários*, e 0109 – *FUNDEB*.

Formação da Base de Cálculo

O valor da base de cálculo, apresentado no Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE – R\$ 30.913.417.213,51 – está em conformidade com a legislação pertinente e em consonância com os dados do sistema e-Fisco. Consequentemente, o montante mínimo legal a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino pelo Estado de Pernambuco no exercício de 2022 seria de R\$ 7.728.354.303,38, correspondente a 25% do valor da base de cálculo, conforme definido pelo art. 212, *caput*, da Constituição Federal.

Despesas não relacionadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino

Entendemos que o Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE do exercício de 2022, de modo geral, relacionou despesas que corresponderam efetivamente a dispêndios com manutenção e ao desenvolvimento do ensino no ano sob análise. A despeito disso, ainda podem ser identificados, no referido demonstrativo, cálculos indevidos de despesas que, de acordo com a Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB), não deveriam ter sido consideradas pelo Estado de Pernambuco como de MDE, conforme relatado adiante.

Aquisição de gêneros alimentícios e fornecimento de merenda escolar (Secretaria de Educação e Esportes)

Por expressa vedação legal, a aquisição de gêneros alimentícios e o fornecimento de alimentação escolar não podem ser considerados como despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), tal qual se denota do teor do artigo 71, inciso IV, da LDB. Entretanto, cabe destacar que é do entendimento deste TCE-PE, até a presente data, que os dispêndios referentes ao custeio de serviços prestados por profissionais da alimentação escolar (terceirização/locação de mão de obra) constituem despesas com MDE.

Nesse contexto, tem-se que, no âmbito das ações relativas à alimentação escolar discriminadas no Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE, contido no Balanço Geral do Estado, somente devem constar valores referentes a despesas com serviços prestados por profissionais da alimentação escolar. Em contrapartida, não podem ser computados, no referido demonstrativo, como despesas com MDE, os dispêndios relativos à aquisição de gêneros alimentícios, fornecimento de merenda escolar e outros congêneres.

Nesse sentido, segue a análise dos valores atribuídos às ações de alimentação escolar constantes do Demonstrativo da Aplicação dos Recursos



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Destinados à MDE do exercício de 2022 (Ações 2310 e 4538), a fim de detalhar o que foi considerado como gasto com MDE pelo estado quando da composição dos valores dessas ações no citado demonstrativo.

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

No Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE do exercício de 2022 (doc. 02, p. 334), considerou-se como despesa de MDE da Secretaria de Educação e Esportes, na *Ação 2310 – Fornecimento de Alimentação Escolar para Educação Integral e Semi-Integral*, o montante empenhado de R\$ 50.200.565,20, conforme memória de cálculo discriminada adiante.

R\$

Nat. da despesa	Nome do item de gasto	Valor empenhado
33504113	Organização Social – OS – Contrato de Gestão	3.903.442,05
33903905	Serviços Técnicos Profissionais	36.320,92
33903909	Armazenagem	171.062,13
33903974	Fretes e Transportes de Encomendas	306.998,41
33903635	Apoio Administrativo, Técnico e Operacional	537.472,08
33903696	Refin / Npco – Nota de Provisão de Crédito Orçamentário	771.820,71
33903705	Serviços de Copa e Cozinha	42.314.336,55
33909349	Indenização/Reembolso por Suspensão Contratual	458.512,62
33903626	Serviços Domésticos	353.037,95
33904718	Contribuições Previdenciárias S/Serv.Terceiros – Pessoa Física	333.365,84
33903096	Refin / Npco – Nota de Provisão de Crédito Orçamentário	25.387,94
33903007	Gêneros de Alimentação	678.701,00
33903094	Suprimento de Fundo Institucional – SFI	310.107,00
Total		50.200.565,20

Fonte: sistema e-Fisco e dados informados pela SEFAZ (doc. 192).

É possível verificar, a partir da tabela anterior, que estão incluídos, no valor de R\$ 50.200.565,20 informado no demonstrativo, gastos que não deveriam ter sido considerados como despesas de MDE pelo Estado, notadamente as despesas empenhadas na natureza 3.3.90.30.07 (Gêneros de Alimentação), no montante de R\$ 678.701,00.

Cabe destacar, também, que foram considerados dispêndios no valor de R\$ 3.903.442,05 empenhados sob a natureza de despesa 3.3.50.41.13 (Organização Social – OS – Contrato de Gestão), relativos ao Contrato de Gestão nº 01/2020, firmado pela Secretaria de Educação e Esportes com o CEASA, cujo objeto consiste no apoio ao programa de alimentação escolar da rede estadual de ensino, contemplando, dentre os serviços estipulados, a aquisição de gêneros alimentícios, o que não poderia ter sido considerado pelo Estado como despesa com MDE.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Logo, entende-se que o valor correto a ser elencado no Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE de 2022 como despesa com educação na Ação 2310 (Fornecimento de Alimentação Escolar para Educação Integral e Semi-Integral) não deveria ser R\$ 50.200.565,20, mas, sim, R\$ 45.618.422,15, correspondentes à soma das despesas indicadas anteriormente, com exceção do montante de R\$ 678.701,00 relativo ao item 3.3.90.30.07 e da quantia de R\$ 3.903.442,05 referente ao item 3.3.50.41.13, as quais dizem respeito a fornecimento de gêneros alimentícios para a Secretaria de Educação e Esportes.

Ação 4538 – Fornecimento de Alimentação Escolar

No Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE do exercício de 2022 (doc. 02, p. 334), considerou-se como despesa de MDE da Secretaria de Educação e Esportes, na Ação 4538 – *Fornecimento de Alimentação Escolar*, o montante empenhado de R\$ 61.552.486,28, conforme memória de cálculo discriminada adiante.

		R\$
Nat. da despesa	Nome do item de gasto	Valor empenhado
33903705	Serviços de Copa e Cozinha	22.153.399,46
33904713	Juros – Obrigações Tributárias e Contributivas	439,96
33904712	Multas – Obrigações Tributárias e Contributivas	802,66
33903974	Fretes e Transportes de Encomendas	402.748,09
33903909	Armazenagem	1.689.735,46
33903905	Serviços Técnicos Profissionais	433.723,75
33504113	Organização Social – OS – Contrato de Gestão	26.838.444,24
33903096	Refin / Npco - Nota de Provisão de Crédito Orçamentário	17.465,38
33504105	Instituições Sem Fins Lucrativos de Caráter Cultural	30.000,00
33909321	Termo de Ajuste de Contas – TAC	9.729.999,99
33903022	Material de Limpeza e Produtos de Higienização	2.182,00
33903007	Gêneros de Alimentação	253.545,29
Total		61.552.486,28

Fonte: e-Fisco e dados informados pela SEFAZ (doc. 192).

É possível verificar, a partir da tabela anterior, que estão incluídos, no valor de R\$ 61.552.486,28 informado no demonstrativo, gastos que não deveriam ter sido considerados como despesas de MDE pelo Estado, notadamente as despesas empenhadas na natureza 3.3.90.30.07 (Gêneros de Alimentação), no montante de R\$ 253.545,29.

Cabe destacar, também, que foram considerados dispêndios no valor de R\$ 26.838.444,24 empenhados sob a natureza de despesa 3.3.50.41.13 (Organização Social – OS – Contrato de Gestão), relativos ao Contrato de Gestão nº 01/2020, firmado pela Secretaria de Educação e Esportes com o CEASA, cujo objeto consiste no apoio ao programa de alimentação escolar da rede estadual de ensino, contemplando, dentre os



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

serviços estipulados, a aquisição de gêneros alimentícios, o que não poderia ter sido considerado pelo Estado como despesa com MDE.

Logo, entende-se que o valor correto a ser elencado no Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE de 2022 como despesa com educação na Ação 4538 (Fornecimento de Alimentação Escolar) não deveria ser R\$ 61.552.486,28, mas, sim, R\$ 34.460.496,75, correspondentes à soma das despesas indicadas anteriormente, com exceção do montante de R\$ 253.545,29 relativo ao item 3.3.90.30.07 e da quantia de R\$ 26.838.444,24 referente ao item 3.3.50.41.13, que dizem respeito à aquisição de gêneros alimentícios pela Secretaria de Educação e Esportes.

Ações 4318 – Operacionalização da Rede de Educação Indígena e 4320 – Operacionalização da Educação do Campo e Quilombola

No Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE do exercício de 2022 (doc. 02, p. 334), foram considerados como despesa de MDE da Secretaria de Educação e Esportes, nas Ações 4318 – *Operacionalização da Rede de Educação Indígena* e 4320 – *Operacionalização da Educação do Campo e Quilombola*, os montantes empenhados, respectivamente, de R\$ 65.921.032,43 e R\$ 20.621.504,17.

Em meio a tais despesas, também foram considerados dispêndios empenhados sob a natureza de despesa 3.3.50.41.13 (Organização Social – OS – Contrato de Gestão), relativos ao Contrato de Gestão nº 01/2020, firmado pela Secretaria de Educação e Esportes com o CEASA para fins de aquisição de gêneros alimentícios, conforme já relatado.

Dentre as despesas classificadas na Ação 4318 – *Operacionalização da Rede de Educação Indígena*, apurou-se que R\$ 1.094.472,24 foram relativos à execução do Contrato de Gestão nº 01/2020 e, portanto, não deveriam ter sido computados como despesa com MDE. Logo, entende-se que o valor correto a ser elencado como despesa com MDE nesta Ação não deveria ter sido R\$ 65.921.032,43, mas, sim, R\$ 64.826.560,19.

Por sua vez, entre os dispêndios classificados na Ação 4320 – *Operacionalização da Educação do Campo e Quilombola*, constatou-se que R\$ 433.146,30 foram referentes à execução do Contrato de Gestão nº 01/2020 e, por tal razão, não deveriam ter sido computados como despesa com MDE. Assim, entende-se que o valor correto a ser elencado como despesa com MDE nesta Ação não deveria ter sido R\$ 20.621.504,17, mas, sim, R\$ 20.188.357,87.

Dos Restos a Pagar

De acordo com o atual posicionamento da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme consta do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), 12ª edição, tanto as despesas inscritas em Restos a Pagar Processados (empenhadas e liquidadas) quanto as inscritas em Restos a Pagar Não Processados (empenhadas, mas não liquidadas)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icep.eic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

devem compor a execução orçamentária do respectivo exercício, podendo haver, assim, o respectivo cômputo no Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE.

Nesse sentido, os valores informados no Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino (MDE), constantes do Balanço Geral do Estado de 2022, contemplam todas as despesas com educação empenhadas com disponibilidade de recursos de impostos e transferências constitucionais, incluindo a inscrição de Restos a Pagar Processados e Não Processados.

Por sua vez, no que diz respeito aos efeitos dos *cancelamentos de Restos a Pagar Processados e Não Processados* no exercício, é importante pontuar que, até o ano de 2021, o Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE do Estado de Pernambuco registrava, como *dedução* das despesas com educação ali discriminadas, os cancelamentos de Restos a Pagar Processados e Não Processados inscritos com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino (fontes de recursos 0101 – *Recursos Ordinários*; e 0109 – *Recursos do FUNDEB*). Tais deduções eram efetuadas pelo Estado como uma espécie de ajuste de valores lançados em demonstrativos anteriores, nos quais haviam sido computadas, como gastos com educação, despesas inscritas em Restos a Pagar ao final dos respectivos exercícios que vinham a ser canceladas em anos subsequentes.

Contudo, no Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à MDE de 2022, o Estado não efetuou tal dedução, mesmo tendo havido, no exercício, o cancelamento de Restos a Pagar inscritos com disponibilidade de recursos das fontes 0101 e 0109 no montante de R\$ 129.124.274,33.

A justificativa apresentada pelo Estado (doc. 94) quanto à não dedução desse valor das suas despesas com MDE de 2022 foi a adesão à faculdade possibilitada pelo MDF 12ª edição (página 348), segundo a qual, caso o ente público *possua controle* sobre o cancelamento dos Restos a Pagar que foram considerados no cumprimento do limite do respectivo ano de inscrição, deverá informar como dedução das suas despesas com educação *apenas o valor cancelado que tenha causado impacto nesse limite*.

Nessa situação, o MDF estabelece ainda que deverão ser apresentados em nota de rodapé os dados necessários à comprovação da afetação ou não dos limites de exercícios anteriores pelo cancelamento de Restos a Pagar inscritos com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino.

Diante disso, cabe pontuar que o Estado de Pernambuco, apesar de não ter deduzido das suas aplicações em educação de 2022 os cancelamentos de Restos a Pagar inscritos com disponibilidade de recursos das fontes 0101 e 0109, não explicitou em nota de rodapé os dados necessários à comprovação da não afetação dos limites dos exercícios a que se referiam tais despesas canceladas.

Ressalta-se, de todo modo, que uma verificação amostral efetuada por esta Equipe de Auditoria revelou que tais cancelamentos não teriam o potencial de impactar os limites calculados nos respectivos exercícios de origem. Logo, não visualizamos irregularidade quanto à ausência, no Demonstrativo da Aplicação dos Recursos



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Destinados à MDE, da dedução dos cancelamentos de Restos a Pagar inscritos com disponibilidade de recursos das fontes 0101 e 0109, devendo ser providenciada pelo Estado, em exercícios posteriores, a comprovação da não afetação em nota de rodapé, conforme preceitua o MDF 12ª edição.

Verificação do Limite após Ajustes

Com relação ao exercício de 2022, considerando os ajustes anteriormente referidos, entende-se que o Governo do Estado de Pernambuco alcançou o percentual exigido pela Constituição Federal quanto aos gastos com educação (mínimo de 25%), tendo aplicado **25,55%** dos recursos oriundos de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Em R\$

Total das aplicações (demonstrativo do BGE, quadro 31)	7.930.696.541,48
(-) Ações não relacionadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino	32.201.751,12
Ação 2310 - Fornecimento de Alimentação Escolar para Educação Integral e Semi-Integral	4.582.143,05
Ação 4538 - Fornecimento de Alimentação Escolar	27.091.989,53
Ação 4318 - Operacionalização da Rede de Educação Indígena	1.094.472,24
Ação 4320 - Operacionalização da Educação do Campo e Quilombola	433.146,30
Total aplicado de acordo com o entendimento do TCE-PE	7.897.494.790,36
Base de cálculo (receita de impostos e transferências constitucionais recebidas)	30.913.417.213,51
% ajustado de aplicações (de acordo com o entendimento do TCE-PE)	25,55%

Fontes: Balanço Geral do Estado 2022 e sistema e-Fisco 2022.

Por fim, destaca-se que, desde 2021, o Estado de Pernambuco adequou as suas aplicações de recursos em educação ao que atualmente preceitua a Constituição Federal, deixando de computar como despesa com MDE a Contribuição Complementar da Secretaria de Educação e Esportes ao FUNAFIN, promovendo, assim, a devida aplicação dos recursos provenientes de impostos em MDE, assegurando a observância do percentual mínimo de 25% previsto no artigo 212 do Diploma Constitucional.

6.10 Verificação da aplicação dos recursos no ensino básico

6.10.1 Salário-Educação

O Salário-Educação é uma contribuição social devida por empresas e entidades vinculadas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), com alíquota de 2,5% sobre a folha de pagamento dessas pessoas jurídicas, sendo destinada, exclusivamente, ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Educação Básica¹⁰ do setor público, conforme previsto no § 5º do art. 212 da Constituição Federal.

Os principais normativos vigentes aplicáveis à contribuição social do Salário-Educação são os seguintes:

- 1 – Constituição Federal (§§ 5º e 6º do art. 212);
- 2 – Lei Federal nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (art. 15);
- 3 – Lei Federal nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998;
- 4 – Lei Federal nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003; e
- 5 – Decreto Federal nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006.

Destaca-se que, em conjunto com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o Salário-Educação é uma fonte adicional de recursos para o financiamento da manutenção e do desenvolvimento do ensino, de acordo com o que estabelece o art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Federal nº 9.394/1996).

Contudo, cabe ressaltar que, ao contrário do que acontece com dispêndios custeados com recursos provenientes do Fundeb, as despesas financiadas pelos estados com recursos do Salário-Educação não devem ser computadas no cálculo do percentual mínimo de 25% de aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino previsto no caput do art. 212 da Constituição Federal, uma vez que tais recursos não são formados por receitas de impostos, tendo em vista que a natureza tributária do Salário-Educação é de contribuição social, conforme já relatado.

É importante salientar, também, que a despesa com remuneração de pessoal docente e de profissionais da educação, apesar de estar prevista no art. 70 da LDB como de manutenção e desenvolvimento do ensino, não pode ser custeada com os recursos da cota estadual e municipal do Salário-Educação, por força do disposto no art. 7º da Lei Federal nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que assim estabelece:

Art. 7º. O Ministério da Educação e do Desporto fiscalizará, por intermédio do FNDE, a aplicação dos recursos provenientes do Salário-Educação, na forma do regulamento e das instruções que para este fim forem baixadas por aquela Autarquia, **vedada sua destinação ao pagamento de pessoal** (grifo nosso).

Além disso, é importante atentar para o fato de que os recursos do Salário-Educação podem ser direcionados ao financiamento da Educação Especial, conforme preceitua o art. 8º da Lei Federal nº 9.766/1998, assim como para o financiamento das demais modalidades da Educação Básica definidas pela redação atual da Lei Federal nº 9.394/1996 (Educação Escolar Indígena, Educação Escolar Quilombola, Educação de Jovens e Adultos, Educação do Campo e Educação Profissional).

¹⁰ A atual estruturação da Educação Básica está definida no Capítulo II da Lei Federal nº 9.394/1996 (arts. 22 a 38), contemplando três etapas (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e seis modalidades (Educação Escolar Indígena, Educação Escolar Quilombola, Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos, Educação do Campo e Educação Profissional).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Estabelecido esse contexto, a seguir são demonstrados os valores despendidos pelo Estado de Pernambuco (despesas liquidadas) com os recursos do Salário-Educação (fonte de recursos 0105), por subfunção, e em seguida, por elemento de despesa, no exercício de 2022:

Despesas liquidadas na fonte 0105 – Salário-Educação, por subfunção

Subfunção	Valor (R\$)
Subfunção 362 – Ensino Médio	86.856.101,09
Subfunção 368 – Educação Básica	37.616.735,70
Subfunção 363 – Ensino Profissional	19.633.312,07
Subfunção 423 – Assistência aos Povos Indígenas	1.066.560,82
Total	145.172.709,68

Fonte: sistema e-Fisco.

Despesas liquidadas na fonte 0105 – Salário-Educação, por elemento de despesa

Elemento de despesa	Valor (R\$)
3.3.90.39 – Outros Serviços de Terceiros – PJ	79.654.246,04
3.3.50.41 – Contribuições	42.602.965,81
3.3.90.30 – Material de Consumo	16.821.506,27
3.3.90.92 – Despesa Exercícios Anteriores – DEA	4.448.854,06
3.3.90.93 – Indenizações e Restituições	1.645.137,50
Total	145.172.709,68

Fonte: sistema e-Fisco.

Ressalta-se que, no exercício em apreço, os recursos oriundos da fonte de recursos 0105 – Salário-Educação –, foram investidos predominantemente em ações orçamentárias de fornecimento de alimentação escolar para a Educação Profissional, fornecimento de alimentação escolar para educação integral e semi-integral, operacionalização da rede de educação indígena e operacionalização da rede de educação do campo e quilombola.

Finalmente, destaca-se que, no âmbito do Acórdão T.C. nº 352/2014, referente a uma consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Ipojuca (Processo TC nº 1307744-2), esta Corte de Contas respondeu ao Consultante, com fundamento nos §§ 4º e 5º do artigo 212 da Constituição Federal, combinado com o artigo 7º da Lei Federal nº 9.766/1998, que os recursos recebidos por estados e municípios advindos da contribuição do Salário-Educação podem ser utilizados para fins de pagamento de despesas com Alimentação Escolar.

6.10.2 Aplicação dos recursos do Fundeb

O Balanço Geral do Estado (BGE) referente ao exercício 2022 apresentou, no Quadro 32, o Demonstrativo dos Recursos do Fundeb.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

De acordo o referido demonstrativo, no ano de 2022, os recursos do Fundeb (fonte 0109) disponíveis para aplicação pelo Estado de Pernambuco alcançaram o montante de R\$ 3.624.129.721,97, sendo:

- a) R\$ 2.886.988.560,03 provenientes de transferências recebidas do Fundeb;
- b) R\$ 387.138.676,91 resultantes da Complementação da União ao Fundeb;
- c) R\$ 34.183.205,33 decorrentes de receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb;
- d) R\$ 27.081.918,39 decorrentes de receita de aplicação financeira da Complementação da União ao Fundeb;
- e) R\$ 722.011,70 oriundos de restituições de recursos do Fundeb;
- f) R\$ 16.083.604,76 provenientes de cancelamentos de Restos a Pagar;
- g) R\$ 137,48 oriundos de ajustes decorrentes da desincorporação de Vale Transporte retido em exercícios anteriores; e
- h) R\$ 271.931.607,37 resultantes do saldo da disponibilidade orçamentária de 2021.

Com relação às aplicações, o valor total empenhado em 2022 somou R\$ 3.272.038.733,16, sendo R\$ 3.269.954.055,23 referentes a empenhos da Secretaria de Educação e Esportes, R\$ 1.783.608,55 empenhados pela Secretaria de Defesa Social e R\$ 301.069,38 relativos a empenhos efetuados pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha com recursos do Fundeb.

Ao final do exercício de 2022, disponibilidade orçamentária da fonte de recursos 0109 – FUNDEB – totalizou R\$ 352.090.988,81.

6.10.3 Complementação da União no contexto da Lei Federal nº 14.113/2020

De acordo com a Lei Federal nº 14.113, de 25/12/2020 (Novo Fundeb), a União complementarará os recursos de cada Fundeb em montante equivalente a, no mínimo, 23% do total de recursos destinados ao Fundeb pelos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 5º). Esse percentual configura um marco a ser alcançado gradualmente até o ano de 2026, passando, inicialmente, dos 10% do modelo do extinto Fundeb – cuja vigência se encerrou em 31/12/2020 –, para 12% em 2021; 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025; e, finalmente, 23% em 2026 (art. 41).

A Lei Federal nº 14.113/2020 estabeleceu, também, que a Complementação da União ao Fundeb deve ser repassada em três modalidades (art. 5º):

I - complementação-VAAF: 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

II - complementação-VAAT: no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

III - complementação-VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica (grifos nossos).

Nos termos do art. 16, § 2º, da Lei Federal nº 14.113/2020, a Complementação da União observará, ainda, o cronograma da programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará pagamentos mensais de, no mínimo, 5% da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% até 31 de julho, de 85% até 31 de dezembro de cada ano, e de 100% até 31 de janeiro do exercício imediatamente subsequente.

Feita essa contextualização, ressalta-se que, no exercício de 2022, o Estado de Pernambuco recebeu R\$ 387.138.676,91 a título de Complementação da União ao Fundeb, conforme já relatado no item 6.10.2. Essa complementação foi efetuada integralmente na modalidade VAAF¹¹ (com base no valor anual por aluno), de sorte que não houve, no exercício de 2022, complementação nas modalidades VAAT (com base no valor anual total por aluno) e VAAR (condicionada a melhorias de gestão), sendo importante pontuar que a aplicação financeira de tais recursos rendeu R\$ 27.081.918,39 ao estado.

Destaca-se, também, conforme consta no sistema e-Fisco, que o Estado de Pernambuco utilizou, no exercício de 2022, R\$ 352.255.632,92 de recursos recebidos a título de Complementação da União ao Fundeb: R\$ 82.918.138,70 aplicados pela Secretaria de Educação e Esportes com recursos da fonte 0109541000 – *Transferências do FUNDEB – Complementação da União – VAAF* (complementação recebida no exercício de 2022); e R\$ 268.699.315,67 e R\$ 638.178,55 aplicados respectivamente pela Secretaria de Educação e Esportes e pela Secretaria de Defesa Social com recursos da fonte 0109541021 – *SUPERÁVIT Complementação da União – VAAF 2021* (superávit do exercício anterior).

6.10.4 Da remuneração dos profissionais da educação básica com recursos do Fundeb

De acordo com dados do e-Fisco, os valores classificados como despesas com pessoal e encargos sociais financiados com recursos do Fundeb totalizaram R\$ 2.739.242.441,93, representando 82,11% do valor anual total recebido pelo Fundo – R\$ 3.336.114.372,36 (transferências recebidas, Complementação da União, rendimentos de aplicações financeiras e restituições), atendendo, portanto, às exigências dispostas no art. 212-A, inciso XI, da Constituição Federal e no art. 26 da Lei Federal nº 14.113/2020, que fixaram o percentual mínimo de 70% quanto à destinação dos recursos anuais recebidos do referido Fundo para o pagamento de profissionais da educação básica em efetivo exercício.

¹¹A Portaria Interministerial MEC/ME nº 06, de 28/12/2021, definiu, para o exercício de 2022, os valores estimados da Complementação VAAF para cada Estado e para o Distrito Federal.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Cabe ressaltar que no exercício de 2022 houve o pagamento, com recursos do Fundeb, de bônus destinados aos profissionais da educação básica da rede estadual de ensino, decorrentes do *Valoriza Educação* e do saldo do *Valoriza Fundeb 2021*.

O Valoriza Educação foi criado pela Lei Estadual nº 17.861, de 27/06/2022, por meio da qual foi autorizada uma cota global de R\$ 350.000.000,00 para fins de pagamento do referido benefício.

Conforme art. 1º, § 1º, da Lei Estadual nº 17.861/2022, o Valoriza Educação teve como beneficiários profissionais da educação básica em efetivo exercício na data da publicação da lei, tal qual transcrito adiante.

Art. 1º Fica autorizado, de forma extraordinária, no exercício de 2022, no âmbito do Estado de Pernambuco, o pagamento do Valoriza Educação, correspondente a uma cota global no valor de R\$ 350.000.000,00 (trezentos e cinquenta milhões de reais), destinada aos profissionais da educação básica, em efetivo exercício na data de publicação desta lei.

§ 1º Para fins de pagamento do Valoriza Educação, são considerados profissionais em efetivo exercício:

- I - os servidores efetivos do quadro da Secretaria de Educação e Esportes;
- II - os contratados temporariamente, na forma da Lei nº 14.547, de 21 de dezembro de 2011, vinculados à Secretaria de Educação e Esportes;
- III - os servidores efetivos em exercício no Conservatório Pernambucano de Música; e
- IV - os professores do Colégio da Polícia Militar do Estado de Pernambuco.

No exercício de 2022, os valores liquidados pelo Estado de Pernambuco com o Valoriza Educação somaram R\$ 347.808.569,68 (R\$ 197.582.439,06 para servidores efetivos e R\$ 150.226.130,62 para contratados temporariamente), conforme aponta consulta realizada ao sistema e-Fisco a partir de itens de gasto criados especificamente para identificar tais dispêndios (código 3.1.90.16.21 – “VALORIZA EDUCAÇÃO – Lei 17.861/2022” – e código 3.1.90.04.03 – “VALORIZA EDUCAÇÃO – Lei 17.861/2022”).

Já o Valoriza Fundeb 2021 foi criado por meio da Lei Estadual nº 17.547, de 20/12/2021, por meio da qual foi autorizada uma cota global de R\$ 260.000.000,00 para o pagamento do referido benefício.

Nos termos do art. 1º, Parágrafo único, da Lei Estadual nº 17.547/2021, os profissionais da educação básica destinatários dos recursos do Valoriza Fundeb 2021 são:

I – aqueles definidos nos termos do art. 61 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, bem como aqueles profissionais referidos no art. 1º da Lei Federal nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019, inclusive contratados temporariamente, na forma da Lei nº 14.547, de 21 de dezembro de 2011, em efetivo exercício na rede escolar de educação básica; e

II – os demais servidores efetivos e contratados temporariamente, na forma da Lei nº 14.547, de 2011, vinculados à Secretaria de Educação e Esportes,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

que exercem atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino, pedagógicas ou administrativas, não enquadrados no inciso I.

O art. 3º da Lei Estadual nº 17.547/2021, por sua vez, definiu que o bônus destinado aos profissionais descritos no inciso I, do parágrafo único, do art. 1º, seria pago em dezembro de 2021, ao passo que os recursos destinados àqueles discriminados no inciso II do mesmo dispositivo seriam pagos em janeiro de 2022.

No exercício de 2022, os valores liquidados pelo Estado de Pernambuco com o saldo do Valoriza Fundeb 2021 somaram R\$ 23.987.842,11, conforme aponta consulta realizada ao sistema e-Fisco a partir de um item de gasto criado especificamente para identificar tal despesa (código 3.1.90.16.20 – “VALORIZA FUNDEB – Lei 17.547/2021”).

6.10.5 Do saldo dos recursos do Fundeb

Conforme o art. 25 da Lei Federal nº 14.113/2020, os recursos do Fundeb, inclusive aqueles oriundos de Complementação da União, deverão ser utilizados no exercício financeiro em que forem creditados, podendo até 10% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta do fundo, inclusive relativos à Complementação da União, serem utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional, conforme estabelece o § 3º do referido artigo.

Nesse contexto, com relação à destinação, em 2022, dos recursos do saldo financeiro do Fundeb proveniente do exercício de 2021, no montante de R\$ 271.931.607,37, verificou-se, em consulta realizada por meio do sistema e-Fisco, que esse valor foi integralmente aplicado pelo estado no primeiro quadrimestre de 2022, em consonância com as disposições do art. 25 da Lei Federal nº 14.113/2020.

Já a diferença, apurada ao final do exercício de 2022, entre o valor total dos recursos do Fundeb recebidos no exercício (R\$ 3.336.114.372,36) e o valor aplicado com esses recursos (R\$ 3.000.449.868,87) resultou num superávit de R\$ 335.664.503,49¹² para o exercício seguinte, conforme verificado no sistema e-Fisco, que representa **10,06%** dos recursos do Fundeb recebidos no ano de 2022, indicando, portanto, **inobservância do percentual de 10% preceituado pelo art. 25, § 3º, da Lei Federal nº 14.113/2020.**

6.11 Informações adicionais sobre o ensino básico

6.11.1 Matrículas na rede estadual

Em 2022, o Estado de Pernambuco apresentou um total de 515.408 alunos matriculados na rede pública de ensino, considerando todos os níveis de ensino, o que

¹² Valor obtido de acordo com a metodologia de cálculo definida no Manual de Demonstrativos Fiscais, 12ª edição, item 03.08.05.02, Tabela 8.1, Linha 21, coluna (n) (página 317).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

representa 32.683 alunos a menos do que em 2021, que apresentou um total de 548.091 alunos matriculados na rede pública de Pernambuco.

A tabela a seguir demonstra o quantitativo de alunos matriculados, no ano de 2022, na Rede Estadual, para os diversos níveis de ensino (Educação Infantil – Creche e Pré-Escola, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e para as modalidades Educação de Jovens e Adultos – EJA, Educação Profissional e Educação Especial.

Quantitativo de alunos matriculados na rede pública estadual em 2022

Níveis e Modalidades de Ensino	Quantidade/ano 2022
Educação Infantil	337
Ensino Fundamental	126.355
Ensino Médio	312.439
Educação Especial	442
Educação de Jovens e Adultos	59.993
Educação Profissional	15.842
Total	515.408

Fonte: Nota Técnica SEE nº 27/2023 (doc. 207).

Nota: o Ensino Fundamental inclui as matrículas nos anos iniciais e finais e a Educação Especial inclui classes exclusivas e classes comuns.

6.11.2 Unidades de ensino

A rede estadual de ensino de Pernambuco apresentou, em 2022, um total de 1.059 escolas. Deste total, 483 correspondem a escolas regulares, 518 a escolas de referência e 58 a escolas técnicas, conforme informações fornecidas pela Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco, por meio da Nota Técnica SEE nº 27/2023 (doc. 207).

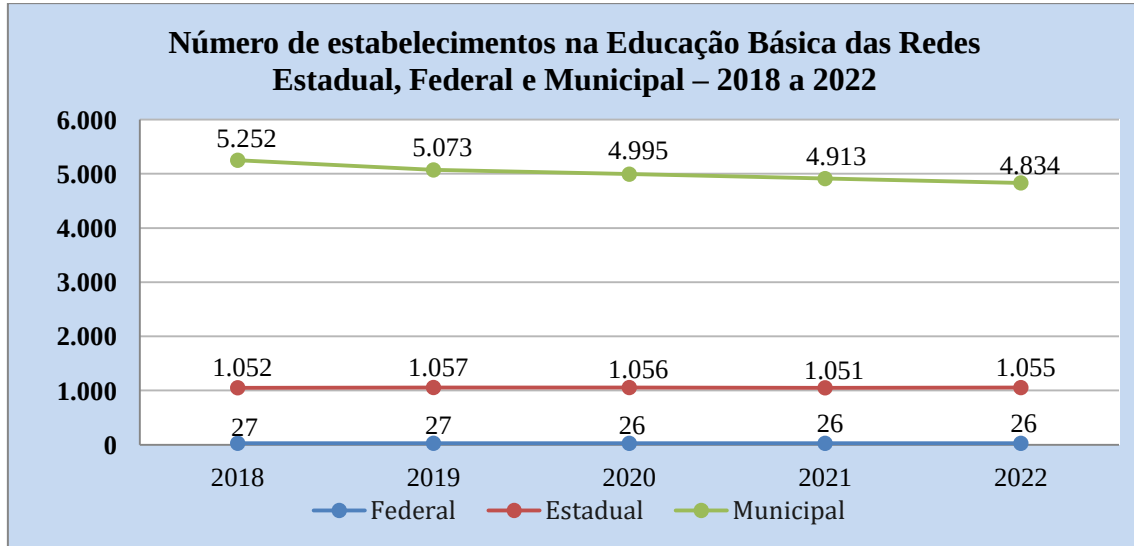
Total de Escolas da Rede Estadual por tipo de Escola				
Ano	Escolas Técnicas	Escolas de Referência	Escolas Regulares	Total
2022	58	518	483	1.059

Fonte: Nota Técnica SEE nº 27/2023.

O gráfico a seguir, por sua vez, apresenta o número de estabelecimentos da Educação Básica, em Pernambuco, das redes estadual, federal e municipal, no período de 2018 a 2022, a partir das informações constantes da Sinopse Estatística da Educação Básica elaborada pelo INEP (2022).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Fonte: INEP/Sinopse Estatística da Educação Básica 2022.

Percebe-se, assim, uma divergência de quatro estabelecimentos estaduais entre as quantidades informadas pela Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco, por meio da Nota Técnica SEE nº 27/2023 (1059 estabelecimentos) e a quantidade informada pelo INEP (1055 estabelecimentos).

6.11.3 Quadro do corpo docente da rede pública estadual de ensino em 2022

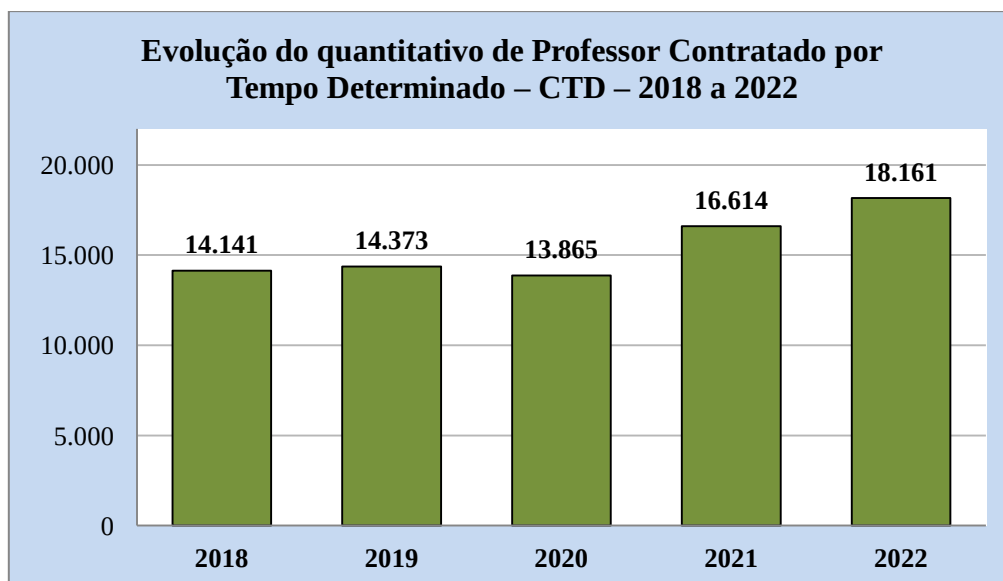
A Secretaria de Educação e Esportes, em 2022, tinha 46.919 cargos efetivos criados¹³ e, destes, 22.607 estavam ocupados¹⁴, conforme informado pelo órgão a este TCE-PE (doc. 195). Entre os cargos efetivos ocupados, 19.218 eram de professores efetivos do quadro da Secretaria de Educação e Esportes, representando um percentual de 85% do total dos cargos efetivos ocupados em 2022 nessa secretaria.

A partir do mesmo ofício, foi informada, também, a existência de 18.161 professores contratados por tempo determinado (CTD) no ano de 2022.

O quadro a seguir evidencia a evolução do quantitativo de professores CTD ao longo dos exercícios de 2018 a 2022:

¹³ A quantidade de cargos efetivos criados está divergente da quantidade informada no capítulo 2 – da Gestão Administrativa (44.919), em razão de naquele capítulo não terem sido considerados os 2.000 empregados públicos contratados na forma da Lei Estadual nº 12.477/2003 e convertidos em cargos públicos pela Lei Complementar nº 78/2005.

¹⁴ A quantidade de cargos efetivos ocupados está diferente também (22.618 no capítulo de Gestão Administrativa), tendo em vista que provavelmente naquele capítulo foi utilizada a quantidade de vínculos ativos, enquanto neste a informação fornecida pela Secretaria da Educação e Esportes considera a quantidade de vínculos com recebimento de remuneração em folha.



Fonte: elaboração própria com base em informações fornecidas pela SEE (doc. 199) e apuradas em exercícios anteriores.

Destaca-se que as 18.161 contratações de professores por tempo determinado (Professor – CTD) foram para cargo de carreira já existente no quadro de pessoal efetivo da Secretaria de Educação e Esportes. Observa-se um aumento de 9,31% na quantidade de professores temporários em relação ao ano de 2021, correspondendo, em 2022, a 48,59% do total de professores em exercício na rede estadual de ensino.

A esse respeito, cabe destacar que a Lei Estadual nº 14.547/2011 considera, dentre outras possibilidades, a admissão de professor substituto e professor visitante pelo estado, desde que não seja para suprir necessidade de pessoal em funções permanentes, ligadas às competências essenciais do ente federado, sendo essencial que o serviço a ser prestado apresente o caráter da temporariedade.

Conforme evidencia o quadro da evolução do quantitativo de Professor – CTD, as contratações temporárias ocorridas no estado não apresentam características de temporariedade, tendo em vista a tendência de crescimento do quantitativo observada entre os exercícios de 2020 e 2022. Além disso, de acordo com o conteúdo de relações de professores enviadas pela Secretaria de Educação e Esportes (doc. 253), foram identificados, por análise amostral, mais de 500 professores contratados temporariamente com vínculos de duração superior a 06 anos, o que representa uma ultrapassagem do limite legal de prorrogação de contratações temporárias permitido pelo art. 4º, inciso II, da Lei Estadual nº 14.547/2011.

Ressalta-se que tais contratações caracterizam admissão de pessoal para o desempenho de funções constantes do quadro permanente, ligadas às competências essenciais do estado, as quais deveriam ser preenchidas por meio de concurso público. Nesse sentido, tem-se que tal situação está em desacordo com a legislação acima referida.



Cabe pontuar, também, que a Lei Estadual nº 14.547/2011, no § 5º do seu art. 2º, determina que o número total de professores substitutos e professores visitantes (CTD) não poderá ultrapassar a 30% (vinte por cento) do total de docentes efetivos em exercício. Desta feita, observa-se que o número de Professores – CTD (94,49% do total de professores efetivos em exercício) está acima do limite de 30% do quantitativo de docentes efetivos em exercício determinado pela Lei Estadual nº 14.547/2011 e alterações posteriores.

Outro ponto a ser observado com relação à situação dos Professores – CTD da rede estadual de ensino é que, conforme pode ser constatada a partir de relação fornecida pela Secretaria de Educação e Esportes (doc. 252), uma parte do quadro de professores contratados temporariamente é composta por profissionais com níveis de escolaridade que entendemos incompatíveis com os exigidos para o exercício do magistério. Na referida relação, é possível constatar, por exemplo, professores com níveis de escolaridade descritos como “ALFABETIZADO”, “PRIMEIRO GRAU COMPLETO/INCOMPLETO” e “COLEGIAL COMPLETO”, quando entendemos que o nível adequado para a escolaridade de tais profissionais deveria ser ao menos o nível superior completo (ou, em casos específicos, nível médio). Isso porque, de acordo com o art. 62 da Lei Federal nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB), a formação de docentes para atuar na educação básica “far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena”, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal.

6.11.4 Vencimento inicial da carreira de professor nas unidades da federação

Em 16 de julho de 2008, foi sancionada a Lei Federal nº 11.738, que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, regulamentando disposição constitucional (art. 206, inciso VIII, da Constituição Federal).

O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (PSPN) é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das carreiras do magistério para a formação em nível médio, na modalidade normal, com jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais (§1º do artigo 2º da Lei Federal nº 11.738/2008).

O art. 5º da Lei Federal nº 11.738/2008, por seu turno, estabelece que o piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.

No ano de 2022, o PSPN foi reajustado em 33,24%, passando a ser de R\$ 3.845,63 para o professor com carga horária mínima de 40 horas semanais e formação em nível médio, na modalidade normal.

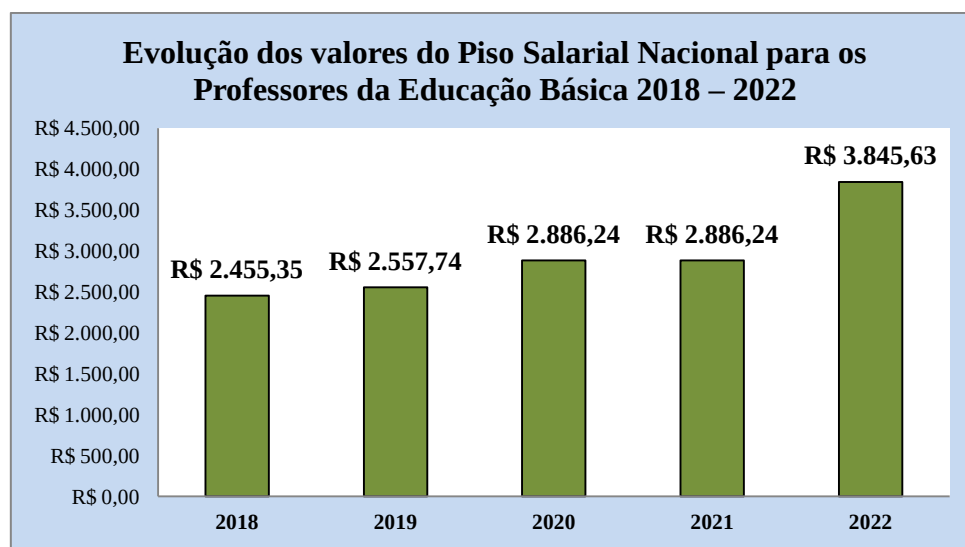


ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Os valores do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, nos anos de 2018 a 2022, encontram-se demonstrados no gráfico a seguir.



Fonte: Relatórios de Contas do Governador de exercícios anteriores e dados do Ministério da Educação.

No âmbito do Estado de Pernambuco, o piso foi instituído pela Lei Complementar Estadual nº 112/2008. Posteriormente, leis complementares estaduais fixaram novos valores do vencimento base do cargo público de professor.

Em 2018, a atualização do valor do piso salarial profissional do magistério se deu no mês de abril, com a publicação da Lei Complementar Estadual nº 385, de 05 de abril de 2018, que definiu não só a atualização do vencimento base do cargo público de professor com formação em magistério, como também os novos valores de vencimento base para o cargo público de professor com habilitação específica.

Já no exercício 2019, a atualização foi realizada no mês de setembro, por intermédio da Lei Complementar Estadual nº 409, de 27 de setembro de 2019, a qual definiu, igualmente, não só a atualização do vencimento base do cargo público de professor com formação em magistério, como também os novos valores de vencimento base para o cargo público de professor com habilitação específica.

No ano de 2020, a atualização se deu por meio da Lei Complementar Estadual nº 443, de 18 de dezembro de 2020. O mesmo valor foi mantido no exercício de 2021, em razão da impossibilidade de concessão de reajuste decorrente das disposições da Lei Complementar Federal nº 173/2020 (Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 Covid-19).

Finalmente, no exercício de 2022, o piso salarial dos professores da rede estadual de ensino de Pernambuco foi reajustado por meio da Lei Complementar Estadual nº 484, de 31 de março de 2022, fixando-se o valor em R\$ 3.900,00.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Cabe destacar que, de acordo com a Gerência de Gestão Financeira de Pessoal da SEE (doc. 200), em 2022, o valor do vencimento base pago aos professores contratados por tempo determinado (Professores – CTD), foi o mesmo estabelecido em relação aos professores efetivos (R\$ 3.900,00), com carga horária de 200 horas-aulas mensais.

Considerando a Recomendação Conjunta TCE/MPCO nº 09/2020 e o Acórdão TCE/PE nº 0987/2017, foi implementada a equiparação do valor base da remuneração dos professores CTD aos efetivos desde 2021. Com base no mencionado Acórdão TCE/PE nº 0987/2017, aos professores temporários é obrigatório o pagamento do mesmo piso salarial pago aos efetivos, tendo em vista que o anterior comando contido no art. 60, inciso III, alínea 'e', do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) (incluído pela Emenda Constitucional (EC) nº 53/2006 e revogado pela EC 108/2020) não fazia distinção quanto à natureza do vínculo para aplicação do valor base, considerando apenas a atividade desempenhada.

6.12 Alimentação escolar

A Lei Orçamentária Anual (LOA 2022) trouxe nas Ações 4538 – *Fornecimento de Alimentação Escolar*; 2310 – *Fornecimento de Alimentação Escolar para a Educação Integral e Semi-integral*; e 2282 – *Fornecimento de Alimentação Escolar para a Educação Profissional*, a autorização relativa às despesas estaduais com alimentação escolar.

Em 2022, a Secretaria de Educação e Esportes liquidou despesas no montante de R\$ 207.931.470,94 na Ação 2310, R\$ 153.281.877,58 na Ação 4538 e R\$ 19.633.312,07 na Ação 2282, totalizando o valor de R\$ 380.846.660,59 com fornecimento de alimentação escolar no exercício. Em comparação com o valor liquidado no ano anterior (R\$ 217.466.677,77), vê-se um acréscimo substancial entre os exercícios, no montante de R\$ 163.379.982,82. Esse aumento denota uma continuidade do movimento observado entre os montantes liquidados com alimentação escolar nos exercícios de 2020 e 2021, quando houve acréscimo expressivo de tais dispêndios em função da reversão dos efeitos da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

Nesse sentido, a tabela a seguir apresenta as liquidações com alimentação escolar efetuadas no exercício de 2022, por fonte de recursos:

Fonte de Recursos	Valor (R\$)
Recursos Ordinários – Adm. Direta (0101)	111.753.051,48
Convênio – Programa – PNAE* (0102)	107.620.349,20
Salário Educação (0105)	143.747.384,66
Fundeb (0109)	17.725.875,25
Total	380.846.660,59

Fonte: e-Fisco 2022.

Nota: *Programa Nacional de Alimentação Escolar.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Com base na tabela anterior, verifica-se que, em 2022, o Estado de Pernambuco utilizou recursos da fonte 0109 (Fundeb) para custear parte dos serviços prestados por profissionais da merenda – tal qual ocorreu nos exercícios de 2020 e 2021 –, no valor de R\$ 17.725.875,25.

Ressalta-se ainda que, de acordo com informações extraídas do sistema e-Fisco, no caso em apreço, os profissionais da merenda foram todos provenientes de contratos firmados pelo estado com empresas de terceirização de serviços, de sorte que os pagamentos realizados com os recursos do Fundeb não foram efetuados diretamente a esses trabalhadores, mas sim para as pessoas jurídicas às quais estes estavam vinculados na época.

6.12.1 Fornecimento da alimentação escolar

Desde o exercício de 2014, o Centro de Abastecimento e Logística de Pernambuco (CEASA-PE), na qualidade de Organização Social, presta serviços à Secretaria de Educação e Esportes, empreendendo ações de apoio executivo, técnico, operacional e logístico ao Programa de Merenda Escolar da Rede Pública Estadual de Ensino¹⁵, bem como executando a atividade logística atinente aos suprimentos e equipamentos da referida Secretaria.

O vínculo inicial entre a Secretaria de Educação e Esportes e o CEASA-PE foi formalizado por meio do Contrato de Gestão nº 01/2014, celebrado em 02/01/2014. Conforme já apontado em relatórios de Contas do Governador anteriores, esse contrato de gestão foi objeto de diversas prorrogações e reajustes, tendo sofrido 13 aditivos ao todo, de modo que a sua vigência se estendeu até o dia 27/12/2019.

Em face do esgotamento da vigência do Contrato de Gestão nº 01/2014, a Secretaria de Educação e Esportes celebrou com o CEASA-PE, no exercício de 2020, o Contrato de Gestão nº 01/2020, para dar continuidade aos serviços de apoio ao Programa de Alimentação Escolar e à logística de suprimentos e equipamentos da Secretaria. O referido contrato foi firmado no dia 01/04/2020, com preço global estimado de R\$ 56.052.445,17 e vigência inicial de 12 meses, admitindo prorrogações por iguais períodos, até o limite de 60 meses.

Em 31/03/2021, foi formalizado o 1º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nº 01/2020, prorrogando a vigência da contratação por mais 12 meses, até o dia 31/03/2022.

No dia 31/03/2022, houve a assinatura do 2º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão nº 01/2020, com prorrogação da vigência por mais 12 meses, até o dia 31/03/2023, além de outras modificações contratuais, a exemplo da revisão do preço de gêneros alimentícios.

¹⁵ Serviços de organização, planejamento nutricional, aquisição, armazenamento, conservação, distribuição, entrega parcelada de gêneros alimentícios e demais logísticas necessárias para atender às metas do Programa da Merenda Escolar.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Conforme registrado no sistema e-Fisco, no exercício de 2022, o valor total pago ao CEASA-PE pela Secretaria de Educação e Esportes em função da execução do Contrato de Gestão nº 01/2020 somou R\$ 74.872.470,64.

Destaca-se que esse montante pago ao CEASA-PE em 2022 denota um acréscimo substancial em relação ao que se praticou no exercício de 2021, conforme apontado no quadro a seguir.

Pagamentos da SEE ao CEASA-PE
(Contratos de Gestão nº 01/2014 e 01/2020)

Exercício	Valor total pago (R\$)
2020	4.847.431,56
2021	27.560.697,99
2022	74.872.470,64

Fonte: e-Fisco (exercícios 2020, 2021 e 2022).

Esse aumento em relação ao que se pagou ao CEASA em 2021 e 2020 é atribuível à continuidade da reversão do contexto da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), que prevaleceu na maior parte do exercício de 2020, ocasião na qual se verificou a suspensão das aulas presenciais nas escolas da rede pública estadual de ensino, com retorno gradual à situação de normalidade a partir do segundo semestre de 2020 e ao longo do anos de 2021 e 2022.

6.12.2 Fornecimento de cartão de auxílio-alimentação aos alunos da rede estadual

Nos exercícios de 2020 e 2021, em função da suspensão das aulas presenciais – cuja retomada gradual só veio a ocorrer a partir de outubro de 2020 e ao longo de 2021 –, a Secretaria de Educação e Esportes forneceu aos alunos da rede estadual cartões de auxílio-alimentação em substituição à merenda escolar tradicionalmente ofertada nas unidades de ensino.

Especificamente no exercício de 2021, conforme detalhado na análise de Contas do Governador daquele exercício, foram adquiridos/recarregados cartões junto às empresas Alelo S.A. (CNPJ nº 04.740.876/0001-25) e Ticket Serviços S.A. (CNPJ nº 47.866.934/0001-74), como consequência da execução dos Contratos nº 57/2020 (2º Termo Aditivo) e 61/2021.

Apesar de a vigência inicial do Contrato nº 61/2021 (firmado com a Ticket Serviços S.A.) ter contemplado execução contratual também durante o exercício de 2022, verificou-se que, em 01/03/2022, a Secretaria de Educação e Esportes optou por suspender a execução da avença, considerando o retorno total das aulas presenciais no âmbito da rede estadual de ensino, que se iniciaram no dia 03/02/2022, conforme pode ser verificado no Ofício nº 3/2022 da Superintendência do Programa de Alimentação Escolar (documento SEI nº 21542419 – GOVPE).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Nesse sentido, o único pagamento efetuado pela Secretaria de Educação e Esportes em 2022 referente ao Contrato nº 61/2021 foi o que se processou por intermédio da Nota de Empenho 2022NE000326, no montante de R\$ 569,64, como consequência do restabelecimento pontual da contratação para fins de atendimento a solicitação do Ministério Público de Pernambuco (3ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania do Cabo de Santo Agostinho) no sentido de que fosse efetuada a entrega do cartão alimentação à beneficiária Maurisa Silva dos Santos, conforme se constata do teor do Despacho nº 749 do Processo SEI nº 1400005288.000352/2022-19.

Com relação ao item de gasto utilizado pela Secretaria de Educação e Esportes para classificar essa despesa (3.3.90.39.81 – *Serviços Bancários*), entendemos, conforme igualmente apontado na análise de Contas do Governador de 2021, que seria mais apropriada e transparente a utilização, por parte do órgão estadual, de um elemento de despesa ou item diretamente relacionado à essência dos gastos aqui analisados (fornecimento/recarga de cartões magnéticos de auxílio alimentação), a exemplo dos elementos 3.3.90.18 – *Auxílio Financeiro a Estudantes*, ou 3.3.90.46 – *Auxílio - Alimentação*. Isso porque o item de gasto 3.3.90.39.81 – *Serviços Bancários* tem sido predominantemente utilizado pelo Estado para classificar despesas referentes ao pagamento de tarifas bancárias, o que não guarda relação direta com o serviço contratado de fornecimento/recarga de cartões magnéticos de auxílio-alimentação para os estudantes da rede estadual de ensino.

Destaca-se, por fim, que tal dispêndio não foi computado como despesas relativas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino no Balanço Geral do Estado de 2022, uma vez que se refere a gasto que possui relação com a aquisição de gêneros alimentícios.

6.13 Transporte escolar

Os deveres do Estado atinentes à educação estão discriminados no artigo 208 da Constituição Federal. Tais deveres representam garantias cuja finalidade consiste em assegurar o efetivo exercício do direito à educação. Uma dessas garantias é o transporte escolar, conforme transcrito a seguir:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

Omissis

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, **transporte**, alimentação e assistência à saúde (grifo nosso).

6.13.1 Programa de Transporte Escolar – PETE do Governo de Pernambuco

O Programa Estadual de Transporte Escolar – PETE é regido pela Lei Estadual nº 13.463, de 09 de junho de 2008, e pelos Decretos Estaduais nº 41.300, de 13 de novembro de 2014; e nº 47.205, de 18 de março de 2019.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Trata-se de um programa cujo objetivo consiste no oferecimento de transporte escolar aos estudantes da rede estadual pública residentes em área rural com distância superior a 2,5 km da respectiva unidade de ensino, bem como aos alunos que não residam em área rural, mas estejam matriculados em escolas situadas em locais de difícil acesso e para os quais não haja oferta de transportes alternativos.

O PETE é executado, principalmente, por meio da cooperação técnica e financeira com os chamados Municípios parceiros, que recebem recursos do Estado de Pernambuco para prestar serviços de transporte escolar aos alunos da rede pública estadual de ensino. A oferta de transporte escolar para os estudantes da rede estadual não atendidos pelos Municípios parceiros, por sua vez, fica sob a responsabilidade da Secretaria de Educação e Esportes, por meio das Gerências Regionais de Educação – GREs.

De acordo com informações do sistema e-Fisco, em 2022, o Governo do Estado de Pernambuco, por intermédio da Secretaria de Educação e Esportes, transferiu o montante de R\$ 91.805.458,28 para os Municípios parceiros, a fim de custear o Programa Estadual de Transporte Escolar – PETE. Tais despesas foram classificadas pelo estado no subelemento de despesa/item de gasto 3.3.40.41.08 – *Transferência a Transporte Escolar*.

Além dos valores transferidos aos Municípios parceiros, em 2022, a Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco repassou, de acordo com o sistema e-Fisco, o montante de R\$ 150.158.757,61 para as Gerências Regionais de Educação (GREs), também para custear o PETE (para os alunos não atendidos pelos Municípios parceiros), de modo que tais despesas foram inicialmente classificadas no subelemento de despesa/item de gasto 3.3.90.33.96 – *Refin/NPCO – Nota de Provisão de Crédito Orçamentário*¹⁶ e, após as suas prestações de contas, reclassificadas para o item de gasto 3.3.90.33.09 – *Transportador Autônomo – Sec. Educação*.

Nesse cenário, o quadro a seguir demonstra o total de recursos investidos pelo Governo de Pernambuco no transporte escolar da rede pública estadual de ensino nos anos de 2019 a 2022.

Recursos repassados para a execução do Programa Estadual de Transporte Escolar – PETE			
Ano	Transferências a Municípios (R\$)	Repasse às GREs (R\$)	Total (R\$)
2019	39.481.203,51	58.079.592,12	97.560.795,63
2020	13.815.067,20	22.815.039,68	36.630.106,88
2021	42.743.156,12	64.183.808,89	106.926.965,01
2022	91.805.458,28	150.158.757,61	241.964.215,89

Fonte: e-Fisco 2019-2022/Execução Orçamentária Consolidada/Despesa Paga.

¹⁶ O item de gasto 96 se refere à nota de provisão de crédito para fins de suprimento institucional, de sorte que as despesas nele inicialmente classificadas se sujeitam a reclassificação posterior, após a respectiva prestação de contas dos valores supridos.



Percebe-se, assim, que, no exercício de 2022, o valor total repassado pelo Estado de Pernambuco para fins de custeio do PETE (R\$ 241.964.215,89) ficou acima da média praticada nos exercícios de 2019 a 2021. Comparando-se com o exercício de 2021, por exemplo, verifica-se um acréscimo de 126,29% em relação ao montante de R\$ 106.926.965,01 transferido naquele exercício.

A magnitude dos acréscimos nos repasses para o transporte escolar verificada a partir do exercício de 2021 é atribuível à reversão progressiva do contexto da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), que prevaleceu na maior parte do exercício de 2020 e teve como consequência a suspensão das aulas presenciais nas escolas da rede pública estadual de ensino, com retomada gradual à normalidade a partir de outubro de 2020 e ao longo de 2021 e 2022.

6.14 Informações sobre o ensino superior

O ensino superior é oferecido pelo Governo do Estado de Pernambuco por meio da Fundação Universidade de Pernambuco.

A Universidade de Pernambuco (UPE) teve sua origem na Fundação de Ensino Superior de Pernambuco (FESP), mantenedora, desde 1965, de um grupo de Unidades de Ensino Superior pré-existent no estado. Extinta a FESP, em 1990, foi criada em seu lugar, pela Lei Estadual nº 10.518, de 29 de novembro de 1990, a Fundação Universidade de Pernambuco, instituição de direito público que viria a ser mantenedora da nova Universidade de Pernambuco, reconhecida pela Portaria Ministerial nº 964, de 12 de junho de 1991.

Vinculada à Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de Pernambuco (SECTI), a UPE constitui patrimônio da sociedade deste estado e integra a Administração Indireta do Poder Executivo Estadual. Sua missão é contribuir para o desenvolvimento sustentável de Pernambuco através do ensino, da pesquisa e da extensão universitária.

A UPE é uma instituição presente em todas as regiões do Estado de Pernambuco. Em seu complexo multicampi, formado por 15 unidades de ensino e 4 hospitais, distribuídos no Recife e Região Metropolitana, em Nazaré da Mata, Caruaru, Garanhuns, Arcoverde, Salgueiro, Petrolina, Serra Talhada e Palmares.

Além das unidades de ensino e saúde, integram também o complexo universitário da UPE a Reitoria e quatro escolas de ensino fundamental e médio – especificadas como Escolas de Aplicação, nos municípios de Garanhuns, Nazaré da Mata, Petrolina e Recife.

A tabela a seguir apresenta a relação das Unidades de Ensino que compõem a UPE.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Campus Região Metropolitana do Recife		
Região	Campus	Unidade
Recife	Santo Amaro	Faculdade de Ciências Médicas de PE – FCM
		Faculdade de Enfermagem Nossa Senhora das Graças – FENSG
		Escola Superior de Educação Física – ESEF
		Instituto de Ciências Biológicas – ICB
		Hospital Universitário Oswaldo Cruz – HUOC
		Centro Universitário integrado de Saúde Amaury de Medeiros – CISAM
		Pronto Socorro Cardiológico Universitário de PE – PROCAPE
		Faculdade de Odontologia de PE – FOP
	Benfica	Escola Politécnica de PE – POLI
		Faculdade de Ciências da Administração de PE – FCAP

Campus no Interior do Estado		
Região	Campus	Unidade
Mata Norte	Nazaré da Mata	UPE Campus Mata Norte
Garanhuns	Garanhuns	UPE Campus Garanhuns
Arcoverde	Arcoverde	UPE Campus Arcoverde
Caruaru	Caruaru	UPE Campus Caruaru
Salgueiro	Salgueiro	UPE Campus Salgueiro
Petrolina	Petrolina	UPE Campus Petrolina
Ouricuri	Ouricuri	UPE Campus Ouricuri
Surubim	Surubim	UPE Campus Surubim
Mata Sul	Palmares	UPE Campus Mata Sul
Serra Talhada	Serra Talhada	UPE Campus Serra Talhada

Fonte: Relatório de atividades 2022 da UPE – Figura 1.3, folhas 37 a 39¹⁷

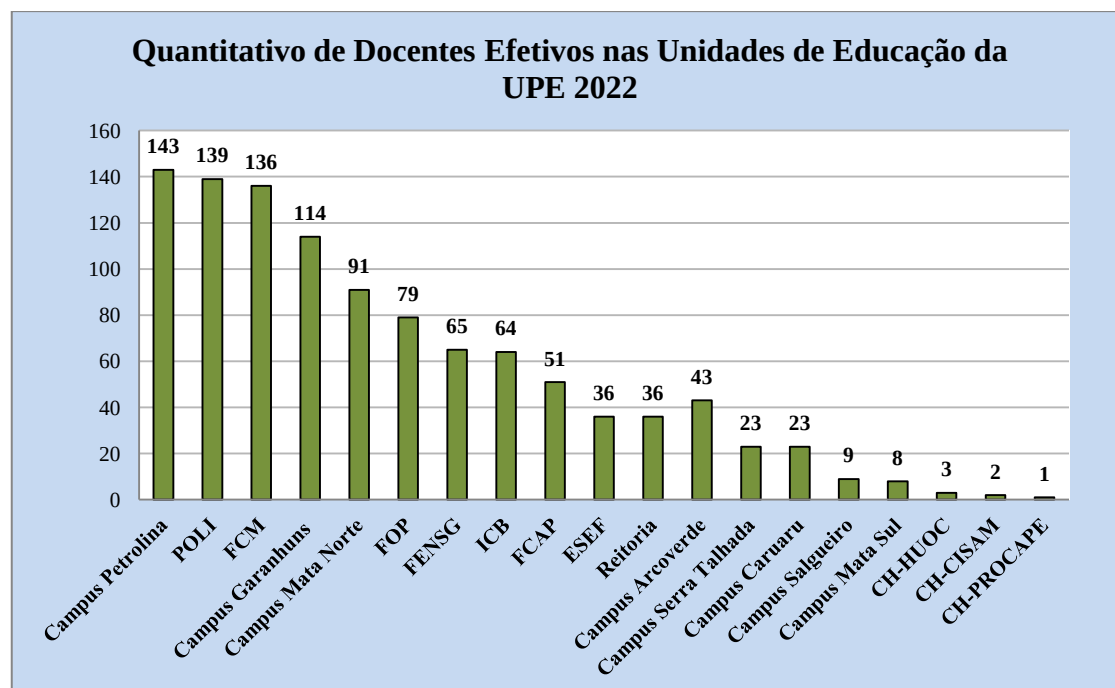
No ano de 2022, foram inauguradas dois novos Campus, em Ouricuri e Surubim. Além disso, o Hospital da Restauração, antes pertencente à UPE, foi cedido ao Estado de Pernambuco.

6.14.1 Quadro de docentes efetivos e Contratados por Tempo Determinado – CTD, da UPE

Em 2022, o quadro de docentes da UPE era composto de 1.066 professores efetivos e 199 professores Contratados por Tempo Determinado – CTDs.

O gráfico a seguir demonstra a distribuição dos docentes efetivos por unidade de educação da UPE.

¹⁷ http://www.upe.br/anexos/relatorio_atividades_anexos/2022/RELATORIO_DE_ATIVIDADES_2022_finalizado_12-05-23.pdf

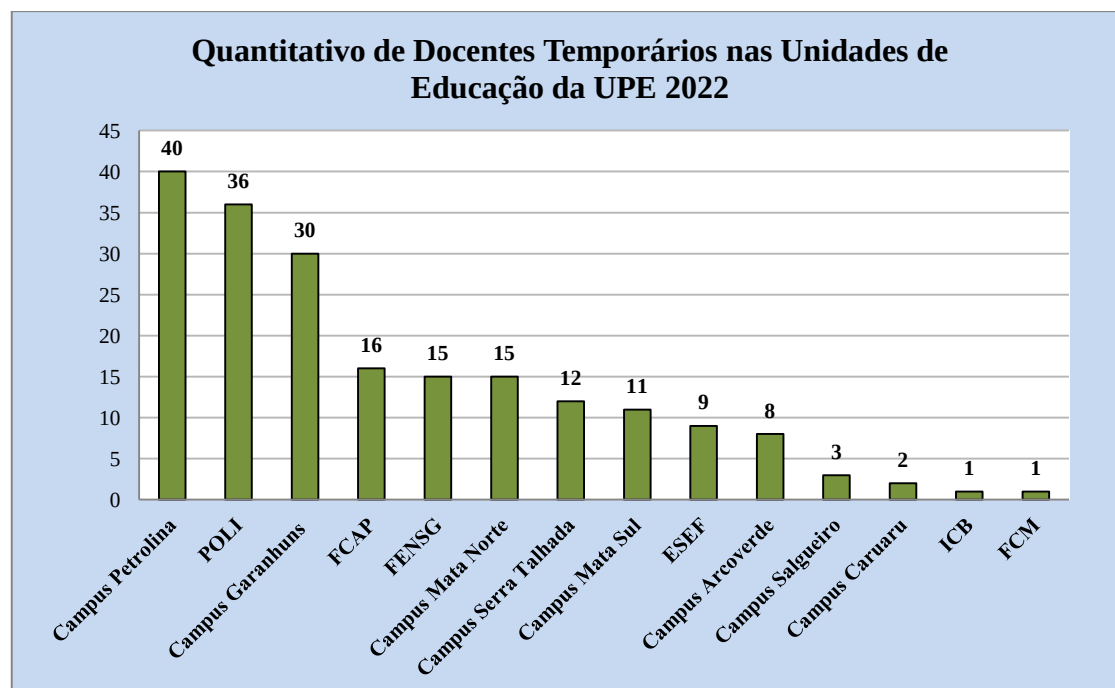


Fonte: Relatório de atividades 2022 da UPE – Tabela 2.5, página 53.

Observa-se que, nas unidades Campus Petrolina, Escola Politécnica (POLI), Faculdade de Ciências Médicas (FCM) e Campus Garanhuns, o número de docentes efetivos supera a quantidade de 100 (cem) docentes cada, com um número máximo de 143 no Campus Petrolina. Das unidades que possuem docente efetivos, as de menores números encontram-se nos Complexos Hospitalares (CHs) CISAM (2) e PROCAPE (1).

A quantidade de professores contratados por tempo determinado na UPE se mostrou em torno de 18,66% do quantitativo de professores efetivos (contratados através de concurso público). Em relação ao ano de 2021, pode-se observar um crescimento nessa relação de quantitativo de profissionais temporários sobre efetivos, já que naquele ano os temporários representavam 16,62% da quantidade de professores efetivos.

O gráfico a seguir demonstra a distribuição dos docentes CTDs por unidade de educação da UPE.



Fonte: Relatório de atividades 2022 da UPE – Tabela 2.6, página 54.

Observa-se que as unidades Campus Petrolina, Escola Politécnica (POLI) e Campus Garanhuns possuem a maioria dos professores CTDs, possuindo o Campus Petrolina o maior número de docentes temporários, com um total de 40. Das unidades que possuem temporários, as de menores números encontram-se no Campus ICB (1) e no FCM (1).

6.14.2 Quantitativo de alunos matriculados nos cursos de graduação por unidade de educação

No ano de 2022, nos cursos presenciais, foram ministrados três semestres (2021.2, 2022.1 e 2022.2), em razão da pandemia. No entanto, nas graduações na modalidade à distância, foram ministrados apenas os regulares de 2021.2 e 2022.1. Quanto ao número de alunos matriculados, a graduação presencial contou com 12.292 em 2021.2, 12.292 em 2022.1 e 11.844 estudantes em 2022.2. Já graduação à distância com 1.230 estudantes em 2021.2 e 1.134 em 2022.1, totalizando 13.522 estudantes matriculados vinculados à graduação em 2021.2 e 13.426 em 2022.1¹⁸.

O gráfico a seguir demonstra o quantitativo de alunos matriculados nos cursos de graduação presencial por unidade de educação no semestre regular de 2022.2.

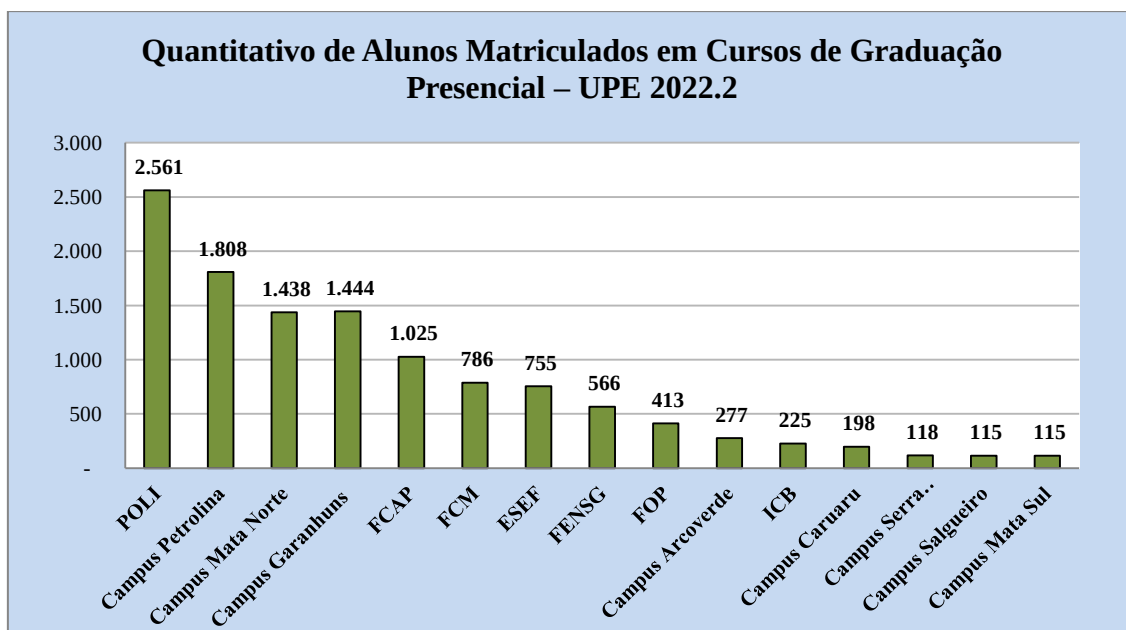
¹⁸ Destaca-se que ainda não havia dados de matrícula para o semestre de 2022.2 no ano de 2022 para as graduações na modalidade à distância, enquanto nas presenciais o semestre letivo de 2022.2 ainda não tinha sido finalizado.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa



Fonte: Relatório de atividades 2022 da UPE – Tabela 2.17, folha 66

Observa-se que o maior número de alunos matriculados se encontra nas unidades de educação da Escola Politécnica (2.561), dos Campus Petrolina (1.808), Mata Norte (1.438) e Garanhuns (1.444) e da FCAP (1.025). O menor número encontra-se nas unidades dos Campus Sagueiro (115) e Mata Sul (115).



7 Saúde

7.1 Sistema Único de Saúde (SUS)

O SUS é um sistema único e público de saúde garantido pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelas Leis Orgânicas de Saúde (LOS) nº 8.080 e nº 8.142, ambas publicadas em 1990. O SUS se constitui em um conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público.

Uma das exigências contidas nos instrumentos normativos do SUS diz respeito ao planejamento das ações. Quanto a esse aspecto, define o art. 95 da Portaria de Consolidação GM/MS nº 1/2017 que são instrumentos básicos de planejamento do SUS, nas três esferas de gestão, o Plano de Saúde (PS), e as respectivas Programações Anuais de Saúde (PAS) e o Relatório Anual de Gestão (RAG). O §1º do artigo supracitado preceitua que os instrumentos de planejamento interligam-se sequencialmente, devendo compor um processo cíclico para operacionalização integrada, solidária e sistêmica do SUS. O supracitado plano constitui condição inexorável para o recebimento de recursos financeiros (§ 2º, art. 36 da Lei 8.080/90)¹.

Ressalte-se que o planejamento e o orçamento das ações e serviços de saúde no âmbito do SUS devem ser elaborados de forma ascendente (do nível local até o plano federal), com financiamento decorrente das respectivas propostas orçamentárias. Nessas, deverão constar os recursos oriundos de fontes próprias e aqueles transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS.

Em relação ao percentual mínimo de recurso público a ser aplicado por estados (12%) e municípios (15%), a Lei Federal nº 141/2012 regulamenta os valores a serem aplicados anualmente pelos entes federados, assim como estabelece normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal. Ela traz em seu artigo 3º as rubricas que são consideradas despesas com saúde e, em seu artigo 4º, o que não pode ser gasto com recurso próprio para fins de comprovação do mínimo aplicado.

7.2 Cenário do SUS em Pernambuco

7.2.1 Rede de estabelecimentos de saúde

O Estado possuía 10.722 estabelecimentos de saúde cadastrados no CNES, em 2022.

¹ É vedada a transferência de recursos para o financiamento de ações não previstas nos planos de saúde, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública, na área de saúde.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

De acordo com informações da Secretaria Estadual de Saúde, o Estado tinha 5.836 estabelecimentos de saúde vinculados ao SUS, em 2022.

A tabela a seguir traz informações sobre os quantitativos de estabelecimentos de saúde em Pernambuco, vinculados ao SUS, em 2022, segundo tipo e gestão (Estadual, Municipal e Dupla).

Tipo de Estabelecimento	Dupla	Estadual	Municipal	Total
UNIDADE MÓVEL DE NÍVEL PRÉ-HOSPITALAR NA ÁREA DE URGÊNCIA	0	1	234	235
FARMÁCIA	0	3	98	101
CENTRO DE SAÚDE/UNIDADE BÁSICA	2	24	2.476	2.502
TELESSAÚDE	0	2	5	7
HOSPITAL GERAL	31	49	140	220
HOSPITAL ESPECIALIZADO	3	8	7	18
CENTRO DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL	0	0	155	155
CENTRAL DE REGULAÇÃO MÉDICA DAS URGÊNCIAS	0	0	4	4
CENTRAL DE NOTIFICAÇÃO, CAPTAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS ESTADUAL	0	1	1	2
LABORATÓRIO DE SAÚDE PÚBLICA	0	13	18	31
UNIDADE DE APOIO DIAGNOSE E TERAPIA (SADT ISOLADO)	22	21	246	289
UNIDADE MISTA	1	0	54	55
LABORATÓRIO CENTRAL DE SAÚDE PÚBLICA LACEN	0	0	1	1
CENTRAL DE ABASTECIMENTO	0	8	177	185
CENTRO DE IMUNIZAÇÃO	0	2	22	24
POSTO DE SAÚDE	0	0	253	253
UNIDADE MÓVEL TERRESTRE	0	9	52	61
CENTRO DE ATENÇÃO HEMOTERAPIA E/OU HEMATOLÓGICA	0	8	0	8
CONSULTÓRIO ISOLADO	0	0	39	39
PRONTO SOCORRO GERAL	1	0	4	5
COOPERATIVA OU EMPRESA DE CESSÃO DE TRABALHADORES NA SAÚDE	0	2	3	5
CENTRAL DE GESTÃO EM SAÚDE	1	14	199	214
SERVICO DE ATENÇÃO DOMICILIAR ISOLADO(HOME CARE)	0	0	2	2
CLÍNICA/CENTRO DE ESPECIALIDADE	15	54	516	585
PRONTO SOCORRO ESPECIALIZADO	0	1	0	1
UNIDADE DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE	0	0	76	76
CENTRO DE APOIO A SAÚDE DA FAMÍLIA	0	0	176	176
POLO ACADEMIA DA SAÚDE	0	0	341	341
UNIDADE DE ATENÇÃO À SAÚDE INDIGENA	0	0	47	47
POLICLÍNICA	2	0	93	95
CENTRO DE PARTO NORMAL - ISOLADO	0	0	5	5
HOSPITAL/DIA - ISOLADO	0	0	2	2
PRONTO ATENDIMENTO	0	14	25	39
CENTRAL DE REGULAÇÃO DO ACESSO	0	3	50	53
Total	78	237	5.521	5.836

Fonte: Relatório Anual de Gestão 2022



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Quanto à natureza jurídica dos 237 estabelecimentos de saúde que prestam serviço ao SUS atuantes na esfera estadual, 156 pertencem à administração pública, 69 a entidades empresariais e 12 a entidades sem fins lucrativos. Já os atuantes na esfera municipal, 5.034 pertencem à administração pública, 421 a entidades empresariais, 57 a entidades sem fins lucrativos e 9 a pessoas físicas. Aqueles que tem atuação tanto do Estado como dos Municípios, 9 pertencem à administração pública, 49 a entidades empresariais e 20 a entidades sem fins lucrativos.

7.2.2 Morbidade hospitalar do SUS em Pernambuco

A Organização Mundial de Saúde (OMS) criou a Classificação Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde, mais conhecida como CID, que tem como principal função monitorar a incidência e prevalência de doenças, através de uma padronização universal das doenças. A CID é atualizada periodicamente, estando em vigor a décima edição, conhecida como CID-10. Esta edição está organizada em 22 capítulos, onde cada capítulo se refere a uma categoria de doença que recebe um código com letras e números.

O Ministério da Saúde, por meio do portal DATASUS, disponibiliza diversas informações de saúde. Dentre essas, destacamos as informações sobre morbidade hospitalar do SUS segundo a classificação CID-10.

O quadro a seguir traz um comparativo entre as informações sobre morbidade hospitalar do SUS, em Pernambuco, no ano de 2021 e 2022.

INTERNAÇÃO HOSPITALAR DO SUS EM PE, SEGUNDO A CID-10 – EM 2021 E 2022

CAPÍTULO	DESCRIÇÃO	2021	2022
I	Algumas doenças infecciosas e parasitárias	91.791	49.688
II	Neoplasias (tumores)	43.590	52.205
III	Doenças do sangue e dos órgãos hematopoéticos e alguns transtornos imunitários	4.919	5.536
IV	Doenças endócrinas, nutricionais e metabólicas	10.005	10.894
V	Transtornos mentais e comportamentais	5.941	6.091
VI	Doenças do sistema nervoso	10.659	13.475
VII	Doenças do olho e anexos	4.227	5.724
VIII	Doenças do ouvido e da apófise mastóide	596	820
IX	Doenças do aparelho circulatório	46.387	57.129
X	Doenças do aparelho respiratório	29.506	53.900
XI	Doenças do aparelho digestivo	38.546	49.968
XII	Doenças da pele e do tecido subcutâneo	14.269	19.527
XIII	Doenças do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo	6.744	8.976



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

CAPÍTULO	DESCRIÇÃO	2021	2022
XIV	Doenças do aparelho geniturinário	30.246	38.705
XV	Gravidez, parto e puerpério	107.784	105.034
XVI	Algumas afecções originadas no período perinatal	20.203	22.891
XVII	Malformações congênitas, deformidades e anomalias cromossômicas	3.636	4.577
XVIII	Sintomas, sinais e achados anormais de exames clínicos e de laboratório, não classificados em outra parte	10.960	13.178
XIX	Lesões, envenenamentos e algumas outras consequências de causas externas	54.051	60.902
XXI	Fatores que influenciam o estado de saúde e o contato com os serviços de saúde	8.588	14.825

Fonte: DATASUS

Observando o quadro sobre morbidade hospitalar no SUS, destacamos as causas e doenças que mais contribuíram para o alto número de internações em Pernambuco no ano de 2022:

- Gravidez, parto e puerpério (105.034);
- Lesões, envenenamentos e algumas outras consequências de causas externas (60.902);
- Doenças do aparelho circulatório (57.129);
- Doenças do aparelho respiratório (53.900);
- Neoplasias (tumores) (52.205); e
- Doenças do aparelho digestivo (49.968).

7.3 Plano Estadual de Saúde, Programação Anual de Saúde e Relatório Anual de Gestão

O sítio eletrônico da Secretaria de Saúde do Estado de Pernambuco – SES-PE traz no ícone intitulado “Informações de Saúde” o Plano Estadual de Saúde - PES 2020-2023.

O Plano Estadual de Saúde traz em seu conteúdo análise situacional que engloba os seguintes aspectos: *necessidades de saúde da população, capacidade institucional disponível, redes de atenção à saúde e programas prioritários desenvolvidos para atender às demandas específicas do estado.*

Encontra-se também inserido no referido PES 2020-2023 o mapa estratégico da SES-PE, diretrizes, objetivos estratégicos, metas e indicadores, além do monitoramento e avaliação, que tem por objetivo apresentar como se dará o acompanhamento da execução do plano ao longo de sua vigência.

O PES 2020-2023 manteve as mesmas diretrizes definidas no plano anterior, sendo estas:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

- Diretriz 1 - Fortalecimento da Atenção Primária;
- Diretriz 2 - Desenvolvimento e aperfeiçoamento com acesso regionalizado às ações de Média e Alta Complexidade;
- Diretriz 3 - Fortalecimento da Política de Assistência Farmacêutica;
- Diretriz 4 - Desenvolvimento das Ações Estratégicas de Vigilância em Saúde;
- Diretriz 5 - Qualificação e Inovação dos Processos de Governança e Gestão Estratégica e Participativa na Saúde;
- Diretriz 6 - Ampliação dos Investimentos em Saúde.

Também encontra-se disponível no sítio eletrônico da SES-PE a Programação Anual de Saúde – PAS para o exercício de 2022. O referido instrumento apresenta as diretrizes e os objetivos do Plano Estadual de Saúde (PES) 2020-2023 e suas respectivas ações e metas propostas para o ano de 2022, servindo de referência para a elaboração do Relatório Anual de Gestão (RAG).

Além disso, o Relatório Anual de Gestão – RAG apresenta os resultados alcançados com a execução da PAS, apurados com base no conjunto de metas e indicadores desta. Serão usados dois tipos de indicadores para efeito de monitoramento e avaliação, conforme consta no PES 2020-2023: *Indicadores de Processo* e *Indicadores de Resultados*.

Segundo o PES, os indicadores de processos são aqueles que acompanham periodicamente o processo de execução de ações e metas estabelecidas pela Programação Anual de Saúde. Seu monitoramento será realizado quadrimestralmente, sendo subsídio para apresentar a situação de execução dessas ações nos Relatórios Detalhados Quadrimestrais. Já os indicadores de resultados visam avaliar as mudanças advindas com o alcance dos objetivos propostos durante os quatro anos de gestão e terão seus resultados parciais apresentados no Relatório Anual de Gestão.

Em relação ao quantitativo de indicadores, consta no PES que serão adotados 21 indicadores de resultados, pactuados de forma tripartite. Trazemos, abaixo, alguns dos indicadores constante no PES:

- Taxa de mortalidade prematura (30 a 69 anos) pelo conjunto das quatro principais doenças crônicas não transmissíveis (doenças do aparelho circulatório, câncer, diabetes e doenças respiratórias crônicas);
- Proporção de óbito de mulheres em idade fértil (10 a 49 anos) investigados;
- Proporção de vacinas selecionadas do Calendário Nacional de Vacinação para crianças menores de 02 anos de idade - Pentavalente (3ª dose), Pneumocócica 10-valente (2ª dose), Poliomielite (3ª dose) e Tríplice Viral (1ª dose) - com cobertura vacinal preconizada;
- Proporção de cura de casos novos de hanseníase diagnosticados nos anos de coorte;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

- Proporção de gravidez na adolescência entre as faixas etárias de 10 a 19 anos;
- Razão de exames de mamografia de rastreamento realizados em mulheres de 50 a 69 anos na população residente de determinado local e população da mesma faixa etária.

Dos indicadores listados acima, destacamos a *Proporção de Vacinas Seleccionadas do Calendário Nacional de Vacinação para Crianças Menores de Dois Anos*, haja vista que estudo² realizado sobre o tema demonstrou haver quedas significativas da cobertura vacinal no Brasil. Inclusive, em 2019, um novo surto de sarampo fez com que o Brasil perdesse o certificado de erradicação da doença.

A verificação do resultado do Indicador *Proporção de Vacinas Seleccionadas do Calendário Nacional de Vacinação para Crianças Menores de Dois Anos* foi feita a partir do Painel de Cobertura Vacinal, construído pela Gerência de Auditoria em Saúde (GSAU) desta Corte de Contas, a partir dos dados provenientes do Sistema de Informação do Programa Nacional de Imunizações (SI-PNI), do Ministério da Saúde, extraídos via sistema TABNET, apresentando informações sobre a cobertura de vacinas que compõem o Calendário Nacional de Vacinação, totalizados por Região de Saúde e por município.

Registra-se que no PES 2020-2023 consta como meta quadrienal atingir 95% de crianças imunizadas com vacinas específicas (Pneumocócica, Poliomielite, Pentavalente e Tríplice Viral).

Antes de trazer os dados da cobertura vacinal no Estado, é oportuno fazer uma breve explicação informando para que servem cada uma das vacinas supracitadas. Vejamos:

- A vacina Pneumocócica conjugada 10-valente previne contra doenças como pneumonia, meningite e otite;
- A vacina Poliomielite previne contra a paralisia de membros e alterações motoras na criança;
- A vacina Pentavalente previne cinco doenças: tétano, hepatite B, coqueluche, difteria e meningite;
- A vacina Tríplice Viral previne três doenças: sarampo, rubéola e caxumba.

O quadro a seguir traz as informações da cobertura vacinal no Estado, em 2022, segregadas por Gerência Regional de Saúde (GERES).

² Panorama da Cobertura vacinal do Brasil 2020. Publicado pelo Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (Nunes, 2021).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Quantidade de Municípios que atingiram a meta de cobertura vacinal, por Regiões de Saúde - Ano 2022

Região de Saúde (Total de municípios)	Pentavalente 3ª dose		Pneumocócica 2ª dose		Poliomielite 3ª dose		Tríplice Viral 1ª dose	
	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021
GERES I (19+DEFN ¹)	-	01	-	01	-	01	02	02
GERES II (20)	05	07	05	05	05	06	09	06
GERES III (22)	02	-	01	01	02	-	03	01
GERES IV (32)	10	03	10	04	07	03	10	08
GERES V (21)	13	03	12	04	12	03	09	01
GERES VI (13)	06	02	08	04	05	02	05	01
GERES VII (7)	03	02	03	03	03	02	04	03
GERES VIII (7)	02	-	03	-	02	-	03	01
GERES IX (11)	04	-	04	01	03	-	05	02
GERES X (12)	05	05	05	06	05	05	06	08
GERES XI (10)	05	03	04	02	05	03	04	03
GERES XII (10)	06	01	09	01	06	01	06	02

Fonte: Painel Cobertura Vacinal PNI

¹Distrito Estadual de Fernando de Noronha

Destaca-se que duas Regiões de Saúde apresentaram os piores números, a saber: Região I e III. Concentram uma quantidade grande de municípios, mas quase todos ficaram abaixo da meta pactuada.

A realidade do Estado ainda está aquém do desejado, contudo, é notória a melhora no desempenho do ano de 2022 em relação ao ano anterior. A média percentual da cobertura vacinal, segundo o painel, foi de:

- 75,3% das crianças tomaram a vacina Pentavalente 3ª dose;
- 78,5% das crianças tomaram a vacina Pneumocócica 2ª dose;
- 74,5% das crianças tomaram a vacina da Poliomielite 3ª dose;
- 79,4 % das crianças tomaram a vacina da Tríplice Viral 1ª dose.

Informações adicionais sobre a cobertura vacinal, em 2022, dessas regiões de saúde serão trazidas a seguir.

Na Região de Saúde I, que é composta por 19 municípios mais o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, apenas o município de Chã Grande alcançou a meta de cobertura para a vacina da Poliomielite, em 2021. Já no ano de 2022, verificou-se



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

que dois municípios alcançaram a meta da Tríplice Viral, sendo estes: Fernando de Noronha e o município de Araçoiaba. O município de Abreu e Lima foi o pior de sua região para todos os imunizantes. É a situação mais grave não só por estar em última posição do ranking, mas também porque até 2018 as metas eram superadas com folga, e desde 2019 a cobertura vacinal tem apresentado queda consistente. A capital pernambucana apresentou uma leve recuperação em comparação ao ano anterior na cobertura para todas as vacinas, mas ainda assim ocupou a 13ª posição no ranking da sua região em 2022.

Na Região de Saúde II, composta por 20 municípios, apresentou queda na quantidade de municípios que atingiram a meta para duas das vacinas, a saber Pentavalente e Tríplice Viral. Destaca-se o município de Orobó que não só teve um crescimento na sua cobertura vacinal para todos os imunizantes, como superou todas as metas.

Na Região de Saúde III, nenhum município alcançou a cobertura para as vacinas Pentavalente e Poliomielite, em 2021. Esta região de saúde é composta por 22 municípios. Comparando com o ano de 2022, verificou-se melhora significativa para todos os imunizantes em comparação ao ano anterior, tendo o município de São José da Coroa Grande maior crescimento e atingido a meta pra todas as vacinas nesse ano, liderando o ranking da região.

Nas Regiões de Saúde IV, V e VI, é possível observar que houve um crescimento substancial na quantidade de municípios que conseguiram atingir a meta. Entre eles, destacam-se Cachoeirinha e Bom Conselho, que apresentaram as maiores variações positivas em todos os imunizantes.

Nas Regiões de Saúde VII, X e XI, houve pequenas oscilações na quantidade de municípios que atingiram a meta para cada um dos imunizantes. Já nas Regiões VIII, IX e XII, a situação apresenta melhor desempenho em todas as vacinas.

Ainda, com a finalidade de verificar se estão sendo consignadas dotações orçamentárias que permitam executar as metas e estratégias estabelecidas no PES, foi realizada análise das finalidades e dos objetivos dos programas e das ações definidos na Lei Orçamentária Anual – LOA 2022 para a Secretaria Estadual de Saúde e para o Fundo Estadual de Saúde, com o intuito de identificar a compatibilidade destes com as metas constantes do referido plano.

Identificou-se compatibilidade entre a peça orçamentária de 2022, assim como o PPA 2020-2023, e as diretrizes definidas no PES. A título exemplificativo, é demonstrado a seguir o mapeamento entre a Diretriz 2 do PES e o Programa/Ações/Subações correspondente do Plano Plurianual - PPA, conforme apresentado:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Diretriz	Programa	Ação	Subação	Objetivo estratégico
Diretriz 2 - Desenvolvimento e aperfeiçoamento com acesso regionalizado às ações de Média e Alta Complexidade	0410 - Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Com Acesso às Ações de Média e Alta Complexidade	2393 - Garantia da Oferta de Procedimentos de Média e Alta Complexidade	0000 - Outras medidas	Qualificar a regulação do acesso a procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar
			0955-Despesas com taxa de água e esgoto	

Fonte: Plano Estadual de Saúde 2020-2023; Plano Plurianual 2020-2023; Lei Orçamentária Anual 2022; Relatório Anual de Gestão 2022.

Observa-se, assim, que os programas e ações das peças orçamentárias estão relacionados com o Plano Estadual de Saúde. Entretanto, cabe ressaltar que é grande a quantidade de programas e ações que não possuem subações específicas, evidenciadas tanto no Relatório Anual de Gestão de 2022 quanto no PPA. A subação utilizada é denominada de “OUTRAS MEDIDAS”, impossibilitando a verificação de quais ações estão sendo implementadas para o alcance das metas estabelecidas.

7.4 Doenças Determinadas Socialmente e outras doenças

As doenças determinadas socialmente, ou doenças negligenciadas, são aquelas causadas por agentes infecciosos ou parasitas e são consideradas endêmicas em populações de baixa renda. A incidência de doenças negligenciadas é um indicador importante da situação socioeconômica da população de uma região. A maioria dessas doenças são preveníveis, mas, se não tratadas, algumas das complicações – quando se consegue obter diagnóstico, que muitas vezes é tardio – podem afetar a qualidade de vida das pessoas.

Entre elas, estão a Tuberculose e a Dengue, cujas situações do Estado serão abordadas a seguir. Adicionalmente, este relatório traz informações sobre Chikungunya, infecções pelo vírus Zika e pelo COVID-19. A suas escolhas partiram da sua importância social e da sua relevância como indicadores de saúde.

Tuberculose

A tuberculose é uma infecção bacteriana e transmissível que afeta prioritariamente os pulmões, embora possa acometer outros órgãos e sistemas. A forma extrapulmonar, que afeta outros órgãos que não o pulmão, ocorre mais frequentemente em pessoas vivendo com HIV, especialmente aquelas com comprometimento imunológico. A tuberculose pulmonar é a mais comum e a principal responsável pela manutenção da cadeia de transmissão da doença.

Pela forte determinação social, a maior prevalência da doença é em países em desenvolvimento. O perfil clássico de quem tem tuberculose é de pessoas de classe baixa que acumulam vulnerabilidades sociais, econômicas e biológicas, moram às margens das grandes cidades urbanas, trabalham na informalidade ou percorrem longas distâncias para chegarem ao trabalho.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Quando realizado o tratamento adequado e de forma correta, a tuberculose tem cura em quase todos os casos que são causados por bacilos sensíveis. O tratamento é oferecido exclusivamente pelo Sistema Único de Saúde e deve ser feito diariamente, sem interrupção, com duração de pelo menos 6 meses, podendo chegar a 18 meses nos casos em que já há resistência da bactéria aos medicamentos. A sua longa duração e os efeitos colaterais do medicamento (neuropatia periférica, diarreia, dor abdominal, náusea, anorexia, vômitos e intoxicação do fígado) tornam mais difícil a sua conclusão.

Para garantir que o paciente conclua o tratamento, uma das estratégias é o tratamento diretamente observado (TDO), que consiste na observação da ingestão dos medicamentos para o tratamento de tuberculose pelo profissional de saúde, importante em todos os casos e essencial nos casos de resistência da bactéria às drogas do esquema básico. Além da possibilidade de reforço do vínculo, a realização do TDO permite a identificação de eventos adversos precocemente, e de possíveis dificuldades na adesão ao tratamento. Frequentemente se faz necessário diminuir o impacto do tratamento na vida do paciente, e alguns locais optam por fornecer uma cesta básica para incentivar a adesão a tratamentos médicos, a exemplo da Cidade de São Paulo e o Estado do Ceará.

O Estado de Pernambuco apresentou 6.093 casos novos de tuberculose, sendo 5.086 referentes à tuberculose pulmonar em 2022, conforme consta nos dados apresentados a esta equipe de auditoria pela Secretaria de Saúde (Doc. 268).

Indicador	Ano			
	2019	2020	2021	2022 ¹
Número de Casos Tuberculose Geral	5.137	4.540	5.165	6.093
Número de casos de Tuberculose Pulmonar	4.225	3.738	4.247	5.086
Óbitos	259	221	256	334
Percentual Cura dos novos casos	73,5	70,9	66,2	40,2
Percentual de abandono	9,1	10,0	10,4	7,5

Fonte: Resposta da SES (Doc. 279)

Nota 1: Dados preliminares, sujeitos a alteração

O crescimento do percentual de abandono e a queda do percentual de cura no anos de 2020 e 2021 refletem a grande influência da pandemia do novo coronavírus, pois a situação do grupo marginalizado vítima da doença ficou mais precária. Não apenas no aspecto do esgotamento dos serviços de saúde, que não conseguiam ofertar o que era demandado, mas, como doença socialmente determinada, o agravamento da pobreza.

Vale ressaltar que não foi possível observar o fenômeno no número total de casos, que artificialmente se mostrou inferior nesses mesmos anos, não por ter havido uma queda no número de casos, mas, justamente pelas limitações impostas pela pandemia, por subnotificação dos novos casos. No ano de 2022, as condições sanitárias melhoraram e foi possível que os números refletissem melhor a nova realidade. Em comparação a 2019, os casos cresceram quase 20%, tanto para tuberculose geral quanto para tuberculose pulmonar.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Quanto ao número de óbitos, também se deve admitir a probabilidade de a queda no mesmo período de 2020 e 2021 estar correlacionada à crise sanitária. Foi emitida a Portaria SES/PE Nº 177, de 11 de maio de 2020, que estabeleceu as orientações adicionais para os profissionais médicos em relação à emissão da declaração de óbito no momento da pandemia pelo vírus SARS-COV-2, admitindo que autópsias verbais fossem emitidas em casos de suspeita de infecção por COVID-19. Dada a correlação entre as doenças e a escassez de informações quanto ao novo vírus, é possível inferir que houve subnotificação também no número de óbitos.

O PES (2020-2023) destaca a tuberculose como um dos desafios a ser enfrentado pelo Estado, que foi apontado pelo Boletim Epidemiológico como 1º lugar em 2017 no ranking nacional do coeficiente de mortalidade de tuberculose, com a média de 4,2 óbitos a cada 100 mil habitantes, confrontada com a média nacional de 2,2 óbitos a cada 100 mil habitantes.

A nível nacional, a Tabela 1 do Boletim Epidemiológico sobre Tuberculose, Número Especial - Março/2023, do Ministério da Saúde, demonstra o número de casos novos de tuberculose pulmonar por regiões do país em 2022.

REGIÕES DO BRASIL	CASOS NOVOS
SUDESTE	30.577
NORDESTE	18.052
NORTE	9.998
SUL	7.671
CENTRO-OESTE	3.356
TOTAL	68.754

Fonte: Boletim Epidemiológico sobre Tuberculose, Número Especial, Março/2023 – Ministério da Saúde.

Nota: Dados preliminares, sujeitos a alteração

A partir do apresentado, temos que o Nordeste é a segunda região com mais casos novos de tuberculose em 2022, tendo Pernambuco representado um terço dos casos da região, enquanto em termos populacionais o estado representa menos de 20% dos residentes no Nordeste. Os dados comparados nesta análise apresentam uma diferença temporal, estando os dados de Pernambuco mais atualizados do que os dados nacionais, mas esta equipe de auditoria entendeu que esse fato não comprometeu as conclusões nele baseadas.

Arboviroses transmitidas pelo mosquito *Aedes aegypti*

Este tópico do relatório trará informações sobre infecções por diferentes vírus cujo vetor comum é o mosquito *Aedes aegypti*. Para melhor entendimento, é necessário abordar os fatores sociais relacionados com sua proliferação.

Por ser um mosquito que vive perto do homem, sua presença é mais comum em áreas urbanas e a infestação é mais intensa em regiões com alta densidade



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

populacional - principalmente, em áreas das cidades com ocupação desordenada, onde as fêmeas têm mais oportunidades para alimentação e mais criadouros para desovar. A infestação do mosquito é sempre mais intensa em razão de água acumulada e de altas temperaturas – fatores que propiciam a eclosão de ovos do mosquito. Para evitar esta situação, é preciso adotar medidas permanentes para o controle do vetor, durante todo o ano, a partir de ações preventivas que dependem não só do empenho de toda a população, como também de políticas públicas que busquem resolver as questões de saneamento básico, do desordenamento urbano, da densidade populacional em certas áreas, de irregularidades no abastecimento de água e do lixo doméstico.

Entre as arboviroses transmitidas pelo mosquito, está a Dengue. Infecção causada por vírus com mesmo nome, pode afetar pessoas de todas as idades e se apresenta na forma benigna ou grave. Em 2010, foi elencada no rol de doenças socialmente determinadas.

Sobre a situação no Estado de Pernambuco, foram solicitados os dados por meio de ofício à SES. A seguir, apresentamo-los para o período de 2019 a 2022:

Ano	Casos confirmados	Incidência	Óbitos
2019	21.836	228,48	13
2020	10.505	109,24	5
2021	16.807	173,72	7
2022	8.362	92,39	3

Fonte: Resposta da SES (Doc. 269)

Nota: O cálculo da incidência foi realizado utilizando a estimativa populacional do IBGE de 2019 até 2021. Para o ano de 2022 foi utilizada a população referente ao censo.

Já a Chikungunya, é uma doença infecciosa febril, causada pelo vírus Chikungunya, que pode ser transmitida pelos mosquitos *Aedes aegypti* e *Aedes albopictus* (mesmos mosquitos que transmitem a dengue e a febre amarela, respectivamente). As medidas de prevenção recomendadas são as mesmas da Dengue. Segue abaixo a situação no Estado de Pernambuco para o período de 2019 a 2022:

Ano	Casos confirmados	Incidência	Óbitos
2019	1.333	13,95	2
2020	3.267	33,97	0
2021	24.823	256,57	4
2022	12.984	143,45	8

Fonte: Resposta da SES (Doc. 269)

Nota: O cálculo da incidência foi realizado utilizando a estimativa populacional do IBGE de 2019 até 2021. Para o ano de 2022 foi utilizada a população referente ao censo.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

O vírus Zika é um agente infeccioso que pode causar microcefalia em fetos e a síndrome de Guillain-Barré. Em outubro de 2015, foi observado no Brasil um aumento inesperado do número de nascidos vivos com microcefalia, inicialmente em Pernambuco e posteriormente em outros estados da região Nordeste. Naquele ano, 1.161³ casos de microcefalia foram confirmados no país.

A microcefalia é uma anomalia congênita caracterizada pela redução do perímetro cefálico, acompanhada por alterações no sistema nervoso central. Os bebês com microcefalia podem apresentar comprometimento neuropsicomotor, problemas de visão e audição, a depender da gravidade da doença. A seguir, apresenta-se os dados relativos aos casos no Estado.

Ano	Casos prováveis	Incidência	Óbitos
2019	248	2,59	36
2020	142	1,48	15
2021	292	3,02	70
2022	183	2,02	30

Fonte: Resposta da SES (Doc. 269)

Nota: O cálculo da incidência foi realizado utilizando a estimativa populacional do IBGE de 2019 até 2021. Para o ano de 2022 foi utilizada a população referente ao censo.

Conforme exposto, percebe-se que, apesar do vírus Zika ser transmitido também pelo mesmo vetor que o Dengue e o Chikungunya, o número de casos de Zika é bem menor. Este fato se deve à baixa eficácia da picada do mosquito na transmissibilidade do vírus. Enquanto a eficácia da picada do mosquito na transmissibilidade da dengue é de 80%, da chikungunya de 95%, a transmissibilidade da Zika é de 10%.

É esperado que a pandemia tenha afetado os indicadores dos três vírus supramencionados, então a subnotificação pode ser uma das causas da queda no número dos casos de dengue no período a partir de 2020 em comparação a 2019. Entretanto, diferente de outras patologias como gripe e outras doenças transmissíveis por contato humano, há um fator ambiental e social que é predominante para a transmissibilidade das infecções.

Além disso, há uma imprevisibilidade na existência do vírus em dado momento. Por exemplo, pode ser que, mesmo sem nenhum controle ambiental das condições necessárias para a reprodução do mosquito, o número de casos diminua apenas pelo fato de o mosquito não conter o vírus associado à infecção. E o contrário também pode ser verdadeiro, um aumento dos casos não significa que há mais mosquitos ou focos de sua reprodução, ou alguma inação do poder público, basta que o vírus esteja mais presente.

³ Estudo microcefalia IPEA, 2018. Epidemia do vírus Zika e microcefalia no Brasil: emergência, evolução e enfrentamento.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Caso a análise do número de casos de dengue fosse feita isoladamente, poderíamos concluir erroneamente que houve mais sucesso no combate ao mosquito. Porém, quando são considerados também os dados de chikungunya, essa conclusão não se sustenta. Ou seja, a conclusão que pode ser deduzida dos dados apresentados é que, no período de 2021 e 2022, havia maior predominância do vírus chikungunya no Estado, enquanto que, nos anos de 2019 e 2020, o vírus da dengue se sobressaía.

Ademais, faz-se necessário acrescentar algumas informações. Em primeiro lugar, há estudos que demonstram que os mosquitos *Aedes albopictus* são capazes de transmitir dengue, chikungunya e febre amarela. Porém, fêmeas desse vetor nunca foram encontradas naturalmente infectadas com qualquer um dos três vírus no Brasil. Além disso, o *Aedes aegypti* tem seus criadouros dentro ou junto das casas e se alimenta preferencialmente de sangue humano. Desta forma, ele está sempre em contato com as pessoas. Isso aumenta a chance de um mosquito desta espécie picar mais indivíduos e, consequentemente, de ser infectado e de transmitir doenças. Já o *Aedes albopictus* está pouco presente nas residências no Brasil. Ele é capaz de viver em ambientes modificados pelo homem, mas prefere as áreas próximas de vegetação, como quintais e peridomicílios. A probabilidade de um mosquito desta espécie picar um indivíduo doente e depois passar o vírus para outra pessoa é bem menor, porém de forma alguma negligenciável.

Por fim, vale ressaltar a utilização do Levantamento de Índice Rápido do *Aedes aegypti* (LIRAA) como parte da metodologia a fim de aumentar a eficácia das políticas públicas de combate ao vetor *Aedes aegypti*. Esse levantamento fornece três indicadores, Índice de Infestação Predial, Índice de Breteau e o Índice por Tipo de Recipiente. Todos eles têm aplicabilidade local, ou seja, são apresentados por municípios e sua consolidação em nível estadual não geraria informação útil para tomada de decisão. Sendo assim, optou-se por não trazer seus resultados neste relatório.

COVID-19

O Estado de Emergência em Saúde Pública foi prorrogado durante em todo o ano de 2022 no Estado de Pernambuco, por meio do Decreto nº 52.205, de 29 de março de 2022, e do Decreto nº 53.686, de 30 de setembro de 2022. Com o avanço da vacinação por todo o estado, a obrigatoriedade da comprovação do esquema vacinal deixou existir a partir de 18 de outubro de 2022, por meio do Decreto nº 53.779, dessa mesma data. Por meio do Decreto nº 53.617, de 16 de setembro de 2022, estabeleceu-se o fim da obrigatoriedade do uso da máscara, exceto nas unidades e serviços de saúde que fazem atendimento à população em quaisquer níveis de atenção.

Por meio da Secretaria Estadual de Saúde, havia 4 Contratos de Gestão vigentes no ano, cujo objeto era o gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde necessários ao enfrentamento da pandemia da COVID-19. A tabela a seguir demonstra quais foram essas OSS, e quais unidades de saúde estavam sob sua administração. As informações pertinentes a esses contratos serão detalhadas no Capítulo Terceiro Setor.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Contratos de Gestão com OSS para enfrentamento da COVID-19

Nº CONTRATO	ORGANIZAÇÃO SOCIAL DE SAÚDE	UNIDADE DE SAÚDE
003/2020 (4º TA)	Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira - IMIP	Hospital Nossa Senhora das Graças - ALFA
004/2020 (4º TA)	Hospital do Tricentenário	Hospital Brites de Albuquerque
006/2020 (6ª TA)		Hospital do Sertão Governador Eduardo Campos
003/2021	Instituto Social das Medianeiras da Paz	UPAE Goiana

Fonte: Relação dos Contratos de Gestão enviada na Prestação de Contas do Governo 2022, por meio do sistema e-TCE (Doc. 05)

A seguir, iremos trazer os números de casos confirmados da doença e de pessoas recuperadas, bem como o quantitativo de óbitos ocorridos no Estado, em 2022.

Dados da COVID-19 em Pernambuco no ano de 2022

Casos confirmados	Recuperados	Nº de óbitos
499.735	419.774	1.992

Fonte: Dados da Secretaria Estadual de Saúde (Doc 189)

Comparando os dados da COVID-19, em 2022, com o ano anterior, verificou-se um aumento tanto no número de casos confirmados, como no número de pessoas recuperadas, porém o número de óbitos reduziu, reflexo do avanço na cobertura vacinal. Em 2021, haviam sido registrados 422.562 casos confirmados, 411.782 pessoas recuperadas e 10.780 óbitos.

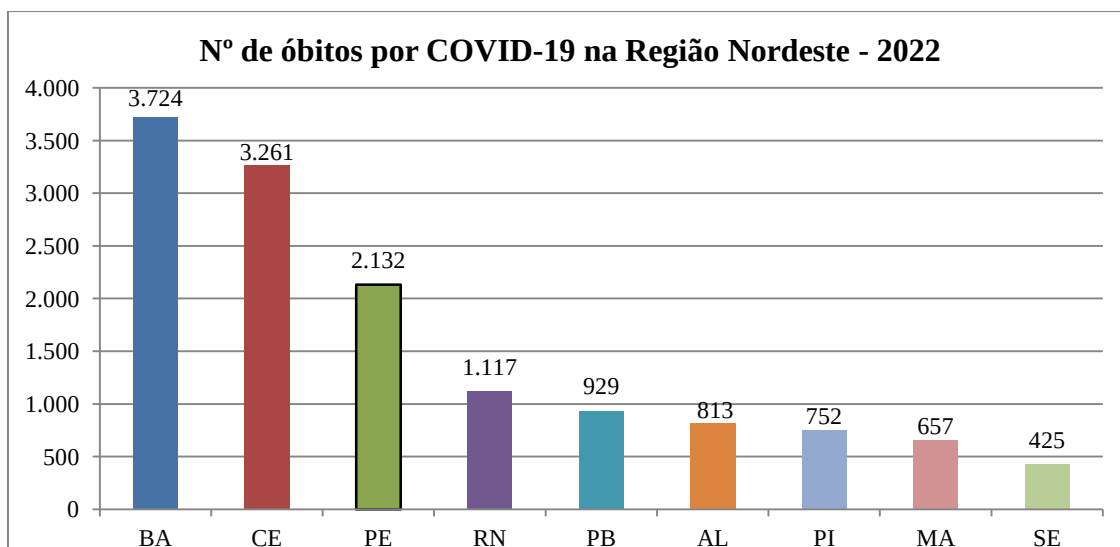
A seguir tem-se a posição do estado de Pernambuco frente aos demais estados da região Nordeste no número de óbitos por COVID-19, em 2022. Para fins de tal comparação, optou-se por utilizar os dados de Pernambuco disponibilizados pelo Ministério da Saúde em razão deste banco de dados conter informações das outras unidades da federação. Ressalta-se, entretanto, que os dados de Pernambuco anteriormente apresentados, informados pela Secretaria Estadual de Saúde, estão mais atualizados que os oferecidos pelo Ministério da Saúde.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa



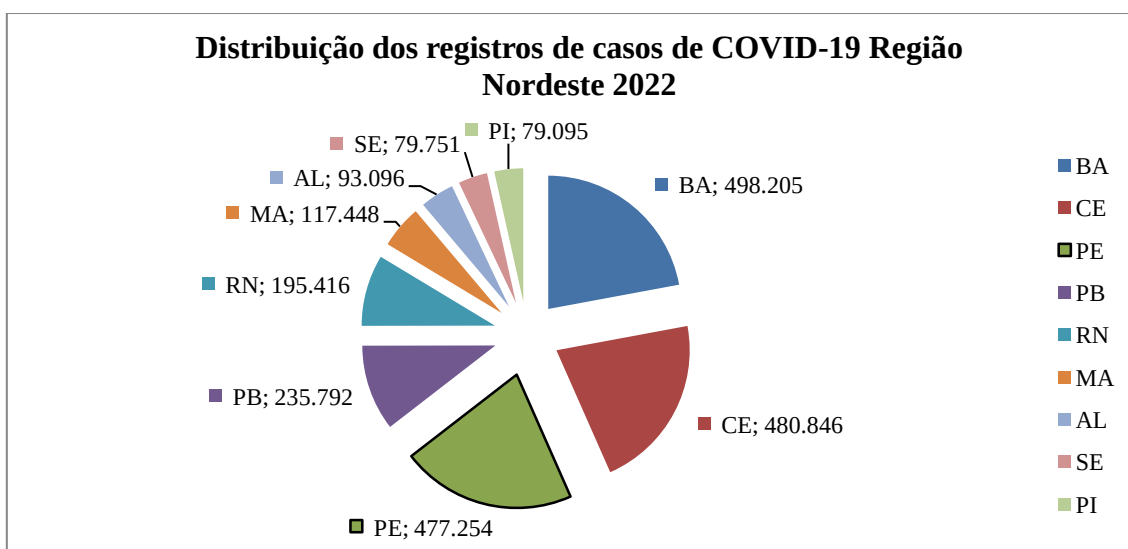
Fonte: Consulta feita ao Painel Interativo do Ministério da Saúde https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html

Nota: Dados sujeitos a alteração

Os dados foram obtidos a partir da subtração dos dados acumulados de 2021 dos dados acumulados de 2022.

Observa-se no gráfico acima que o estado de Pernambuco ocupou a 3ª posição em número absoluto de óbitos quando comparado com os estados da Região Nordeste, tendo sido registrados 2.132 óbitos. A Bahia ocupou a 1ª posição com maior número absoluto de óbitos, 3.724 mortes, e Sergipe registrou o menor número absoluto de óbitos, com 425 mortes.

O gráfico a seguir mostra o número de casos confirmados da COVID-19 nos estados da Federação, em 2022.



Fonte: Consulta feita ao Painel Interativo do Ministério da Saúde https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html

Nota: Dados sujeitos a alteração

Os dados foram obtidos a partir da subtração dos dados acumulados de 2021 dos dados acumulados de 2022.



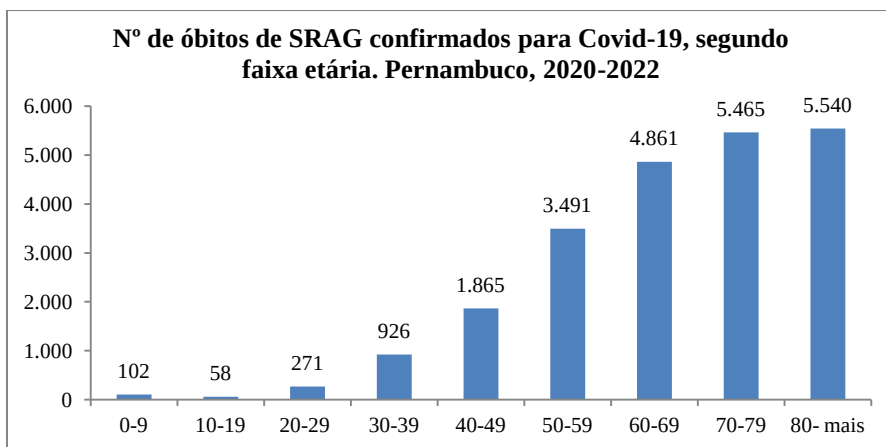
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Vê-se no gráfico acima que os estados da Federação que registraram mais casos de COVID-19, em 2022, foram: **Bahia**, com 498.205 casos confirmados, seguido pelo estado do **Ceará**, com 480.846 casos e **Pernambuco**, com 477.254 casos confirmados.

Por fim, o gráfico a seguir demonstra o número de óbitos acumulados, desde o início da pandemia até 29/12/2022, por síndrome respiratória aguda grave, segundo a faixa etária, em Pernambuco.



Fonte: SEVS/CIEVS-PE. Informe Epidemiológico. Dados atualizados até 29/12/2022.

Desde o início da pandemia até 29/12/2022 foram 22.579 vidas perdidas para a COVID-19, em Pernambuco. Observa-se no gráfico acima que o maior número de óbitos ocorreu em pessoas com 50 anos ou mais. Vê-se ainda que 102 crianças entre 0 e 9 anos de idade perderam suas vidas para a doença.

A tabela a seguir demonstra o quantitativo de testes realizados de COVID-19, em Pernambuco, no período 2020-2022.

Nº de testes realizados de COVID-19 em PE, 2020-2022

Tipo de Teste	Laboratório	Total
RT - PTR	Lacen-PE	964.274
	Instituto Aggeu Magalhães	5.420
	LFDA	799
	Laboratórios conveniados	167.865
	Privados	422.570
Sorologias		212.367
Testes rápidos de Anticorpo		1.078.790
Testes rápidos de Antígeno		2.159.513
Total		5.011.598

Fonte: SEVS/CIEVS-PE. Informe Epidemiológico Coronavírus 30/12/2022. Dados atualizados até 29/12/2022.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Quanto aos recursos⁴ recebidos, em 2022, do Governo Federal para serem aplicadas em ações de saúde visando o enfrentamento da pandemia da COVID-19, em consulta ao e-Fisco⁵, observou-se o recebimento de R\$ 103.394.900,00 destinados a despesas de custeio, e nenhum valor para investimento no exercício de 2022. Vale destacar que as fontes em questão receberam outros lançamentos, mas que não foram transferências da União, como remuneração bancária e restituição de outros entes.

Em comparação ao ano anterior, quando o Estado recebeu R\$ 557,36 milhões para aplicação em ações de saúde voltadas ao enfrentamento da pandemia da COVID-19, é notória a queda dos valores federais recebidos objetivando o combate à pandemia.

A tabela a seguir demonstra as despesas por fonte de recurso específicas para o enfrentamento da COVID-19 detalhadas por ações e executadas pelas unidades gestoras do FES-PE nos exercícios de 2021 e 2022. Vale ressaltar que a fonte de recursos pode ser utilizada a partir do saldo proveniente do exercício anterior para que se execute despesas além do que foi recebido no ano de 2022.

Comparativo entre a Aplicação dos Recursos Recebidos da União para Enfrentamento da COVID-19 em 2021 e 2022

FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE¹		
Fonte 0144530002 - Recursos Fundo a Fundo SUS Bloco Custeio Covid-19		
Código e Nome da Ação	Valor liquidado em 2021¹ (R\$)	Valor liquidado em 2022² (R\$)
2104 - Vigilância e Prevenção das Doenças Imunopreveníveis	732.127,17	24.000,00
2141 - Fortalecimento do Laboratório central de Saúde Pública de Pernambuco - LACEN	19.312.865,04	36.290,20
2164 - Vigilância Epidemiológica e Ambiental para o Controle das Doenças e Agravos	2.411.065,79	-
2393 - Garantia de Oferta de Procedimentos de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar	98.070.981,06	12.312.164,62
2396 - Garantia de Oferta de Procedimentos de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar	20.813.822,37	-
3126 - Aquisição de Medicamentos e Insumos Farmacêuticos	7.704.098,98	33.300,00
3647 - Ações e Serviços Públicos de Saúde Prestados pelo HEMOPE	46.500,00	-
3648 - Ações e Serviços Públicos de Saúde Prestados pela UPE	4.197.114,32	-
3649 - Ações e Serviços Públicos de Saúde Prestados pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha	2.501.868,34	1.681,19
4610 - Garantia da Oferta de Procedimentos de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar	206.641.976,40	24.574.400,00
4611 - Garantia da Oferta de Procedimentos de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar	180.650.699,50	54.129.853,89
Total da Fonte	543.036.618,97	91.111.689,90

⁴ Fontes 0144530002 (custeio) e 0144530003 (investimento)

⁵ Consulta no Razão: UG 530401/ conta contábil 6.2.1.2.1.00.00/conta corrente 171350210



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.fisco.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE¹		
Fonte 0144530003 - Recursos Fundo a Fundo SUS Bloco Investimento Covid-19		
Código e Nome da Ação	Valor liquidado em 2021 ¹ (R\$)	Valor liquidado em 2022 ² (R\$)
2164 - Vigilância Epidemiológica e Ambiental para o Controle das Doenças e Agravos	120.999,99	
2393 - Garantia de Oferta de Procedimentos de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar	-	4.651.850,55
3649 - Ações e Serviços Públicos de Saúde Prestados pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha	3.475,00	-
4553 - Construção, Ampliação, Reforma e Equipagem de Unidades de Saúde	27.228,00	139.984,00
4610 - Garantia da Oferta de Procedimentos de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar	-	3.321.535,27
Total da Fonte	151.702,99	8.113.369,88

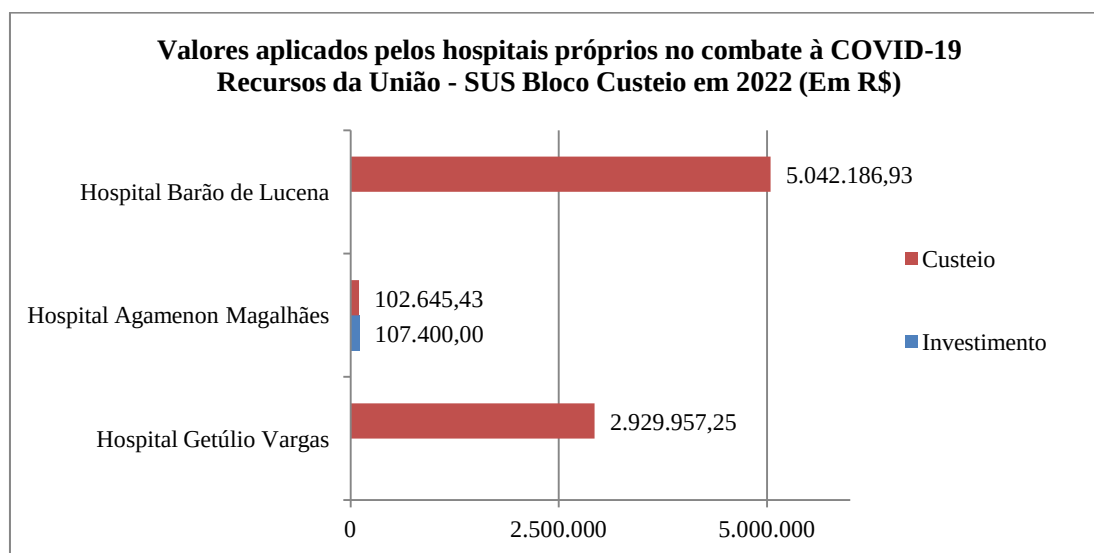
Fonte: e-Fisco/2022 - Relatório da Execução Orçamentária Consolidada da Despesa por Fonte de Recurso e Ação

Nota: 1 - A execução das despesas ocorreram por conta das UG 440714, 530401, 530402, 530404, 530405, 530406, 530407, 530408, 530409 e 610601;

2 - A execução das despesas ocorreram por conta das UG 530401, 530404, 530405 e 530406.

Ademais, vale acrescentar que a UG 530401 – FES foi responsável por liquidar R\$ 83.036.900,29 do Bloco de Custeio, tendo as demais UGs liquidado o montante de R\$ 9.806.722,51, totalmente executado na Ação 2393 - *Garantia da Oferta de Procedimentos de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar*. No Bloco investimento

O gráfico a seguir demonstra os valores aplicados pelos hospitais próprios do Governo no combate à COVID-19, com recursos do SUS em 2022.



Fonte: e-Fisco/2022 - Relatório da Execução Consolidada da Despesa por UG e Fonte de Recurso.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

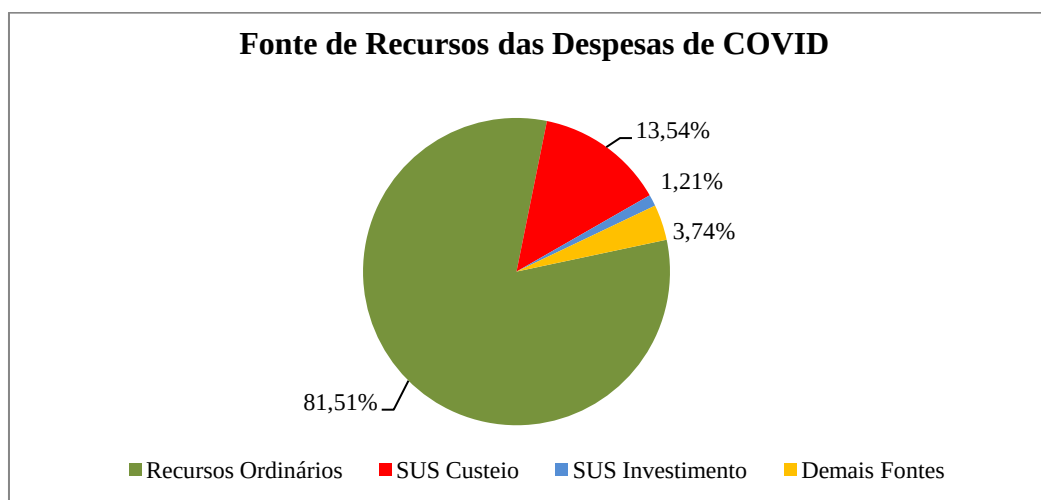
Portanto, o Hospital Agamenon Magalhães foi a única Unidade Gestora, além do FES, a executar despesa com a fonte de recurso no Bloco Investimento (Fonte 0144530003). O recurso desse bloco foi totalmente aplicado na *Ação 4553 - Construção, Ampliação, Reforma e Equipagem de Unidades de Saúde*.

Considerando que o total de recursos recebidos da União na fonte SUS Bloco Custeio Covid-19 foi de R\$ 103.394.900,00, e que o Fundo Estadual de Saúde juntamente com as demais unidades gestoras aplicaram R\$ 99.225.059,78 no enfrentamento da COVID-19, chega-se ao percentual de 95,96% de aplicação dos recursos desta fonte pelo Governo do Estado, em 2022.

Deve-se frisar que além desses recursos recebidos especificamente para tratamento da COVID-19, o Governo do Estado recebe anualmente da União transferências de recursos do SUS Exclusive Convênio - Adm. Direta, fonte 0144000000, e transferência do SUS Exclusive Convênio - Adm. Indireta, fonte 0244000000, para serem aplicados no âmbito do SUS. Verificou-se que houve aplicação dos recursos recebidos da fonte 0144000000 no enfrentamento da COVID-19 pelo Fundo Estadual de Saúde, tendo liquidado o valor de R\$ 9.582.019,45.

Além dos recursos recebidos da União para enfrentamento da COVID-19, o Governo do Estado utilizou recursos próprios da Fonte 0101000000 - Recursos Ordinários da Adm. Direta, tendo sido liquidado o montante de R\$ 548.288.511,58, conforme consta no Demonstrativo da Aplicação de Recursos no Enfrentamento a COVID-19 (doc. 14, p. 1- 6), distribuído entre o Fundo Estadual de Saúde, Laboratório Central de Saúde Pública, Hospital Agamenon Magalhães e Hospital Getúlio Vargas.

Consta ainda naquele demonstrativo as seguintes fontes de recursos utilizadas no enfrentamento da COVID-19: 0104130401 – RDA-PROCON Fundo Estadual de Defesa do Consumidor - FEDC-PE e 0116000000 - Recursos do Fundo Estadual de Combate a Pobreza (FECEP), além dos recursos destinados aos convênios, que juntas somam R\$ 25.155.113,07. O montante liquidado no combate a COVID-19 somou R\$ 672.666.684,43, considerando todos os recursos.



Fonte: Demonstrativo da Aplicação de Recursos no Enfrentamento a COVID-19 (Doc. 14)



7.5 Rede estadual de saúde

O sítio eletrônico da Secretaria Estadual de Saúde - SES/PE - traz as unidades e serviços que compõem a Rede Estadual de Saúde de Pernambuco, a qual se encontra estruturada da seguinte forma:

- Gerências Regionais de Saúde (GERES);
- Hospitais;
- Unidade de Pronto-atendimento (UPA);
- Unidade Pernambucana de Atenção especializada (UPAE);
- Agência Pernambucana de Vigilância Sanitária (APEVISA);
- Centro de Assistência Toxicológica de Pernambuco (Ceatox);
- Central de Transplantes;
- Fundação de Hematologia e Hemoterapia de Pernambuco (HEMOPE);
- Laboratório Central de Pernambuco (LACEN);
- Laboratório Farmacêutico de Pernambuco (LAFEPE);
- Ouvidoria;
- Diretoria de Assistência Farmacêutica.

A seguir, apresentam-se considerações acerca dos principais órgãos/unidades que integram a estrutura de saúde estadual.

Gerências Regionais de Saúde

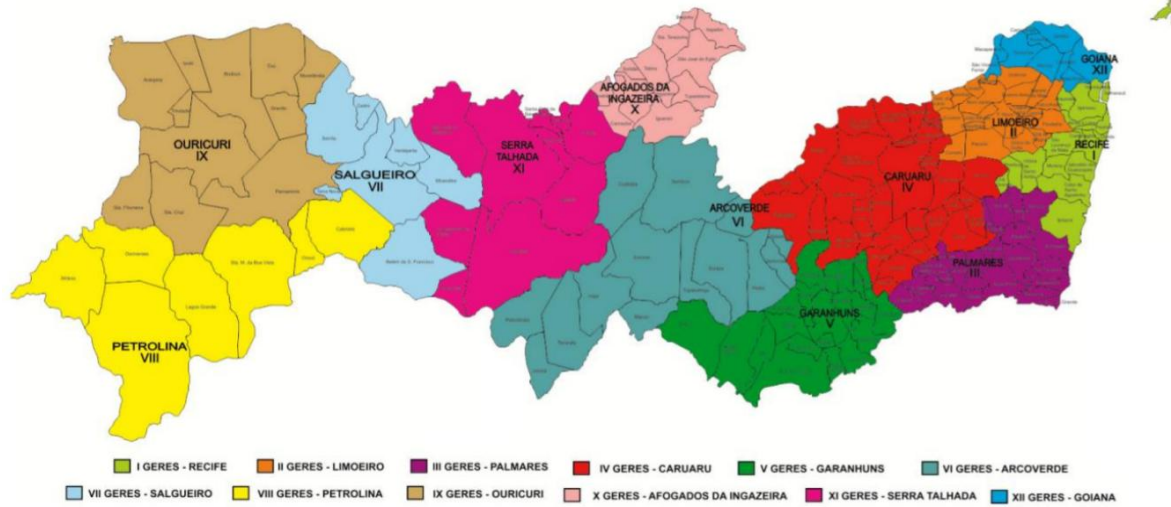
O Estado está dividido em 04 macrorregiões e 12 Regiões de Saúde - Metropolitana (Regiões de saúde I, II, III e XII), Agreste (Regiões de saúde IV e V), Sertão (Regiões de saúde VI, X e XI) e Vale do São Francisco e Araripe (Regiões de saúde VII, VIII e IX).

As Gerências Regionais de Saúde (GERES) são unidades administrativas da Secretaria Estadual de Saúde, criadas para apoiar os municípios do estado na área de saúde que atuam, de forma mais localizada na atenção básica, na reestruturação da rede hospitalar, nas ações municipais, no combate à mortalidade infantil e às diversas endemias.

As GERES encontram-se assim distribuídas:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Fonte: SES/PE - Mapa da divisão estadual por região de saúde.

Este modelo de gestão da saúde é concebido de forma a permitir que a atuação e o processo de tomada de decisão sejam definidos em função das particularidades de cada região.

Os dados relativos à população do estado são divulgados pelo IBGE, tendo sido disponibilizado, em 2023, os dados do Censo de 2022, onde consta um contingente de 9.058.155 habitantes no estado de Pernambuco para o ano de 2022 (distribuídos entre os 184 municípios e o arquipélago de Fernando de Noronha).

O quadro abaixo demonstra o quantitativo populacional de cada região de saúde, bem como a distribuição percentual da população assistida por cada gerência de saúde:

Distribuição da População do Estado por GERES - 2022

Regiões	Sede	População	Municípios	% População
I GERES	Recife	3.954.144	20	43,65
II GERES	Limoeiro	567.682	20	6,27
III GERES	Palmares	507.090	22	5,60
IV GERES	Caruaru	1.340.055	32	14,79
V GERES	Garanhuns	538.945	21	5,95
VI GERES	Arcoverde	415.219	13	4,58
VII GERES	Salgueiro	141.653	07	1,56
VIII GERES	Petrolina	531.221	07	5,86
IX GERES	Ouricuri	338.050	11	3,73
X GERES	Afogados da Ingazeira	184.941	12	2,04



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam?codigo=bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa>

Regiões	Sede	População	Municípios	% População
XI GERES	Serra Talhada	236.817	10	2,61
XII GERES	Goiana	302.338	10	3,34
	Total	9.058.155	185	100,00

Fonte: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=37225&t=resultados>

O percentual da população do Estado existente na I GERES, em 2022, correspondeu a 43,65%, aproximadamente metade da distribuição populacional. A estratégia de saúde do Estado deve ser definida buscando alocar oferta de profissionais de saúde, leitos hospitalares e serviços de média e alta complexidade, tanto quanto possível, nas proporções da distribuição percentual acima ilustrada.

Hospitais

A rede hospitalar pública em Pernambuco, ao final de 2022, era composta por 30 hospitais, conforme informações disponíveis no sítio eletrônico da Secretaria de Saúde de Pernambuco. De forma resumida, as principais unidades hospitalares encontram-se abaixo relacionadas:

Principais Hospitais do Estado Localizados na RMR e Fernando de Noronha

Hospital	Localidade
Hospital Agamenon Magalhães	Recife
Hospital Barão de Lucena	Recife
Hospital Correia Picanço	Recife
Hospital da Restauração	Recife
Hospital Geral de Areias	Recife
Hospital Geral Otávio de Freitas	Recife
Hospital Getúlio Vargas	Recife
Hospital Psiquiátrico Ulysses Pernambucano	Recife
Hospital Metropolitano Oeste - Pelópidas Silveira	Recife (Curado)
Hospital Metropolitano Sul - Dom Helder Câmara	Cabo de Santo Agostinho
Hospital São Lucas	Fernando de Noronha
Hospital Colônia Prof. Alcides Codeceira	Igarassu (atividades encerradas)
Hospital Jaboatão Prazeres	Jaboatão dos Guararapes
Hospital Geral da Mirueira	Paulista
Hospital Metropolitano Norte - Miguel A. de Alencar	Paulista

Fonte: SES/PE. <http://portal.saude.pe.gov.br/hospitais> (Consulta realizada em 17/03/2023)

Nota: O Hospital Colônia Prof. Alcides Codeceira encerrou suas atividades em agosto/2022



Principais Unidades Hospitalares Localizadas no Interior do Estado

Hospital	Localidade
Hospital Belarmino Correia	Goiana
Hospital São Sebastião	Caruaru
Hospital Jesus Nazareno	Caruaru
Hospital Mestre Vitalino	Caruaru
Hospital Regional Dom Moura	Garanhuns
Hospital Regional Emília Câmara	Afogados da Ingazeira
Hospital Regional Fernando Bezerra	Ouricuri
Hospital Regional do Agreste Dr. Waldemiro Ferreira	Caruaru
Hospital Regional Inácio de Sá	Salgueiro
Hospital Regional Dom Malan	Petrolina
Hospital João Murilo de Oliveira	Vitória de Santo Antão
Hospital Ermírio Coutinho	Nazaré da Mata
Hospital Regional de Palmares Sílvio Magalhães	Palmares
Hospital Regional José Fernandes Salsa	Limoeiro
Hospital Regional Professor Agamenon Magalhães	Serra Talhada
Hospital Regional Ruy de Barros Correia	Arcoverde

Fonte: SES/PE. <http://portal.saude.pe.gov.br/hospitais> (Consulta realizada em 17/03/2023).

Os Hospitais *Miguel Arraes de Alencar*, *Dom Hélder Câmara*, *Pelópidas da Silveira*, *Dom Malan (Petrolina)*, *Ermírio Coutinho (Nazaré da Mata)*, *Dr. Sílvio Magalhães (Palmares)*, *João Murilo de Oliveira (Vitória de Santo Antão)*, *Mestre Vitalino (Caruaru)*, *Ruy de Barros Correia (Arcoverde)*, *Emília Câmara (Afogados da Ingazeira)*, *Fernando Bezerra (Ouricuri)* e *São Sebastião (Caruaru)* adotam o modelo de gestão via Organizações Sociais. Assim, foram celebrados contratos de gestão entre a Secretaria Estadual de Saúde e as entidades privadas qualificadas como Organizações Sociais de Saúde – OSS, o que submeteu a gestão e a prestação de contas daqueles hospitais aos modelos definidos para essas instituições.

Além dos hospitais, 14 (catorze) Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e 15 (quinze) Unidades Pernambucanas de Atenção Especializada (UPAEs) também são geridas por Organizações Sociais de Saúde.

As UPAs são unidades de saúde que funcionam 24 horas por dia e atendem as especialidades de *Ortopedia*, *Clínica Médica*, *Pediatria* e *Odontologia*. A estrutura conta com consultórios, área de acolhimento com classificação de risco, leitos de enfermaria, salas de raio-X e inalação coletiva (nebulização).

As UPAEs oferecem atendimento nas seguintes especialidades médicas: *oftalmologia*, *otorrinolaringologia*, *neurologia*, *ortopedia* e *cardiologia*.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Segundo informações colhidas do sítio eletrônico da SES/PE, todas as UPAs contam com consultórios e centros de apoio ao diagnóstico e exames, dentre eles: exames laboratoriais, eletrocardiograma, ecocardiograma, mapa, *holter*, teste ergométrico, raio-X, endoscopia e ultrassonografia, entre outros. Mais detalhes sobre essas unidades de saúde estão no Capítulo Terceiro Setor.

7.6 Financiamento da saúde no estado e utilização dos recursos

7.6.1 Fontes de financiamento

Em 2022, foi liquidado o montante de R\$ 9.384.315.761,36 na Função 10 – Saúde. Quando comparado com o montante liquidado no ano anterior, verificou-se um aumento de R\$ 941.950.524,16. Os recursos aplicados na Função Saúde foram provenientes das seguintes fontes de financiamento:

Cód.	Fonte de Recursos	Valor liquidado (R\$)	Valor Pago (R\$)
0101	Recursos Ordinários - Adm. Direta	5.939.273.380,58	5.779.233.966,78
0144	Recursos do SUS	1.904.460.806,47	1.849.830.337,49
0241	Recursos Próprios - Adm. Indireta	422.091.357,52	420.257.212,57
0271	Recursos Ordinários Oriundos do FES-PE	397.655.026,24	379.884.670,38
0116	Recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECEP	379.842.263,87	367.987.915,01
0244	Recursos do SUS Exclusive Convênios - Adm. Indireta	228.250.634,61	203.895.864,54
0104	Receita Diretamente arrecadada - RDA	56.979.637,34	56.805.455,09
0119	Conta Única - Projeto Resp Social	45.333.709,24	29.844.070,99
0128	Compensação Financeira Recursos do Fundo de Petróleo	5.327.932,85	5.327.932,85
0242	Recursos de Convênios - Adm. Indireta	2.413.081,82	2.365.749,23
0140	Operações de Crédito Multissetoriais	2.030.940,50	2.030.940,50
0160	Recursos do Fundo Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Pernambuco - FESPDS	529.820,00	529.820,00
0102	Recursos de Convênios - Adm. Direta	127.170,32	127.170,32
Total		9.384.315.761,36	9.098.121.105,70

Fonte: e-Fisco/2022 - Execução Orçamentária Consolidada

Observando a tabela acima, vê-se que a maior parcela de recurso aplicada à Função Saúde teve como origem a fonte 0101 - Recursos Ordinários, seguido da fonte 0144 - Recursos do SUS. Essas duas fontes de recursos representaram 83,58% do total de recursos aplicados em saúde.

Ressalta-se que o total de R\$ 9,38 bilhões atribuídos à Função 10 - Saúde não se confunde com o valor a ser considerado como aplicação em “ações e serviços



públicos de saúde” (cálculo demandado por norma constitucional), o qual incide sobre fontes de recursos oriundos de impostos (0101 e 0116) processados pelo FES-PE e, ainda, sujeitam-se a verificações específicas de adequação ao rol de despesas admitido para a finalidade, a qual será objeto de comentários no item 7.6 deste relatório.

7.6.2 Repasses financeiros para os hospitais próprios

O Governo do Estado repassou o montante de R\$ 437.693.725,16 para os 06 (seis) hospitais próprios geridos diretamente pela Secretaria Estadual de Saúde, em 2022.

A tabela abaixo demonstra o comparativo dos valores repassados para os hospitais próprios nos anos de 2021 e 2022.

Repasses financeiros estaduais (por qualquer UG) aos hospitais da rede estadual (R\$)

NOME DO HOSPITAL	2022	2021
Hospital da Restauração	142.725.719,77	158.102.881,36
Hospital Agamenon Magalhães	55.365.194,65	71.033.669,83
Hospital Otávio de Freitas	63.623.618,47	82.065.557,65
Hospital Getúlio Vargas	67.518.334,96	63.753.983,36
Hospital Barão de Lucena	48.660.419,49	41.038.325,36
Hospital Regional do Agreste	59.800.437,82	43.572.234,39
TOTAL	437.693.725,16	459.566.651,95

Fonte: e-Fisco 2021 e 2022 (Razão; contas contábeis 4.5.1.1.2.XX.XX e 3.5.1.1.2.XX.XX).

Nota: Valores líquidos considerando devoluções porventura ocorridas no exercício.

Observando a tabela acima, verifica-se que houve uma diminuição, em 2022, de R\$ 21.872.926,79 no total repassado aos hospitais próprios quando comparado com o ano anterior.

Além do valor repassado para os hospitais próprios, o Governo repassou o montante de R\$ 1.476.136.219,55 para as Organizações Sociais de Saúde (OSS) encarregadas da gestão de 16 (dezesesseis) hospitais, 14 (catorze) UPAs e 15 (quinze) UPAEs. Maiores detalhes sobre as OSS serão abordados no Capítulo Terceiro Setor.

7.6.3 Verificação da aplicação dos recursos de impostos destinados à saúde

A Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000 promoveu alterações no art. 198 da Constituição Federal e 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. É o que estabelece o § 2º, inserto no art. 198 por força da referida Emenda:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Art. 198. omissis.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:"

I – omissis

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

III – omissis

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

I – os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º (redação dada pela EC nº 86/2015).

Em 13 de janeiro de 2012, foi sancionada a Lei Complementar Federal nº 141, que regulamenta o § 3º do artigo 198 da Constituição Federal, dispondo sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços de saúde, estabelecendo os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo.

O artigo 6º da Lei Complementar Federal nº 141 assim determinou:

Art. 6º. **Os Estados** e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços de saúde, no mínimo, **12% (doze por cento)** da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que trata o art. 157, alínea "a" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios. (grifos nossos).

7.6.3.1 Formação da base de cálculo

A base de cálculo sobre a qual é verificado o percentual aplicado de 12% é formada pelos impostos arrecadados diretamente pelo estado, quais sejam: ICMS, IPVA, ITCD, IRRF, ISS (Fernando de Noronha) e os transferidos pela União como cota parte do FPE, do IPI - Exportação e do ICMS - Desoneração, deduzidas as transferências aos municípios.

O valor da base de cálculo, R\$ 30.870.754.489,31, apresentado no Balanço Geral do Estado (doc. 2), Quadro 35, confere com os dados obtidos por meio do e-Fisco. Portanto, o mínimo legal a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2022 deve corresponder a R\$ 3.704.490.538,72.

7.6.3.2 Aplicação dos recursos

O parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar Federal nº 141/2012 definiu que as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde. O artigo 14 da referida lei determina que o Fundo de Saúde constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações de serviços públicos de saúde.

No Estado de Pernambuco, o Fundo Estadual de Saúde se caracteriza como unidade gestora específica (530401), a que se somam o Laboratório Central (530402), APEVISA (530403), Hospital Agamenon Magalhães (530404), Hospital Barão de Lucena (530405), Hospital Getúlio Vargas (530406), Hospital da Restauração (530407), Hospital Otávio Freitas (530408) e Hospital Regional do Agreste Dr. Waldemiro Ferreira (530409), responsáveis pela execução orçamentária dessas ações.

Dos Restos a Pagar

O artigo 24 da Lei Complementar Federal nº 141/2012 assim determinou:

Art. 24. Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere esta Lei Complementar, serão consideradas:

I - as despesas liquidadas e pagas no exercício; e

II - as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde.

Esse artigo abrange as despesas pagas e os restos a pagar não liquidados, limitados à disponibilidade de caixa ao final do exercício. Porém, não é citado os Restos a Pagar Processados. De forma complementar, a 12ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), Portaria STN nº 924, de 08 de julho de 2021, válido para o exercício de 2022, determina, no anexo 12, página 400:

Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados anualmente em ações e serviços públicos de saúde serão consideradas as despesas:

I – empenhadas e pagas no exercício de referência;

II – empenhadas, liquidadas e não pagas, inscritas em Restos a Pagar processados no exercício de referência; e

III - empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite da disponibilidade de caixa do exercício de referência.

Assim, o MDF complementou a lacuna que havia em relação aos Restos a Pagar Processados, definindo que os mesmos devem entrar no cálculo dos recursos mínimos de saúde.

Em 2022, verificou-se ter havido inscrição de Restos a Pagar Processados em ações e serviços públicos de saúde, totalizando a quantia de R\$ 173.842.088,56, publicado no Balanço Geral do Estado, Quadro 50, p. 380.

O artigo 24, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 141/2012, estabelece que “A disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar, considerados para fins do mínimo na forma do inciso II do caput e posteriormente cancelados ou prescritos, deverá ser, necessariamente, aplicada em ações e serviços públicos de saúde”.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Nesse aspecto, a norma procura garantir que os valores de Restos a Pagar, considerados em anos anteriores como aplicações em saúde, de fato, sejam executados, mediante a obrigatoriedade de utilização dos possíveis valores cancelados. Para tanto, o § 2º do mesmo artigo 24, determina que “Na hipótese prevista no § 1º, a disponibilidade deverá ser efetivamente aplicada em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos Restos a Pagar, mediante dotação específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente”.

Logo, além de garantir a aplicação, de fato, dos recursos, evita-se que estes sejam considerados novamente no cálculo do mínimo constitucional de saúde no exercício em que for utilizado, tendo em vista já o ter sido no exercício em que foi inscrito como restos a pagar.

Ressalta-se que o inciso II, do artigo 24, da Lei Complementar Federal nº 141/12, refere-se aos Restos a Pagar Não Processados. Entretanto, por analogia, a mesma lógica deverá ser aplicada ao cancelamento de Restos a Pagar Processados, já que a 12ª edição do MDF possibilita a inclusão destes no cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde.

A 9ª edição do MCASP⁶, Portaria Conjunta STN/SOF nº 117/2021, válida a partir do exercício de 2022, traz na Parte I, Capítulo 4 – Despesas Orçamentárias, Item 4.2.4.4, a modalidade de aplicação 95 referente à aplicação direta à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º, do art. 24, da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

Portanto, a modalidade de aplicação supramencionada deverá ser utilizada para registrar que a disponibilidade vinculada aos restos a pagar cancelados ou prescritos foram aplicados em ações e serviços públicos de saúde, e não serão considerados no cálculo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente.

A fim de aferir se os Restos a Pagar foram considerados para o cumprimento do valor mínimo para aplicação em ASPS, deve-se partir dos Restos a Pagar inscritos no exercício. O MDF determina que se deduza desse valor a soma de Restos a Pagar Não Processados Inscritos Indevidamente no Exercício sem Disponibilidade Financeira e o valor aplicado em ASPS além do limite mínimo pelo ente federativo.

Se o resultado dessa fórmula for negativo, chega-se à conclusão de que o valor inscrito em Restos a Pagar foi menor do que o excesso aplicado pelo ente federativo, o que determina que os valores inscritos em Restos a Pagar não foram considerados no cumprimento do limite mínimo.

Em sentido contrário, se os valores inscritos em Restos a Pagar forem maiores do que a soma, e assim o resultado da fórmula for positivo, os Restos a Pagar

⁶ Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26> (consulta realizada em 26/05/2022).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

inscritos, no limite do montante do resultado, terão sido considerados no cumprimento do referido dever legal.

Em 2022, foi aplicado para além do mínimo legal a quantia de R\$ 2.104.952.477,57, tendo havido inscrição de Restos a Pagar no montante de R\$ 173.842.088,56. Utilizando a fórmula mencionada anteriormente, chega-se à conclusão de que o valor inscrito em Restos a Pagar foi menor do que o excesso aplicado pelo ente federativo, o que determina que os valores inscritos em Restos a Pagar não foram considerados no cumprimento do limite mínimo.

Outro ponto a ser observado é se os Restos a Pagar cancelados, em 2022, deverão ser efetivamente aplicados em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição. Sendo assim, deve-se atentar para o controle dessa aplicação, conforme ensinamento previsto no MDF 12ª Edição, Anexo 12, p. 430 - 431. Vejamos.

Com o objetivo de identificar os valores a serem compensados, deve-se apurar a diferença entre os valores aplicados além do limite com o total de cancelamentos e prescrições, de cada exercício de inscrição em restos a pagar. Quando o valor obtido dessa operação for negativo, significa que há necessidade de compensação de valores referentes a restos a pagar considerados no cômputo do mínimo e cancelados posteriormente. Do contrário, se o valor obtido for positivo, não há necessidade de compensação de valores.

Observando os valores de Restos a Pagar cancelados ou prescritos publicados no Balanço Geral do Estado (doc. 2), Quadro 50, p. 380, vê-se que os valores obtidos da operação acima mencionada são positivos, portanto não há necessidade de compensação, no exercício de 2023, de valores de restos a pagar cancelados em 2022.

Percentual de aplicação

Os valores apresentados no Demonstrativo da Vinculação dos Recursos Destinados à Saúde como aplicações (R\$ 5.809.443.016,29), constante do Balanço Geral do Estado de 2022, conferem com os obtidos no e-Fisco quando consideradas as despesas das fontes 0101 e 0116 para o FES-PE e unidades gestoras ligadas a este fundo.

O valor total aplicado em saúde representou o seguinte percentual frente à base de cálculo considerada:

Base de Cálculo	30.870.754.489,31
Total aplicado	5.809.443.016,29
% de aplicações	18,82%

Fonte: Sistema e-Fisco/2022.



Dessa forma, em 2022, o Estado de Pernambuco aplicou 18,82% dos recursos oriundos de impostos em ações e serviços públicos de saúde, alcançando o percentual mínimo de 12%, exigido pelo art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

7.7 Quantitativos de leitos hospitalares e equipamentos de saúde e sua distribuição interna no estado

De modo a subsidiar a análise e oferecer um breve retrato das atuais condições de infraestrutura de funcionamento dos estabelecimentos de saúde no Estado de Pernambuco, foi realizado um estudo com base em informações existentes no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES (<http://cnes.datasus.gov.br>), no menu denominado “TABNET CNES” relativa a leitos hospitalares e equipamentos de saúde no estado, constantes no item “CNES – Recursos Físicos”.

O objetivo principal deste estudo, então, foi o de, a partir dos dados constantes do cadastro do CNES, ao final de 2022, aferir o quantitativo de recursos hospitalares (leitos hospitalares e equipamentos de saúde) disponibilizados à rede SUS dentro do estado, aferindo-se também o grau de concentração desses recursos hospitalares nas 12 (doze) regiões de saúde.

7.7.1 Quantitativos de leitos hospitalares em Pernambuco

O Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES contempla 57 tipos diversos de leitos hospitalares agrupados em 07 (sete) segmentos: *Cirúrgico, Clínico, Complementar, Obstétrico, Pediátrico, Hospital-Dia e Outras Especialidades* (Tratamentos Crônicos, Psiquiatria, Reabilitação, Tisiologia e Acolhimento Noturno). O CNES contempla dados de **leitos disponíveis para atendimento ao SUS** (independente de se encontrarem em unidades de saúde públicas ou particulares) e dos **leitos não disponíveis ao SUS**. Limitamo-nos a reproduzir abaixo os quantitativos absolutos dos leitos **disponíveis para atendimento à rede SUS**.

Assim, o quantitativo total de leitos disponíveis ao SUS, ao final de 2022, em todos os estabelecimentos de saúde em Pernambuco (públicos, privados, estaduais, municipais e federais) agrupados nos referidos segmentos, é abaixo demonstrado, bem como o quantitativo no ano anterior:

Comparativo de Leitos Hospitalares disponíveis ao SUS em Pernambuco em 2022 e 2021

Especialidade	2022 (I)	2021 (II)	(I – II)
Cirúrgico	3.998	3.878	120
Clínico	7.703	7.817	-114
Complementar (UTIs, Unidades Intermediárias e de Isolamento)	1.770	2.510	-740



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Especialidade	2022 (I)	2021 (II)	(I – II)
Obstétrico	2.114	2.086	28
Pediátrico	2.216	2.156	60
Outras especialidades	1.195	1.157	38
Hospital-dia	322	186	136
Total	19.318	19.790	-472

Fonte: Consulta ao datasus.saude.gov.br/cnes-recursos-fisicos, opções “Hospitalar - Leitos Internação” e “Hospitalar - Leitos Complementares”, com filtro em “Especialidade” e “Quantidades SUS” referentes à competência dez/2021 e dez/2022.

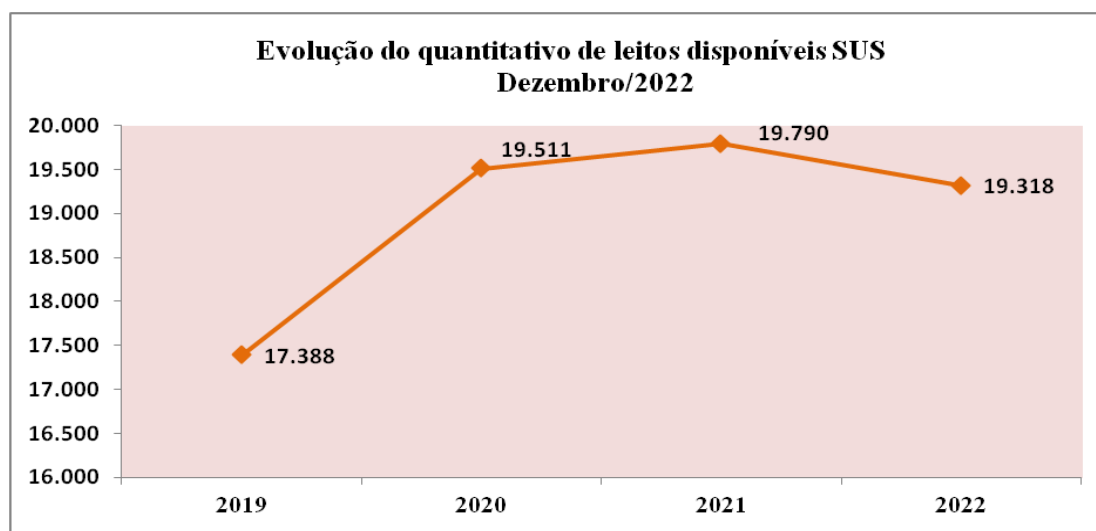
Nota: Consulta realizada em 20/03/2023.

Os dados acima informam que houve uma diminuição de 472 leitos disponíveis ao SUS no estado, quando comparados os dados do ano de 2022 com os do ano de 2021.

Vê-se que, em 2022, houve um aumento de leitos Cirúrgicos (120), Obstétrico (28), Pediátrico (60), Outras Especialidades (38) e Hospital-dia (136). Por outro lado, verifica-se uma redução no quantitativo de leitos Clínico (-114) e Complementar (-740).

Os leitos complementares incluem leitos de UTI, Unidades de Isolamento e Intermediárias (Neonatal convencional, neonatal canguru, pediátrico e adulto). Do total de 1.770 leitos complementares disponíveis ao SUS, em 2022, no estado, **1.345 leitos eram de UTI**, sendo estes subdivididos em: UTI adulto (1.043), UTI Pediátrica (148), UTI Neonatal (134), UTI Queimados (02) e UTI Coronariana (18).

O gráfico a seguir demonstra a evolução do quantitativo de leitos “Disponíveis ao SUS” nos últimos quatro anos.



Fonte: Consulta ao datasus.saude.gov.br/cnes-recursos-fisicos, opções “Hospitalar - Leitos Internação” e “Hospitalar - Leitos Complementares”, com filtro em “Especialidade” e “Quantidades SUS” em dezembro de 2019 - 2022.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Vê-se que o quantitativo de leitos “Disponíveis ao SUS”, no período analisado, apresentou um crescimento nos anos de 2020 e 2021. Em 2022, houve uma redução de 472 leitos “Disponíveis ao SUS” quando comparado com o ano anterior.

Ao levantar o quantitativo de leitos hospitalares Complementares e Internação “Não disponíveis ao SUS” verificou-se que, em 2022, o Estado contava com 7.659 leitos. Em 2021, o quantitativo foi de 7.681 leitos. Portanto, tem-se uma redução de 22 leitos “Não disponíveis ao SUS”, em 2022.

O quantitativo de leitos “Disponíveis ao SUS”, quando confrontado com a população do estado⁷, perfaz um quociente de 2,13 leitos para cada grupo de mil habitantes em Pernambuco. É considerado neste primeiro exame apenas o número total de leitos, não sendo questionada sua localização por região de saúde dentro do estado.

A Portaria MS/GM nº 1.631/2015 estabelece critérios e parâmetros para o planejamento e programação de ações e serviços de saúde no âmbito do SUS. Os critérios e parâmetros são referenciais quantitativos utilizados para estimar as necessidades de ações e serviços de saúde, constituindo-se em referências para orientar os gestores do SUS dos três níveis de governo, conforme consta no art. 3º da portaria supramencionada.

Importante destacar o § 1º do art. 4º da Portaria MS/GM nº 1.631/2015 que abaixo transcreve-se:

Art. 4º Os parâmetros de planejamento e programação são referenciais quantitativos indicativos, sem qualquer caráter impositivo ou obrigatório, visando à equidade de acesso, a integralidade e a harmonização progressiva dos perfis da oferta das ações e serviços de saúde.

§ 1º Os Estados e Municípios podem promover a sua alteração, realizando os ajustes necessários para adequação à realidade epidemiológica, demográfica, patamares de oferta e ao estágio de estruturação da Rede de Atenção à Saúde existente em seus territórios.

Por sua vez, a Portaria de Consolidação nº 3/GM/MS/2017 dispõe que a necessidade de leitos hospitalares gerais é de 2,5 leitos para cada 1.000 (mil) habitantes, conforme consta no art. 168 abaixo transcrito.

TÍTULO XI - CAPÍTULO IV

DOS PARÂMETROS PARA O CÁLCULO DE LEITOS

(Origem: PRT MS/GM 2809/2012, CAPÍTULO IV)

Art. 168. O cálculo para estabelecer a necessidade de leitos de Cuidados Prolongados será feito de forma regional, de acordo com os seguintes parâmetros: (Origem: PRT MS/GM 2809/2012, Art. 20)

I - a necessidade de leitos hospitalares gerais é de 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) leitos gerais para cada 1.000 (mil) habitantes; e (Origem: PRT MS/GM 2809/2012, Art. 20, I)

⁷ População de Pernambuco em 2022: 9.058.155, segundo os dados do Censo de 2022.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

II - os leitos de Cuidados Prolongados corresponderão a 5,62% (cinco inteiros e sessenta e dois décimos por cento) da necessidade total de leitos hospitalares gerais, percentual que deverá ser distribuído da seguinte forma: (Origem: PRT MS/GM 2809/2012, Art. 20, II)

a) 60% (sessenta por cento) para internações em UCP e HCP; e (Origem: PRT MS/GM 2809/2012, Art. 20, II, a)

b) 40% (quarenta por cento) para cuidados em Atenção Domiciliar. (Origem: PRT MS/GM 2809/2012, Art. 20, II, b)

Com base na portaria citada acima, Pernambuco ficou abaixo do parâmetro de 2,5 leitos por 1.000 habitantes, pois, em 2022, o estado tinha **2,13 leitos disponíveis ao SUS** por 1.000 habitantes.

Conforme mencionado anteriormente, o parâmetro não tem caráter impositivo ou obrigatório, portanto, cabe ao Estado avaliar se o quantitativo de 2,13 leitos SUS por 1.000 habitantes é suficiente para atender adequadamente a população pernambucana.

7.7.1.1 Grau de concentração de leitos hospitalares

Dentre os objetivos pretendidos com a visualização dos dados do CNES estava não apenas a obtenção de dados absolutos de leitos hospitalares existentes no Estado de Pernambuco, mas também a sua distribuição por regiões de saúde.

Conforme o modelo de gestão da Secretaria Estadual de Saúde, o Estado está dividido em 12 (doze) regiões de saúde: I (Recife), II (Limoeiro), III (Palmares), IV (Caruaru), V (Garanhuns), VI (Arcoverde), VII (Salgueiro), VIII (Petrolina), IX (Ouricuri), X (Afogados da Ingazeira) e XI (Serra Talhada) e XII (Goiana). O contingente populacional de cada região de saúde está discriminado no item 7.4 deste capítulo.

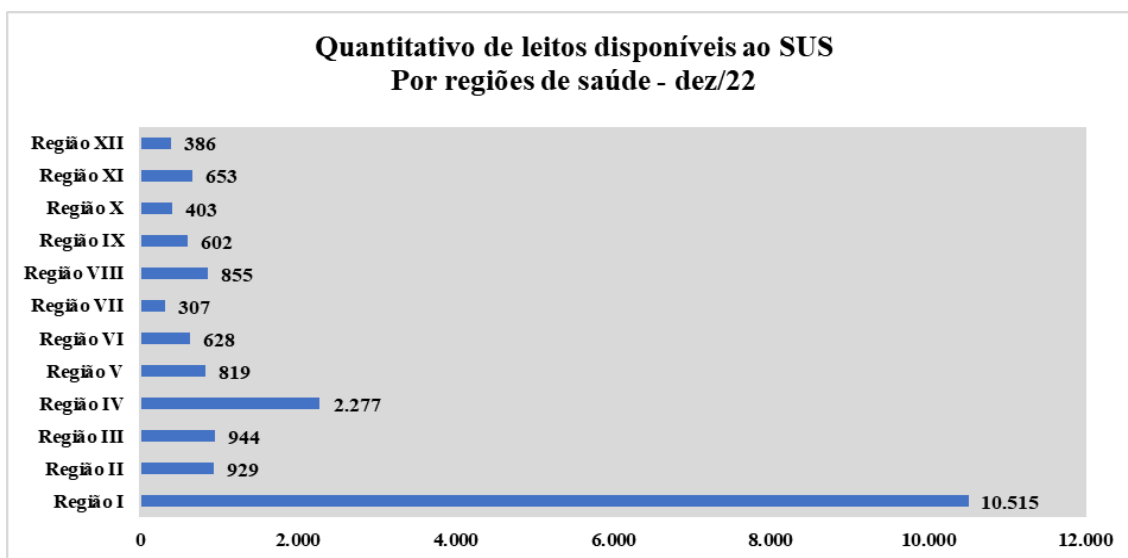
Nesse contexto, os gráficos a seguir demonstram o quantitativo absoluto de leitos disponíveis ao SUS, bem como o quantitativo de leitos/mil habitantes, por regiões de saúde, no mês de dezembro/2022.



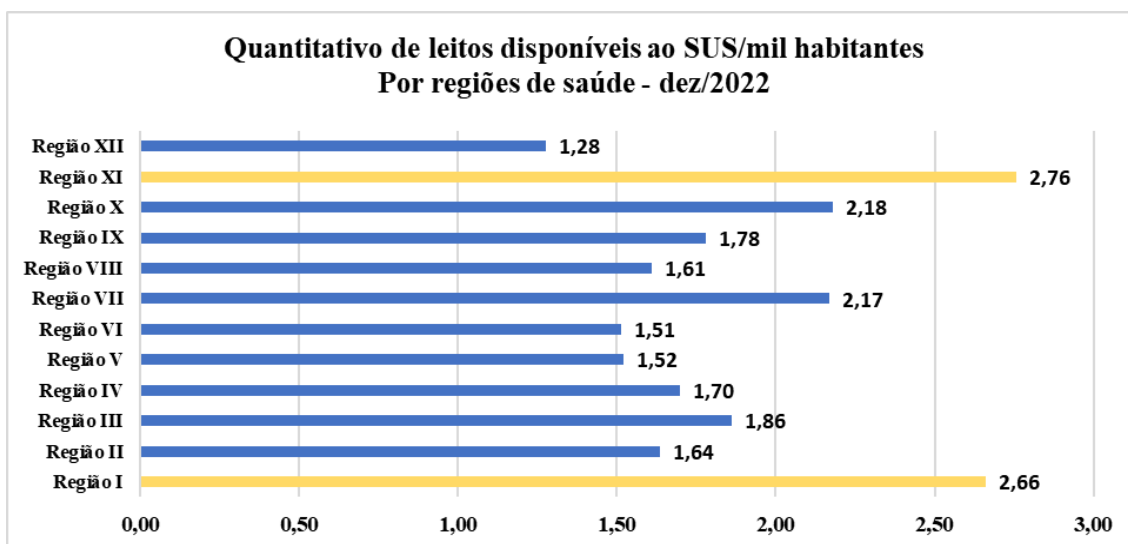
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa



Fonte: Consulta ao datasus.saude.gov.br/cnes-recursos-fisicos, opção “Hospitalar - Leitos Internação e Leitos Complementares”, com filtro em “Região de Saúde” e “Quantidade SUS” em dezembro/2022.



Fonte: Consulta ao datasus.saude.gov.br/cnes-recursos-fisicos, opção “Hospitalar - Leitos Internação e Leitos Complementares”, com filtro em “Região de Saúde” e “Quantidade SUS” em dezembro/2022.

Nota: Foram considerados os leitos de internação, unidades de cuidados intermediários, unidades de isolamento e UTIs.

Ao observar o gráfico anterior, verifica-se uma má distribuição de leitos, disponíveis ao SUS, nas doze regiões de saúde do Estado, haja vista que o índice de leitos/1.000 habitantes variou de 1,28 (Região de Saúde XII - Goiana) a 2,76 (Região de Saúde XI - Serra Talhada).

Cabe ao Estado avaliar se os quantitativo de leitos SUS por 1.000 habitantes por regiões de saúde do Estado, demonstrado no gráfico acima, são suficientes para



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

atender adequadamente a população pernambucana. Um aspecto importante que deve ser considerado nesta avaliação, dentre outros, é a lista de espera por um leito SUS na rede pública de saúde.

A seguir iremos analisar o quantitativo de leitos disponíveis ao SUS, distribuídos por especialidade e regiões de saúde do Estado, em valores absolutos e relativos por mil habitantes.

QUANTITATIVO DE LEITOS DISPONÍVEIS AO SUS POR ESPECIALIDADES E REGIÕES DE SAÚDE

Especialidades	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	Total
TOTAL	9.258	891	889	2.112	789	610	279	743	559	403	636	379	17.548
Cirúrgicos	2.635	109	190	345	119	100	29	169	72	72	111	47	3.998
Clínicos	3.801	428	342	1.095	428	284	157	299	304	175	235	155	7.703
Obstétrico	784	159	176	302	121	126	44	116	88	68	65	65	2.114
Pediátrico	1.027	127	133	287	89	75	49	129	82	76	73	69	2.216
Outras Especialidades	757	68	31	72	8	23	0	19	13	12	152	40	1.195

Fonte: DataSus/CNES/Recursos Físicos/Hospitalar-Leitos Internação.

Nota: Não estão incluídos os quantitativos de leitos Hospital-dia e nem os quantitativos de leitos complementares (UTIs, Unidades Intermediárias e de Isolamento).

Vê-se que a maior concentração absoluta de leitos em todas as especialidades, disponíveis ao SUS, está na Região de Saúde I – Recife, com 9.258 leitos. Por outro lado, a menor concentração de leitos no total geral, por especialidades, está na Região de Saúde VII – Salgueiro, com 279 leitos. Esta região de saúde também apresentou, em 2021, a menor concentração absoluta de leitos, com 324 leitos disponíveis ao SUS.

Passando para uma análise do quantitativo de leitos por mil habitantes, vê-se no quadro abaixo que os menores índices de leitos, considerando todas as especialidades, disponíveis ao SUS, estão localizados nas Regiões de Saúde: XII - Goiana (1,25) , VIII – Petrolina (1,40), V - Garanhuns (1,46) e VI – Arcoverde (1,47). A Região de Saúde XI - Serra Talhada apresentou o maior índice de leitos por mil habitantes (2,69).

QUANTITATIVO DE LEITOS DISPONÍVEIS AO SUS / MIL HABITANTES, POR ESPECIALIDADES E REGIÕES DE SAÚDE

Especialidades	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	Total
TOTAL	2,34	1,57	1,75	1,58	1,46	1,47	1,97	1,40	1,65	2,18	2,69	1,25	1,94
Cirúrgicos	0,67	0,19	0,37	0,26	0,22	0,24	0,20	0,32	0,21	0,39	0,47	0,16	0,44



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Especialidades	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	Total
Clínicos	0,96	0,75	0,67	0,82	0,79	0,68	1,11	0,56	0,90	0,95	0,99	0,51	0,85
Obstétrico	0,20	0,28	0,35	0,23	0,22	0,30	0,31	0,22	0,26	0,37	0,27	0,21	0,23
Pediátrico	0,26	0,22	0,26	0,21	0,17	0,18	0,35	0,24	0,24	0,41	0,31	0,23	0,24
Outras Especialidades	0,19	0,12	0,06	0,05	0,01	0,06	0,00	0,04	0,04	0,06	0,64	0,13	0,13

Fonte: DataSus/CNES/Recursos Físicos/Hospitalar-Leitos Internação e dados da população Censo 2022 - IBGE.

Nota: Não estão incluídos os quantitativos de leitos Hospital-dia e nem os quantitativos de leitos complementares (UTIs, Unidades Intermediárias e de Isolamento).

Quanto ao quantitativo de leitos disponíveis ao SUS, por mil habitantes, por especialidade, verifica-se que, com exceção da especialidade Leitos Clínicos, na Região de Saúde VII - Salgueiro, todas as demais regiões de saúde apresentaram o quantitativo de menos de um leito por mil habitantes.

7.7.2 Quantitativos de equipamentos de saúde em Pernambuco

No que se referem aos equipamentos de saúde, foram identificados 96 tipos diferentes agrupados em 8 (oito) grupos de equipamentos: *Audiologia, Diagnóstico por Imagem, Equipamentos de Infraestrutura, Odontologia, Equipamentos para Manutenção da Vida, Equipamentos por Métodos Gráficos, Equipamentos por Métodos Ópticos e Outros Equipamentos.*

A tabela a seguir traz um comparativo da quantidade de equipamentos de saúde “Em Uso SUS”, em Pernambuco, nos anos de 2021 e 2022.

Quantidade de equipamentos em uso SUS em Pernambuco - 2021/2022

Especialidade	2021	2022	Variação %
Equipamentos de Audiologia	212	215	1,42%
Diagnóstico por Imagem	2.236	2.398	7,25%
Equipamento de Infraestrutura	5.049	5.204	3,07%
Equipamento de Odontologia	8.820	9.053	2,64%
Equipamento para Manutenção da Vida	26.544	28.126	5,96%
Equipamentos por Métodos Gráficos	1.150	1.188	3,30%
Equipamentos por Métodos Ópticos	3.019	3.210	6,33%
Outros Equipamentos	2.305	2.423	5,12%
Total	49.335	51.817	5,03%

Fonte: Cadastro Nacional de Estabelecimentos – CNES/DATASUS Consulta/equipamentos (http://cnes2.datasus.gov.br/Mod_Ind_Equipamento.asp?VEstado=26&VMun=&VComp=2022 12, coluna “Em Uso SUS”).

Nota: Consulta realizada em 19/04/2023.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Os dados apontam que houve elevação de 5,03% na quantidade de equipamentos registrados no CNES, em uso pelo SUS, no Estado, em 2022.

A especialidade “*Diagnóstico por Imagem*”, apresentou a maior elevação, representada por 7,25% de acréscimo. Os seguintes equipamentos fazem parte deste grupo: Mamógrafo com Comando Simples, Raio X de 100 mA, Raio X de 100 a 500 mA, Raio X mais de 500mA, Tomógrafo Computadorizado, Ressonância Magnética, Ultrassom Convencional, dentre outros.

7.7.2.1 Parâmetros SUS

A Portaria de Consolidação MS/GM 01/2017, a qual trata das normas sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde, a organização e o funcionamento do Sistema Único de Saúde, tratou de critérios e parâmetros para o planejamento e programação de ações e serviços de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (Art. 102).

Os equipamentos de saúde são tratados no Caderno 1 dos Critérios e Parâmetros Assistenciais SUS - 2017⁸, na Seção VI - Equipamentos. Essa seção define critérios para determinar o número mínimo por estado de oito equipamentos: *espirômetro, tomógrafo, pet scan, ultrassom convencional, ultrassom obstétrico, mamógrafo, ressonância magnética e equipamento de diálise*. Dentre esses, foi feita a análise de quatro equipamentos, sendo estes: *tomógrafo, pet scan, ultrassom convencional e ressonância magnética*.

Os demais não foram analisados por falta de dados relativos aos equipamentos Ultrassom Obstétrico e Diálise ou à população por faixa etária no tocante aos equipamentos Espirômetro e Mamógrafo. Quanto aos equipamentos selecionados, seguem os dados coletados junto ao CNES:

Parâmetros de Necessidade dos Equipamentos e Quantidade Alcançada em PE (Em Uso SUS - 2022)

Equipamentos	Qtde Esperada*	Qtde Alcançada	Atendeu aos parâmetros?	% Meta Alcançada
Tomógrafo	91	103	Sim	113,19%
PET Scan	6	5	Não	83,33%
Ultrassom convencional	449	426	Não	94,88%
Ressonância Magnética	54	68	Sim	125,93%

Fonte: Cadastro Nacional de Estabelecimentos – CNES/DATASUS (http://cnes2.datasus.gov.br/Mod_Ind_Equipamento.asp?VEstado=26&VMun=&VComp=202212) e <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?=&t=resultados>

Nota: * Foi considerada a população estimada de 9.058.155 habitantes em Pernambuco, conforme dados do Censo de 2022. A quantidade esperada utilizou os parâmetros constantes nos Critérios e Parâmetros Assistenciais SUS. Consulta realizada em 31/07/2023.

⁸ Disponível em:

<https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-do-sus/programacao-regulacao-controle-e-financiamento-da-mac/programacao-assistencial/arquivos/caderno-1-criterios-e-parametros-assistenciais-1-revisao.pdf>



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Os dados mostram que o estado não está atendendo aos parâmetros definidos para dois dos quatro equipamentos analisados, sendo estes: PET Scan e Ultrassom Convencional. Foi considerada a quantidade em “Uso SUS” e não a quantidade “Existente SUS”. Estes equipamentos fazem parte do grupo *Diagnóstico por Imagem*.

Importante ressaltar que os parâmetros de planejamento e programação são referenciais quantitativos indicativos, sem qualquer caráter impositivo ou obrigatório, visando à equidade de acesso, a integralidade e a harmonização progressiva dos perfis da oferta das ações e serviços de saúde, de acordo com o art. 105 da Portaria de Consolidação MS/GM 01/2017.

7.7.2.2 Grau de concentração de equipamentos de saúde

Para o estudo de equipamentos de saúde, também será utilizada a divisão por Regiões de Saúde, de acordo com o modelo de gestão da Secretaria Estadual de Saúde, com o Estado dividido em 12 (doze) Regiões de Saúde já discriminadas.

A diferença da análise que será feita a seguir para aquela feita em relação à distribuição de leitos por regiões de saúde é que naquela foram considerados os leitos disponíveis ao SUS, e nesta serão considerados os equipamentos de saúde em uso, haja vista o relatório do Tabnet/DATASUS não disponibilizar o filtro “ Equipamento em Uso SUS” juntamente com o filtro “ Regiões de Saúde”. Sendo assim, os dados que serão demonstrados a seguir contemplam tanto equipamentos de saúde em uso SUS quanto equipamentos não disponíveis ao SUS.

Os dados a seguir apresentam a quantidade de “Equipamento em Uso” por Região de Saúde, segundo Grupo de Equipamentos, em valores absolutos:

Equipamentos físicos em uso por Região de Saúde em Pernambuco - dezembro/2022

Grupo de Equipamentos	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	Total
TOTAL	50.225	1.890	1.780	9.391	2.218	1.952	545	4.561	1.738	1.390	1.433	697	77.820
Audiologia	337	7	3	68	5	20	2	48	-	10	3	3	506
Diagnóstico por imagem	2.474	186	126	516	172	159	43	300	132	90	110	66	4.374
Infraestrutura	5.301	279	144	1.761	229	212	47	276	294	171	108	35	8.857
Odontologia	7.736	485	486	2.968	674	530	190	1.217	411	604	379	232	15.912
Manutenção da Vida	27.267	575	756	2.917	796	643	150	2.063	669	368	598	230	37.032
Métodos Gráficos	1.048	66	61	197	63	57	17	118	53	46	39	27	1.792
Métodos Ópticos	3.959	103	87	443	192	148	41	390	98	64	90	47	5.662
Outros equipamentos	2.103	189	117	521	87	183	55	149	81	37	106	57	3.685

Fonte: DATASUS (<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?cnes/cnv/equipope.def>). Consulta realizada em 05/05/2023.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

A Região de Saúde I concentra o maior número de unidades de equipamentos de saúde em uso, com 50.225 unidades. Isso se deve ao fato de que esta região apresenta um volume populacional elevado, uma vez que esta região compreende o município do Recife e mais 19 municípios, totalizando 3.974.714 habitantes.

Por outro lado, a Região de Saúde VII concentra o menor número de unidades de equipamentos de saúde em uso, com 545 unidades. Esta região compreende 07 municípios do sertão pernambucano, com um total de 140.604 habitantes.

A tabela a seguir apresenta o quantitativo de equipamentos de saúde em uso, em valores relativos.

Equipamentos físicos em uso por Região de Saúde em Pernambuco – por mil/hab.

Grupo de Equipamentos	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	Total
TOTAL	12,70	3,33	3,51	7,01	4,12	4,70	3,85	8,59	5,14	7,52	6,05	2,31	8,59
Audiologia	0,09	0,01	0,01	0,05	0,01	0,05	0,01	0,09	-	0,05	0,01	0,01	0,06
Diagnóstico por imagem	0,63	0,33	0,25	0,39	0,32	0,38	0,30	0,56	0,39	0,49	0,46	0,22	0,48
Infraestrutura	1,34	0,49	0,28	1,31	0,42	0,51	0,33	0,52	0,87	0,92	0,46	0,12	0,98
Odontologia	1,96	0,85	0,96	2,21	1,25	1,28	1,34	2,29	1,22	3,27	1,60	0,77	1,76
Manutenção da Vida	6,90	1,01	1,49	2,18	1,48	1,55	1,06	3,88	1,98	1,99	2,53	0,76	4,09
Métodos Gráficos	0,27	0,12	0,12	0,15	0,12	0,14	0,12	0,22	0,16	0,25	0,16	0,09	0,20
Métodos Ópticos	1,00	0,18	0,17	0,33	0,36	0,36	0,29	0,73	0,29	0,35	0,38	0,16	0,63
Outros equipamentos	0,53	0,33	0,23	0,39	0,16	0,44	0,39	0,28	0,24	0,20	0,45	0,19	0,41

Fonte: Cadastro Nacional de Estabelecimentos – CNES/DATASUS (<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?cnes/cnv/equipope.def>) e dados da população Censo 2022 - IBGE.

Visualizando a tabela acima pode-se concluir que é crítica a situação da quantidade relativa dos equipamentos de saúde dos grupos de *Audiologia*, *Diagnóstico por Imagem*, *Métodos Gráficos*, *Métodos Ópticos* e *Outros Equipamentos* nas doze regiões de saúde. Não há sequer 01 (um) equipamento/1000 habitantes, com ressalva em relação aos equipamentos do grupo *Métodos Ópticos* na Região de Saúde I, que apresentou o quantitativo de 1,00 equipamento/1000 habitantes.

Importante frisar que dentre os equipamentos do grupo *Diagnóstico por Imagem* estão os equipamentos para realização de exames de ultrassom, raio X, mamografia, dentre outros, e os equipamentos do grupo *Métodos Gráficos* e *Métodos Ópticos* estão os equipamentos para realização de exames de eletrocardiograma, eletroencefalograma, endoscopia, laparoscopia, dentre outros.

Verifica-se ainda uma má distribuição dos equipamentos de saúde dos grupos *Odontologia* e *Manutenção da Vida* nas regiões de saúde do Estado. A Região



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

de Saúde X apresentou o índice de 3,27 para o grupo de equipamento Odontologia enquanto outras regiões de saúde apresentaram índices bem inferiores, a exemplo das seguintes regiões: Região de Saúde I (1,96), Região de Saúde II (0,85), Região de Saúde III (0,96), Região de Saúde IV (2,21), Região de Saúde V (1,25).

Em relação ao grupo de equipamento *Manutenção da Vida*, a Região de Saúde I apresentou o maior índice: 6,90 equipamentos/1000 habitantes. Observando as outras regiões de saúde, verifica-se uma má distribuição deste grupo de equipamento, a exemplo das seguintes regiões: Região de Saúde II (1,01), Região de Saúde IV (2,18), Região de Saúde VIII (3,88), Região de Saúde IX (1,98) e Região de Saúde XII (0,76).

Ante o exposto, torna-se necessário melhorar a distribuição dos equipamentos de saúde nas doze regiões de saúde do Estado.



8 Segurança Pública

8.1 Introdução

A Segurança Pública é uma atividade inerente ao estado e tem por objetivo a proteção do cidadão e do patrimônio, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei.

A promoção da segurança pública não se limita apenas a medidas de vigilância e repressão, mas a um sistema integrado de ações envolvendo a prevenção, a promoção da justiça, a defesa de direitos e as questões sociais.

A política pública de segurança do Estado de Pernambuco está consubstanciada no Pacto Pela Vida, que visa, principalmente, à prevenção de homicídios, mas também cuida de um conjunto de crimes que despertam a insegurança na população.

A primeira atividade de formulação estratégica do Pacto pela Vida foi a elaboração do Plano Estadual de Segurança Pública (PESP-PE 2007), resultante das reuniões do Fórum Estadual de Segurança Pública, ocorridas em março e abril do mesmo ano.

A meta estruturante do PESP-PE 2007 era construir um conjunto de ações sistêmicas de curto, médio e longo prazo, com definição e monitoramento de responsabilidades, com vistas a interromper o crescimento da violência criminosa no estado e iniciar um processo de redução contínua e progressiva da referida violência, especialmente, dos crimes contra a vida. Quantitativamente, a meta básica era reduzir em 12% ao ano a taxa de mortalidade violenta intencional (CVLI) em Pernambuco, a partir de maio de 2007.

O PESP-PE 2007 compreende seis linhas de ações estruturadoras, as quais se subdividem em programas, que, por sua vez, podem apresentar subprogramas. As linhas de ação estruturadoras são as seguintes:

- Repressão Qualificada da Violência;
- Aperfeiçoamento Institucional;
- Informação e Gestão do Conhecimento;
- Formação e Capacitação;
- Prevenção Social do Crime e da Violência;
- Gestão Democrática.

Cada uma das seis linhas de ação acima dispostas é composta por programas assim especificados:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

LINHAS DE AÇÃO	PROGRAMAS
Repressão Qualificada da Violência	1.Polícias, 2.Sistema de Justiça Criminal, 3.FUNDAC e 4.Inteligência
Aperfeiçoamento Institucional	5.Programa de Valorização Profissional, 6.Reforma Institucional e 7.Modelagem de Processos
Informação e Gestão do Conhecimento	8.Sistema de Informação, 9.Gestão do Conhecimento e 10.Tecnologia da Informação
Formação e Capacitação	11. Formação e Capacitação
Prevenção Social do Crime e da Violência	12.Intervenção Comunitária ou Social, 13.Prevenção e Gestão, 14. Prevenção Situacional e 15.Intervenção
Gestão Democrática	Não possui programa e sim quatro projetos. Essa linha de ação visa à participação e controle social na formulação e execução das políticas públicas de segurança

O objetivo dos 15 programas acima mencionados possuem os seguintes objetivos:

PROGRAMAS
OBJETIVOS
1.Polícias
Fortalecer as organizações policiais, a fim de que estas desempenhem de forma eficiente sua missão de repressão (qualificada) à criminalidade
2.Sistema de Justiça Criminal
Criar leis que aperfeiçoem a estrutura do Sistema de Defesa Social, sendo fundamentais para a sua efetividade a diminuição da burocracia em certas áreas e a atuação de forma conjunta e integrada com as polícias
3.FUNDAC
Reorganizar da Fundação da Criança e do Adolescente – FUNDAC
4.Inteligência
Integrar e compartilhar as informações do estado e da região, além da criação de banco de dados a serem também compartilhados
5.Programa de Valorização Profissional
Reconhecer o trabalho do profissional de Segurança Pública, através de programas de valorização profissional que incentivem e fortaleçam as carreiras
6.Reforma Institucional
Racionalizar os processos internos e desenvolver uma legislação adequada visando ao aperfeiçoamento das instituições do Sistema de Defesa Social
7.Modelagem de Processos
Estabelecer procedimentos operacionais para orientar o exercício das funções policiais, a criação de modelo de avaliação de desempenho das polícias, bem como a atualização do código penitenciário de Pernambuco e melhoria do planejamento e gestão do sistema penitenciário. Tem como finalidade, também, a integração do sistema de defesa social
8.Sistema de Informação
Obter informações consistentes acerca das características dos temas que dizem respeito a Segurança Pública, com a criação de um banco de dados que armazene essas informações de forma a nortear a aplicação e eficácia das Políticas Públicas de Segurança
9.Gestão do Conhecimento
Produção de pesquisas e estudos que promovam o desenvolvimento e a obtenção de conhecimento específico para auxiliar na elaboração e implementação de Políticas Públicas na área de Segurança Pública
10.Tecnologia da Informação
Modernizar o aparato tecnológico dos sistemas de informação da Secretaria de Defesa Social



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

11. Formação e Capacitação
Formar os agentes que integram o sistema de segurança pública
12. Intervenção Comunitária ou Social
Alterar as condições sociais ou institucionais que podem influenciar a atividade criminosa fortalecendo as comunidades em situação de risco por meio de projetos voltados para sua população
13. Prevenção e Gestão
Articular melhor as polícias, o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Sociedade Civil Organizada e as diversas secretarias do Governo do Estado
14. Prevenção Situacional
Reduzir a incidência de condições ambientais que possibilitem ou que facilitem a efetivação do crime, atuando na organização do espaço urbano
15. Intervenção
Inserir nas áreas econômica, social e política transformações que induzam à eliminação do tráfico de seres humanos no estado

8.2 Despesas efetuadas na função segurança pública

O Estado de Pernambuco, no exercício de 2022, executou despesas na função “06 - Segurança Pública” no montante de R\$ 3.528.735.367,93. Ao longo dos últimos cinco anos, os gastos nesta função apresentaram os seguintes valores:

Em R\$				
2018	2019	2020	2021	2022
3.316.141.614,85	3.582.285.739,00	3.470.860.093,60	3.070.634.862,19	3.528.735.367,93

Fonte: e-Fisco 2018-2022.

Observa-se que, em termos nominais, as despesas na função “Segurança Pública” aumentaram em 2019. No entanto, observa-se que o valor despendido nessa função apresentou uma redução nos dois anos seguintes, voltando a aumentar significativamente em 2022, sendo o segundo maior do período em análise.

No que se refere à receita corrente líquida do Estado de Pernambuco, observa-se uma tendência de crescimento durante todo o período de 2018 a 2022, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Em R\$				
RCL/2018	RCL/2019	RCL/2020	RCL/2021	RCL/2022
23.131.949.692,05	25.340.299.465,22	27.238.978.598,44	31.342.387.716,05	36.722.105.248,87

Fonte: Balanços Gerais do Estado 2018 a 2022.

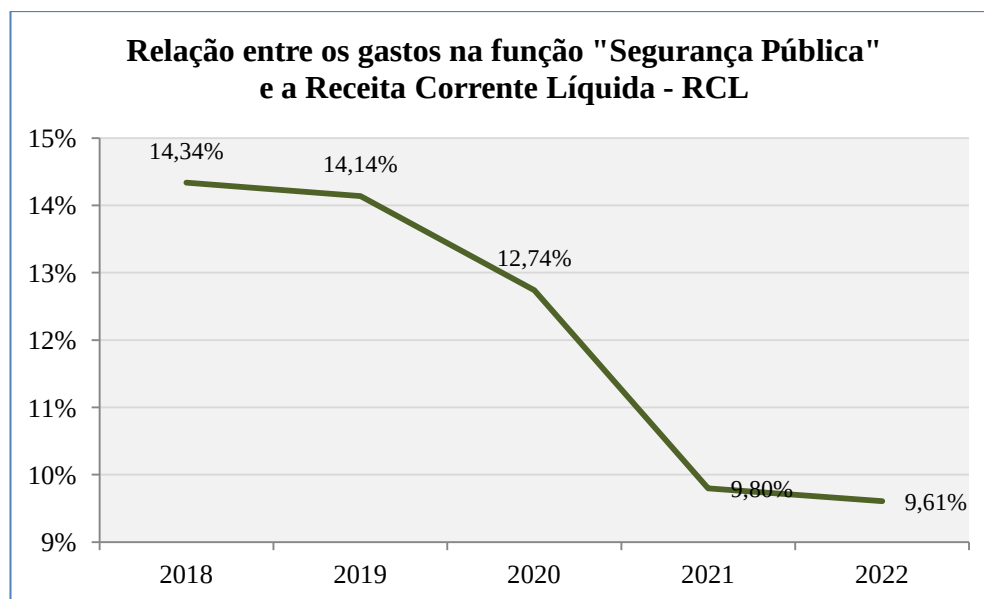
A relação entre a despesa liquidada na função “Segurança Pública” e a Receita Corrente Líquida pode ser verificada no gráfico a seguir.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e-icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa



Fonte: e-Fisco e Balanços Gerais do Estado dos anos de 2018 a 2022

Em 2022, as despesas relacionadas à função “Segurança Pública” foram executadas pelas seguintes Unidades Gestoras - UGs:

Unidade Gestora		Valor	% do total
Código	Nome		
390401	Polícia Militar – SDS	1.688.734.019,94	47,86
390501	Polícia Civil – SDS	1.099.101.520,88	31,15
390301	Diretoria de Administração Geral – SDS	432.250.437,65	12,25
390601	Corpo de Bombeiros – SDS	269.696.591,38	7,64
390901	Fundo Estadual de Segurança Pública e Defesa Social	19.156.901,26	0,54
110401	Secretaria da Casa Militar	16.390.636,88	0,46
110402	Secretaria Executiva de Defesa Civil	1.484.320,17	0,04
390801	Corregedoria Geral – SDS	1.140.089,20	0,03
420401	Agência Estadual de Tecnologia da Informação	780.850,57	0,02
TOTAL		3.528.735.367,93	100%

Fonte: e-Fisco/2022 - Razão – Despesa Liquidada (6.2.2.1.3.03.00) por Função e Conta Contábil

Visualizada a tabela acima, vê-se que 98,90% da despesa executada na função “Segurança Pública” foi realizada pelas seguintes unidades gestoras: *Polícia Militar, Polícia Civil, Diretoria de Administração Geral e Corpo de Bombeiros*, as quais são vinculadas à Secretaria de Defesa Social.

O quadro a seguir demonstra em quais ações foram executados os maiores valores de despesa atrelados à função “Segurança Pública”.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes de Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.fisco.br/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Em R\$		
AÇÃO	VALOR	%
2366 - Prestação de Serviço de Policiamento Preventivo e Ostensivo	1.711.830.736,60	48,51
2381 - Prestação de Serviço de Policiamento Civil e Especializado	914.623.988,10	25,92
0304 - Controle de Incêndio, Prevenção e Atendimento Pré-Hospitalar	260.925.168,41	7,39
0258 - Contribuições Patronais da Secretaria de Defesa Social ao FUNAFIN	204.437.067,42	5,79
Demais ações	436.918.407,40	12,38
Total	3.528.735.367,93	100,00%

Fonte: e-Fisco/2022 – Execução Orçamentária Consolidada – Despesa Liquidada

Verifica-se que 48,51% de toda despesa liquidada correspondeu à ação de prestação de serviço de policiamento preventivo e ostensivo, enquanto 25,92% se relacionou ao serviço de policiamento civil e especializado. Tem-se ainda que 7,39% relacionaram-se ao controle de incêndio, prevenção e atendimento pré-hospitalar e que 5,79% da despesa liquidada referiram-se às contribuições patronais da Secretaria de Defesa Social ao FUNAFIN.

O gráfico a seguir demonstra os valores efetuados na função “Segurança Pública”, por grupo de despesa.



Fonte: e-Fisco/2022

Observa-se que o maior volume de despesas efetuadas na função Segurança Pública, em 2022, referiu-se a *Pessoal e Encargos Sociais* no montante de R\$ 2.736.484.224,76, representando 77,55% do total despendido na referida função, estando o referido percentual adequado ao que se espera da sua execução orçamentária, pois reflete o pagamento dos servidores públicos (policiais militares, civis, entre outros) necessários à garantia da referida segurança. Em seguida, tem-se o grupo *Outras Despesas Correntes*, cujo total foi de R\$ 722.932.303,45, que correspondeu a 20,49% do



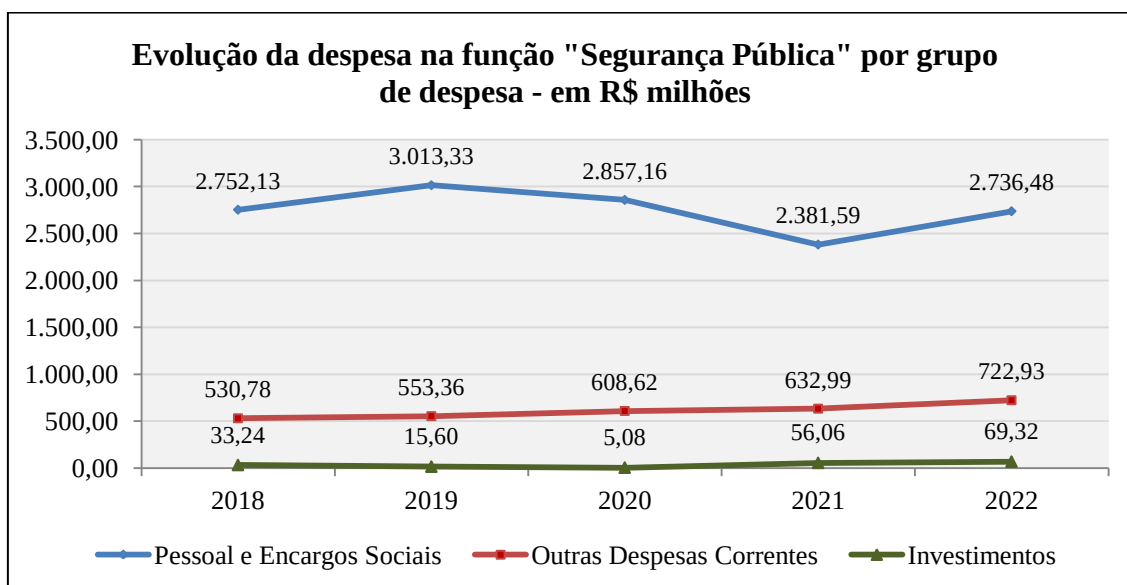
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.fisco.br/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

total da despesa liquidada na mencionada função. Por fim, o grupo *Investimentos* apresentou o menor volume de despesa efetuada na função Segurança Pública, R\$ 69.318.839,72, representando 1,96% do seu total.

O gráfico a seguir demonstra a evolução das despesas efetuadas na função “Segurança Pública” por grupo de despesa, ao longo dos últimos cinco anos.



Fonte: e-Fisco/2018-2022

Observa-se que a despesa do grupo *Pessoal e Encargos Sociais* apresentou crescimento até 2019, decrescendo nos dois anos seguintes, voltado a subir em 2022. O aumento de 2022 foi de 14,90%, quando comparado ao ano anterior, ao passar de R\$ 2.381.589.399,63 para R\$ 2.736.484.224,76.

A redução verificada entre os anos de 2020 e 2021, de cerca de R\$ 476 milhões, é praticamente justificada em razão da retirada do cômputo da despesa de pessoal das contribuições previdenciárias patronais dos policiais militares e do corpo de bombeiro (R\$ 391 milhões), a partir de 2021.

Nas despesas do grupo *Outras Despesas Correntes* verificou-se acréscimo de 4,25%, de 9,99%, de 4,00% e de 14,21% nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022 tendo o gasto total alcançado R\$ 722,93 milhões em 2022.

A despesa relacionada à jornada extra segurança de militares e civis, que em 2022 foi de R\$ 111.996.426,73, vem sendo classificada no grupo 3 - Outras Despesas Correntes, e nos elementos de despesa 3.3.90.15.04 e 3.3.90.14.04, Jornada Ext. Segurança - Militar e Jornada Ext. Segurança - Civil (DEC.21858/99). Como se observa, foram utilizados na classificação os elementos de despesa 14 (Diárias - Civil) e 15 (Diárias - Militar), entretanto, não se trata de pagamento de diárias para fins de custeio de pousada ou alimentação, mas sim de desembolso em virtude de uma jornada suplementar de trabalho, conforme consta no Decreto nº 21.858, de 25 de novembro de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

1999, que instituiu o Programa Jornada Extra de Segurança. Portanto, tais despesas referem-se a gastos com pessoal e encargos, e devem ser classificadas no grupo 1 – Pessoal e Encargos Sociais.

O Governo do Estado de Pernambuco apresentou a seguinte defesa nas prestações de contas de 2019 e 2020 e permaneceu com esse posicionamento nas contas de 2021.

“(…) Forçoso concluir que a designação de policiais militares para integrar o PJES caracteriza verdadeira requisição administrativa de serviços, prerrogativa atribuída às autoridades públicas, pelo inciso XXV do art. 5º da Constituição Federal da República, para debelar situações de perigo público.

(…)

Nessa linha, a retribuição paga pelo Estado aos policiais militares designados para as jornadas extra de segurança materializa a “justa indenização” de que trata o inciso XXV do art. 5º da Constituição, não se revestindo, portanto, de natureza remuneratória, mas indenizatória.

E tratando-se de indenização, a retribuição paga pela execução do PJES deve se enquadrar no grupo 3 (Outras Despesas Correntes), posto que não se insere no conceito de espécie remuneratória.

(…)

O Decreto nº 25.361, de 04 de abril de 2003, nos seus artigos alude corretamente à natureza indenizatória do mencionado valor pago.

(…)

Nesse sentido, pode ser citado precedente do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, ao julgar pedido de recebimento de horas extras no âmbito do Programa Jornada Extra de Segurança, reconhecendo a natureza indenizatória dos valores do PJES, in verbis: APELAÇÃO CÍVEL Nº 0467098-4 (…)

Não obstante as despesas referentes ao Programa Jornada Extra de Segurança terem sido qualificadas como indenizatórias, por força do Decreto Estadual nº 25.361/2003, a Constituição Federal, por meio do art. 169, delegou à lei complementar a determinação dos limites da despesa com pessoal. Em 04 de maio de 2000, foi sancionada Lei Complementar Federal nº 101/00 (LRF), que além dos limites estabelecidos para as despesas com pessoal dos Poderes e Órgãos nela citados, definiu, em seu artigo 18, os gastos que a compõem.

Art. 18 Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, **horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza**, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. **(grifos nossos)**.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Neste contexto, entende-se que horas extras continuam nos limites em questão, posto que se incluem, expressamente, no art. 18 da LRF, sendo estas consideradas como despesas com pessoal.

A incompatibilidade entre os termos do Decreto Estadual nº 25.361/2003 e a Lei Complementar Federal nº 101/00 envolve apropriação de competência da União, tendo em vista que os parâmetros normativos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal devem valer como referência nacional para todos os entes federativos.

Ressalta-se, que a participação dos servidores militares e civis no PJES não configura exercício de requisição administrativa, visto que o PJES é uma medida ordinária, permanente, afastando-se, integralmente, do caráter excepcional necessário para a caracterização da requisição administrativa. Ademais, a adesão ao PJES é facultada ao servidor militar ou civil, retirando o caráter compulsório do serviço prestado pelos agentes optantes. Quanto ao julgado citado pela defesa “APELAÇÃO CÍVEL Nº 0467098-4”, não há qualquer análise acerca da natureza indenizatória da verba, mas mera identificação de que assim está caracterizada no Decreto Estadual nº 25.361/2003.

Diante do exposto, a despesa com pagamento de jornada extra de segurança deverá ser classificada no grupo 1 – Pessoal e Encargos Sociais, no elemento 12 – Vencimentos e Vantagens Fixas ou nos elementos 16 – *Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil* e 17 – *Outras Despesas Variáveis – Pessoal Militar*, a depender da despesa, se eventual ou não, havendo a necessidade de criação no e-Fisco de subelemento (item de gasto) específico para as referidas horas-extras. O item 4.2.4.5 – Elemento de Despesa do MCASP assim define tais elementos:

12 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Militar

Despesas orçamentárias com: Soldo; Gratificação de Localidade Especial; Gratificação de Representação; Adicional de Tempo de Serviço; Adicional de Habilitação; Adicional de Compensação Orgânica; Adicional Militar; Adicional de Permanência; Adicional de Férias; Adicional Natalino; e outras despesas correlatas, de caráter permanente, previstas na estrutura remuneratória dos militares.

16 – Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil

Despesas orçamentárias relacionadas às atividades do cargo/emprego ou função do servidor, e cujo pagamento só se efetua em circunstâncias específicas, tais como: hora-extra; substituições; e outras despesas da espécie, decorrentes do pagamento de pessoal dos órgãos e entidades da administração direta e indireta.

17 – Outras Despesas Variáveis – Pessoal Militar

Despesas orçamentárias eventuais, de natureza remuneratória, devidas em virtude do exercício da atividade militar, exceto aquelas classificadas em elementos de despesas específicos.

Ainda sobre o tema, cabe ressaltar que o Secretário da Fazenda, tendo por base o parecer prévio da prestação de contas do governador, exercício 2018, enviou o Ofício nº 385/2022 – GSF (doc. 266) a Senhora Conselheira Teresa Duere, relatora das contas do governador, exercício 2021, informando que o governo do estado acatou a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

recomendação do Tribunal de Contas quanto à classificação das despesas com o Programa de Jornada Extra de Segurança – PJES, no grupo 1 da despesa com pessoal. Dessa forma, a partir do 3º quadrimestre de 2022 passará a computá-la no referido grupo.

Constatou-se, no entanto, que as despesas com o Programa de Jornada Extra de Segurança – PJES, continuaram sendo classificadas no grupo 3 - Outras Despesas Correntes durante todo o 3º quadrimestre de 2022.

Por fim, as despesas do grupo *Investimentos* apresentaram uma queda nos anos de 2019 e 2020, chegando a R\$ 5.075.272,31 em 2020, menor valor do período analisado. Em 2021, o montante foi de R\$ 56.055.561,52, o que representou um aumento de 1.004,48%, quando comparado ao ano anterior e em 2022 foi de 69.318.839,72 que representou em incremento de 23,66%.

A tabela a seguir demonstra um comparativo dos valores de investimentos realizados na função Segurança, nos anos de 2021 e 2022.

COMPARATIVO DOS VALORES DE INVESTIMENTOS REALIZADOS NA FUNÇÃO SEGURANÇA PÚBLICA EM 2021 E 2022

Em R\$		
CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA	2021	2022
44905235 - Equipamentos de processamento de dados	664.910,40	31.751.124,82
44903028 - Material de proteção e segurança	11.356.224,44	12.123.780,00
44905214 - Armamentos	782.618,03	8.074.430,81
44905101 - Edificações para uso da administração estadual	524.410,80	6.012.255,81
44905208 - Aparelhos, equipamentos, utensílios médico-odontológico, laboratorial e hospitalar	9.499,99	3.320.086,59
44905103 - Obras para revenda ou doação	42.183,78	68.152,25
44905234 - Máquinas, utensílios e equipamentos diversos	1.329.343,39	93.373,99
SUBTOTAL	14.709.190,83	61.443.204,27
OUTROS	41.346.370,69	7.875.635,45
TOTAL	56.055.561,52	69.318.839,72

Fonte: e-Fisco 2021/2022 – Execução Orçamentária Consolidada - Despesa Liquidada.

Analisada a tabela anterior, observa-se que houve incremento das despesas do Grupo *Investimento* de 23,66% entre os anos de 2021 e 2022.

O maior valor de investimento na função *Segurança Pública* foi direcionado para “Equipamentos de processamento de dados”, no montante de R\$ 31.751.124,82. Este valor foi designado em sua maior parte para aquisição de 5.299 microcomputadores (R\$ 19,3 milhões), 5.099 monitores (R\$ 4,8 milhões) e 2 comparadores balísticos (R\$ 6,6 milhões). Seguido dos investimentos de R\$ 12.123.780,00 em “Material de Proteção e Segurança” com aquisições de coletes balísticos (R\$ 11,8 milhões), de R\$ 8.074.430,81 em “Armamentos” destinado na sua maioria para aquisição de pistolas (R\$ 8 milhões) e R\$ 6.012.255,81 em “Edificações



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

para uso da administração estadual”. Destaca-se que esses quatro maiores investimentos representam 83,62% do total de 2022.

Em relação às despesas com “Aparelhos, equipamentos, utensílios médico-odontológico, laboratorial e hospitalar”, estas passaram de R\$ 9.499,99, em 2021, para R\$ 3.320.086,59, em 2022, valor este gasto, em sua maioria, para aquisição de um tomógrafo (R\$ 1.381.065,00) e um espectrômetro (R\$ 1.342.000,00). Além disso, os investimentos classificados como “Obras para revenda ou doação” também registraram um aumento de 61,56% em relação ao não anterior. Por fim, “Máquinas, utensílios e equipamentos diversos” passou por uma redução de 92,98%.

8.3 Financiamento estadual da segurança pública

Em 2022, os recursos aplicados na Função “06 – Segurança Pública” foram provenientes das seguintes fontes de financiamento:

Em R\$		
Cód.	Fonte de Recursos	Valor
0101	Recursos Ordinários - Adm. Direta	3.238.619.289,42
0104	Recursos Diretamente Arrecadados - Adm. Direta	140.186.665,24
0161	Recursos Vinculados a Ações de Ressocialização, Repressão à Criminalidade e à Violência	119.274.080,38
0160	Recursos do Fundo Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Pernambuco - FESPDS	18.806.493,80
0102	Recursos de Convênios a Fundo Perdido/Contrato de Repasse - Adm. Direta	10.369.679,09
0159	Recursos do Fundo de Reequipamento de Polícia Civil de Pernambuco - FUNREPOL	1.479.160,00
Total		3.528.735.367,93

Fonte: e-Fisco 2022 (Despesa Liquidada)

Observa-se que a maior fonte de financiamento foi a de recursos ordinários, R\$ 3,24 bilhões, valor esse proveniente da arrecadação de impostos. Essa fonte de financiamento representou 91,78% do financiamento das despesas com Segurança Pública.

Os demais recursos que financiaram as despesas classificadas na função *Segurança Pública* foram: Recursos Diretamente Arrecadados – RDA, R\$ 140,19 milhões; Recursos Vinculados a Ações de Ressocialização, Repressão à Criminalidade e à Violência, R\$ 119,27 milhões; Recursos do Fundo Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Pernambuco – FESPDS, R\$ 18,81 milhões, dentre outros.

8.4 Dados estatísticos referentes à segurança pública

A Secretaria de Defesa Social disponibiliza mensalmente dados estatísticos da criminalidade no Estado de Pernambuco por meio de índices, entre os quais se

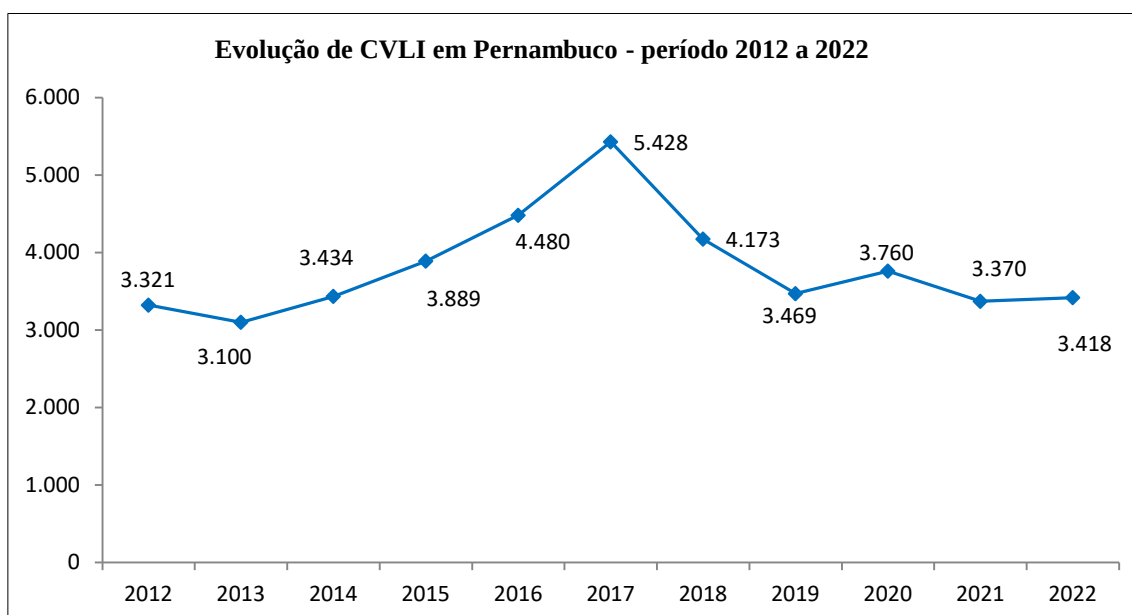


destacam os referentes aos Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI e os Crimes Violentos contra o Patrimônio – CVP.

O CVLI é um indicador que contabiliza os homicídios, os latrocínios e as lesões corporais seguidas de mortes. Por sua vez, o CVP computa os crimes de extorsão mediante sequestro e todas as modalidades de roubo, com exceção do roubo seguido de morte (latrocínio).

8.4.1 Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI

O gráfico a seguir demonstra o número acumulado de vítimas de Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI ao longo do período de 2012 a 2022.



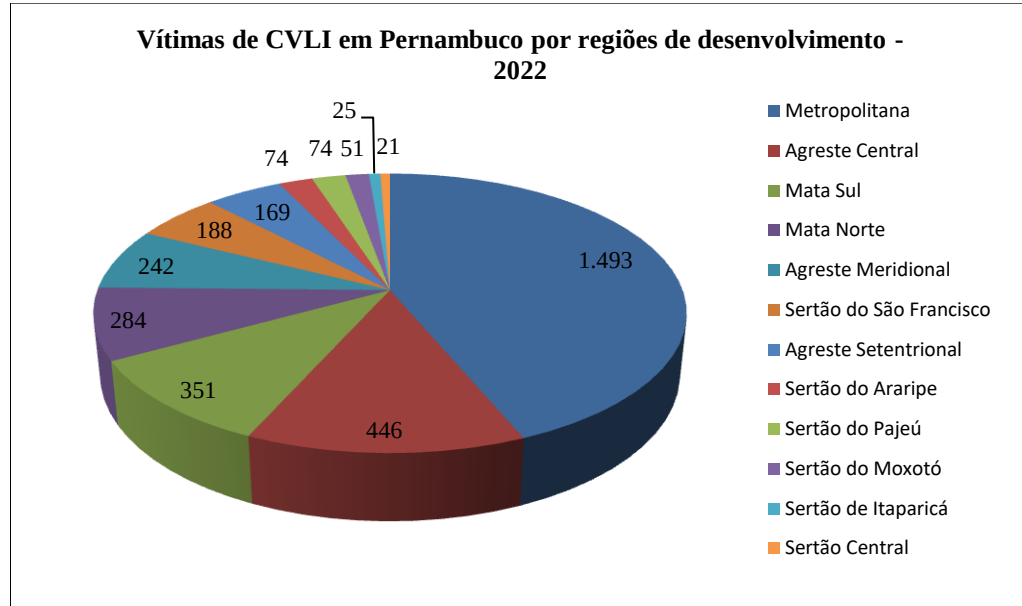
Fonte: Estatísticas de Crimes Violentos Letais Intencionais – Série Histórica Anual por Regiões (SDS-PE)

Analizados os dados de CVLI demonstrados no gráfico acima, observa-se que a partir do ano de 2013, quando houve o menor número de todo o período analisado, houve crescimento do número de casos. O ápice dos valores foi em 2017, com o total de 5.428 ocorrências. Em 2018 e 2019 houve diminuição, totalizando 4.173 e 3.469 ocorrências, respectivamente. Já em 2020 observou-se um aumento frente ao resultado de 2019, seguido de uma redução, em 2021, com o registro de 3.370 casos. Em 2022 o número de registros apresentou um novo aumento, atingindo o total de 3.418 casos mas, ainda assim, o quarto menor valor dos últimos 11 anos.

Quando são analisadas as ocorrências desse tipo de crime por regiões de desenvolvimento, os indicadores são os seguintes:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Fonte: Estatísticas de Crimes Violentos Letais Intencionais – Série Histórica Anual por Municípios (SDS-PE)

A tabela a seguir demonstra as variações do total de pessoas vitimadas por CVLI entre os anos de 2021 e 2022:

CVLI nos anos de 2021 e 2022 por Região					
REGIÃO	2021 (A)	2022 (B)	Incremento / redução (B) - (A)	Variação % de CVLI 2021/2022	Participação da Região no total (2022)
Metropolitana	1.533	1.493	-40	-2,61%	43,68%
Agreste Central	442	446	4	0,90%	13,05%
Mata Sul	358	351	-7	-1,96%	10,27%
Mata Norte	283	284	1	0,35%	8,31%
Agreste Meridional	188	242	54	28,72%	7,08%
Sertão do São Francisco	167	188	21	12,57%	5,50%
Agreste Setentrional	152	169	17	11,18%	4,94%
Sertão do Araripe	71	74	3	4,23%	2,17%
Sertão do Pajeú	71	74	3	4,23%	2,17%
Sertão do Moxotó	57	51	-6	-10,53%	1,49%
Sertão de Itaparicá	22	25	3	13,64%	0,73%
Sertão Central	25	21	-4	-16,00%	0,61%
Total	3.369	3.418	49	1,45%	100,00%

Fonte: Estatísticas de Crimes Violentos Letais Intencionais – Série Histórica Anual por Municípios (SDS-PE).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

O registro anual dos casos revelou a existência de uma concentração do maior número de pessoas vitimadas por CVLI na Região Metropolitana, seguindo a tendência do ano anterior, atingindo o quantitativo de 1.493 pessoas. A região do Agreste Central vem em segundo lugar, com a ocorrência de 446 vítimas, seguido da região da Mata Sul, com 351 casos. Registra-se que o menor número de crimes ocorreu na região do Sertão Central, com 21 casos.

Comparando as ocorrências registradas entre os anos de 2021 (3.369) e 2022 (3.418), verifica-se um aumento no Estado de Pernambuco de 1,45% no quantitativo de pessoas vitimadas de CVLI. Apesar desse indicativo, as Regiões Metropolitana, Mata Sul, Sertão do Moxotó e Sertão Central apresentaram redução desse indicador, com as demais apresentando aumento no número de casos.

Os dez municípios que apresentaram os maiores quantitativos de CVLI, em 2022, foram os seguintes:

MUNICÍPIO	Vítimas de CVLI em 2022
Recife	540
Jaboatão dos Guararapes	286
Cabo de Santo Agostinho	165
Petrolina	138
Olinda	130
Caruaru	100
Paulista	75
Vitória de Santo Antão	70
Garanhuns	65
Camaragibe	56

Fonte: Estatísticas de Crimes Violentos Letais Intencionais – Série Histórica Anual por Municípios (SDS-PE)

No ano de 2022, seis municípios concentraram quase 40% do total de vítimas de Crimes Violentos. Foram eles: Recife, Jaboatão dos Guararapes, Cabo de Santo Agostinho, Petrolina, Olinda e Caruaru.

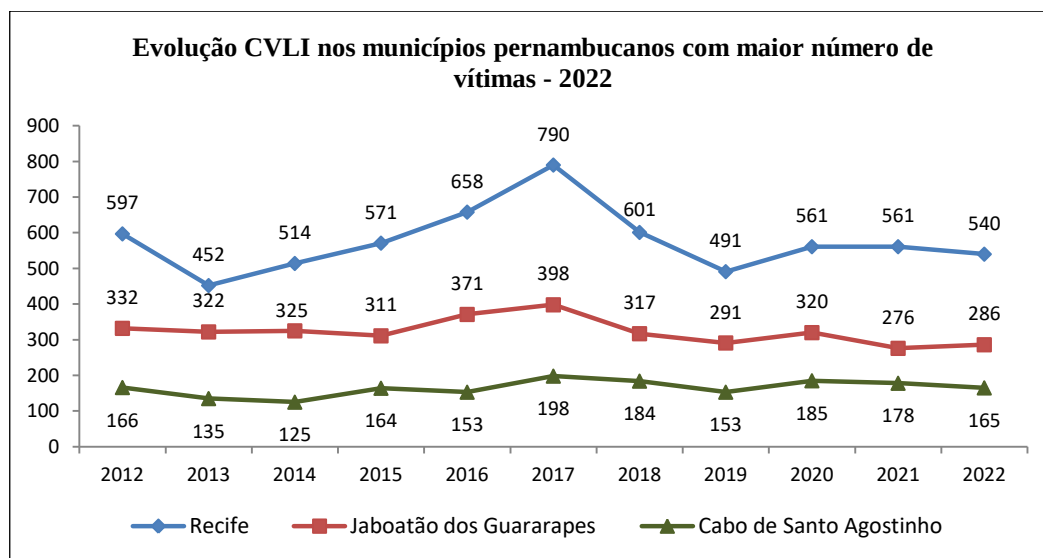
O gráfico a seguir demonstra a evolução da ocorrência de CVLI nos três municípios com mais casos, no período de 2012 a 2022.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa



Fonte: Estatísticas de Crimes Violentos Letais Intencionais – Série Histórica Anual por Municípios (SDS-PE)

Observa-se que no município de Recife houve diminuição do número de ocorrências de 2012 para 2013. A partir de 2014, no entanto, os casos aumentaram e continuaram crescendo até o ano de 2017, com o registro de 790 ocorrências, o maior do período analisado. Nos anos de 2018 e 2019 houve diminuição do total de ocorrências, que foi interrompida em 2020 com o aumento de casos, mantendo-se o mesmo número em 2021 e apresentando novamente queda em 2022.

As ocorrências de CVLI no município de Jaboatão dos Guararapes, no período de 2012 a 2015, apresentaram uma tendência decrescente. Nos anos de 2016 e 2017, as ocorrências deste tipo de crime aumentaram, voltando a cair nos anos de 2018 e 2019 e a subir em 2020. O ano de 2021 apresentou o menor número de casos do período analisado, com o registro de 276 ocorrências. Em 2022 houve aumento dos casos, mas ainda foi o 2º menor número do período.

Em relação às ocorrências no município de Cabo de Santo Agostinho, no período de 2012 a 2018, vê-se uma oscilação ora crescente ora decrescente. O menor número ocorreu no ano de 2014, com o registro de 125 casos, enquanto o maior número ocorreu no ano de 2017, com o registro de 198 casos. Em 2021 e em 2022, observou-se tendência a redução no número de vítimas.

A próxima tabela apresenta um coeficiente entre o número de vítimas de CVLI e a população de determinada região, ponderada por 100 mil. Com base no Censo Demográfico 2022¹, 12 municípios pernambucanos apresentaram população acima de 100 mil habitantes, para as quais o referido coeficiente foi calculado e apresentado a seguir.

¹ Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=37225&t=resultados>, consultado em 03 de julho de 2023.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS

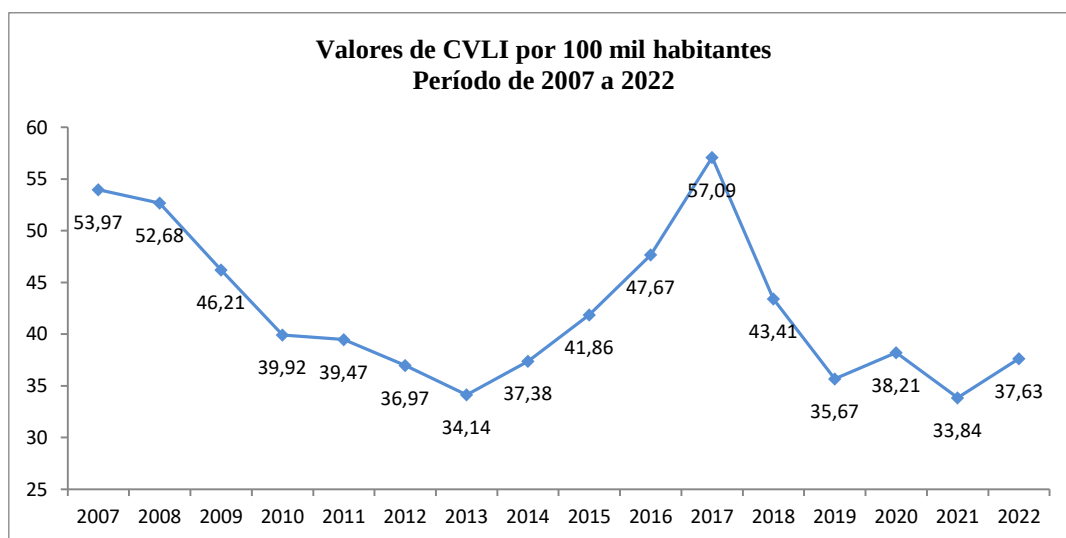
Taxa de CVLI por 100 mil habitantes	
MUNICÍPIO	Jan a Dez de 2022
Cabo de Santo Agostinho	81,19
Vitória de Santo Antão	52,20
São Lourenço da Mata	50,34
Garanhuns	45,61
Jaboatão dos Guararapes	44,43
Camaragibe	37,90
Olinda	37,15
Recife	36,27
Petrolina	35,68
Igarassu	33,86
Caruaru	26,45
Paulista	21,92

Fonte: Estatísticas de Crimes Violentos Letais Intencionais – Série Histórica Anual por Municípios (SDS-PE)

Entre esses municípios, em 2022, o de Cabo de Santo Agostinho apresentou a maior taxa de CVLI por 100 mil habitantes, seguido pelos municípios de Vitória de Santo Antão e São Lourenço da Mata.

Programa Pacto pela Vida

Visando a redução desse tipo de crime, em 2007 foi criado o programa Pacto pela Vida, que tem como meta básica a redução das taxas de mortalidade violenta no estado em 12% ao ano. Para melhor compreensão do desempenho estadual após a implementação do referido programa, a tabela abaixo apresenta os valores de CVLI por 100 mil habitantes, no período de 2007 a 2022.

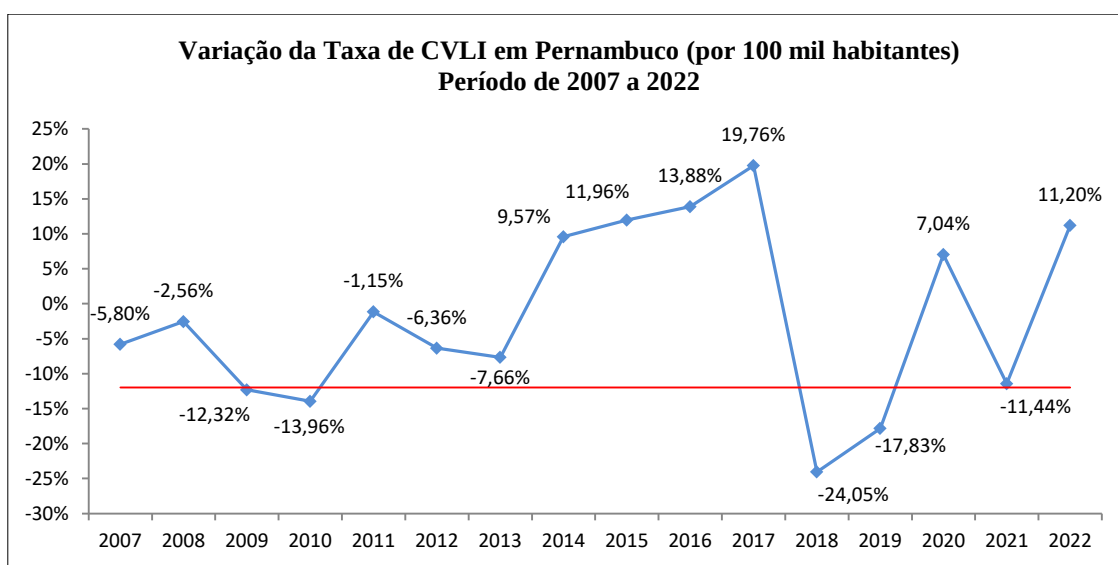


Fonte: Estatísticas de Crimes Violentos Letais Intencionais – Série Histórica Anual por Regiões (SDS-PE)



Observa-se que Pernambuco alcançou a menor taxa de homicídios da história do Programa no ano de 2021, com 33,84 mortes por 100 mil habitantes. Esse valor ficou abaixo da taxa de CVLI calculada em 2013 (34,13), ano das mais baixas estatísticas criminais desde a criação do programa, em 2007.

A seguir, apresenta-se um gráfico com os valores da variação percentual da taxa de CVLI, a fim de verificar o cumprimento da meta básica do Plano Estadual de Segurança Pública – PESP 2007 (Programa Pacto pela Vida).



Fonte: Estatísticas de Crimes Violentos Letais Intencionais – Série Histórica Anual por Regiões (SDS-PE)

Verifica-se que a meta básica apenas foi atingida nos anos de 2009, 2010, 2018 e 2019, com redução de 12,32%, 13,96%, 24,05% e 17,90% dos CVLI, respectivamente. Em 2021 houve redução de 11,44%, faltando pouco para o atendimento da meta. Em 2022, no entanto, houve mais de 10% de aumento na taxa de crimes.

8.4.2 Crimes Violentos contra o Patrimônio - CVP

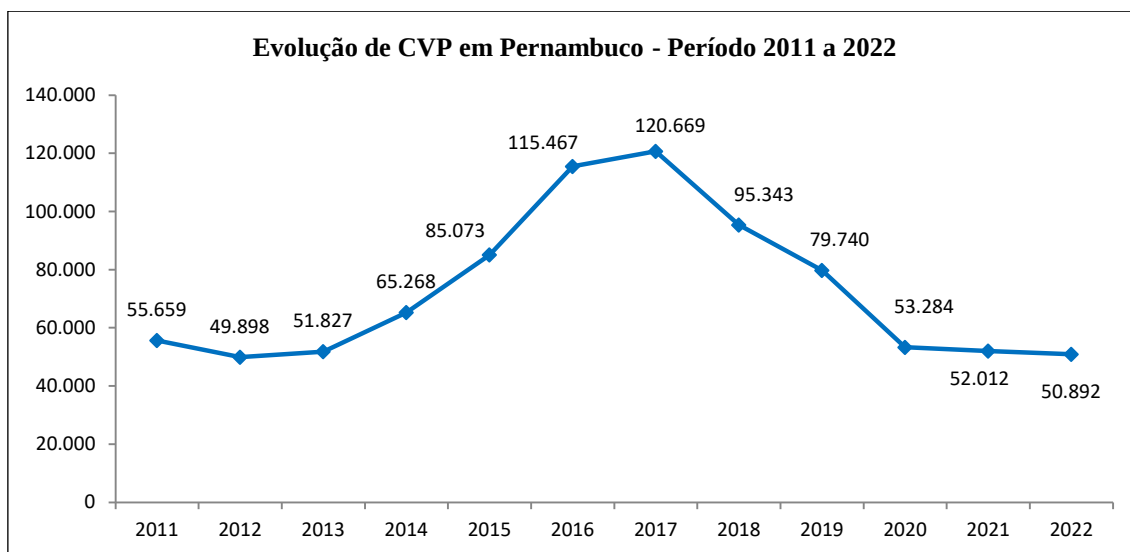
O gráfico a seguir demonstra as ocorrências dos Crimes Violentos contra o Patrimônio - CVP ao longo do período de 2011 a 2022, período de série histórica disponível na Série Histórica Anual das estatísticas da Secretaria de Defesa Social.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



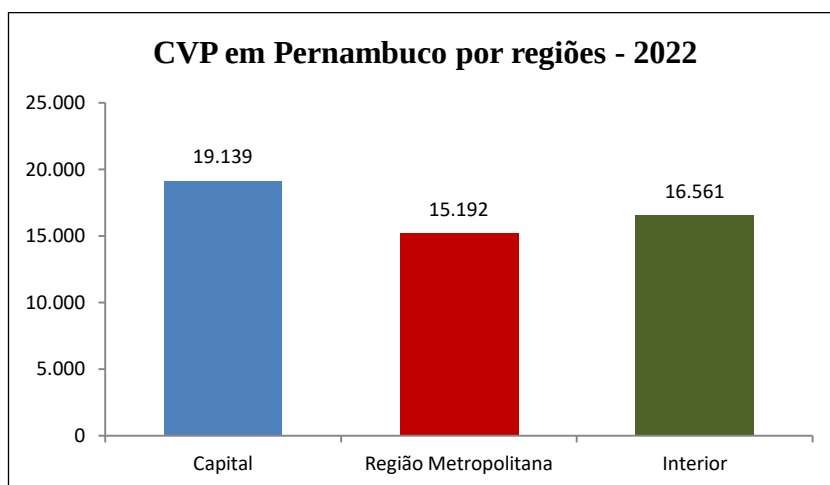
Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa



Fonte: Estatísticas de Crimes Contra o Patrimônio – Série Histórica Anual CVP Regiões (SDS-PE)

Analizados os dados de CVP acima, no período de 2011 a 2022, observa-se que nos três primeiros anos da série histórica o indicador apresentou estabilidade nos números de ocorrências. A partir do ano de 2014, os Crimes Violentos Contra o Patrimônio intensificaram-se, apresentando crescimento contínuo até o ano de 2017, cujos registros de ocorrência chegaram ao quantitativo de 120.669. a partir do ano de 2018 há uma diminuição dos números, chegando ao menor valor em 2022, com um total de 50.892 eventos.

Com vistas a demonstrar os dados referentes aos Crimes Violentos contra o Patrimônio – CVP, o Estado de Pernambuco optou por regionalizar as ocorrências entre Capital, Região Metropolitana e Interior. Em 2022, os quantitativos de ocorrências de, por região, foram as seguintes:



Fonte: Estatísticas de Crimes Contra o Patrimônio – Série Histórica Anual CVP Regiões (SDS-PE)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Dentre essas, a Capital apresentou maior número, com o quantitativo de 19.139 casos. O Interior vem em seguida, com 16.561 ocorrências e, por fim, a Região Metropolitana com 15.192 casos de CVP.

Variação 2020 – 2021 - CVP			
REGIÃO	2021	2022	Variação
Capital	18.677	19.139	2,47%
Região Metropolitana	16.733	15.192	-9,21%
Interior	16.605	16.561	-0,26%
Total (Pernambuco)	52.015	50.892	-2,16%

Fonte: Estatísticas de Crimes Contra o Patrimônio – Série Histórica Anual CVP Regiões (SDS-PE)

Comparadas as ocorrências registradas entre os anos de 2021 e 2022, verifica-se uma diminuição de 2,16% no quantitativo de CVP no Estado de Pernambuco. Tal resultado decorreu da diminuição desse crime na Região Metropolitana (9,21%) e no Interior (0,26%), apesar do aumento ocorrido na Capital (2,47%).

Dez municípios concentram quase 75% de todas as ocorrências de CVP em 2022. São eles:

MUNICÍPIO	OCORRÊNCIAS
Recife	19.139
Jaboatão dos Guararapes	4.289
Olinda	3.518
Caruaru	3.013
Paulista	2.138
Petrolina	1.556
Camaragibe	1.356
Cabo de Santo Agostinho	1.092
Santa Cruz do Capibaribe	942
São Lourenço da Mata	865

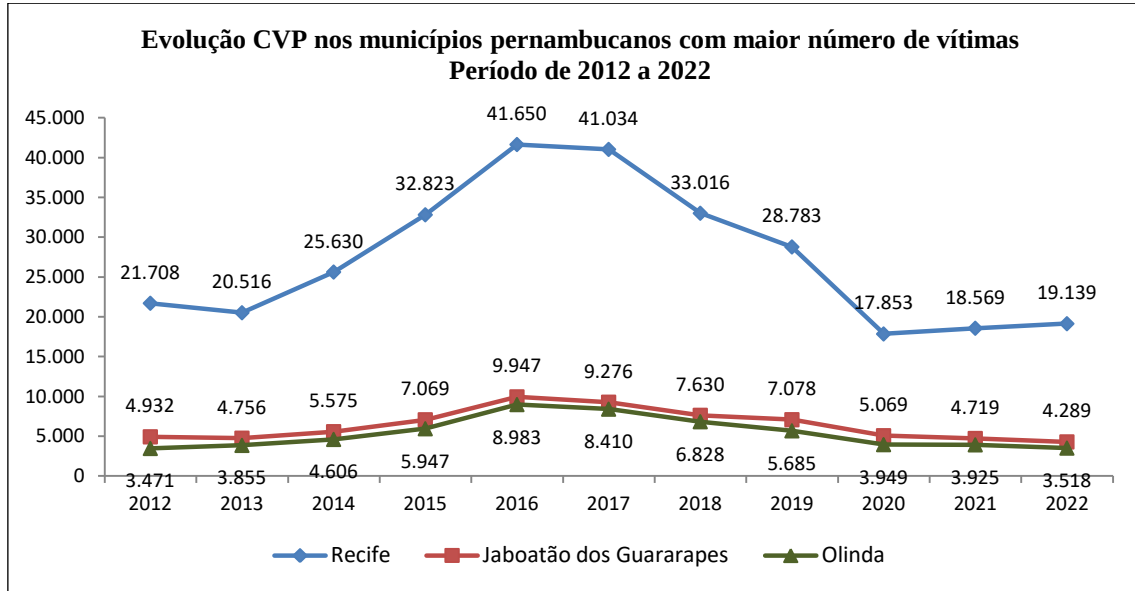
Fonte: Estatísticas de Crimes Contra o Patrimônio – Série Histórica Anual CVP Municípios (SDS-PE)

Os três municípios que apresentaram o maior número de vítimas de Crimes Violentos contra o Patrimônio – CVP em 2022 foram: Recife, com 19.139 casos; Jaboatão dos Guararapes e Olinda, com 4.289 e 3.518 ocorrências, respectivamente.

O gráfico a seguir demonstra a evolução da ocorrência de CVP nestes municípios, no período de 2012 a 2022.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Fonte: Estatísticas de Crimes Contra o Patrimônio – Série Histórica Anual CVP Municípios (SDS-PE)

Observa-se pelo gráfico acima que, entre 2012 e 2022, o ano de 2016 registrou o maior número de vítimas de CVP nos três municípios. Os municípios de Jaboatão dos Guararapes e Olinda apresentaram, a partir de 2017, diminuição nas ocorrências de CVP em comparação ao ano anterior. Recife também apresentou queda a partir de 2017, mas os números voltaram a crescer nos últimos três anos.

A próxima tabela apresenta um coeficiente entre o número de vítimas de CVP e a população de determinada região, ponderada por 100 mil. Com base no Censo Demográfico 2022², 12 municípios pernambucanos apresentaram população acima de 100 mil habitantes, para as quais o referido coeficiente foi calculado e apresentado a seguir.

Taxa de CVP por 100 mil habitantes	
MUNICÍPIO	2022
Recife	12,85
Olinda	10,05
Camaragibe	9,18
Caruaru	7,97
São Lourenço da Mata	7,78
Jaboatão dos Guararapes	6,66
Igarassu	6,30
Paulista	6,25
Cabo de Santo Agostinho	5,37
Vitória de Santo Antão	4,68

² Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=37225&t=resultados>, consultado em 03 de julho de 2023.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS

Taxa de CVP por 100 mil habitantes	
MUNICÍPIO	2022
Garanhuns	4,06
Petrolina	4,02

Fonte: Estatísticas de Crimes Contra o Patrimônio – Série Histórica Anual CVP Municípios (SDS-PE)

Da análise da tabela acima, observa-se que, proporcionalmente à população, Recife foi o município que apresentou a maior taxa de CVP/100.000 habitantes em Pernambuco, seguido pelos municípios de Olinda e Camaragibe. Destaca-se que Recife e Olinda também apresentaram as maiores taxas de CVP/100.000 habitantes em 2021, ocupando, inclusive, as mesmas posições nesse ranking.

8.4.3 Mortes Violentas Intencionais – MVI por unidades da federação

Os dados referentes às Mortes Violentas Intencionais – MVI foram obtidos do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2023, que apresenta informações relevantes para análise do desempenho da segurança pública no estado de Pernambuco em relação às demais Unidades Federativas.

O Anuário é publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP, uma organização não-governamental, apartidária e sem fins lucrativos, dedicada a construir um ambiente de referência e cooperação técnica na área da segurança pública.

A categoria MVI foi criada pelo FBSP e corresponde à soma das vítimas de homicídio doloso (incluindo feminicídios e policiais assassinados), roubos seguidos de morte, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais. Representa, assim, o total de vítimas de mortes violentas com intencionalidade definida de determinado território.

Importante salientar que alguns estados, inclusive Pernambuco, incluem as mortes decorrentes de intervenções policiais na categoria “homicídio doloso”. No entanto, essa diferença na forma de classificação se desfaz no cálculo do MVI, pois esse indicador é o somatório de todos os eventos supracitados.

Em anos anteriores, a primeira informação obtida dizia respeito à qualidade dos registros estatísticos oficiais de Mortes Violentas Intencionais. Em um estudo baseado em uma série de critérios técnicos, analisava-se a forma como cada UF coleta, tabula e sistematiza dados de ocorrências policiais, impactando os graus de confiabilidade e transparência desses registros. A importância desse estudo deve-se ao fato de que o número de vítimas de homicídios (ou a sua taxa para cada 100 mil habitantes) é um dos indicadores mais usados para mensurar a violência em uma sociedade, segundo o FBSP.

O resultado comparativo entre todas as UF e o Distrito Federal formava um ranking da qualidade estimada dos registros estatísticos oficiais de MVI, no qual





ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS

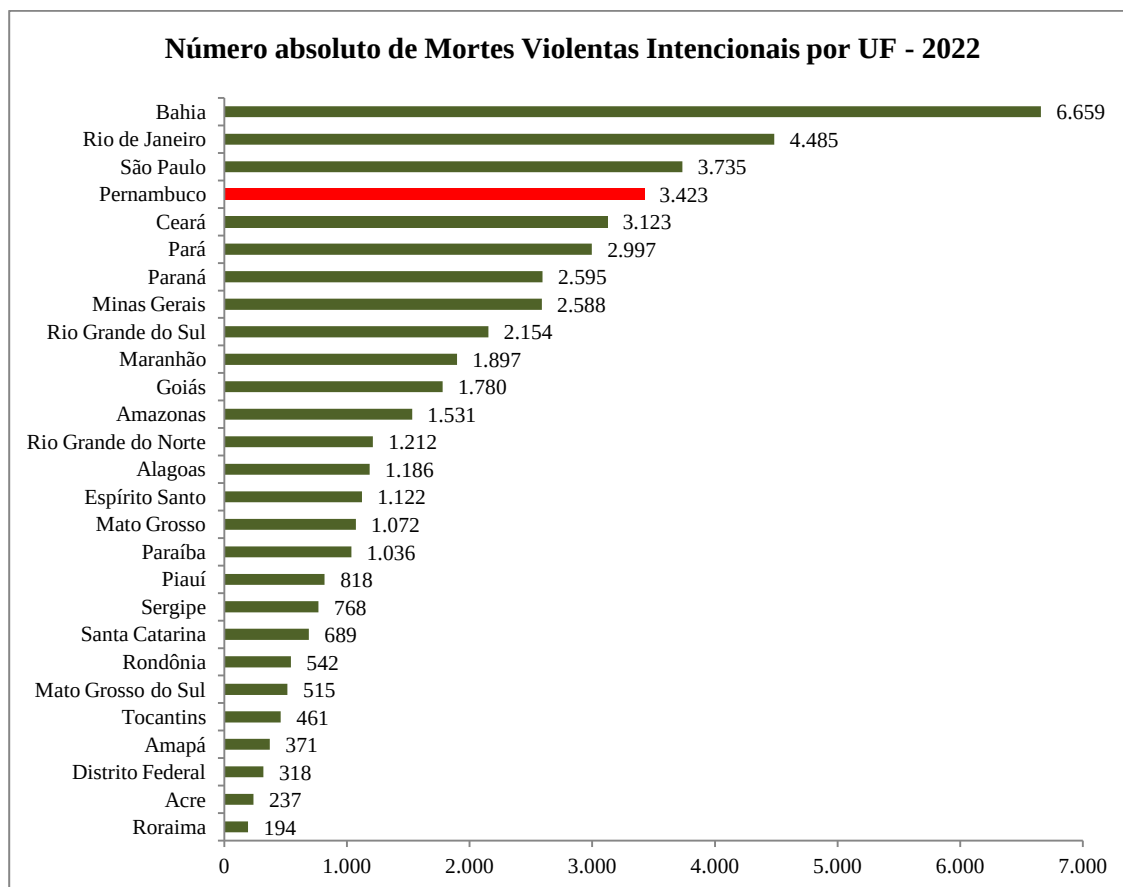


Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Pernambuco vinha se mantendo no grupo de maior qualidade das informações (3ª posição em 2021 e em 2020).

Esse estudo, no entanto, não foi apresentado no Anuário 2023 devido a uma série de limitações e lacunas mencionadas pelo FBSP no relatório. Dessa forma, ao se analisar os dados referentes a MVI, deve-se levar em consideração que há estados com deficiência na apresentação de tais dados e que esses podem estar subdimensionados.

Quando se compara o estado de Pernambuco com os demais e com o Distrito Federal, com relação ao número absoluto de MVI, tem-se a situação disposta no gráfico a seguir:



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2023 – Tabela 01.

Observa-se que Pernambuco ocupa a 4ª (quarta) posição entre os estados mais letais no exercício de 2022. Ficou melhor posicionado apenas que os estados da Bahia, Rio de Janeiro e São Paulo. Em comparação com os dados de 2021, verifica-se que o estado de Pernambuco subiu uma posição (estava em 5º), visto que foram registrados 3.370 casos em 2021 e 3.423 em 2022.

Considerando-se o número de mortes por 100 mil habitantes (a taxa de MVI), Pernambuco passa a aparecer na 5ª (quinta) posição, com taxa de 37,8 mortes



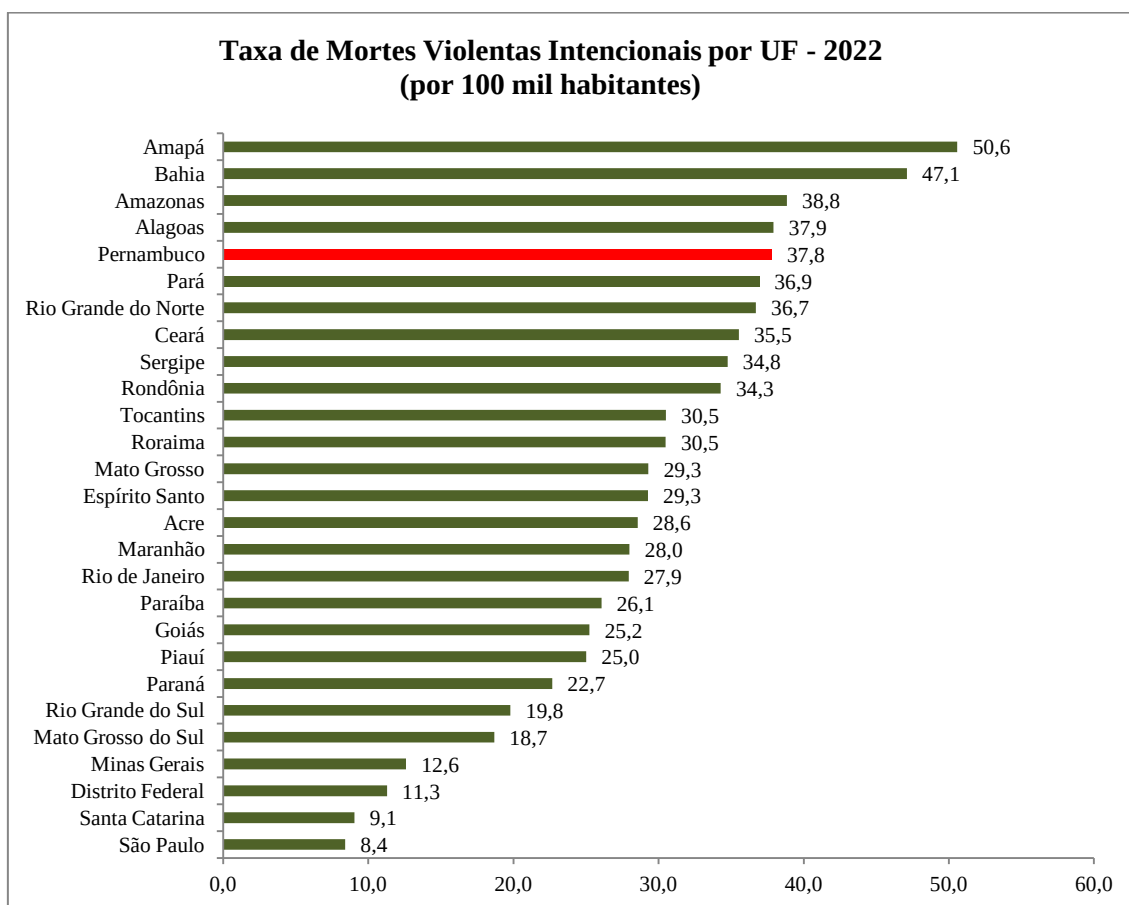
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

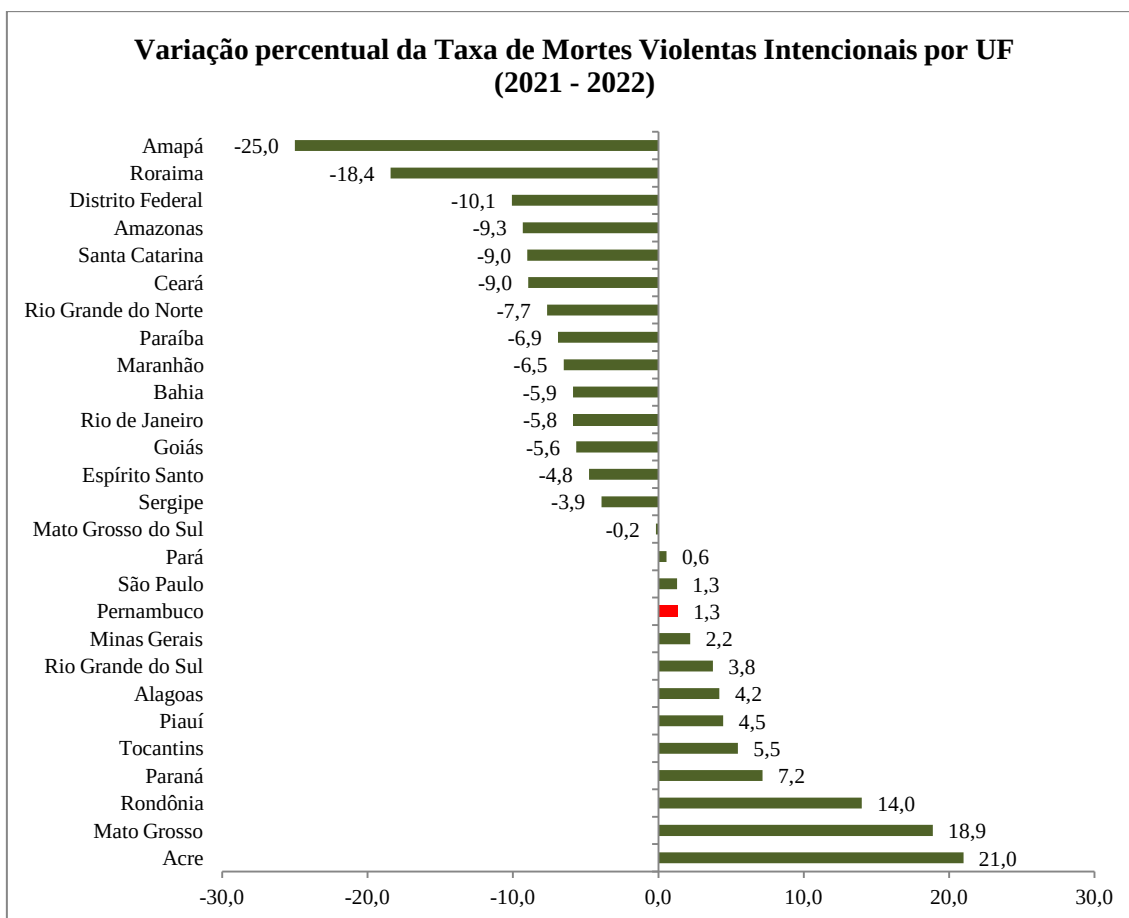
violentas por grupo de 100 mil habitantes. Registra-se que em 2021 o estado ocupava a 6ª (sexta) posição nessa aferição, apresentando uma taxa de 37,3 mortes violentas intencionais para cada 100 mil habitantes.

O gráfico a seguir demonstra o resultado comparativo entre todas as UFs brasileiras e o Distrito Federal no ano de 2022.



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2023 – Tabela 01.

A variação percentual da taxa de MVI por unidades da federação, entre 2021 e 2022 é demonstrada no gráfico a seguir:



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2023 – Tabela 01.

Vê-se que o estado de Pernambuco apresentou, entre 2021 e 2022, um aumento percentual da taxa de MVI de 1,3%. Esse valor ficou acima do percentual brasileiro, que apresentou recuo médio de 2,4%. As maiores reduções foram nos estados do Amapá e Roraima, -25,0% e -18,4%, respectivamente.

Diante do crescimento da violência em Pernambuco apresentado por esses indicadores, conclui-se que o estado deve continuar a aumentar suas ações de combate a esta, com o intuito de reduzir os números de ocorrências de MVI.

8.5 Violência contra a mulher

A violência contra a mulher é um fato social presente em Pernambuco, bem como nos demais estados da federação. Esta violência de gênero ocasiona danos físicos e psicológicos às mulheres, chegando ao ápice com a morte da vítima pelo seu agressor. É um grave problema de saúde pública, amplamente reconhecido como tal, e tem levado muitas vítimas a desenvolverem doenças como depressão e ansiedade, dentre outras.

Em 2006, as mulheres vítimas deste tipo de violência passaram a receber proteção do Poder Público por meio da criação da Lei Federal nº 11.340, de 07 de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

agosto de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha. Essa norma cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, e também estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres vítimas desta violência.

Configura-se como violência doméstica e familiar contra a mulher, de acordo com o art. 5º da referida lei, “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial”.

Em 2015, com a criação da Lei do Feminicídio (Lei Federal nº 13.104, de 09 de março de 2015), o Estado Brasileiro reconhece a violência doméstica contra a mulher, bem como a discriminação à condição de mulher. O feminicídio é um agravante do crime de homicídio, praticado contra uma mulher por razões da condição de sexo feminino.

De acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2022, foram registradas 245.713 agressões por violência doméstica contra mulheres no país, e 4.034 homicídios de mulheres. Dentre estes últimos, 1.437 foram registrados como feminicídios. Todos os número acima apresentados representaram aumento com relação ao ano de 2021.

Violência contra a mulher em Pernambuco

Os dados sobre a violência contra a mulher no estado de Pernambuco estão publicados no sítio da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco. Ali podem ser vistos os dados individualizados por municípios, e agrupados em: *capital, região metropolitana e interior do estado*.

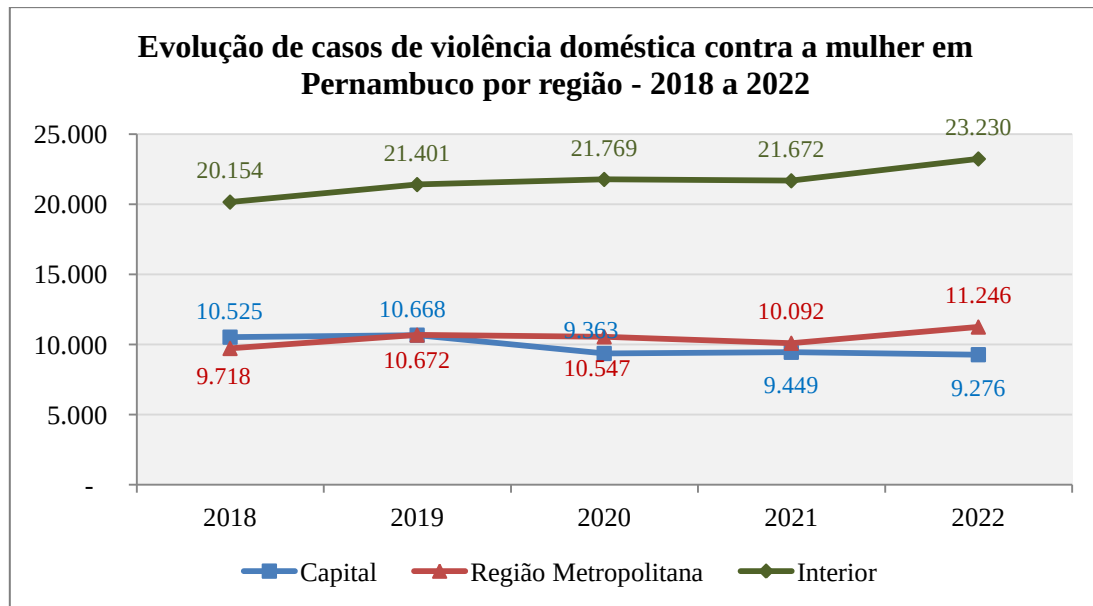
A tabela abaixo demonstra os números de violência doméstica e familiar contra a mulher em Pernambuco, no período de 2016 a 2022.

REGIÃO	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Capital	8.519	9.571	10.525	10.668	9.363	9.449	9.276
Região Metropolitana	8.576	8.269	9.718	10.672	10.547	10.092	11.246
Interior	14.464	15.738	20.154	21.401	21.769	21.672	23.230
Total (Pernambuco)	31.559	33.578	40.397	42.741	41.679	41.213	43.752

Fonte: Sítio eletrônico da Secretaria de Defesa Social na internet – www.sds.pe.gov.br/estatisticas/ indicadores criminais. Consulta realizada em 13 de março de 2023.

Observando a tabela acima, vê-se o quanto é elevado o número de casos de violência doméstica contra a mulher em Pernambuco. No período de 2016 a 2019, verifica-se um aumento de casos, tendo passado de 31.559 para 42.741 casos. Os anos de 2020 e 2021 apresentaram uma leve tendência de queda com os números 41.679 e 41.213 respectivamente, voltando a se elevar em 2022 ao apresentar o número 43.752.

O gráfico a seguir mostra a evolução do número de casos de violência doméstica contra a mulher em Pernambuco, por região, nos últimos cinco anos.



Fonte: Sítio eletrônico da Secretaria de Defesa Social na internet – [www.sds.pe.gov.br/ estatísticas/ indicadores criminais](http://www.sds.pe.gov.br/estatisticas/indicadores-criminais). Consulta realizada em 13 de março de 2023.

Observando o gráfico, verifica-se que na capital, os números de casos de violência contra a mulher passaram de 10.525 casos, em 2018, para 9.276, em 2022. Na região metropolitana, 9.718 mulheres sofreram violência, em 2018, e após quatro anos este número subiu para 11.246 casos. No interior do estado, vê-se uma elevação neste intervalo de tempo, tendo sido registrados 20.154 casos, em 2018, e 23.230 casos, em 2022.

A seguir estão demonstrados os quantitativos de óbitos de mulheres em razão de feminicídio, no período de 2018 a 2022.

PERNAMBUCO	2018	2019	2020	2021	2022
Nº de Feminicídios	74	57	75	87	72

Fonte: Ofício SEGI/SDS nº 1109/2023-GAB (doc. 124).

Observando a tabela anterior, verifica-se que o número de feminicídios em Pernambuco reduziu em 2019, voltando a subir em 2020 e 2021. Em 2022 diminuiu novamente, sendo registradas 72 vítimas, 15 a menos quando comparado com o ano de 2021.

A Secretaria da Mulher informou³ que 1.387 mulheres receberam medidas protetivas, em 2022, o que representou uma diminuição de 17,34% comparado ao ano de 2021, no qual 1.678 mulheres foram protegidas. As medidas tomadas foram as seguintes:

³ Ofício nº 346/2023 da SECMULHER (doc. 265).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

- Serviço de Proteção, Atendimento, e Abrigamento das Mulheres Ameaçadas de Morte;
- 190 Mulher; e
- Monitoramento Eletrônico da Lei Maria da Penha.

A primeira medida protetiva informada acima visa a garantir a integridade física e psicológica de mulheres em situação de violência doméstica e familiar sob risco de morte, através do acolhimento temporário em Casas Abrigo. Inclusive, filhos e dependentes legais, menores de 18 (dezoito) anos também podem ser abrigados juntamente com a mulher. Em 2022, segundo informações da Secretaria da Mulher, um total de 379 pessoas entre mulheres e dependentes foi atendido, correspondendo a uma diminuição de 27,12% em comparação com o ano anterior.

A medida protetiva *190 Mulher* tem por objetivo cadastrar mulheres em situação de violência ameaçadas de morte com a finalidade de garantir condição de prioridade na abordagem emergencial da Polícia Militar quando utilizar o serviço 190, em todo o território pernambucano. A Secretaria da Mulher informou que em 2022, um total de 604 mulheres foram cadastradas no *190 Mulher*, representando uma diminuição de 15,64% comparado a 2020.

Por fim, o *Monitoramento Eletrônico* tem por objetivo salvaguardar a integridade física e psicológica das mulheres, por meio de uma medida cautelar deferida via decisão judicial. O monitoramento consiste na fixação da tornozeleira no agressor e na entrega do GPS para a mulher, de modo que ela possa saber quando o agressor se aproxima. A Secretaria da Mulher informou que atendeu 404 mulheres em 2022, representando uma diminuição de 8,60% em relação ao ano anterior.

Segundo informações prestadas no Despacho 1581 (doc. 121), o Governo do Estado dispôs de 15 (quinze) Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) em 2022, localizadas nos seguintes municípios (os endereços podem ser encontrados no site da Secretaria da Mulher de Pernambuco): *Recife, Jaboatão dos Guararapes, Petrolina, Caruaru, Paulista, Surubim, Goiana, Garanhuns, Vitória de Santo Antão, Salgueiro, Afogados da Ingazeira, Cabo de Santo Agostinho, Olinda, Palmares e Arcoverde*. Todavia, ainda em 2022, apenas uma delas, a DEAM de Recife, funcionou em regime de plantão de 24 horas enquanto as DEAM's de Caruaru, Paulista e Olinda funcionaram com plantões nos finais de semana (sexta a domingo) e feriados. Ressalta-se, segundo a informação, que a DEAM de Paulista iniciou os plantões a partir de 22/07/2022 e a de Olinda a partir de novembro/2022.

Registra-se que as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar podem procurar apoio psicológico nos Centros Especializados de Atendimento à Mulher em situação de violência (CEAMs). São 28 (vinte e oito) CEAMs espalhados por diversos municípios, sendo de competência da gestão municipal. Os endereços podem ser encontrados no site da Secretaria da Mulher (<http://www2.secmulher.pe.gov.br/web/secretaria-da-mulher>).



8.6 Violência contra a população LGBT+

O processo de institucionalização de políticas públicas para a população LGBT+⁴ no Brasil iniciou-se apenas em 2004, com a publicação do *Programa Brasil sem Homofobia*, num contexto em que as propostas apresentadas não mais se restringiam ao universo do combate à epidemia de AIDS, como ocorria até então.

Um dos desafios para o desenho de políticas públicas voltadas para a minoria é a falta de dados e informações. Segundo o IBGE, cerca de 2,9 milhões de pessoas se declararam homossexuais ou bissexuais em 2019, o que correspondia a 1,8% da população adulta, maior de 18 anos. Já 1,7 milhão não sabia sua orientação sexual e 3,6 milhões não quiseram responder. Os dados são da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) - Quesito Orientação Sexual, que investigou, pela primeira vez, e em caráter experimental, essa característica da população brasileira. Segundo o Instituto, o número de lésbicas, gays e bissexuais registrado na pesquisa pode estar subnotificado, principalmente devido ao estigma e ao preconceito por parte da sociedade, que podem fazer com que as pessoas não se sintam seguras em declarar a própria orientação sexual. O que essa convergência de menor cobertura revela é que há pouco interesse político-institucional de produzir dados e, tendo em vista que a produção de dados é um dos primeiros passos para o enfrentamento de um problema social qualquer, de enfrentar violências simbólicas, discursivas e físicas contra LGBT+ por parte das polícias.

Quanto às informações sobre violência, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública trata sobre os dados oficiais produzidos pelo setor da segurança pública acerca de injúria racial, racismo, LGBTfobia e violência contra LGBT+ – considerados crime de ódio – desde sua 13ª edição, publicada em 2019. Segundo o Anuário de 2023, que traz os dados de 2022, publicado em 18 de julho de 2023, os dados produzidos acerca de crimes de ódio ocultam a realidade ao invés de revelá-la, conforme demonstram os gráficos referentes ao impacto das retificações realizadas nos registros de injúria racial e racismo do ano referência de 2021. Apesar de ser aceitável que haja retificação dos dados após sua primeira publicação, a discrepância entre o volume das estatísticas de injúria racial e racismo inicialmente publicadas e as retificadas relativas ao ano referência de 2021 tem tamanha magnitude que denota a ausência de confiabilidade de dados que já eram evidentemente subnotificados.

Em função disso, permanece fundamental comparar os dados oficiais aos produzidos pela sociedade civil. Apresentaremos as estatísticas disponíveis na publicação “Mortes e violências contra LGBTI+ no Brasil: Dossiê 2022”⁵, realizado

⁴ Este relatório optou por adotar a sigla LGBT+ para abarcar o grupo composto por lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, transexuais, travestis, queer, intersexuais, assexuais, pansexuais, não-binários e qualquer outra identidade de gênero ou orientação sexual não previamente especificada.

⁵ Realizado por Acontece Arte e Política LGBTI+; ANTRA (Associação Nacional de Travestis e Transexuais); e ABGLT (Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

com apoio da Embaixada do Reino Unido dos Países Baixos e do Fundo Brasil de Direitos Humanos, a partir de dados hemerográficos⁶.

Durante o ano de 2022, foi observado que 273 pessoas LGBTQ+ morreram de forma violenta no Brasil, sendo 228 assassinatos, 30 suicídios e 15 mortes por outras causas, conforme o trabalho supracitado, realizado por meio de uma base de dados compartilhada entre as três instituições organizadoras. A partir dessa análise, percebe-se que dois grupos concentram mais de 93% dos casos: a população de travestis e mulheres trans, com 58,24% dos casos (159 mortes), e os homens gays, representando 35,16% do total (96 mortes).

A região Nordeste é a mais inóspita, com 43,2% das mortes, ou 118 casos no ano passado. Os dados relativos, considerando o número de mortes por milhão de habitantes, coloca a região em segundo lugar com taxa de 2,13, muito próximo da região líder, o Centro-Oeste com 2,24 mortes por milhão de habitantes. A Região Sul é a que apresentou menores números, com 19 mortes e taxa de 0,62 mortes por milhão de habitantes. Em todas as regiões do país, as travestis e mulheres transexuais representam o grupo com mais vítimas.

A nível estadual, os estados que apresentaram maior número absoluto de mortes foram Ceará (34), São Paulo (28), Pernambuco (19), Minas Gerais (18) e Rio de Janeiro (16). Já em números relativos, os locais mais violentos foram Ceará (3,80 mortes por milhão), Alagoas (3,52 morte por milhão), Amazonas (3,29 morte por milhão), Mato Grosso (3,17 mortes por milhão) e Rio Grande do Norte (3,03 mortes por milhão), tendo Pernambuco atingido a taxa de 2,10 de mortes por milhão.

Quanto ao perfil das vítimas, as travestis e mulheres trans constituem o grupo com mais alta vulnerabilidade à morte violenta e prematura no Brasil. No ano de 2022, pelo menos 130 pessoas desse grupo foram assassinadas a nível nacional, segundo a publicação “Dossiê: Assassinatos e violências contra pessoas Trans em 2022”⁷, elaborada pela Associação Nacional de Travestis e Transexuais. Em números absolutos, Pernambuco foi o estado que mais matou a população trans em 2022, com 13 assassinatos, saindo da 5ª posição em 2021 para assumir o primeiro lugar no ano passado.

Uma análise levando em consideração a idade, as adolescentes trans são as que mais enfrentam dificuldade de ter seus direitos respeitados, principalmente, quando não tem uma família acolhedora. Muitas escolas não têm garantido o direito ao uso do nome social e/ ou o respeito a identidade de gênero dessas pessoas, alargando os motivos que propiciam à exclusão do ambiente escolar, interrompendo o direito à Educação de uma parcela considerável da população. Não existem centros especializados em saúde integral de crianças e adolescentes trans. Além de duas iniciativas experimentais e limitadas às pesquisas, com difícil acesso para a demanda de todo o Brasil, políticas públicas para crianças e adolescentes excluem sistematicamente a juventude trans. Mais recentemente, temos observado uma intensa mobilização entre

⁶ Dados hemerográficos são dados provenientes de catálogo de jornais e outras publicações periódicas

⁷ Dossiê 2022, publicado em 27/01/2023



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

diversos grupos que sob pretexto de proteção da infância (cisgênera), violam direitos e deixam as crianças e adolescentes trans desprotegidas.

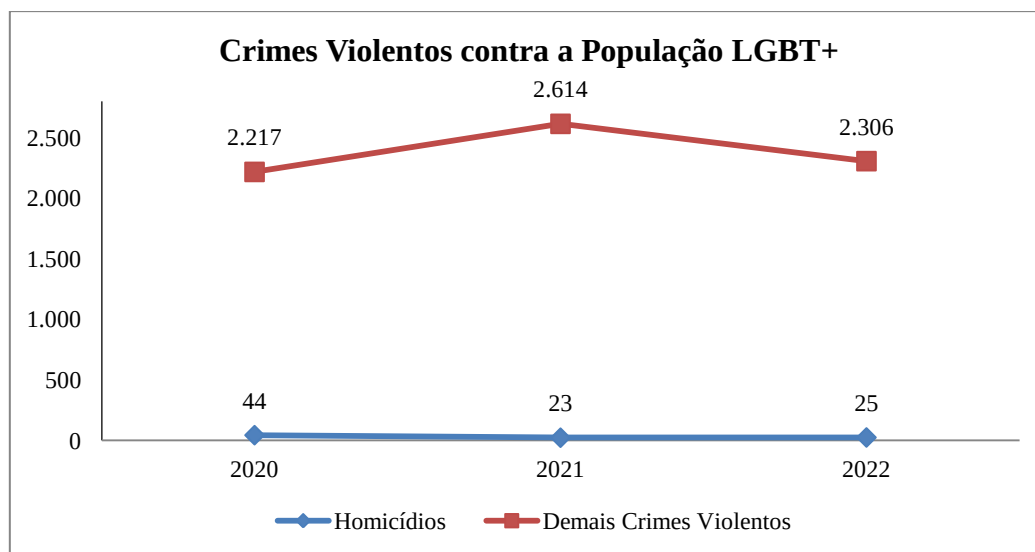
A partir desse contexto, faz-se necessário citar a decisão do Supremo Tribunal Federal - STF que decidiu reconhecer, desde 2019, a prática das pessoas contra a população LGBT+ como crime de racismo, pelo menos até o Congresso Nacional elaborar legislação específica sobre o tema. Sendo assim, deverá ser aplicada a Lei do Racismo (Lei 7.716/1989) às pessoas que discriminarem ou praticarem violência contra a comunidade LGBT+. A referida lei prevê pena de reclusão de 1 a 5 anos, a depender da motivação. No ano de 2023, foram analisados embargos de declaração opostos contra tal acórdão para dar aplicabilidade prática à referida decisão a partir da possibilidade de reconhecer a homofobia e a transfobia como injúria racial.

Essa decisão do STF não gerou ainda os devidos impactos no que diz respeito à produção, à sistematização e à publicização de dados. Simultaneamente, importa saber que o preenchimento de dados relativos a LGBT+ segue ainda muito menor que de racismo e injúria, sendo a subnotificação um desafio a ser vencido, segundo o 16º Anuário Brasileiro de Segurança Pública⁸.

No âmbito do Estado de Pernambuco, a Lei Estadual nº 17.522/2021, dispõe sobre as penalidades administrativas aplicáveis em razão de atos de racismo, LGBT+fobia, bem como de atos discriminatórios ou ofensivos contra a mulher praticados no Estado, regulamentada pelo Decreto nº 53.551, de 08 de setembro de 2022. A Lei Estadual nº 12.876/2005, que dispõe sobre a elaboração de estatística sobre a violência contra os homossexuais, sofreu alterações no exercício de 2022 a fim de ampliar seu alcance e, inclusive, incluir dados sobre pessoas pretas e pardas. Ademais, a Lei nº 16.587/2019, que dispunha sobre a comunicação pelos condomínios residenciais aos órgãos de segurança pública, sobre a ocorrência ou de indícios de violência doméstica e familiar, também foi alterada, exigindo também a comunicação sobre a ocorrência ou de indícios de atos e ameaças por racismo e LGBT+fobia.

Por meio do Ofício TCE/GFPE/e-TCEPE nº 157.745/2023, questionou-se à própria Secretaria de Defesa Social do Estado sobre os índices de violência, inclusive homicídios, contra tal população. Entretanto, os dados não refletem se o crime foi motivado pelo gênero ou sexualidade da vítima, apenas que o crime ocorreu. Seguem os dados encaminhados pela Secretaria de Defesa Social:

⁸ Publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em 27/06/2022



Fonte: Dados encaminhados pela SDS (Documento nº 120)

Ainda, foi questionado se o principal programa de segurança do estado constante no PPA, o Pacto pela Vida, havia destinado dotação orçamentária específica para o combate à violência contra essa minoria social. A resposta encaminhada pela SDS explica que a *Ação 4114- Desenvolvimento de Ações de Proteção a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social*, apesar de previsto na LOA o montante de R\$ 974.200,00 para sua execução, não recebeu provisão orçamentária no exercício de 2022 da unidade coordenadora para nenhuma unidade executora. Conforme consulta no e-Fisco, tal dotação orçamentária foi anulada para reforçar outras despesas da própria secretaria, por meio do Decreto nº 54.256 de 26 de dezembro de 2022.

A Secretaria de Justiça e Direitos Humanos também foi solicitada para que se pronunciasse sobre a existência de políticas públicas cujo público alvo abarcasse tal minoria social. Nesse sentido, a resposta obtida foi de que existe o Programa Centro Estadual de Combate à Homofobia (CECH). O CECH integra o Sistema Estadual de Proteção à Pessoa e tem como finalidade o enfrentamento à LGBT+fobia e a disseminação da Política em todo o Estado de Pernambuco, além de oferecer orientação psicossocial e jurídica à população LGBT+, entre outros serviços.

Diante do exposto, é perceptível que as ações do governo estadual a fim de garantir acesso da população LGBT+ a direitos e à cidadania ainda é incipiente e carece da identificação da escala e da profundidade da violência a que integrantes destes grupos estão submetidos. A denúncia é uma ferramenta institucional capaz de melhorar essa questão, pois é a partir dela que é possível trazer um fenômeno social, como a violência, para a realidade institucional.

Entretanto, para que a denúncia consiga ser eficaz no seu objetivo de tratar do problema social, é preciso que as instituições estejam preparadas para receber e acolher não só o fenômeno, mas também os indivíduos. Na situação atual, é factível afirmar que não é essa a realidade pernambucana. As instituições de segurança pública



ainda não conseguem atender as necessidades dessa parcela da população, e muitas vezes seus agentes nem reconhecem a legitimidade dessas necessidades. São agentes que não tiveram capacitação específica sobre como devem agir quando as vítimas se pronunciam.

Uma boa prática identificada nas políticas públicas de combate à violência contra a mulher foi a previsão dos Núcleos Especializados de Atendimento à Mulher (NEAM), que são espaços planejados dentro das próprias delegacias não especializadas da Polícia Civil onde haveria um atendimento específico e capacitado prestado às mulheres em situação de violência que se dirigissem ao órgão policial para receber assistência. Dessa forma, seria possível a descentralização do serviço público, permitindo que mais pessoas tenham acesso, além de demandar menos recursos do que a criação de espaços físicos específicos para tal finalidade.

Essa é apenas uma das possibilidades e opções disponíveis para tratar do problema, mas há diversas outras. No Ceará, foi criada a Delegacia de Repressão aos Crimes por Discriminação Racial, Religiosa ou Orientação Sexual. No Estado de São Paulo, há a Delegacia de Crimes Raciais e Delitos de Intolerância e a Delegacia da Diversidade Online.

Assim, conforme demonstrado, há uma demanda social que requer uma maior atuação do Estado no sentido de aprimorar políticas públicas com vistas ao enfrentamento da violência sofrida pela população LGBTQ+, ao seu acolhimento e à readequação da estrutura organizacional a fim de permitir um atendimento mais direcionado a este grupo, a exemplo do que é feito em outras localidades.

8.7 Banco de perfis genéticos

O Decreto Presidencial nº 7.950/13 instituiu o Banco Nacional de Perfis Genéticos (BNPG) e a Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos (RIBPG), essa última com a finalidade de manter, compartilhar e comparar perfis genéticos para auxiliar na apuração criminal, bem como na instrução processual e na identificação de pessoas desaparecidas.

A Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos (RIBPG) surgiu da iniciativa conjunta do Ministério da Justiça e Segurança Pública e das Secretarias de Segurança Pública Estaduais e do Distrito Federal, com o objetivo de propiciar o intercâmbio de perfis genéticos de interesse da Justiça, obtidos em laboratórios de perícia oficial.

Atualmente, a RIBPG é formada por 22 (vinte e dois) laboratórios de genética forense vinculados a unidades de perícia estaduais, distrital e federal. O estado de Pernambuco compartilha perfis genéticos no âmbito da RIBPG, por meio do laboratório do Instituto de Genética Forense Eduardo Campos (IGFEC) da Polícia Científica de Pernambuco.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

O Banco Nacional de Perfis Genéticos (BNPG) possibilita o cruzamento de dados entre diferentes unidades, tornando-se essencial para a segurança pública do país. A primeira equivalência confirmada envolvendo vestígios encontrados em locais de crime ocorreu no ano de 2014, quando o BNPG revelou que a mesma pessoa cometeu um crime investigado pela Polícia Federal, no interior de Pernambuco, e praticou segundo delito na cidade de São Paulo-SP, investigado pelas autoridades locais.

Habitualmente, os perfis genéticos armazenados nos bancos de dados são confrontados em busca de coincidências que permitam relacionar suspeitos a locais de crime ou diferentes locais de crime entre si. Os perfis genéticos gerados pelos laboratórios da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos (RIBPG) e que atendem aos critérios de admissibilidade previstos no Manual de Procedimentos Operacionais são enviados rotineiramente ao Banco Nacional de Perfis Genéticos (BNPG), local em que são feitos os confrontos de forma nacional com perfis gerados pelos laboratórios de genética forense que compõe a RIBPG, bem como perfis encaminhados de outros países por meio da Interpol.

No que concerne à apuração criminal, perfis genéticos oriundos de vestígios de locais de crimes são confrontados entre si, assim como com perfis genéticos de indivíduos cadastrados criminalmente. Estes são incluídos em bancos de perfis genéticos obrigatoriamente, nos casos de condenados por crimes hediondos (art. 1º da Lei nº 8.072/1990) ou por crime doloso e violento contra a pessoa, ou ainda por meio de autorização judicial, seja de ofício ou mediante solicitação da autoridade policial ou do ministério público (art. 5º da Lei 12.037/2009).

Logo, o efetivo cadastramento é fundamental para que os vestígios sejam identificados e a RIBPG possa auxiliar na elucidação de crimes, verificação de reincidências, diminuição do sentimento de impunidade e ainda evitar condenações equivocadas.

Quanto à utilização dos bancos de perfis genéticos para a identificação de pessoas desaparecidas, os perfis provenientes de restos mortais não identificados, assim como de pessoas de identidade desconhecida, são confrontados com perfis de familiares ou de referência direta do desaparecido. É garantido pela legislação vigente que a comparação de amostras e perfis genéticos doados voluntariamente por parentes de pessoas desaparecidas serão utilizadas exclusivamente para a identificação da pessoa desaparecida, sendo vedado seu uso para outras finalidades.

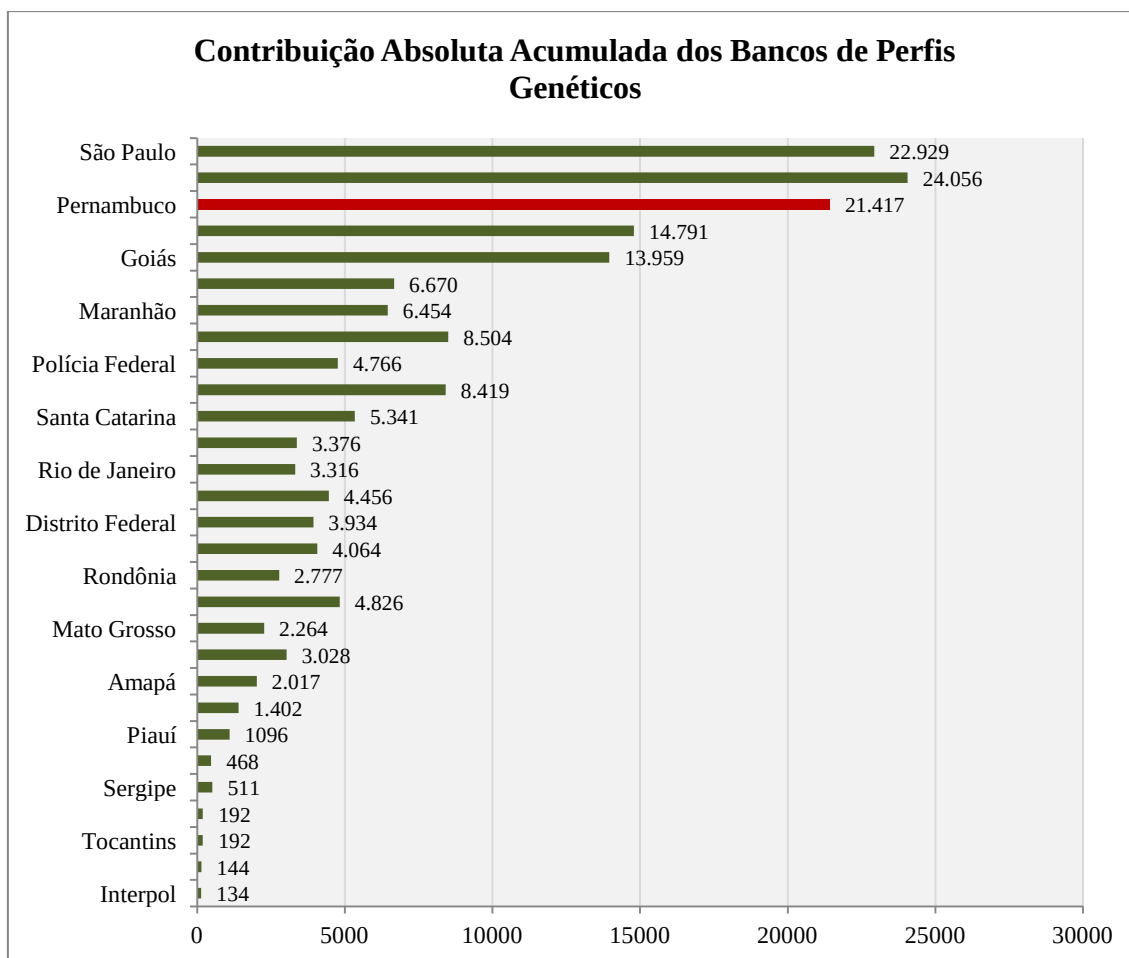
O gráfico abaixo apresenta, em números absolutos, a contribuição dos bancos de perfis genéticos integrados à RIBPG até novembro de 2022, considerando os dados constantes no XVII Relatório da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos, elaborado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa



Fonte: Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública – SINESP
<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/ribpg/relatorio>

Pelo gráfico acima, verifica-se que o banco de perfis genéticos de Pernambuco apresentou a terceira maior parcela de contribuição absoluta acumulada até novembro/2022, representando 12,20% da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos.

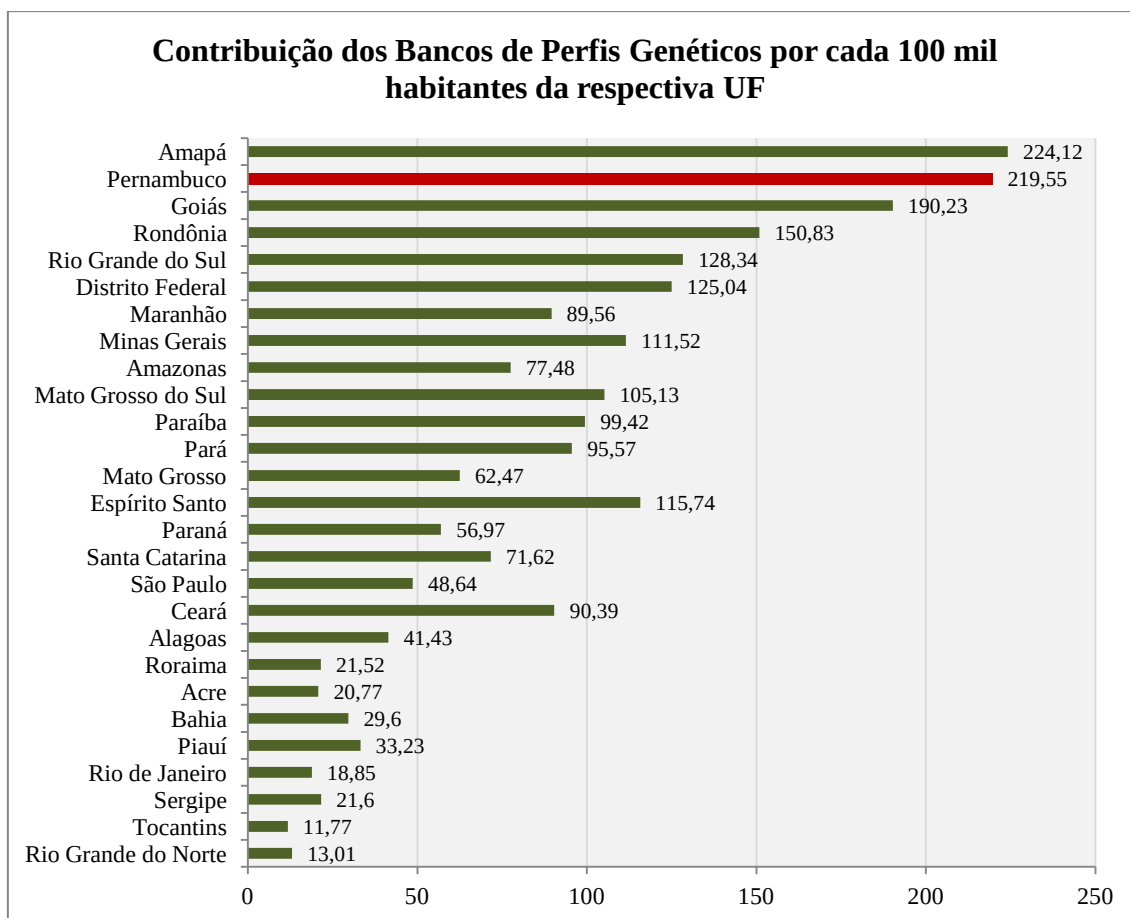
Quando avaliada a contribuição quantitativa de cada banco de dados dividida por cada 100.000 habitantes da respectiva UF, de acordo com a população estimada (IBGE, 2022), o estado de Pernambuco salta uma posição, passando a ser o segundo maior contribuinte, com 219,55 perfis/100.000 habitantes, ficando atrás apenas do Amapá (224,12 perfis/100.00 habitantes), conforme demonstrado no gráfico a seguir.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa



Fonte: Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública - SINESP
<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/ribpg/relatorio>

De acordo com o XVII Relatório da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos, o Banco de Perfis Genéticos (BPG) da Polícia Científica de Pernambuco se destacou no ano de 2022 por ser um dos maiores contribuintes, com a inserção de perfis oriundos de **condenados** (N=18.851), juntamente com a Polícia Civil de Minas Gerais (N=21.808), em cumprimento à Lei Federal nº 12.654/2012.

Com a entrada em vigor da lei supramencionada, tornou-se obrigatória a identificação do perfil genético de condenados por crime doloso, com violência de natureza grave contra a pessoa, como homicídio, roubo seguido de morte, sequestro e estupro.



9 Previdência Estadual

9.1 Considerações iniciais

O sistema previdenciário do Estado de Pernambuco, conforme historiado na página eletrônica da FUNAPE¹, tem suas reminiscências mais antigas datadas ainda do período provincial, no século XIX, por ocasião da Lei nº 122/1895, que criou o Montepio, passando por outros disciplinamentos no século XX, que instituíram e modificaram o extinto Instituto de Previdência dos Servidores do Estado – IPSEP (Decreto Estadual nº 124/1938, Lei Estadual nº 1.570/1952 e, por fim, a Lei Estadual nº 7.551/1977), o qual, segundo a mesma página eletrônica, já previa, dentre as receitas do sistema, a de contribuições de segurados neles inscritos.

O conjunto normativo acima e a instituição que geria a previdência decorrente do serviço público estadual vieram a ser substituídos por um novo Sistema de Previdência no estado, advindo inicialmente da Lei Complementar (LC) Estadual nº 28/2000, que criou a autarquia denominada FUNAPE (Fundação de Aposentadorias e Pensões do Estado de Pernambuco) e autorizou a criação de dois fundos previdenciários – FUNAFIN e FUNAPREV, tendo sido, à ocasião, dado funcionamento imediato ao fundo previdenciário de repartição FUNAFIN.

Mais recentemente, o sistema previdenciário estadual sofreu modificações estruturais a partir da LC Estadual nº 423/2019, de 23/12/2019, a qual promoveu o início de operação do fundo de capitalização FUNAPREV, estabelecendo um marco temporal para o início da segregação de massas previdenciárias no âmbito do Estado de Pernambuco. Este fundo sobreveio logo em seguida à Emenda Constitucional (EC) Federal nº 103/2019, de 12/11/2019, que instituiu a denominada **Nova Reforma da Previdência**, ou Reforma da Previdência de 2019, de caráter nacional.

Destaque-se também que a EC Federal nº 103/2019 abriu a possibilidade de criação de um Sistema de Proteção Social voltado a militares da União, dos Estados e do Distrito Federal, o que foi, na sequência, concretizado com a Lei Federal nº 13.954/2019, de 16/12/2019, a qual modificou em âmbito nacional o Estatuto dos Militares então em vigor (Lei Federal nº 6.880/1980).

Para a Previdência Estadual, a consequência prática foi a segregação das provisões e projeções atuariais aplicadas aos militares do Estado em um Sistema de Proteção Social dos Militares – SPSM, que funciona em paralelo ao sistema de previdência aplicado aos servidores civis estaduais (submetidos ao FUNAFIN ou, a depender da data de posse, ao FUNAPREV). Com tal reformulação, efetuada em nível estadual pela LC Estadual nº 460/2021, a autarquia estadual FUNAPE, além de administrar os fundos previdenciários FUNAFIN e FUNAPREV, cuja gestão foi atribuída a si quando de sua criação, passou também, a partir de 2021, a gerir o Fundo de Proteção Social dos Militares de Pernambuco (FPSM-PE), que engloba as contas até

¹ <https://www.funape.pe.gov.br/index.php/institucional/historico>



2020 qualificadas como previdenciárias dos militares estaduais (Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar).

Diante desse cenário, antes de esmiuçar a análise da situação previdenciária de Pernambuco, é necessário atentar para a contextualização da situação previdenciária do Brasil, tal qual será realizado adiante.

9.1.1 Contextualização nacional e diferenças entre RGPS e RPPS de entes federativos

Conforme historiado pelo professor e economista Darcy Francisco², as reminiscências do Sistema Previdenciário Brasileiro remontam ao século XIX ainda através de antigas Caixas de Socorro, vinculadas, por exemplo, ao sistema de correios e ao das estradas de ferro imperiais (1888), e posteriormente, a partir da década de 1920, com a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) e os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs).

Desse momento até a Constituição Federal de 1988 houve apenas adoção de regime financeiro de repartição em meio aos institutos de previdência. Tanto que, **no setor privado**, as primeiras contribuições verificadas ainda na década de 1920 foram da ordem de 3% sobre os salários (tanto para funcionários quanto para empregadores), sendo elevadas até a década de 1960 para 8%, **à medida que as necessidades de custeio dos benefícios iam demandando tais elevações**. A participação das empresas teve elevação mais acentuada, saindo dos mesmos 3% na origem dos antigos CAPs e IAPs (décadas de 1920 e 1930) para 17,45% em 1981, quando então submetidas ao INPS, e por fim, alcançando os 20% mais a alíquota do seguro desemprego aplicados desde a Constituição de 1988, quando já implantado o sucessor INSS.

No setor público, o primeiro Estatuto dos Servidores Públicos da União (Lei Federal nº 1.711/1952) já previa a aposentadoria de funcionários públicos. Paralelamente, entre as décadas de 1950 e 1960, foram consolidados os principais institutos de previdência estaduais da época, os quais regravam de forma específica os benefícios de aposentadoria e pensão de funcionários dos estados. Já dessa época têm início registros das primeiras contribuições previdenciárias de funcionários públicos estaduais, embora em percentuais bastante divergentes entre si e desatrelados da finalidade de custear folha de inativos e pensionistas do seu ente mantenedor.

A doutrina, em regra, considera que vigorava nesse cenário o regime “premial” para as aposentadorias dos servidores públicos – estendendo-se tal afirmação ainda até o advento da Lei Federal nº 9.717, de 27/11/1998 e da EC Federal nº 20, de 15/12/1998 – em vista de que até então não havia relação legislativa constituída entre os valores contribuídos pelos servidores ao ente público e a sua alocação direta às aposentadorias concedidas.

² Disponível em <http://www.darcyfrancisco.com/arquivos/Livroprev>. Consulta efetuada em 24/07/2018



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

A Constituição Federal de 1988 já havia, a esse tempo, definido que haveria dois tipos de regimes de previdência de âmbito nacional: um, aplicado ao setor privado, denominado “Regime Geral da Previdência Social” (RGPS), uno em todo o país, que teve tratamento no seu art. 201; e outro, aplicado ao setor público, denominado “Regime Próprio de Previdência Social” (RPPS), em quantitativo plural no país, mas único em cada ente federativo, o que, previsto no parágrafo único do art. 149 do texto original, foi anos depois regulado pela EC Federal nº 20/1998, vindo a incorporar o art. 40 da Carta Magna.

Se àquela altura os planos previdenciários públicos já possuíam desvinculação em relação ao RGPS no que toca ao teto da base de cálculo e às alíquotas, com o art. 149, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, isso foi reforçado. Tanto assim que os servidores do Estado de Pernambuco contribuíam com 11% dos seus vencimentos integrais em 1988 ao extinto IPSEP e passaram, com a migração ao seu substituto FUNAFIN, em 2000, a contribuir com 13,5% destes, inobstante os empregados da iniciativa privada submetidos ao RGPS continuarem a contribuir com 8%, 9% ou 11% de sua remuneração, sob um teto máximo arbitrado pelo RGPS³.

A desvinculação entre as alíquotas dos trabalhadores também ocorre entre Regimes Próprios de Previdência, de modo que os servidores da União, entre 2001 e 2013, contribuíam com 11% dos seus vencimentos, sem correspondência percentual aos servidores dos estados da federação. No mesmo período, por exemplo, os servidores do Estado de Pernambuco tiveram retidos 13,5% da mesma base de cálculo.

Necessário historiar também que, entre a edição da Constituição Federal de 1988 e a EC Federal nº 103/2019 (Nova Reforma Previdenciária de 2019), houve dois momentos importantes, em 1998 e 2003, de alteração nas regras previdenciárias nacionais.

A **EC Federal nº 20, de 15/12/1998**, marcou o primeiro registro constitucional de busca de equilíbrio entre receitas e despesas previdenciárias sob uma ótica atuarial. O legislador nacional introduziu, para iniciativa privada, o fator previdenciário para cálculo da Renda Mensal Inicial de aposentadorias concedidas pelo RGPS (a regra implantada pelo fator previdenciário é de que, quanto maior a expectativa de vida do aposentado, menor passa a ser renda mensal inicial). Para o setor público, introduziu requisito de idade mínima para aposentação e passou a prever, como norma programática, a necessidade de planejamento dos entes federativos com vistas à criação de futuros regimes de previdência complementar, os quais funcionariam, no ambiente do Setor Público, em paralelo aos regimes próprios.

Em 2003, por meio da **EC Federal nº 41, de 19/12/2003**, introduziu-se, no ordenamento jurídico, mais uma reforma da previdência. Dentre as alterações promovidas à ocasião, a principal foi a de estabelecer o cálculo do benefício da aposentadoria dos servidores que ainda não haviam ingressado no serviço público até

³ A contribuição patronal, diferentemente, sempre teve base de cálculo coincidente com a remuneração, tanto no RGPS quanto no RPPS, não sendo limitada, em nenhum dos casos, ao teto do RGPS.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes de Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

então com base na média das contribuições e não mais com base no último salário de contribuição (quebra da regra da integralidade para servidores empossados a partir de então).

Por sua vez, quando da sua promulgação, a **EC Federal nº 103, de 12/11/2019** promoveu novas e significativas mudanças no regramento previdenciário nacional, dentre as quais se destacam:

a) a junção das espécies de aposentadorias por idade e de aposentadorias por tempo de contribuição em um único tipo (aposentadorias programadas, com os dois requisitos: temporal e tempo de contribuição, cumulativos);

b) a elevação da idade mínima de aposentadoria (de 60 para 65 anos de idade para homem; e de 55 para 62 para mulheres), sendo aplicadas sobre esta nova norma 05 (cinco) regras de transição diversas;

c) a limitação do acúmulo de pensões deixadas ao cônjuge sobrevivente e aplicação de cortes quando acumuladas pensões ou estas com aposentadorias num único beneficiário, válida para óbitos ocorridos já a partir de 13/11/2019 (nesse ponto, sem qualquer regra de transição);

d) no ambiente do setor público, a obrigatoriedade de implantação de regime de previdência complementar, por todos os entes da federação, num prazo programado de dois anos, após a sua promulgação (Portaria MTP nº 905, de 09/12/2021).

As alíquotas de contribuição dos trabalhadores da iniciativa privada passaram, a partir do texto da Reforma, a incidir de forma progressiva e escalonada (sobre faixas salariais), até a alíquota máxima de 14%, sendo mantida a limitação máxima ao teto do RGPS. Como a tabela de salário de contribuição e de benefícios do RGPS é atualizada anualmente, o regramento acima, quando visto a valores de 2022 (teto do RGPS de R\$ 7.087,22) é abaixo demonstrado:

Valor da contribuição mensal sobre as faixas salariais – RGPS

Faixa salarial	Alíquota base	Contribuição máxima adicionada por faixa
Até R\$ 1.212,00	7,5%	R\$ 90,90
entre R\$ 1.212,01 e R\$ 2.427,35	9,0%	R\$ 109,38
entre R\$ 2.427,36 e R\$ 3.641,03	12,0%	R\$ 145,64
entre R\$ 3.641,04 e R\$ 7.087,22	14,0%	R\$ 486,46
Total máximo da contribuição (soma das contribuições por faixa)		R\$ 832,38

Fonte: EC Federal nº 103/2019, art. 28, §§ 1º e 2º.

Nota: Valores referentes ao ano-base 2022.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Por consequência, o valor máximo de contribuição mensal suportada pelos contribuintes do RGPS, no ano de 2022, se limitou ao montante de R\$ 832,38, o que permite afirmar que a alíquota efetiva máxima para contribuintes em 2022 foi de 11,75% do teto do RGPS, percentual obtido do confronto entre o valor da contribuição máximo de R\$ 832,38 e o salário de contribuição máximo vigente no exercício, de R\$ 7.087,22.

Já para os servidores públicos, a EC Federal nº 103/2019 alinhou regramento assemelhado na base, por partir das alíquotas vigentes da tabela acima, até o teto do RGPS, e tem prosseguimento relativamente a remunerações superiores a este teto, mediante novas alíquotas, também progressivas, conforme tabela a seguir (valores atualizados para o ano de 2022 sob análise):

Faixa salarial	Alíquota incidente	Contribuição máxima adicionada por faixa
até R\$ 1.212,00 (salário mínimo)	7,5%	R\$ 90,90
de R\$ 1.212,01 até R\$ 2.427,35	9%	R\$ 109,38
de R\$ 2.427,36 até R\$ 3.641,03	12%	R\$ 145,64
de R\$ 3.641,04 até R\$ 7.087,22	14%	R\$ 486,46
de R\$ 7.087,23 até R\$ 12.136,79	14,5%	R\$ 732,19
de R\$ 12.136,80 até R\$ 24.273,57	16,5%	R\$ 2002,57
de R\$ 24.273,58 até R\$ 47.333,46	19%	R\$ 4.381,95
Total máximo da contribuição (soma das contribuições por faixa)		R\$ 7.409,79
a partir de R\$ 47.333,47	22%	sem limite máximo

Fonte: Portaria Interministerial ME/MTP nº 12, de 17/01/2022. Valores aplicados durante todo o exercício de 2022.

O regime acima, implantado pela EC Federal nº 103/2019 no âmbito da União, não foi de aplicação imediata para todos os entes da federação, sendo possibilitado a estes a definição de sua aplicação em momento posterior, através de legislação local, sendo determinado apenas que as alíquotas não sejam inferiores às acima elencadas.

De todo modo, a progressividade da tabela acima aponta que os servidores públicos que já estejam nela enquadrados e que, por exemplo, tenham percebido em 2022 o teto da remuneração estabelecido pelo art. 37, inciso XI, da Constituição Federal (R\$ 39.293,32), a contribuirão a uma alíquota efetiva, neste caso, de 16,34%, que gera uma contribuição 7,71 vezes maior do que a de outra pessoa física inscrita no RGPS que tenha recebido o mesmo valor mensal.

Outra mudança significativa e de base estrutural propiciada pela EC Federal nº 103/2019 foi a permissão de criação de um Sistema de Proteção Social a militares



(SPSM) da União, dos Estados e do Distrito Federal, concretizada logo em seguida pela Lei Federal nº 13.954/2019, **que, legislando sobre relações previdenciárias nacionais (União e Estados), sinalizou a supressão da característica de “Previdência” da relação entre ente governamental e seu corpo de militares, embora mantida a contribuição dos militares em atividade, a extensão de sua obrigação para inativos e a manutenção de proventos quando da sua inatividade, denominada ali como pensão militar.** Os efeitos da modificação da titulação aplicada a essa relação (de Previdência para Sistema de Proteção Militar) são melhor visualizados no item 9.1.4 e no 9.3.2, que trata da análise atuarial do sistema estadual.

9.1.2 O Sistema Estadual de Previdência a partir da operação do FUNAPREV com ausência de implementação do Regime de Previdência Complementar no Estado

O estágio atual da previdência estadual é o de segregação de massas previdenciárias implantada de forma desacompanhada de implementação ainda do regime de previdência complementar e, portanto, sem início de saneamento do passivo atuarial.

Historiado todo o processo, tem-se que o sistema previdenciário do Estado de Pernambuco atual é sedimentado com base na LC Estadual nº 28/2000, que criou a autarquia FUNAPE e autorizou o funcionamento do FUNAFIN e do FUNAPREV, dando início, de imediato, ao funcionamento do FUNAFIN. A referida lei complementar teve redação atualizada em diversos dispositivos, dentre as quais cabe destaque às efetuadas por meio da LC Estadual nº 423/2019, que definiu a data de 01/04/2020 como marco inaugural da operacionalização do fundo de capitalização FUNAPREV, promovendo, por consequência, a separação de contingentes e de massas previdenciárias entre antigos servidores e os que viessem a tomar posse a partir desta data em qualquer órgão da Administração Direta do estado, suas fundações e autarquias.

Desde abril/2020, portanto, passaram, então, a coexistir, não apenas de Direito mas sobretudo de fato, o FUNAPREV – fundo previdenciário submetido ao regime financeiro de capitalização – e o FUNAFIN – que permanece funcionando sob o regime financeiro de repartição.

Necessário aqui discorrer sobre a conceituação dos diferentes regimes financeiros aplicados a estes fundos previdenciários estaduais.

No **regime financeiro de capitalização**, a arrecadação de contribuições passa a servir como ativo patrimonial (um bem) a ser gerido mediante política de investimentos com vistas à garantia de aposentadoria do grupo de servidores que efetivou a contribuição, e não mais para custeio dos atuais aposentados e pensionistas. Diferentemente disso, no **regime financeiro de repartição**, as contribuições permanecem financiando a folha de inativos e pensionistas do presente, atuando o ente federativo como garantia no adimplemento da folha de inativos e pensionistas na hipótese de insuficiência de recursos arrecadados.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Nesse contexto, importante dar destaque ao procedimento efetuado pelo Estado de Pernambuco através da LC Estadual nº 423/2019, que implantou a medida de segregação de massas previdenciárias, **mas não deu início ao processo de saneamento atuarial idealizado quando da criação da FUNAPE, ou seja, por ocasião da LC Estadual nº 28/2000, a qual previa limitação do salário de contribuição dos inscritos no FUNAPREV ao teto do RGPS.**

Por meio da LC Estadual nº 423/2019, tal limitação foi desconstituída, através da modificação da redação do art. 70 da LC Estadual nº 28/2000, que normatiza a base de cálculo das contribuições dos fundos previdenciários do estado, conforme cotejo de redação adiante reproduzido:

LC Estadual nº 28/2000.

A) (redação anterior, dada pela LC Estadual nº 258/2013)

Art. 70. A base de cálculo das contribuições dos segurados e pensionistas para os fundos criados por esta Lei Complementar será:

I - o montante total da remuneração, a qualquer título, inclusive dos subsídios, oriundos dos cofres públicos estaduais, das autarquias e das fundações públicas, bem como, nos termos dos §§ 3º e 4º do art. 1º desta Lei Complementar, oriundos dos órgãos ou entidades aos quais os segurados estejam cedidos, percebidos efetivamente pelo segurado ou cuja disponibilidade econômica ou jurídica foi por este adquirida;

II – omissis

III – no caso dos beneficiários vinculados ao FUNAPREV, **o montante de que trata o inciso I que não exceder o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal.** (grifos nossos)

B) (redação atual, dada pela LC Estadual nº 423/2019).

Art. 70. A base de cálculo das contribuições dos segurados e pensionistas para os fundos criados por esta Lei Complementar será:

I - no caso dos beneficiários vinculados ao FUNAFIN, o montante total dos vencimentos, acrescidos das vantagens pessoais permanentes, ou de subsídios, oriundos dos cofres públicos estaduais, percebido efetivamente pelo segurado ou cuja disponibilidade econômica ou jurídica foi por este adquirida;

II – omissis;

III - no caso dos beneficiários vinculados ao FUNAPREV, **o montante de que trata o inciso I para aqueles que ingressarem no serviço público do Estado antes do início do funcionamento do regime de previdência complementar estadual.** (NR)

IV - no caso dos beneficiários vinculados ao FUNAPREV, o montante de que trata o inciso I que não exceder o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, de que cuida o art. 201 da Constituição Federal, para aqueles que ingressarem no serviço público do Estado **a partir do início do funcionamento do regime de previdência complementar estadual.** (grifos nossos)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Como visto, houve início da operacionalização do FUNAPREV, e da consequente medida de segregação de massas, mas este foi desacompanhado da previsão de que as contribuições dos seus inscritos iriam ser limitadas ao teto do RGPS, o que, a partir da LC Estadual nº 423/2019, passou a ter previsão de regramento apenas para inscritos **após a criação do regime de previdência complementar**.

A mudança de perspectiva na legislação estadual, contida na modificação do inciso III e na criação do inciso IV ao art. 70 da LC Estadual nº 28/2000, almejou contornar perda de arrecadação presente⁴, mas mantém a ausência de deflagração efetiva do processo de saneamento de déficit atuarial do estado.

Necessário compreender que o saneamento de déficits atuariais dos RPPS passa pela aproximação da previdência pública (os Regimes Próprios de Previdência Social) da praticada na iniciativa privada (o Regime Geral de Previdência Social). Na prática, as diretrizes para efetivar esse processo sem rompimento de direitos, ou seja, **com segurança jurídica** para todos os participantes foram delineadas, através de normas programáticas (de execução recomendada, porém não obrigatória ali), desde a EC Federal nº 20/1998. Para tanto, os RPPS deveriam cumprir, **em determinado momento**, a medida de **segregação de massas previdenciárias**, na qual haveria o desmembramento do seu fundo previdenciário único em dois novos fundos:

a) um novo fundo previdenciário, **submetido a regime de capitalização**, destinado a servidores que viessem a ser empossados a partir de uma determinada data de corte pré-estabelecida, de forma desvinculada do fundo previdenciário originário;

b) o fundo previdenciário originário, **que continuaria submetido a regime financeiro de repartição**, e ao qual permaneceriam vinculados apenas os servidores empossados anteriormente à data de corte.

O novo fundo previdenciário acima retratado (alínea a) se assemelharia ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) porque teria contribuições calculadas tendo por limite máximo o teto deste RGPS. Enquanto isso, o fundo financeiro originário (alínea b acima), dotado de finalidade de exaurimento a médio e longo prazo, seguiria o modelo de contribuições sem limite ao teto do RGPS em razão de seus inscritos já virem descontando acima deste há várias competências.

O modelo de transição acima visa ao alcance de cenário futuro no qual o **ente federativo se veja desobrigado de conceder novas aposentadorias de valor superior ao teto do RGPS**, que no exercício de 2022 foi de R\$ 7.087,22, preservando simultaneamente o cumprimento de obrigações relativas a grupo de servidores que sempre contribuíram acima do teto do RGPS em sua carreira profissional.

E para possibilitar a percepção de renda superior ao teto do RGPS também aos novos servidores (que adentrarem ao serviço público após a data de corte) foi, desde a EC Federal nº 20/1998, idealizada a criação pelos entes federativos, de Regimes de

⁴ A arrecadação de contribuições do FUNAPREV em 2022 foi de R\$ 85,85 milhões. Se houvesse base de cálculo contida ao teto do RGPS, estima-se que essa arrecadação teria sido inferior em percentual compreendido entre 10% e 20%, haja vista que as perdas só seriam existentes entre o contingente com remuneração acima do teto do RGPS.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Previdência Complementar, que seriam geridos não pelo setor público, mas sim por meio de entidades fechadas de previdência complementar (EFPC), as quais são geridas pelo mercado, ou seja, em grande parte administradas por instituições financeiras, à semelhança do que ocorre para os vinculados ao RGPS que detenham renda mensal superior ao teto deste Regime.

Dessa forma, os novos servidores teriam as mesmas realidades previdenciárias de trabalhadores da iniciativa privada, tendo ciência de que adentrariam ao serviço público sem expectativas de aposentadorias de valor superior ao teto do RGPS e com opção de contratação de previdência complementar, se assim desejarem.

Diversos entes federativos implantaram a segregação de massas previdenciárias no período compreendido entre as Emendas Constitucionais Federais nº 20/1998 e 103/2019, **aplicando a limitação de salários de contribuição ao teto do RGPS para novos servidores**, dentre os quais destacamos o Município do Recife, em 2001, e a União, em 2013. Tem-se, assim, que o Município do Recife, a partir de momento futuro compreendido provavelmente na década de 2040 deverá se desincumbir da obrigação de conceder aposentadoria de valor superior ao teto do RGPS, sendo esse momento, para a União, quinze anos mais adiante.

O Estado de Pernambuco, diferentemente da União e do Município do Recife, ainda não deflagrou o processo de saneamento de seu passivo atuarial, tendo promovido, até o momento, somente **atos legislativos preparatórios para alcance dessa realidade**. Isso porque, apesar da implementação da medida de segregação de massas previdenciárias a partir de agosto/2000, entre FUNAPREV e FUNAFIN, a referida medida foi desacompanhada da limitação de salários de contribuição ao teto do RGPS para os que passaram a ser inscritos no FUNAPREV.

A medida mais evidente de que o estado apenas introduziu medidas preparatórias ao saneamento atuarial até o momento se deve ao longo interstício decorrido entre a LC Estadual nº 257/2013, que formalmente instituiu o Regime de Previdência Complementar no estado, e a atualidade, sem implantação efetiva deste. Veja-se, quanto a isso, que a LC Estadual nº 257/2013, apesar de ter ostentado ementa informando que “institui regime de previdência complementar”, traz no parágrafo único ao art. 1º dispositivo que remete a sua efetiva implementação a condição posterior: a da autorização de funcionamento por entidade externa ao estado de Pernambuco. Tem-se, quanto a isso, que seis anos após a eclosão da EC Federal nº 103/2019, o status de “instituído porém não implantado” do Regime de Previdência Complementar (RPC) estadual **permanecia inalterado**.

Embora a EC Federal nº 103/2019 não tenha contemplado norma que obrigue os entes federativos a limitarem sua base de cálculo da contribuição para servidores ingressos já no regime de capitalização ao teto do RGPS, ao menos enquanto não regulamentado o fundo de previdência de capitalização internamente, deve-se destacar a elevada necessidade do estado de Pernambuco à deflagração efetiva do processo de saneamento atuarial.



Note-se, quanto a isso, da leitura do novo inciso III do art. 70 da LC Estadual nº 28/2000, modificado pela LC Estadual nº 423/2019, que foi aberto o precedente de possíveis concessões de benefícios de aposentadorias no FUNAPREV sem o cumprimento da premissa inicial da limitação ao teto do RGPS (porque, para servidores que ingressaram no serviço público após a EC Federal nº 41/2003, a regra é a de definição da renda mensal inicial de aposentadoria pela **média dos salários de contribuição**). Assim, a leitura conjunta deste inciso III com o inciso IV permite a verificação de criação de dois blocos de servidores dentro do recém-implantado FUNAPREV: um de servidores com expectativas de benefícios mensais futuros não limitados ao teto do RGPS (porque iniciaram contribuindo acima deste limite) e outro, de servidores sem tal expectativa, que virá a ser constituído por servidores que tomarão posse após implantado o regime de previdência complementar no estado (§1º do art. 1º da LC Estadual nº 423/2019).

Há, portanto, delineado cenário de formação de grupos atuariais antagônicos dentro deste novo fundo previdenciário FUNAPREV, contrariando o modelo concebido ainda no ano de 2000, por estudos contratados àquele momento junto a Fundação Getúlio Vargas – FGV.

Continuamos, assim, sem enxergar coerência atuarial para cobrança de contribuições previdenciárias de servidor público inscrito no FUNAPREV sobre base de cálculo superior ao teto do RGPS, haja vista que tal medida posterga indefinidamente o início do processo de saneamento atuarial do estado. Reitere-se, quanto a isso, que, desde o início da entidade FUNAPE, o fundo FUNAPREV foi concebido sob a perspectiva de não garantir benefícios previdenciários de valor acima desse teto.

No mesmo turno, a inserção do art. 3º-B à LC Estadual nº 28/2000, efetuada também pela LC Estadual nº 423/2019, transparece manter permanente a intenção de norma apenas preparatória (preliminar, portanto) ao processo de saneamento atuarial do estado. Efetuado o paralelo novamente ao Município do Recife, tem-se que este Município aderiu, em maio/2022, ao BB Previdência, para servidores vinculados ao fundo de capitalização RECIPREV, dando implantação definitiva⁵ ao seu Regime de Previdência Complementar dez meses após a instituição do regime de previdência complementar naquele município por força da Lei Municipal nº 18.810/2021.

9.1.3 A implantação de novas alíquotas do FUNAFIN e aguardo de modificações de requisitos temporais para concessão de novas aposentadorias

No que tange a **alíquotas**, tem-se que estas vêm sendo majoradas desde a substituição do antigo IPSEP pela autarquia FUNAPE, que deu início ao FUNAFIN, em 2000, e apenas previu a implantação do FUNAPREV, deflagrada somente em 2020.

O início da operacionalização do FUNAPREV em 01/04/2020, por sua vez, foi logo (a partir da competência agosto/2020) acompanhado pela instituição da alíquota

⁵ Acessível em <https://www.investidorinstitucional.com.br/sessoes/investidores/fundosdepensao/38567-recife-e-a-quarta-capital-a-aderir-ao-plano-da-bb-previdencia.html>



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

de 14%, aplicável esta tanto para a contribuição dos servidores quanto para a contribuição patronal. Em paralelo, no que concerne ao FUNAFIN, houve majoração de alíquotas previdenciárias de 13,5% para 14% (servidor) e de 27% para 28% (patronal), também a partir de agosto/2020.

Para contextualizar, deve-se historiar as alíquotas aplicadas no âmbito do Estado de Pernambuco do FUNAFIN (e seu antecessor IPSEP) desde a promulgação da Constituição Estadual de 1989 até a atualidade:

Período	Instituto de Previdência	Alíquota Servidor	Alíquota patronal	Total
de 1990 até abril/2000	IPSEP	11%	11%	22%
maio/2000 a abril/2005	FUNAPE	13,5%	13,5%	27%
maio/2005 a abril/2010	FUNAPE	13,5%	20%	33,5%
maio/2010 a jul/2020	FUNAPE	13,5%	27%	40,5%
A partir de ago/2020	FUNAPE	14%	28%	42%

Fonte: Leis Complementares Estaduais nº 28/2000 e nº 423/2019.

Deve-se reportar, desde já, que as elevações de alíquotas aplicadas para fins de cálculo da contribuição patronal, após a implantação do FUNAFIN, ocorridas em maio/2005 e maio/2010, culminaram apenas por refrear por alguns exercícios o crescimento do déficit previdenciário anual, **em razão de terem sido desacompanhadas de medidas adicionais de saneamento de déficit atuarial, como retratado no item 9.1.2.**

Quanto a isso, tem-se que a LC Estadual nº 423/2019, ao estender a base de cálculo do FUNAPREV além do limite do RGPS, culminou postergando, **mais uma vez**, o início efetivo de processo de saneamento do déficit atuarial. Da mesma forma, até aqui, a legislação estadual ainda não disciplina, como lhe é possibilitado desde a EC Federal nº 103/2019, um novo regramento para concessão de aposentadorias no que tange à idade mínima para sua concessão.

Novamente a título de exemplo, tem-se que recentemente o Município do Recife-PE, cujo processo de transição entre fundo de repartição e de capitalização foi implantado em 2001, aprovou a Emenda à Lei Orgânica nº 34/2021, de 07 de julho de 2021, que fixou as idades mínimas para concessão de aposentadoria para os servidores estatutários daquele município, tendo sido definidas as idades de 64 anos para homem e de 61 anos para as mulheres, respeitadas regras de transição nele previstas para aqueles com cumprimento de requisito próximo ao tempo da aprovação.

A agilidade na definição de novos requisitos de idade mínima para aposentadoria, em casos o de Pernambuco, que ainda não deflagrou o processo de saneamento atuarial, tem a finalidade de reduzir o tamanho da necessidade de eventuais contribuições extraordinárias, já admitidas no ordenamento nacional a partir da EC Federal nº 103/2019, **quando sobrevier o momento mais crítico do período de transição previsto entre regimes de repartição e de capitalização.**



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Em termos práticos, as modificações perpetradas pela LC Estadual nº 423/2019, após autorização da EC Federal nº 103/2019, tiveram efeito direto na arrecadação de receitas do sistema, com alívio pontual e momentâneo do resultado previdenciário, de forma similar à verificado por ocasião das elevações de alíquotas desacompanhadas de modificações estruturais de maio/2005 e maio/2010, não tendo, contudo, tais elevações se revelado suficientes a um equilíbrio do sistema na sequência. No atual estágio do sistema previdenciário estadual, a medida estruturadora que poderia iniciar o saneamento do déficit atuarial seria a definição de novo regramento de concessão dos benefícios, com novas idades mínimas, **acompanhada da limitação da base de cálculo do FUNAPREV ao teto do RGPS idealizada para este quando da criação da FUNAPE (2000)**. Tal limitação, espera-se agora, que ocorra quando da implantação do regime de previdência complementar.

O novo regramento de idade mínima, quando implantado, mesmo com períodos de transição, deverá impactar o cálculo atuarial das provisões estaduais, notadamente no segmento de Aposentadorias a Conceder.

Até o momento, as principais alterações para a gestão atuarial do Sistema de Previdência Estadual não residem neste custo atuarial do grupo “Aposentadorias a Conceder”, mas sim no de “Pensões a Conceder”, em razão da vigência imediata dos arts. 23 e 24 da EC Federal nº 103/2019, os quais, respectivamente, reduziram significativamente a provisão dos entes federativos sobre valores de pensões a serem concedidas e limitaram drasticamente o acúmulo de benefícios desta natureza com outras pensões/aposentadorias. **Sem entrar no mérito da constitucionalidade destas alterações, sobretudo a promovida pelo art. 24 (que impõe efeito de “dupla queda de renda imediata” para segurados no momento que passam a ser viúvos)**, o fato é que a ausência de previsão de qualquer regra de transição neste caso já promoveu ganhos atuariais imediatos (desde 13/11/2019) a todos os institutos de previdência instalados no país.

Portanto, as alterações mais substanciais após a EC Federal nº 103/2019 até o momento, notadamente pela LC Estadual nº 423/2019, foram o aumento de receitas, com elevação de alíquotas uniformemente aplicada no âmbito do serviço público estadual, de 13,5% para 14% (servidor) e de 27% para 28% (patronal), a partir da competência agosto/2020 (esta, efetuada pela legislação estadual), e de redução de custos, com supressão de valores a pagar relativamente a pensões previdenciárias a conceder, por força do art. 24 da EC Federal nº 103/2019.

De todo modo, diante do histórico recente de ineficácia de contenção de déficit atuarial pela simples majoração de alíquotas desacompanhadas de medidas efetivas de contenção do déficit atuarial, **é recomendável que o estado enseje esforços efetivos no sentido de definir com agilidade novos requisitos de idade mínima para concessão de aposentadorias, de forma a cumprir a previsão delineada pelo § 6º, do art. 9º, da EC Federal nº 103/2019.**

O conjunto de medidas acima, reitere-se, tem por finalidade que o estado reúna condições de permanecer sustentando os compromissos com folha de inativos e



pensionistas durante o período de transição a ser ainda deflagrado, de forma que não haja efeito de confisco advindo de carga desproporcional em contribuições extraordinárias a segurados que permaneçam no FUNAFIN durante tal momento.

9.1.4 A retirada do atributo previdenciário à relação entre Estados e seus militares, e o efeito atuarial decorrente

Como fenômeno mais recente de afetação às contas previdenciárias do estado, destaque-se a modificação legislativa proporcionada pela Lei Federal nº 13.954/2019, após autorização da EC Federal nº 103/2019, ao instituir o Sistema de Proteção Social dos Militares, assim definido:

Art. 50-A da Lei 6.880/1980 (incluído pela Lei 13.954/2019). O Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas é o conjunto integrado de direitos, serviços e ações, permanentes e interativas, de remuneração, pensão, saúde e assistência, nos termos desta Lei e das regulamentações específicas.

A mesma Lei Federal nº 13.954/2019 instituiu também normas que afetam a relação obrigacional, até então classificada como previdenciária, entre estados da federação e seus militares, o que é visto notadamente no parágrafo único do art. 24-E, que assim estabeleceu:

Art. 24-E. O Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios deve ser regulado por lei específica do ente federativo, que estabelecerá seu modelo de gestão e poderá prever outros direitos, como saúde e assistência, e sua forma de custeio.

Parágrafo único. Não se aplica ao Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios a legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos (grifo nosso).

Apesar da permissiva de regulação pelos Estados contida no art. 24-E acima, a Lei Federal nº 13.954/2019 fixou outras normas gerais a serem seguidas por estes em sua margem de legislação, dentre as quais se destacam as regras de passagem para a inatividade e a nova titulação geral de Sistema de Proteção Social (e não mais de Previdência) nas relações entre esses estados e seus militares.

Uma análise mais acurada deste Sistema de Proteção Social indica que ele passou assim a ser denominado visando a conferir prerrogativas diferenciadas a militares, como a integralidade e a paridade dos proventos de aposentadoria (art. 24-A da Lei Federal nº 13.954/2019), as quais não são mais garantidas a servidores públicos civis, bem como a possibilidade de passagem para a inatividade com o cumprimento apenas do requisito de tempo de serviço, que no caso é de 35 anos de atividade para quem já estava inscrito na data da lei (art. 24-G)⁶, quando para o servidor civil e aos

⁶ Houve, em contrapartida, redução de direitos e benefícios antes assegurados, o que é visto na elevação para 35 anos para os que se encontrassem inscritos. Também houve supressão de direitos, como a limitação da condição de dependente de militar, antes ampla, e após a lei, limitada a cônjuge, companheiro (a) e filho até 21 anos.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

filiados do RGPS é necessário o cumprimento cumulativo de **tempo de contribuição com a idade mínima para sua aposentação**.

A fim de conferir distanciamento entre a nova qualificação de “sistema de proteção social” frente à dos sistemas previdenciários dos quais o SPSM-PE foi destacado, a Lei Federal nº 13.954/2019 suprimiu a titulação “previdenciária” da relação entre a União e os oficiais das Forças Armadas (tidos como militares federais), avançando também sobre as relações entre os militares estaduais e seus respectivos empregadores (os estados da federação).

A base de financiamento deste Sistema de Proteção Social sofreu modificação relevante quando cotejada à dinâmica previdenciária consolidada anteriormente, na qual, além das contribuições dos militares em atividade, havia também contribuições efetuadas regularmente pelos estados (contribuições patronais) incidentes sobre a remuneração deste. Com a instituição nacional dos SPSM, a base de financiamento destes **passou a se limitar à contribuição dos inscritos, assim entendidos os militares, quer da ativa, quer inativos ou pensionistas, não mais sendo alimentada por contribuições patronais pelos estados**, em decorrência de ausência de expressa menção no art. 24-C da Lei Federal nº 13.954/2019.

Logo, diferentemente dos RPPS de entes federativos, do RGPS e da grande maioria dos sistemas previdenciários, os quais têm base de financiamento ancorada não apenas em contribuições de trabalhadores, mas também advindas do empregador, o Novo Sistema de Proteção Social dos Militares é embasado em responsabilidade econômica integral do ente federativo, **mitigada apenas por contribuições de pessoas físicas, sendo tais sistemas desassistidos formalmente de receita de contribuição patronal**.

Apesar disso, e embora tenha perdido a titulação de “previdenciária”, a relação obrigacional havida entre Estado e seus militares conserva características de relação previdenciária, tal como a existência de contribuição de pessoas físicas a ele vinculadas, **inclusive com ampliação da base contributiva entre estas a partir da Lei Federal nº 13.954/2019**, e a previsão de proventos pagos pelo Poder Público ao Militar, quando de sua passagem para a inatividade, em razão de **período anterior de atividade e de contribuição**.

No esteio das modificações nacionais, a LC Estadual nº 460/2021 criou o Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado de Pernambuco (SPSM-PE).

Com a supressão de contribuições patronais, necessário ressaltar que o resultado negativo das contas do segmento militar, a partir da implantação do SPSM-PE, passou a ter conotação distante do resultado previdenciário do segmento civil, vez que somente neste existe contribuição patronal.

Ilustrada a afirmação acima em números, tem-se que o resultado negativo em 2022 das contas do segmento que tradicionalmente foram qualificadas como previdenciárias, quantificado em R\$ 1,87 bilhão negativo em 2022 teria sido da ordem de R\$ 1,47 bilhão, aproximadamente, caso a sistemática anterior ainda fosse operada



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Para ilustrar a constatação acima, reproduzimos no quadro abaixo os meios de financiamento que foram utilizados pelo Estado de Pernambuco para custeio de sua folha de inativos e pensionistas militares do estado em 2020 (antes da modificação, portanto) e o novo financiamento vigente, nos anos de 2021 e 2022.

Em R\$

Denominação	2020	2021	2022
Receitas de Contribuições dos Militares em atividade	124.305.872,78	151.390.358,46	159.368.258,61
Receitas de Contribuições Patronais sobre a folha de salários de militares em atividade *	395.386.626,43	0,00	0,00
Receitas de Contribuições dos Militares Inativos e de Pensionistas de Militares	162.292.801,93	201.909.823,32	234.314.000,64
Total Receitas	681.985.301,14	353.300.181,78	393.682.259,25
Total da folha de inativos e pensionistas militares	1.825.089.220,79	1.948.592.687,80	2.264.682.734,69
Prejuízo no setor militar (anual)	-1.143.103.919,65	-1.595.292.506,02	-1.871.000.475,44

Fonte: e-Fisco 2020 a 2022. Razão das contas de receitas: conta contábil 621210000 e contas correntes 1218051 (militares da ativa); 1218052 + 1218053 (militares inativos e pensionistas) 721807 (contribuições patronais). Razão das contas de despesas: conta contábil 622130300 e contas correntes 31900121, 31900126, 31900302 31900304.

Nota (*): As Demonstrações de Receitas e Despesas Previdenciárias do estado relativas aos exercícios de 2020 e 2021 trazem como receitas decorrentes de contribuições patronais geradas pelo segmento militar valores de R\$ 365,37 milhões e R\$ 382,97 milhões. O quadro acima ajusta tais valores depois de verificado que a parcela de R\$ 30.010.101,68 (R\$ 30,01 milhões) de contribuições patronais, competência dez/2020, foi processada em atraso, como DEA em janeiro/2021.

Vê-se que o efeito financeiro central advindo da modificação das regras das contas do setor militar (antes submetido ao FUNAFIN e que agora constituem o SPSM-PE) foi o de deslocamento imediato da ordem de grandeza do resultado (negativo) desse setor, divulgado para a coletividade, hoje mais acentuado. Por isso, a verificação inicialmente trazida de que o resultado negativo das contas militares sob um foco previdenciário (apontado como R\$ 1,87 bilhão negativo) teria sido minimizado em aproximadamente R\$ 400 milhões caso perdurasse a sistemática anterior (teria sido próximo a R\$ 1,47 bilhão, portanto).

A uma visão meramente de fluxo de caixa dos estados, a supressão de contribuições patronais promovida pela Lei Federal nº 13.954/2019, absorvida no estado pela LC Estadual nº 460/2021, pode transparecer guardar pouca relevância. Isso porque, antes das modificações da referida legislação, tanto as contribuições patronais quanto o prejuízo previdenciário anual eram arcados pelo Governo do Estado. Todavia, a visualização dos números sintéticos, tais como trazidos na tabela anterior, é suficiente à constatação de que, ao senso comum, tais modificações induzem a interpretações equivocadas pela coletividade/control social, porque, em esforço de interpretação, o



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

método comparativo ainda é largamente utilizado. Nesse contexto, a informação de que “o prejuízo anual do setor militar, antes de R\$ 1,14 bilhão (2020), hoje é de R\$ 1,87 bilhão (2022)” tende a chegar desacompanhado da ressalva da quebra de paradigma a partir de 2021, quando o sistema deixou de perceber uma receita importante, existente até 2020.

Outro efeito ao senso comum indesejado é o da comparabilidade do resultado do segmento militar com o civil, também prejudicada a partir da EC Federal nº 103/2019. Como será visto no item seguinte, o resultado negativo do FUNAFIN em 2022, de R\$ 2,85 bilhões, pode transparecer mais próximo ao do SPSM-PE do que de fato é, porque para o primeiro remanescem as receitas de contribuições patronais, o que, como dito, deixou de existir neste último.

Tem-se, então, situação em que, embora as contas de provisão de longo prazo do setor militar do Estado não devam mais, por força de lei, ter a titulação de “previdenciárias”, estas continuam demandando análises atuariais similares às efetuadas em relação aos servidores civis, diante da manutenção da responsabilidade do Estado como “garante” da folha de inativos e pensionistas deste segmento.

9.2 Análise financeira do RPPS/PE e do SPSM-PE

Como verificado no item anterior, a titulação que passou a ser aplicada às contas do setor militar do estado a partir da Lei Federal nº 13.954/2019 e da LC Estadual nº 460/2021 (de Sistema de Proteção Social dos Militares de Pernambuco) demanda uma análise atuarial paralela relativamente às contas correspondentes do setor civil, permanecendo agora apenas estas admitidas pela legislação federal como “previdenciárias” e aquelas agora como “contas associadas à inatividade militar”.

Feito esse preâmbulo, cabe-nos retratar, a partir de agora, a **situação financeira** atual do FUNAFIN e do FUNAPREV, como previdenciária, e à parte a situação do Sistema de Proteção Social aplicado aos militares do estado.

Resultados das contas do FUNAFIN, FUNAPREV e do SPSM-PE no exercício

A LC Federal nº 101/2000 previu, em seu art. 53, inciso II, a apresentação, pelos entes governamentais, do Demonstrativo de Receitas e Despesas Previdenciárias⁷.

Com o advento da Lei Federal nº 13.954/2019, que passou a intitular de Sistema de Proteção Social dos Militares o compromisso de remuneração dos estados ante os Militares integrantes da respectivas Polícias Militares e Corpo de Bombeiros durante a sua inatividade, o então Demonstrativo de Receitas e Despesas Previdenciárias foi reintitulado para Demonstrativo de Receitas e Despesas Previdenciárias e das Receitas e Despesas Associadas às Pensões e Inativos Militares

⁷ O Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias integra o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, conforme artigo 53, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC Federal nº 101/2000), devendo ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre. Com o advento da LC Federal nº 13.954/2019, a STN propôs demonstrativo integrado de contas previdenciárias com as equivalentes do setor militar como forma de atender a exigência legal.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

(item 03.04.05.02 do Manual de Demonstrativos Fiscais, desde a 11ª Edição). Assim procedeu em razão do fato de esta relação, apesar de não mais ser intitulada como previdenciária, continuar constituindo passivos de tal natureza, o que, por si só, demanda acompanhamento permanente.

O Estado de Pernambuco, com a criação do SPSM-PE, seguiu a padronização efetuada pela Secretaria do Tesouro Nacional em seu Balanço Geral (Quadro 42).

Por razões meramente sistemáticas, continuamos a designar em 2022 como Resultado Consolidado o que até 2020 era conhecido como Resultado Previdenciário do estado (como iniciado na análise de contas do ano de 2021), sendo esse total “consolidado” uma soma dos resultados do FUNAFIN (que demanda a cobertura de prejuízos anuais pelo estado), do FUNAPREV (que tende a dar “lucro” nos primeiros anos de implantação) e do SPSM-PE, que à semelhança do FUNAFIN, também demanda a cobertura de prejuízos contínuos pelo estado.

O FUNAPREV é trazido de forma mais externa no referido cálculo pelo fato de que seu resultado, “lucrativo” por natureza, não requerer cobertura pelo estado, e sobretudo pelo fato de que tais “lucros” anuais e os recursos aí acumulados serem **indisponíveis ao custeio dos outros fundos**.

Os dados principais dos referidos demonstrativos referente ao exercício de 2022 serão transcritos a seguir.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS

Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE e das Receitas e Despesas Associadas às Pensões e a Inativos Militares (em resumo)

RREO – Anexo 4 (LRF, art. 53, inciso II)

Período de Referência: janeiro a dezembro de 2022 valores em R\$

RECEITAS	FUNAFIN (A)	SPSM-PE (B)	SUBTOTAL (C)=A+B	FUNAPREV (D)	TOTAL CONSOLIDADO (E) =C+D
RECEITAS CORRENTES (I)	2.821.347.498,19	393.754.984,95	3.215.102.483,14	85.852.197,70	3.300.954.680,84
Receita de Contribuições dos Segurados	1.091.581.057,95	393.682.259,25	1.485.263.317,20	38.615.120,55	1.523.878.437,75
Receitas de Contribuições Patronais	1.671.786.238,16	0,00	1.671.786.238,16	38.315.321,77	1.710.101.559,93
Receita Patrimonial	4.531.276,19	0,00	4.531.276,19	8.921.755,38	13.453.031,57
Receita de Serviços	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Receitas de Aporte Periódico de Valores Predefinidos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Receitas Correntes	53.448.925,89	72.725,70	53.521.651,59	0,00	53.521.651,59
Compensação Previdenciária do RGPS para o RPPS	49.133.978,63	0,00	49.133.978,63	0,00	49.133.978,63
Demais Receitas Correntes	4.314.947,26	0,00	4.314.947,26	0,00	4.314.947,26
RECEITAS DE CAPITAL (II)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL DAS RECEITAS (III) = (I+II)	2.821.347.498,19	393.754.984,95	3.215.102.483,14	85.852.197,70	3.300.954.680,84
DESPESAS	FUNAFIN (F)	SPSM-PE (G)	SUBTOTAL (H)	FUNAPREV (I)	TOTAL CONSOLIDADO
Benefícios - Civil	5.657.425.139,69	0,00	5.657.425.139,69	0,00	5.657.425.139,69
Aposentadorias	4.433.134.896,83	0,00	4.433.134.896,83	0,00	4.433.134.896,83
Pensões	1.224.290.242,86	0,00	1.224.290.242,86	0,00	1.224.290.242,86
Benefícios - Militar	0,00	2.264.682.734,69	2.264.682.734,69	0,00	2.264.682.734,69
Reformas	0,00	1.764.541.604,25	1.764.541.604,25	0,00	1.764.541.604,25
Pensões	0,00	500.141.130,44	500.141.130,44	0,00	500.141.130,44
Outras Despesas Previdenciárias	12.934.140,87	0,00	12.934.140,87	0,00	12.934.140,87
TOTAL DAS DESPESAS (VI) = (IV + V)	5.670.359.280,56	2.264.682.734,69	7.935.042.015,25	0,00	7.935.042.015,25
RESULTADO PREVIDENCIÁRIO + SPSM-PE (VII) = (III – VI)	-2.849.011.782,37	-1.870.927.749,74	-4.719.939.532,11	85.852.197,70	-4.634.087.334,41

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Fundo Financeiro FUNAFIN e do Fundo Previdenciário FUNAPREV 6º bimestre de 2022/Quadro 42 do Balanço Geral do Estado – Exercício 2022 (doc. 02, p. 355-359)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Análise

Em testes de conformidade, verificou-se correspondência entre os dados veiculados no Demonstrativo de Receitas e Despesas Previdenciárias e aqueles coletados no e-Fisco.

Cabe informar, de antemão, que houve implantação, no e-Fisco, da UG 290201, encarregada da gestão do Fundo de Proteção do Sistema Militar do Estado de Pernambuco. Contudo, como tal implantação se deu a partir de 01/05/2022 (com lançamentos apenas a partir da competência de junho/2022), houve a necessidade, pelo estado, de reposicionamento de receitas e despesas previdenciárias processadas pela UG 590101 (FUNAFIN) no campo destinado ao SPSM-PE (despesas com inativos militares e pensionistas destes) dentro do demonstrativo (Doc. 02, p. 359).

A verificação relevante da visualização do demonstrativo de receitas e despesas previdenciárias vem do comparativo do resultado previdenciário do exercício de 2022 com o anterior, diante da elevação (piora, portanto) do resultado negativo de R\$ 3,723 bilhões em 2021 para R\$ 4,634 bilhões no ano de 2022. Ressalte-se que não há divergência de critérios entre os dois exercícios. A referida piora no resultado é centrada em significativa elevação da despesa previdenciária do exercício, com fatores mais evidenciados no âmbito do Poder Executivo.

Verificadas apenas as contas dos fundos deficitários, sujeitos ao regime financeiro de repartição simples (FUNAFIN e SPSM-PE)⁸, tem-se que o resultado negativo obtido da soma das contas destes saiu de R\$ 3,763 bilhões negativos em 2021 para R\$ 4,720 bilhões negativos em 2022, como ilustrado no quadro a seguir.

Comparativo do Resultado Consolidado do FUNAFIN e do SPSM-PE

Em R\$

Descrição	2021	2022	Variação
Receitas dos FUNAFIN + SPSM-PE (I)	3.010.918.524,69	3.215.102.483,14	6,78%
Despesas do FUNAFIN + SPSM-PE (II)	6.774.534.501,88	7.935.042.015,25	17,13%
Resultado (I - II)	-3.763.615.977,19	-4.719.939.532,11	25,41%

Fonte: Demonstrativo Receitas e Despesas Previdenciárias e Receitas e Despesas Associadas a Pensões Militares

As causas que funcionaram como vetor para a evolução negativa acima foram duas: as reposições salariais após o congelamento de vencimentos propiciado pela LC Federal nº 173/2020 e o reflexo da aplicação de regras de paridade a professores aposentados e pensionistas de professores, em decorrência da implantação do piso nacional daquela categoria profissional, a partir de junho/2022. Nesses e em outros casos, por haver desincompatibilidade entre a nova remuneração de aposentados

⁸ Nessa aferição, não foi incluído o resultado previdenciário positivo obtido pelo FUNAPREV (R\$ 40,70 milhões), vez que esses recursos, não sendo disponíveis para saneamento de sistemas submetidos a regimes de repartição financeira, alimentam uma reserva financeiro-atuarial disponível apenas para o FUNAPREV.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

e pensionistas e o montante histórico de que consistia a base de cálculo original, o impacto sobre a folha de inativos e pensionistas culmina tendo peso imediato sobre o resultado previdenciário.

A variação de 25,41% vista no resultado conjunto de FUNAFIN e SPSM-PE entre 2021 e 2022 abriga, de fato, uma piora em 18,55% quando descontado o efeito inflacionário medido pelo IPCA.

De todo modo, a piora do resultado consolidado do estado conduziu a que a representatividade desse resultado sobre a RCL estadual passasse de 12,01% (2021) para 13,86% em 2022.

Nunca se perca de vista, quando se deseja efetuar comparativos a períodos mais distantes, que a partir do exercício de 2021, o estado deixou de verter contribuições previdenciárias patronais sobre as relações com os militares estaduais. Assim, caso o regramento anterior à LC Estadual nº 460/2021 ainda fosse vigente, o resultado previdenciário das contas dos militares seria dimensionado a menor em cerca de R\$ 400 milhões (que seria o montante estimado para as contribuições patronais nessa hipótese incidentes).

Em relação a contribuições complementares patronais (DOE), sua supressão definitiva se dará a partir do exercício de 2023. Desde 2021, contudo, tais contribuições complementares deixaram de ser processadas para os militares no âmbito do estado, de modo que o SPSM-PE, desde o início de sua operação não contabilizou receita orçamentária decorrente de DOE.

Logo, o ano de 2022 deverá ser confirmado como o último com contabilização de contribuições patronais complementares⁹. Esse instrumento foi empregado pelo estado até 2020 tanto para as insuficiências mensais das UGs civis quanto as militares (PMPE e CBMPE), sendo classificadas, respectivamente, nas naturezas 31911302 (civis) e 31911304 (militares). Nos anos de 2021 e 2022, a execução orçamentária de contribuições patronais complementares se restringiu aos segmento civil, não ocorrendo no segmento militar.

A retirada do mecanismo da DOE em caráter definitivo a partir de 2023, além de se adequar aos critérios nacionalmente padronizados desde a expedição da Nota Técnica STN nº 633/2011, afasta a possibilidade de indução a erro quanto ao resultado previdenciário do estado (ou, agora, das contas previdenciárias do segmento civil), já que, por similaridade, ao longo de quase duas décadas, este resultado negativo pôde ser confundido com o tamanho da DOE.

Para ilustrar, viu-se que o total das contribuições complementares previdenciárias de 2022 (a DOE) alcançou R\$ 2.699.516.080,24, se distanciando em cerca de R\$ 150 milhões do resultado previdenciário do FUNAFIN (que foi publicado como R\$ 2.849.011.782,37), de forma semelhante à verificada em anos anteriores. Vê-

⁹ A Lei Complementar nº 511/2022 alterou para “Cobertura de Insuficiências Financeiras” o conceito até então aplicado para Dotação Orçamentária Específica” dando nova redação ao inciso XV do art. 4º da Lei Complementar nº 28/2000, encerrando autorização anterior de inserir essa dotação no orçamento estadual..



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

se que um dos efeitos indesejados da DOE (a indução a erro) deixa de existir quando a movimentação de recursos interna no estado para cobertura de déficit financeiro do sistema de Previdência passa a ser externa à execução orçamentária.

Vistas de forma segmentada, tem-se, com base no e-Fisco, que as despesas previdenciárias (a folha de inativos e pensionistas) do segmento civil em 2021 observaram elevação de 17,59%, enquanto as vinculadas ao novo SPSM-PE registraram aumento de 15,52%, quando comparadas às equivalentes em 2021. Ambos os percentuais foram superiores à variação inflacionária medida pelo IPCA no período, que alcançou 5,7848%. Para as receitas, novamente cotejados os anos de 2021 e 2022, verificou-se crescimento tanto no segmento civil (9,60%) quanto no militar (11,58%).

Deve-se registrar, por fim, que o resultado negativo verificado em 2022 no FUNAFIN (agora exclusivamente civil) de R\$ 2,849 bilhões foi menos acentuado do que aquele projetado para o exercício na avaliação atuarial apresentada ao final de 2020, ocasião na qual foi estimado resultado previdenciário negativo de R\$ 4,054 bilhões para o ano de 2022 sob análise¹⁰.

Já para o SPSM-PE, a avaliação atuarial ao final de 2021 projetou um prejuízo para 2022 de R\$ 1,485 bilhão, tendo sido observada uma perda efetiva mais significativa, de R\$ 1,870 bilhão para o ano de 2022 sob análise. O distanciamento entre projeção e realização não deve ser atribuído a aplicação de premissas exauridas em 2020, vez que nesta projeção do SPSM-PE para 2022, efetuada ao final de 2021, já foram desconsideradas receitas decorrentes de contribuições patronais vindas do Estado de Pernambuco.

Em dados analíticos, vê-se que a previsão esteve distante dos valores efetivamente realizados como despesas previdenciárias do SPSM-PE (distanciamento de R\$ 320 milhões, equivalentes a 16,48%) e como receitas do FUNAFIN (R\$ 814 milhões, equivalentes a 40,55%), conforme quadro a seguir:

FUNAFIN

Em R\$

	Previsão	Realização	Diferença
Receitas	2.007.356.505,94	2.821.347.498,19	813.990.992,25
Despesas	6.061.754.931,90	5.670.359.280,56	-391.395.651,34

Fontes: avaliação atuarial (ao final de 2021) e e-Fisco 2022.

SPSM-PE

Em R\$

	Previsão	Realização	Diferença
Receitas	343.264.474,48	393.754.984,95	50.490.510,47
Despesas	1.944.299.268,23	2.264.682.734,69	320.383.466,46

Fontes: Avaliação atuarial (ao final de 2021) e e-Fisco 2022.

¹⁰ A diferença pode ser atribuída, em maior parte, ao fato de a projeção contar que todos os servidores com requisitos de aposentadoria preenchidos irão requerer a aposentadoria de imediato, o que não se confirma na prática.



Participação do resultado consolidado anual frente à RCL estadual

Uma informação adicional trazida no Balanço Geral do Estado (doc. 02, p. 26) consiste na relação percentual entre o que se considera “despesa previdenciária líquida” e a RCL do estado. Em termos práticos, essa relação indica “quanto da receita corrente líquida do ente federativo estaria comprometida com o pagamento da sua folha de inativos e pensionistas caso fossem tidas indistintamente como prejuízo as despesas de contribuições patronais e os recursos para cobertura da insuficiência financeira”.

Diante do fato de que o prejuízo previdenciário efetivo é constituído apenas pelos recursos para cobertura financeira (e não a soma desse valor com as contribuições patronais), essa aferição tem aproveitamento relativo, de caráter mais voltado a “comprometimento de caixa” do que sob um critério de “custo do sistema”.

O conceito de despesa previdenciária líquida foi construído a partir de norma hoje revogada contida no § 2º do art. 2º da Lei Federal nº 9.717/1998 (lei das regras gerais de funcionamento de regimes próprios de previdência), que dispunha que *“entende-se, para os fins desta lei, como despesa líquida a diferença entre a despesa total com inativos e pensionistas dos regimes próprios de servidores públicos e militares de cada um dos entes estatais e a contribuição dos respectivos segurados”*. **Note-se que esse índice relativiza o caráter legal da obrigação patronal do ente federativo na avaliação dos dados previdenciários.** De toda forma, ainda é comum aos entes federativos construírem esse índice relacionando essa “despesa previdenciária líquida” às suas respectivas RCL.

Até 2020, a relação entre a despesa previdenciária líquida e a RCL do Estado contemplava dados dos segmentos civil e militar, vindo, nesse espectro, se posicionando em percentual pouco inferior a 20% (19,71% em 2020). A partir de 2021, com a nova designação de Sistema de Proteção Social relativa às relação obrigacional entre estado e seus militares, introduzida pela Lei Federal nº 13.954/2019, o cálculo efetuado pelo estado passou a considerar apenas a despesa líquida previdenciária da área civil, o que fez o percentual recuar para um novo patamar, de 11,97% em 2021, com avanço para 12,18% em 2022.

Apresentamos, de toda forma, o quadro da despesa previdenciária líquida publicada pelo estado em seu balanço geral nos anos de 2017 a 2022, sob as duas formas de cálculo diferentes:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Despesa Previdenciária líquida/RCL do RPPS Pernambuco – 2009 a 2022 - Em R\$ milhões

Descrição	Metodologia antiga (com a despesa dos militares)				Metodologia nova (sem a despesa dos militares)		
	Ano						
	2017	2018	2019	2020		2021 ⁽¹⁾	2022
Desp. Prev. Líquida (V= I-II-III-IV)	4.254	4.558	4.977	5.368		3.751	4.473
RCL LRF (VI)	21.512	23.132	25.340	27.239		31.342	36.722
Desp. Prev. Líq./RCL (VII=V/VI) (em %)	19,80%	19,70%	19,60%	19,71%		11,97%	12,18%

Fonte: Evolução das Despesas Previdenciárias Líquidas - Balanços Gerais do Estado (2017 a 2022). Doc. 02, p. 26 (BGE 2022).

Notas: (1) A partir do exercício de 2021, as despesas com aposentadorias e pensões de militares estaduais passaram a ser atribuídas ao SPSM-PE e, com isso, deixaram de ser classificadas como previdenciárias, não vindo mais a compor, como aplicado até 2020, a despesa previdenciária líquida.

Perceba-se que a comparabilidade dos dados de 2022 só tem coerência com o ano de 2021. Ante uma série histórica mais antiga, esta só é admissível caso a despesa líquida do SPSM-PE (que em 2022 foi de R\$ 1,87 bilhão) seja incluída. Nessa hipótese, o total da linha “Despesa Previdenciária Líquida” para 2022 passaria a ser admitido como R\$ 6,343 bilhões (e não como R\$ 4,473 bilhões acima indicado), o que reposicionaria o percentual da despesa previdenciária líquida (agora com os resultados do segmento militar) para o percentual de 17,27% da RCL do estado.

O percentual considerado de 17,27% acima mencionado informa um recuo relativamente ao último ano da metodologia antiga (2020), mas um avanço em relação a 2021. Como reportado no Balanço Geral do Estado (dos. 02, p. 28), “a evolução das despesas previdenciárias líquidas em 2022 comparada a 2021 foi de 19,3%, frente a uma expansão da Receita Corrente Líquida de 17,1%”.

9.3 Análise atuarial do RPPS/PE

Além da avaliação financeira, que enfoca a situação de equilíbrio/desequilíbrio momentâneo entre receitas e despesas do estado no que toca a seus fundos previdenciários e similar (SPSM-PE), é necessário nos atermos à análise atuarial requerida pela Lei Federal nº 9.717/1998, cuja periodicidade anual é advertida no art. 3º da Portaria MF nº 464/2018.

Usualmente falando, a análise atuarial aponta em quanto o sistema previdenciário do ente federativo se encontra superavitário ou deficitário em suas perspectivas de arrecadação e desembolso no período futuro nas regras implantadas no tempo presente. A avaliação atuarial efetuada ao final de 2022 pela empresa contratada pelo estado (INOVE) considerou o período de 76 anos para os servidores civis (FUNAFIN e FUNAPREV) e de 75 anos para os militares (SPSM-PE).

Tal análise atuarial (efetuada ao final de 2022) contempla agora em um único documento (doc. 240) quatro avaliações atuariais apartadas, sendo uma para servidores civis vinculados ao FUNAFIN, uma segunda voltada a servidores civis



ligados ao FUNAPREV, uma terceira concentrada aos militares estaduais, vinculados ao Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM-PE), seguindo o comando da Lei Federal nº 13.954/2019, após autorização conferida pela EC Federal nº 103/2019, o que foi efetuado em parâmetros corroborados pela LC Estadual nº 460/2021; e uma nova avaliação, inaugurada no exercício de 2022, direcionada aos pensionistas de municípios instalados no âmbito do estado de Pernambuco remanescentes de relações com o extinto IPSEP.

Nas análises deste capítulo, não será discorrido sobre a avaliação atuarial dos pensionistas municipais, em razão de relações já de exaurimento mais próximo, envolvendo ainda uma provisão de menor relevância para gastos com benefícios (R\$ 0,40 bilhão), em comparação ao total das projeções para os três fundos principais (R\$ 152,24 bilhões).

Inicialmente, serão informadas as **hipóteses atuariais** adotadas e as **tábuas biométricas** utilizadas nessas avaliações atuariais. No segundo momento, será analisado o **balanço atuarial**, com os seus componentes de ativo e passivo. Na sequência, serão analisadas as **projeções atuariais das receitas e despesas**, referentes ao período de 2023 a 2098, bem como os **resultados previdenciários anuais**. Em seguida, serão analisados os principais **dados estatísticos da base cadastral**, com data base de 30 de setembro de 2022.

Ao final, destacam-se os principais dados da avaliação atuarial efetuada ao final de 2022, quando então é aferida a perspectiva de concretização de tal avaliação, especialmente quando comparadas as distorções ocorridas nas últimas avaliações atuariais.

9.3.1 Hipóteses atuariais e tábuas biométricas

As *hipóteses atuariais* constituem o conjunto de valores esperados para os eventos futuros que afetam o Regime de Previdência, como expectativa de vida, previsão do crescimento real das remunerações, rotatividade de servidores ativos, taxa de inflação futura, taxa atuarial, dentre outros.

Salienta-se que pequenas alterações nas hipóteses atuariais, por incidirem em cálculos projetados para um longo prazo (décadas), podem provocar forte impacto na apuração do custo previdenciário¹¹.

¹¹ GUSHIKEN leciona que o *custo previdenciário* do Regime Próprio de Previdência é sempre um valor estimado, cujo cálculo depende de três elementos básicos: 1) base normativa dos benefícios; 2) base atuarial; 3) base cadastral. A primeira, a *base normativa* dos benefícios define as características do fundo previdenciário, isto é, os aspectos relativos aos benefícios que serão oferecidos e as regras de cálculo de cada um, observada a legislação previdenciária. A segunda, a *base atuarial* compreende as *hipóteses atuariais* adotadas para o cálculo do valor futuro dos pagamentos de cada benefício, a exemplo da expectativa de vida, previsão do crescimento real das remunerações, taxa de inflação futura, expectativa da taxa de juros. A terceira, a *base cadastral* apresenta as características individuais de cada segurado participante, compõem-se de informações, tais como: sexo do servidor - as mulheres têm expectativa de vida maior e requisitos diferenciados para a concessão de benefícios; data de nascimento, data provável da aposentadoria e duração esperada do benefício. GUSHIKEN, Luiz *et al.* **Regime Próprio de Previdência dos Servidores: Como Implementar? Uma Visão Prática e Teórica**. Coleção Previdência Social, MPAS, n. 17, p.101 -102.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Para algumas hipóteses atuariais, existem imposições normativas para adoção de parâmetros mínimos, conforme atualmente definido na Portaria MF nº 464/2018, a saber:

Art. 15. O ente federativo, a unidade gestora do RPPS e o atuário responsável pela elaboração da avaliação atuarial deverão eleger conjuntamente as hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras adequadas à situação do plano de benefícios e aderentes às características da massa de beneficiários do regime para o correto dimensionamento dos seus compromissos futuros, obedecidos os *parâmetros mínimos de prudência* estabelecidos nesta Portaria, que poderão ser revistos por instrução normativa da Secretaria de Previdência (grifos nossos).

[...]

Art. 23. A alteração do perfil da massa por *rotatividade* poderá ser considerada desde que observados os seguintes parâmetros:

I - *taxa máxima de 1%* (um por cento) a cada ano de projeção;

[...]

Art. 25. Com relação à hipótese de *taxa real de crescimento* da remuneração ao longo da carreira:

I - será de, *no mínimo, 1%* (um por cento) a cada ano da projeção atuarial;

[...]

Art. 26. A taxa de juros real anual a ser utilizada como taxa de desconto para apuração do valor presente dos fluxos de benefícios e contribuições do RPPS deverá ter, como limite máximo, **o menor percentual dentre os seguintes**:

I - do valor esperado da rentabilidade futura dos investimentos dos ativos garantidores do RPPS, conforme meta prevista na política anual de investimentos aprovada pelo conselho deliberativo do regime; e

II - da taxa de juros parâmetro cujo ponto da Estrutura a Termo de Taxa de Juros Média seja o mais próximo à duração do passivo do RPPS.

Art. 27. Deverá ser utilizada, na avaliação atuarial, a taxa de juros parâmetro, considerando a duração do passivo do respectivo plano de benefícios, como hipótese de taxa real de juros, **nas seguintes situações**:

I - instituição ou extinção de RPPS;

II - massa de beneficiários sob responsabilidade financeira direta do Tesouro;

III - Fundo em Repartição; e

IV - **o RPPS ainda não possuir ativos garantidores do plano de benefícios** (grifos nossos).

Parágrafo único. Nas hipóteses de que trata este artigo, deverá ser apresentada, no Relatório da Avaliação Atuarial, a análise de sensibilidade do resultado atuarial à variação das taxas de juros, incluindo a sua demonstração à taxa de juros de 0% (zero por cento).

Art. 35. A avaliação atuarial deverá computar os *efeitos da compensação financeira* entre os regimes previdenciários, projetando os valores a receber e a pagar pelo RPPS relativos aos benefícios concedidos e a conceder, observados os parâmetros definidos em instrução normativa da Secretaria de Previdência, cujos critérios e a metodologia utilizados, em perspectiva conservadora para referida estimativa de receitas ou despesas futuras do RPPS, deverão ser demonstrados no Relatório da Avaliação Atuarial.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Daremos destaque aos arts. 26 e 27 acima, em razão de nele estarem contidas as normas sobre taxa de juros a serem aplicadas quando do cálculo dos déficits atuariais.

Para avaliações atuariais efetuadas com data-base de 31/12/2022, a taxa de juros parâmetro cujo ponto da Estrutura a Termo de Taxa de Juros Média a ser aplicada foi definida pela Portaria MTP nº 1.467, de 02/06/2022. A referida taxa varia conforme a duração média dos passivos atuariais (intitulada na área previdenciária como “duration”) de cada fundo de previdência. Tendo calculado prazos de duração média de 14,61, 33,61 e 14,70, respectivamente, para o FUNAFIN, o FUNAPREV e o SPSM-PE, a empresa de atuária chegou a percentuais de 4,64% para o FUNAFIN, 4,86% para o FUNAPREV e 4,70% para o grupo do SPSM-PE(doc. 240, pág. 9).

Foi identificado que os percentuais acima aplicados vieram desacompanhados dos Demonstrativos de Duração dos Passivos, em reflexo da Portaria MTP nº 1467/2022, a qual revogou a obrigatoriedade anteriormente prevista no art. 11 da Portaria MF nº 464/2018. Diante disso, a equipe de auditoria solicitou a demonstração em planilha da memória de cálculo, a qual indicou a consideração dos tempos médios de duração dos passivos (duration) de 14,61 anos, de 33,61 anos e de 16,59 anos, respectivamente, para o FUNAFIN, o FUNAPREV e o SPSM-PE, havendo divergência para este último grupo da duração contida na planilha enviada em confronto à inserida no relatório de avaliação atuarial.

A peça de avaliação atuarial referente aos servidores civis vinculados ao FUNAFIN (doc. 240, p. 65), ao apresentar a descrição dos critérios, das premissas e hipóteses atuariais adotadas, fez assim constar:

Taxa de Juros Reais: 4,64%;

Crescimento Salarial: 1,00% ao ano.;

Crescimento dos benefícios: 0,00% ao ano;

Rotatividade: 0,00% a.a.;

Despesa Administrativa: custeada pelo Estado;

Fator de Capacidade: 100,00%;

Benefícios a conceder com base na média: corresponde a 67% da última remuneração;

Idade estimada de entrada em aposentadoria programada: Para a hipótese em questão é calculado a elegibilidade do segurado ativo para um benefício programado, com diferimento de 2 anos.

Similarmente, a avaliação atuarial relativa aos servidores civis vinculados ao FUNAPREV (doc. 240, p. 38) apresenta a descrição dos critérios, das premissas e hipóteses atuariais adotadas, dentre as quais se destacam:

Taxa de Juros Reais: 4,86%;

Crescimento Salarial: 1,00% ao ano;

Crescimento dos benefícios: 0,00% ao ano;

Rotatividade: 0,0% a.a.;

Despesa Administrativa: custeada pelo Estado;

Fator de Capacidade: 100,00%;

Benefícios a conceder com base na média: 67% do último salário;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Idade estimada de entrada em aposentadoria programada: Para a hipótese em questão é calculado a elegibilidade do segurado ativo para um benefício programado, com diferimento de 2 anos.

No mesmo sentido, a avaliação atuarial referente ao grupamento de militares (doc. 240, p. 87) contém a descrição dos critérios, das premissas e hipóteses atuariais adotadas, a saber:

Taxa de Juros Reais: 4,70%;
Crescimento Salarial: 1,00% ao ano;
Rotatividade: 0,00% a.a;
Despesa Administrativa: custeada pelo estado
Fator de Capacidade: 100,00%;
Idade estimada de entrada em aposentadoria programada: para a hipótese em questão é calculada a elegibilidade do segurado ativo para um benefício programado, sem diferimento.

Deve-se destacar que o fator de reposição zero, que será corroborado para o FUNAFIN, dada sua pretensão de exaurimento, foi também aplicado à avaliação atuarial ao SPSM-PE. O destaque acima tem relevância porque o ingresso de Militares ao FUNAPREV é vedado pela redação atual do art. 4º, inciso I, da LC Estadual nº 28/2000, com redação dada pela LC Estadual nº 423/2019, sendo certo, desse modo, que haverá necessidade de reposição no SPSM-PE em exercícios futuros quando da passagem dos militares da ativa para a inatividade militar e que os novos ingressantes não irão compor o FUNAPREV, salvo se houver modificação na redação da LC Estadual nº 28/2000 atualmente definida pela LC Estadual nº 423/2019.

Foram utilizadas ainda as seguintes tábuas biométricas como fator comum nas avaliações atuariais do FUNAFIN, do FUNAPREV e do SPSM-PE (doc. 240, p. 08):

Mortalidade de Válidos em Fase Laborativa: IBGE – 2021, segregada por sexo;
Mortalidade de Válidos em Fase pós-laborativa: IBGE – 2021, segregada por sexo;
Mortalidade de Inválidos: IBGE – 2021, segregada por sexo
Entrada em Invalidez: Álvaro Vindas;

9.3.2 Estatísticas da massa

Os resultados obtidos nas avaliações atuariais do exercício de 2022 se originaram dos dados cadastrais posicionados de servidores civis (FUNAFIN e FUNAPREV) e militares (SPSM-PE) com data-base de setembro/2022. Nesse contexto, são reproduzidos e analisados a seguir alguns dados estatísticos dessas bases cadastrais.

a) Médias gerais dos ativos e beneficiários

A ponderação das informações trazidas nas avaliações atuariais de 2022 pertinentes ao FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM-PE (Militares) permite a obtenção dos



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

seguintes dados relativos ao quantitativo de servidores e beneficiários ao final do exercício de 2022, bem como sua remuneração média no exercício.

FUNAFIN

Item	Ativos	Aposentados	Pensionistas	Total
Quantitativo	69.315	60.989	16.927	147.231
Remuneração/Benefício médio (R\$)	6.913,82	6.066,13	5.716,02	6.424,96

FUNAPREV

Item	Ativos	Aposentados	Pensionistas	Total
Quantitativo	4.941	0	0	4.941
Remuneração/Benefício médio (R\$)	4.972,29	0,00	0,00	4.972,29

SPSM-PE (Militares)

Item	Ativos	Aposentados	Pensionistas	Total
Quantitativo	18.999	16.665	7.103	42.767
Remuneração/Benefício médio (R\$)	6.621,18	8.958,78	5.518,35	7.348,91

Fonte: Avaliações atuariais do FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM-PE – Data Base: 30.09.2022 (doc. 240, págs. 25, 49, 54, 55, 78, 82 e 83).

Análise

Os dados ilustrados nas tabelas acima foram coletados a partir das avaliações atuariais de dezembro/2022, realizadas pela empresa *Inove – Consultoria atuarial e previdenciária*, e refletem, com relação ao FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM-PE, a quantidade de ativos, aposentados e pensionistas, assim como as respectivas remunerações e benefícios médios, a partir do que podem ser tecidas as seguintes considerações:

a) O FUNAFIN conta com a maior população de ativos, aposentados e pensionistas, somando um total de 147.231 pessoas vinculadas no fundo ao final de 2022, enquanto o SPSM-PE apresentou 42.767 pessoas vinculadas a este sistema de proteção – dentre ativos, aposentados e pensionistas, e o FUNAPREV somou 4.941 pessoas (apenas servidores ativos);

b) O quantitativo de beneficiários (aposentados e pensionistas) do FUNAFIN representou 52,92% da população total de 147.231 pessoas vinculadas ao fundo no final de 2022, ao passo que o quantitativo de beneficiários do ano anterior correspondeu a 51,4% de uma população total de 149.091 pessoas vinculadas. Quanto ao SPSM-PE, a quantidade de beneficiários totalizou 55,58% da sua população total de 42.767 pessoas, enquanto que a quantidade de beneficiários do ano anterior representou 56,19% de uma população total de 41.484 pessoas. O FUNAPREV, por sua vez, não contou com beneficiários ao final de 2022;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

c) Da análise dos benefícios médios das aposentadorias e pensões pagas pelo FUNAFIN e pelo SPSM-PE, tem-se que o maior benefício médio está presente no SPSM-PE, que pagou, em 2022, aposentadorias com valor médio de R\$ 8.958,78 — 25,74% superior ao do ano anterior (R\$ 7.125,07), seguidas pelas aposentadorias médias pagas pelo FUNAFIN no montante de R\$ 6.066,13 - 24,80% superior ao do exercício anterior (R\$ 4.860,84), pelas pensões médias pagas pelo FUNAFIN, da monta de R\$ 5.716,02 - 13,68% superior ao do exercício anterior (5.028,35), e pelas pagas pelo SPSM-PE, com valor médio de R\$ 5.518,35 - 14,36% superior ao do ano anterior (R\$ 4.825,60);

b) Quantitativo de servidores ativos e beneficiários (aposentados e pensionistas)

As avaliações atuariais do FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM-PE do exercício de 2022 – as quais, com relação ao quantitativo de servidores constante da base cadastral, consideram a data-base 30/09/2022, informam os quantitativos totais de segurados ativos, aposentados e pensionistas, de modo que é possível delinear a variação entre essas quantidades em relação ao exercício de 2021, conforme evidenciado nas tabelas a seguir:

FUNAFIN

Ano	Quantitativo de segurados ativos e beneficiários em 2021 e 2022			
	Ativos	Aposentados	Pensionistas	Total
2021	72.451	60.182	16.458	149.091
2022	69.315	60.989	16.927	147.231
Variação (2022-2021)	-3.136	807	469	-1.860

FUNAPREV

Ano	Quantitativo de segurados ativos e beneficiários em 2021 e 2022			
	Ativos	Aposentados	Pensionistas	Total
2021	3.099	0	0	3.099
2022	4.941	0	0	4.941
Variação (2022-2021)	1.842	0	0	1.842

SPSM-PE

Ano	Quantitativo de segurados ativos e beneficiários em 2021 e 2022			
	Ativos	Reserva/Reforma	Pensionistas	Total
2021	18.173	16.419	6.892	41.484
2022	18.999	16.665	7.103	42.767
Variação (2022-2021)	826	246	211	1.283

Fonte: Avaliações atuariais do FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM-PE (doc. 240, p.100, 102 e 104).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Análise

No que diz respeito ao FUNAFIN, a tabela acima informa que houve, entre os exercícios de 2021 e 2022, uma redução de 3.136 pessoas no contingente de ativos (-4,33%) e aumentos de 807 (+1,34%) e 469 (+2,85%) beneficiários nos estoques de aposentados e pensionistas, respectivamente, o que informa uma redução líquida no total de indivíduos vinculados ao fundo da monta de 1.860.

Com relação ao FUNAPREV, a tabela acima indica um aumento de 1.842 servidores ativos entre os anos de 2021 e 2022 (ou seja, um acréscimo de 59,44%), inexistindo, até o momento, aposentados e pensionistas vinculados a esse fundo.

Já o SPSM-PE apresentou, entre 2021 e 2022, uma acréscimo de 826 indivíduos no contingente de militares da ativa (+4,55%) e aumentos de 246 (+1,50%) e 211 (+3,06%) beneficiários nos estoques de reforma/reserva (“aposentados”) e pensionistas, respectivamente.

c) Proporção segurados ativos/aposentados

A proporção entre o quantitativo de segurados ativos e inativos (aposentados) no FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM-PE, obtida a partir de informações constantes das respectivas Avaliações Atuariais, é reproduzida a seguir:

FUNAFIN

Sexo	(I) Ativos	(II) Aposentados	(I/II) Proporção
Masculino	28.148	14.006	2,01
Feminino	41.167	46.983	0,88
Estoque 2022	69.315	60.989	1,14

FUNAPREV

Sexo	(I) Ativos	(II) Aposentados	(I/II) Proporção
Masculino	1.507	0	-
Feminino	3.434	0	-
Estoque 2022	4.941	0	-

SPSM-PE

Sexo	(I) Ativos	(II) Aposentados	(I/II) Proporção
Masculino	16.449	16.080	1,02
Feminino	2.550	585	4,36
Estoque 2021	18.999	16.665	1,14

Fonte: Avaliações atuariais do FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM-PE (doc. 240, págs. 25, 49, 54, 78 e 82).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Análise

Conforme pode ser constatado na tabela acima, a proporção entre a quantidade de servidores ativos e aposentados do FUNAFIN alcançou, em 2022, a relação de 1,14, calculada a partir dos quantitativos gerais referentes a todos os Poderes e órgãos autônomos do estado (ou seja, existem “1,14” ativos para cada aposentado vinculado ao fundo). A esse respeito, vale destacar que essa proporção próxima a 1 é vetorizada especialmente pelo Poder Executivo estadual, uma vez que a realidade previdenciária nos demais Poderes tende a ser diferente (quantidade de aposentados ainda muito inferior à de servidores em atividade).

No SPSM-PE, por sua vez, apurou-se uma proporção de 1,14 entre ativos e aposentados (reforma/reserva, no caso dos militares), o que denota, também, uma relação próxima a 1.

É visualizada tendência de equiparação do número de aposentados e servidores em atividade daqui a alguns exercícios. Isso porque o quociente entre quantitativo de ativos e de aposentados do RPPS/PE era de 1,44 em 2018 e vem caindo progressivamente, tendo alcançado 1,14 no exercício de 2022 sob análise.

Destaca-se que a relação entre ativos e aposentados só não é atualmente mais próxima (ou mesmo inferior) ao quociente 1 graças ao quantitativo de servidores que reúnem condições de se aposentar (intitulados como “servidores com aposentadoria iminente”), mas ainda não o fizeram. Esse quantitativo estimado ao final de 2022 era de 18.148 servidores (doc. 240, p. 28, 53 e 81). Caso esses servidores optassem, em conjunto, por requerer a aposentadoria, haveria transferência de valores da folha de ativos para a folha de inativos, com significativa necessidade de reposição de servidores ativos, como tratado no subitem adiante.

d) Aposentadorias concedidas no exercício de 2022

Conforme informação obtida junto à FUNAPE, houve, no exercício de 2022, um total de 3.040 desligamentos de servidores em razão de aposentadorias de civis, ou de reforma/reserva de militares em todo o estado, distribuídas entre FUNAFIN (2218) e SPSM-PE (822), tal qual discriminado na tabela adiante.

Quantitativo de aposentações no exercício de 2022	
A) FUNAFIN	
Poder Judiciário	13
Assembleia Legislativa	1
Tribunal de Contas	4
Ministério Público	2
Defensoria Pública	6
Poder Executivo	2.192



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.tcepe.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Quantitativo de aposentações no exercício de 2022	
B) SPSM-PE	
Corp de Bombeiros	119
Polícia Militar	703
Total	3.040

Fonte: Resposta ao Ofício TCE/GFPE/e-TCEPE nº 163890/2023 (doc. 235).

Análise

O número de 3.040 aposentadorias concedidas em 2022 apresenta queda de 14,12% em relação às 3.540 verificadas no ano anterior.

O dado verificado no exercício sob análise encontra-se próximo à média anual verificada no estado, quando visualizado o histórico recente adiante reproduzido:

Quantidade de aposentações de servidores no estado – 2014 a 2022

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
3.459	2.544	4.289	5.096	3.203	4.420	2.920	3.540	3.040

Fonte: Secretaria de Administração do Estado de Pernambuco (2014 a 2018) e FUNAPE (2019 a 2022).

Pode-se argumentar que o quantitativo de aposentadorias concedidas apresenta tendência de elevação diante de movimentos de reformas previdenciárias nacionais ou locais tendentes a aumentar requisitos de aposentação ou a suprimir benefícios aos aposentados, conforme reflexos entre os anos de 2015 e 2016, e novamente em 2019.

O número de aposentações anuais no estado é inequivocamente contido (refreado) em razão do abono de permanência em atividade, de previsão constitucional, conforme § 19 do art. 40 da Constituição Federal. Isso porque o quantitativo estimado de servidores estaduais que já completaram os requisitos para aposentadoria, tidas essas por aposentadoria iminente nos cálculos atuariais, alcança 18.148 em 31/12/2022, o que corresponde a 19,46% dos servidores em atividade no estado. O número de servidores com aposentação iminente, em 31/12/2022 abriga elevação de 1,38% em relação ao quantitativo de 17.901 veiculado na aferição anterior (em 31/12/2021).

A observação tem relevância em razão de que a EC Federal nº 103/2019 abriu espaço para que estados, em legislação local, até mesmo venham a suprimir o benefício, até então de caráter obrigatório e de valor mensal fixo correspondente ao valor da contribuição previdenciária. Com a referida EC Federal nº 103/2019, o valor mensal a ser pago ao servidor que opte por permanecer em atividade pode deixar de coincidir com o valor desta contribuição mensal, sendo então, em patamar inferior, ou até mesmo ser suprimido em face de modificações na legislação estadual. Isso é verificado do comparativo entre a redação anterior do § 19 do art. 40 da CF, inserida



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

pela EC Federal nº 41/2003, e a atualmente em vigor, aplicada com o advento da EC Federal nº 103/2019, conforme adiante ilustrado:

Redação anterior (EC Federal nº 41, 19.12.2003)	Redação atual (EC Federal nº 103, 13.11.2019)
§ 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade <u>fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária</u> até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II.	§ 19. <u>Observados critérios a serem estabelecidos em lei do respectivo ente federativo</u> , o servidor titular de cargo efetivo que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade <u>poderá fazer jus a um abono de permanência equivalente, no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária</u> , até completar a idade para aposentadoria compulsória.

Portanto, se um estado da federação alterar sua legislação de modo que o servidor que permaneça em atividade passe a ter direito a, digamos, 20% de sua contribuição, e não mais a 100% dela, estará respaldado na legislação nacional. Todavia, essa alternativa, para o estado de Pernambuco e outros entes que detenham significativos percentuais de servidores com aposentadoria iminente não nos transpõe vantajosa, sendo previsível, se tal possibilidade vier a ocorrer, um avanço significativo de aposentações no ano em que viesse a ser efetivada e nos seguintes, com uma irreversível perda de força de trabalho somente sanável pela contratação de novos servidores estaduais.

O e-Fisco informa que em 2022 o estado despendeu R\$ 166,46 milhões a título de abono de permanência¹² para servidores civis e militares, valor esse 7,17% a mais que o verificado no ano anterior e que representou cerca de 2,1% de sua folha de aposentados/pensionistas, que em 2022, alcançou R\$ 7,93 bilhões.

A economia obtida com esse dispêndio é passível de verificação quando estimado o gasto que seria necessário ao estado caso o contingente de servidores com requisitos para aposentação já preenchidos optasse simultaneamente por requerer a aposentadoria e o estado se visse na necessidade de fazer a reposição integral. Nessa hipótese, haveria um deslocamento de obrigações do estado, da sua folha de ativos para a de inativos, de ordem estimada de R\$ 1,3 bilhão. Ou seja, o total da folha de inativos, que em 2022, somou R\$ 7,93 bilhões, poderia ser deslocado para cerca de R\$ 9,2 bilhões a curto prazo caso inexistisse a referida vantagem. A reposição de contingente egresso da ativa para a inatividade, através de novas nomeações, considerando-se a remuneração de início de carreira em regra inferior, seria de ordem próxima a R\$ 700 milhões. Assim, tem-se que os valores despendidos a título de abono de permanência

¹² Soma das naturezas de despesa 3.1.90.11.07 e 3.1.90.12.60.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

em atividade tem dado retorno financeiro ao estado por se comportar como o principal fator de contenção de processos de aposentação no estado¹³

Visto assim, deve-se ponderar que o custo de transição que será inaugurado a partir da implantação do regime de previdência complementar, quando ocorrer, terá menores impactos financeiros ao estado no curto prazo caso sejam mantidos os estímulos existentes na atualidade a que os servidores que já cumpriram os requisitos de aposentadoria optem por permanecer em atividade, o que reduz a necessidade de reposição da força de trabalho.

9.3.3 Evolução quantitativo-financeira de servidores e beneficiários

A tabela a seguir traz os dados gerais da evolução histórica de quantitativos de servidores ativos e beneficiários vinculados ao RPPS/PE nos últimos cinco exercícios (entre 2018 e 2022), acompanhada da remuneração média em cada uma dessas categorias. Para o cálculo da idade média de ativos e beneficiários, bem como da remuneração média de ativos e de benefícios médios foi utilizada a média ponderada.

Evolução do RPPS/PE (abrangendo civis e militares) – 2018/2022

Ativos	2018	2019	2020	2021	2022
Nº Servidores Ativos	102.228	99.928	96.299	93.723	93.255
Idade Média de Ativos	45,9	46,4	46,05	46,34	46,60
Remuneração Média de Ativos (R\$)	5.185,86	5.554,54	5.537,13	5.571,18	6.751,33
Beneficiários (apos. e pens.)	2018	2019	2020	2021	2022
Nº Beneficiários	93.719	96.289	98.399	99.951	101.684
Idade Média de Beneficiários	68,2	69,0	65,9	67,87	68,45
Benefício Médio (R\$)	4.650,87	4.973,86	5.059,71	5.257,93	6.443,66

Fonte: Relatório de Contas do Governo de anos anteriores e avaliações atuariais do FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM-PE – Data Base: 30.09.2022 (doc. 240, págs. 25, 49, 54, 55, 78, 82 e 83).

Verifica-se constituída tendência de redução do quantitativo de servidores ativos, e de elevação de beneficiários (aposentados/pensionistas).

A partir do exercício de 2021, a empresa que passou a fazer a avaliação atuarial do estado segregou, dentre os beneficiários, as condições de aposentados e de pensionistas, assim procedendo de forma separada em relação a cada um dos fundos previdenciários (FUNAFIN, FUNAPREV) e também ao Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM-PE), como abaixo transcrito.

¹³ O valor de R\$ 1,3 bilhão foi estimado a partir da consideração de proventos médios representativos de 80% de salários médios de servidor da ativa. Considerada média salarial de servidor ativo de R\$ 6.913,82 (valor da remuneração média dos servidores em atividade vinculados ao FUNAFIN em 2022), multiplicado por 18.141 (quantitativo de servidores com aposentadoria iminente) e por 13 (número de competências mensais na folha de pagamento em um exercício financeiro).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

FUNAFIN – 2021/2022

Ativos	2021	2022
Nº Servidores Ativos	72.451	69.315
Idade Média de Ativos	48,93	49,63
Remuneração Média de Ativos (R\$)	5.648,22	6.913,82
Aposentados	2021	2022
Nº Aposentados	60.182	60.989
Idade Média de Aposentados	70,50	70,95
Provento Médio (R\$)	4.860,84	6.066,13
Pensionistas	2021	2022
Nº Pensionistas	16.458	16.927
Idade Média de Pensionistas	69	70
Pensão Média (R\$)	5.028,35	5.716,02

Fonte: Relatório de Contas do Governo de anos anteriores e avaliações atuariais do FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM-PE – Data Base: 30.09.2022 (doc. 240, págs. 49, 54 e 55).

FUNAPREV – 2021/2022

Ativos	2021	2022
Nº Servidores Ativos	3.099	4.941
Idade Média de Ativos	34,98	36,03
Remuneração Média de Ativos (R\$)	3.814,90	4.972,29
Aposentados	2021	2022
Nº Aposentados	0	0
Idade Média de Aposentados	0	0
Provento Médio (R\$)	0,00	0,00
Pensionistas	2021	2022
Nº Pensionistas	0	0
Idade Média de Pensionistas	0	0
Pensão Média (R\$)	0,00	0,00

Fonte: Relatório de Contas do Governo de anos anteriores e avaliações atuariais do FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM-PE – Data Base: 30.09.2022 (doc. 240, pág. 25).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

SPSM-PE – 2021/2022

Ativos	2021	2022
Nº Militares da Ativa	18.173	18.999
Idade Média de Ativos	38	38,30
Remuneração Média de Ativos (R\$)	5.563,54	6.621,18
Aposentados (reserva/reforma)	2021	2022
Nº Aposentados	16.419	16.665
Idade Média de Aposentados	60	60,90
Provento Médio (R\$)	7.125,07	8.958,78
Pensionistas	2021	2022
Nº Pensionistas	6.892	7.103
Idade Média de Pensionistas	61	61
Pensão Média (R\$)	4.825,60	5.518,35

Fonte: Relatório de Contas do Governo de anos anteriores e avaliações atuariais do FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM-PE – Data Base: 30.09.2022 (doc. 240, págs. 78, 82 e 83).

A redução quantitativa de servidores ativos verificada no FUNAFIN (esperada, vez que não há mais reposição no contingente) foi quase que integralmente compensada com elevações verificadas no FUNAPREV e SPSM-PE, quando vistos conjuntamente.

Quanto aos quantitativos de beneficiários, as elevações verificadas entre 2021 e 2022 na categoria de pensionistas foram em percentual superior àquela constatada entre aposentados.

No que tange à elevação da média de remuneração (entre 2021 e 2022), verifica-se que esta foi superior à variação inflacionária de 2022 em todas as aferições (entre servidores ativos, inativos e pensionistas, bem como nos três fundos principais), indicando como fatores principais a aplicação de piso salarial a categoria de professores, que interfere no FUNAFIN e no FUNAPREV apenas, e a aplicação de reposições salariais represadas em contexto de pandemia pela LC Federal nº 173/2020.

9.3.4. Desobrigação de elaboração de Balanço atuarial a partir de 2022

O Balanço Atuarial de um fundo previdenciário é uma peça que indica, resumidamente, todos os compromissos esperados a longo prazo do sistema previdenciário, segregados entre os Benefícios Concedidos e a Conceder, as expectativas de receitas no mesmo período, os ativos garantidores porventura existentes, para fins de se calcular as Provisões Matemáticas, havendo, por fim, a indicação do déficit ou superávit atuarial do sistema. Teve exigência de elaboração dentro da



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

avaliação atuarial de cada ente federativo, por força de dispositivos infralegais, dos quais o último foi o art. 8º, inciso I, da Instrução Normativa SPREV nº 08, de 21/12/2018, editada pela Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda (modelo definido no item 7.1 do Anexo Único desta Instrução Normativa).

Com o advento da Portaria MTP nº 1467/2022, oriunda do Ministério do Trabalho e Previdência/Gabinete do Ministro, houve a revogação expressa da referida Instrução Normativa, não havendo mais, ao que interpretamos, a necessidade do Balanço Atuarial no formato anteriormente exigido, salvo se tal formato voltar a ser inserido no modelo publicado na página da Secretaria de Previdência (SPREV) da União, conforme depreendido do art. 52, V, da referida Portaria. No entanto, as informações que eram utilizadas na sua construção permanecem de inclusão obrigatória no relatório de avaliação atuarial, o que foi verificado no caso concreto (Doc.240, Tabelas 31, 59 e 84).

Independentemente da elaboração do balanço atuarial, tem-se que a informação principal nele contida (o déficit atuarial) foi levado a Balanço Patrimonial, no valor de R\$ 103,02 bilhões, conforme pormenorizado no item 4.3.3 deste relatório.

9.3.5. Projeções atuariais de dez/2022 (aplicáveis ao período futuro 2023/2098)

A pretensão da projeção atuarial é a de tentar delinear o comportamento dos resultados previdenciários anuais no longo prazo.

A avaliação atuarial oferecida pelo estado ao final de 2022, incluída no presente processo (doc. 240), contempla, então, três partes componentes¹⁴: FUNAFIN, FUNAPREV (este com funcionamento iniciado em 01/04/2020) e SPSM-PE, as quais trazem, separadamente, quadros demonstrativos contendo a projeção das receitas e despesas previdenciárias do estado em tempo futuro (76 anos para o FUNAFIN e FUNAPREV e 75 anos para o SPSM-PE).

Faremos um resumo das informações essenciais ali contidas para ao final (item 9.3.5.4) oferecer uma visão consolidada de tais dados.

9.3.5.1 FUNAFIN

O FUNAFIN é, por natureza, deficitário, tendo necessidade de aporte anual de recursos, pelo estado, necessários à cobertura do déficit financeiro anual, o qual já se aproxima da ordem de grandeza de R\$ 3 bilhões.

O FUNAFIN permanecerá sem ativos garantidores, haja vista a tendência de crescimento gradual de prejuízo anual (R\$ 2,186 bilhões em 2021 e R\$ 2,849 bilhões em 2022).

A projeção atuarial referente ao FUNAFIN pode ser verificada na tabela abaixo, na qual são reproduzidas as linhas pertinentes aos quatro primeiros exercícios

¹⁴ Como já comentado anteriormente, a projeção atuarial das pensões municipais não será debatida ao longo do capítulo.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

subsequentes a 2022 (2023 a 2026), o período de ápice do déficit anual deste grupamento (2039 a 2045), novo período no qual há previsto recuo acentuado do déficit anual (2061 a 2069) e, finalmente, os quatro últimos anos do período futuro nesta projeção (2095 s 2098):

Projeção atuarial do FUNAFIN – 2023 a 2098

Em R\$

Ano	Receitas Previdenciárias	Despesas Previdenciárias	Resultado Previdenciário
2023	2.301.019.941,77	7.502.458.497,73	-5.201.438.555,96
2024	2.288.280.431,12	7.571.852.101,40	-5.283.571.670,28
2025	2.227.553.628,15	7.641.775.208,30	-5.414.221.580,15
2026	2.161.813.781,07	7.725.063.673,69	-5.563.249.892,62
...			
2038	1.303.155.947,91	7.756.942.354,28	-6.453.786.406,37
2039	1.222.784.390,42	7.715.445.133,62	-6.492.660.743,20
2040	1.142.771.918,47	7.668.393.202,79	-6.525.621.284,32
2041	1.063.212.574,70	7.608.680.847,56	-6.545.468.272,86
2042	987.290.012,15	7.541.926.506,22	-6.554.636.494,07
2043	912.931.479,93	7.469.851.906,85	-6.556.920.426,92
2044	839.250.381,01	7.389.548.513,76	-6.550.298.132,75
2045	768.790.346,99	7.294.863.327,05	-6.526.072.980,06
2046	704.391.256,37	7.183.946.338,16	-6.479.555.081,79
2047	647.035.450,55	7.056.923.298,63	-6.409.887.848,08
2048	596.030.895,77	6.918.445.439,55	-6.322.414.543,78
...			
2061	288.529.398,00	4.294.765.134,16	-4.006.235.736,16
2062	273.570.828,09	4.077.270.018,95	-3.803.699.190,86
2063	258.693.245,86	3.861.640.087,00	-3.602.946.841,14
2064	243.931.249,73	3.648.325.977,54	-3.404.394.727,81
2065	229.321.945,29	3.437.833.920,07	-3.208.511.974,78
2066	214.941.026,44	3.230.646.675,02	-3.015.705.648,58
2067	200.806.177,82	3.027.217.494,94	-2.826.411.317,12
2068	186.993.395,37	2.828.073.455,62	-2.641.080.060,25
2069	173.545.968,06	2.633.692.252,27	-2.460.146.284,21
...			
2095	1.966.267,76	34.259.207,09	-32.292.939,33
2096	1.340.320,89	23.878.755,70	-22.538.434,81
2097	889.588,36	16.236.649,66	-15.347.061,30
2098	574.555,28	10.759.814,31	-10.185.259,03

Fonte: Avaliação atuarial 31/12/2022. Tabela 50 (doc. 240, p. 74-76). Inclui as receitas de compensação previdenciária.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Vê-se que o FUNAFIN passou a ter projeção de queda contínua para despesas previdenciárias a partir de 2039, em razão da premissa de ausência de novos entrados, que se tornou efetivamente consistente a partir da coexistência com o FUNAPREV, e da separação do grupamento militar. A queda progressiva também é projetada para as receitas previdenciárias, sendo uma queda mais acentuada verificável já a partir da década de meados da 2040, quando entre as despesas essa queda só deve se estabelecer de forma mais acentuada apenas a partir da década de 2050.

De toda forma, o ápice do déficit anual é projetado para o período compreendido entre 2039 e 2045, para o qual são projetados resultados anuais negativos de ordem compreendida entre R\$ 6,4 bilhões e R\$ 6,6 bilhões. Somente a partir da década de 2050 é que a redução do déficit anual do FUNAFIN se tornará mais efetiva.

Deve-se ressaltar, como adiante será melhor explanado, que o tamanho dos déficits anuais acima tende, de fato, a ter peso menos relevante ante a projeção, em razão de tais projeções considerarem sempre aposentações no momento em que os requisitos para tal são preenchidos, quando na prática esse efeito (de aposentação) não chega a ser imediato em decorrência de alguns fatores, dentre os quais se destaca o pagamento de abono de permanência em serviço previsto na Constituição Federal.

9.3.5.2 FUNAPREV

Diferentemente do aplicado ao FUNAFIN, o FUNAPREV ostenta, neste início de operação, uma formação de patrimônio (ativos atuariais), tendo sido verificado crescimento de R\$ 81 milhões no exercício de 2022, o que permitiu o avanço do total de ativos atuariais de R\$ 54 milhões, do ano anterior, para R\$ 135 milhões. A propensão é de crescimento vertical desse acumulado de ativos atuariais durante os primeiros anos do seu funcionamento até momento futuro, caracterizado pelo início/consolidação de concessão de benefícios relativos a esse fundo.

Quanto a projeções atuariais, o FUNAPREV tem estimada uma alavancagem de receitas contínua, em volume superior às despesas por certo período de existência (ver-se-á adiante que tal período projetado é de até três décadas), o que permite, diferentemente do FUNAFIN, essa acumulação de Reservas Atuariais.

A projeção atuarial do FUNAPREV pode ser verificada na tabela adiante. Novamente, reproduzimos as linhas pertinentes aos quatro primeiros exercícios subsequentes a 2022 (2023 a 2026), os períodos que coincidem com o ápice das receitas previdenciárias (2044 a 2048), o maior ponto das despesas projetadas (2055 a 2059) e, por fim, as linhas relativas aos últimos anos da projeção (2095 a 2098):



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Projeção atuarial do FUNAPREV – 2023 a 2098

Em R\$

Ano	Receitas Previdenciárias *	Despesas Previdenciárias	Resultado Previdenciário	Resultado Acumulado Capitalizado
2023	96.600.952,86	959.850,21	95.641.102,65	230.645.999,68
2024	101.607.602,77	1.504.630,37	100.102.972,40	330.748.972,08
2025	107.133.853,37	2.092.662,73	105.041.190,64	435.790.162,72
2026	112.880.052,74	2.801.987,38	110.078.065,36	545.868.228,08
...				
2044	214.848.802,11	97.800.395,59	117.048.406,52	2.965.437.512,47
2045	216.117.875,83	113.894.050,54	102.223.825,29	3.067.661.337,76
2046	216.226.549,70	130.033.152,70	86.193.397,00	3.153.854.734,76
2047	215.260.821,71	147.729.950,50	67.530.871,21	3.221.385.605,97
2048	212.908.212,95	165.931.325,98	46.976.886,97	3.268.362.492,94
2055	184.602.709,70	235.955.576,48	-51.352.866,78	3.154.274.074,13
2056	180.066.005,62	239.136.735,69	-59.070.730,07	3.095.203.344,06
2057	175.614.480,96	239.694.973,58	-64.080.492,62	3.031.122.851,44
2058	171.605.759,48	238.481.285,20	-66.875.525,72	2.964.247.325,72
2059	167.806.714,40	236.848.767,48	-69.042.053,08	2.895.205.272,64
2095	91.551.004,93	13.700.858,92	77.850.146,01	1.933.342.736,81
2096	94.979.697,30	10.232.000,54	84.747.696,76	2.018.090.433,57
2097	98.809.555,95	7.398.490,61	91.411.065,34	2.109.501.498,91
2098	103.025.016,55	5.158.750,15	97.866.266,40	2.207.367.765,34

Fonte: Avaliação atuarial 31/12/2022. Tabela 40 (doc. 240, p. 45-47).

Note-se que o período de funcionamento inicial do sistema (no qual as receitas permanecerão superando as despesas) tem por pretensão formar um Ativo Atuarial Garantidor que na projeção efetuada será superior a R\$ 3 bilhões. Perceba-se também que entre o período de ápice das receitas previdenciárias e o maior ponto das despesas previdenciárias há um período em que estas (receitas e despesas previdenciárias anuais) praticamente se equivalem, vindo a ser projetado no ano de 2051 um resultado muito próximo de nulo, a partir do que o déficit esperado para o sistema não chega a consumir a totalidade das Reservas Atuariais, de forma que o total garantidor seja suficiente à manutenção do equilíbrio do sistema.

9.3.5.3 Sistema de Proteção Social de Militares do Estado de Pernambuco - SPSM-PE

A projeção atuarial referente ao Sistema de Proteção Social de Militares de Pernambuco (SPSM-PE), delineada pela Lei Federal nº 13.954/2019 como uma relação



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

não classificável como previdenciária, também foi contemplada nas avaliações atuariais efetuadas pelo estado, inclusive a de 2022, sendo assim procedido em razão de que as perdas projetadas para o sistema virem a compor um importante componente patrimonial de provisão a longo prazo para o estado.

A dimensão dessas perdas relativas ao SPSM-PE pode ser constatada na tabela a seguir, na qual são igualmente reproduzidas as linhas pertinentes aos quatro primeiros exercícios subsequentes a 2022 (2023 a 2026), o período de ápice do déficit anual (2044 a 2050) e, posteriormente a isso, linhas que expressam a redução gradual do déficit futuro até os últimos anos da projeção:

Projeção atuarial do SPSM-PE – 2023 a 2097

Em R\$

Ano	Receitas	Despesas	Resultado
2023	422.978.032,51	2.404.506.195,18	-1.981.528.162,67
2024	423.308.291,52	2.397.365.410,46	-1.974.057.118,93
2025	423.825.830,37	2.393.785.088,85	-1.969.959.258,47
2026	425.128.104,90	2.402.636.038,59	-1.977.507.933,69
...			
2044	438.998.700,55	2.708.084.151,37	-2.269.085.450,82
2045	442.633.148,01	2.787.558.044,74	-2.344.924.896,74
2046	439.160.375,29	2.767.271.104,13	-2.328.110.728,84
2047	438.414.316,78	2.788.708.108,30	-2.350.293.791,53
2048	432.865.471,31	2.742.847.559,82	-2.309.982.088,52
2049	430.624.958,29	2.747.375.429,85	-2.316.750.471,56
2050	424.581.446,36	2.698.836.776,50	-2.274.255.330,13
...			
2061	351.655.568,38	2.230.136.999,02	-1.878.481.430,64
2062	341.713.011,06	2.153.655.530,20	-1.811.942.519,14
2063	331.607.938,84	2.077.378.369,03	-1.745.770.430,19
...			
2074	207.288.641,99	1.241.567.969,40	-1.034.279.327,41
2075	194.839.056,13	1.164.836.831,46	-969.997.775,33
2076	182.329.489,68	1.088.336.503,70	-906.007.014,02
2077	169.832.945,05	1.012.399.227,09	-842.566.282,04
...			
2095	13.476.965,93	80.321.064,19	-66.844.098,26
2096	10.491.811,63	62.598.797,44	-52.106.985,81
2097	7.993.129,35	47.758.631,46	-39.765.502,11

Fonte: Avaliação atuarial 31/12/2022. Tabela 88 (doc. 240, p. 95-97). Inclui as receitas de compensação previdenciária.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

O déficit atuarial do grupo dos militares do estado tem crescimento similar ao do grupo dos civis no FUNAFIN, embora com menor volume que o verificado naquele grupamento. Vê-se aqui que o ápice das despesas projetadas para o grupo tem previsão de ocorrência entre 2045 e 2049, com redução de receitas de forma mais visível entre as décadas de 2050 e 2060. Da junção desses fatores, a avaliação atuarial efetuada ao final de 2022 estimou que o ponto mais elevado do déficit anual tem previsão de ocorrência para o ano de 2047, sendo estimado aí um prejuízo de R\$ 2,35 bilhão apenas para esse grupo militar.

Note-se aqui uma perspectiva diferente entre previsão *versus* realização quanto às projeções do SPSM-PE quando comparadas às equivalentes do FUNAFIN. Vê-se, há vários exercícios, que as projeções para o FUNAFIN culminam não se concretizando de forma tão pessimista quando a estimada nas referidas avaliações. **A mesma conclusão não se repete no que tange às contas do SPSM-PE.** Perceba-se que o ápice do prejuízo anual das contas do SPSM-PE projetado para ocorrência em 2047, de R\$ 2,35 bilhões, já se afigura em momento de ocorrência mais breve que a aí considerada, quando verificada a rápida evolução do prejuízo nesse segmento verificada já a tempo presente (R\$ 1,57 bilhão em 2021 e R\$ 1,87 bilhão em 2022), de onde verificamos, contrariamente às projeções do FUNAFIN, que o quadro ilustrado para o SPSM-PE nas avaliações atuariais tem sido mais otimista do que de fato os indicadores recentes têm apontado.

9.3.5.4 Consolidado

Quando aglutinadas as projeções para o FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM-PE, chega-se a um ápice de déficit anual superior a R\$ 8,5 bilhões anuais projetado para o intervalo compreendido entre 2042 e 2047. Na projeção, somente a partir de então é que se tem deflagrado o início de redução gradual, conforme abaixo retratado:

Projeção atuarial consolidada (FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM-PE) – 2023 a 2097

Em R\$

Ano	Receitas Previdenciárias	Despesas Previdenciárias	Resultado Previdenciário
2023	2.820.857.978,39	9.907.924.543,12	-7.087.325.615,98
2024	2.813.483.661,79	9.970.722.142,23	-7.157.525.816,82
2025	2.758.832.203,49	10.037.652.959,88	-7.279.139.647,99
2026	2.700.175.656,83	10.130.501.699,66	-7.430.679.760,95
...			
2042	1.643.284.892,53	10.423.091.660,89	-8.538.647.339,58
2043	1.568.301.071,12	10.388.593.167,85	-8.689.387.863,10
2044	1.488.115.719,50	10.280.126.024,08	-8.702.335.177,05
2045	1.413.069.980,27	10.208.170.082,88	-8.768.774.051,50
2046	1.339.150.487,79	10.065.440.360,63	-8.721.472.413,63
2047	1.272.266.465,35	9.909.217.974,25	-8.692.650.768,39



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Ano	Receitas Previdenciárias	Despesas Previdenciárias	Resultado Previdenciário
2048	1.220.438.602,51	9.866.906.195,48	-8.585.419.745,32
...			
2061	800.414.551,12	6.756.781.230,03	-5.956.366.678,91
2062	771.662.418,15	6.459.910.172,54	-5.688.247.754,39
2063	742.801.279,05	6.164.721.160,79	-5.421.919.881,74
...			
2095	106.994.238,62	128.281.130,20	-21.286.891,58
2096	106.811.829,82	96.709.553,68	10.102.276,14
2097	107.692.273,66	71.393.771,73	36.298.501,93

Fonte: Avaliação atuarial 31/12/2022 (doc. 240, p. 99-104).

9.3.6. Aferição da efetividade das últimas projeções realizadas

As projeções atuariais efetuadas pelo estado nas últimas seis avaliações não tiveram posteriormente confirmação diante dos resultados previdenciários efetivado no estado a curto prazo. De fato, as referidas projeções culminaram se revelando mais pessimistas do que os resultados efetivos obtidos na sequência, conforme abaixo resumido:

Em R\$ bilhões

Exercício	Receitas Projetadas	Receitas Realizadas	Despesas Projetadas	Despesas Realizadas	Resultado Projetado	Resultado Realizado	Diferença
2017	2,20	2,89	5,29	5,38	-3,09	-2,49	0,6
2018	2,31	3,15	5,91	5,75	-3,6	-2,6	1
2019	2,99	3,25	6,75	6,28	-3,76	-3,03	0,73
2020	2,65	3,09	7,18	6,59	-4,53	-3,5	1,03
2021	2,39	3,04	7,53	6,77	-5,14	-3,73	1,41
2022	2,40	3,30	8,01	7,94	-5,61	-4,64	0,97

Fonte: Projetadas: Avaliações Atuariais do RPPS de Pernambuco de dezembro/2017 a dezembro/2022.

Realizadas: Demonstração de Receitas e Despesas Previdenciárias RREO 6º bimestre (exercícios 2017 a 2022).

Note-se que o resultado previdenciário de 2022, que decorreu do cotejo entre receitas e despesas previdenciárias efetivamente realizadas/incorridas, se afastou em R\$ 0,97 bilhão do que havia sido projetado para o ano sob análise – apresentando tal distanciamento uma redução quando efetuado idêntico cotejo nos dois anos anteriores.

Outro fato relevante da análise comparativa das últimas projeções é a informação nelas contida quanto ao momento e ao tamanho do ápice do déficit atuarial. A avaliação atuarial mais recente, de dezembro/2022, projeta um ápice do déficit previdenciário anual compreendido entre R\$ 8,00 bilhões e R\$ 8,35 bilhões para o período de 2031 a 2050, conforme a seguir ilustrado:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Resumo da Últimas Projeções Atuariais do RPPS/FUNAFIN

Em R\$ bilhões

Momento da avaliação	Período futuro projetado	Ano do ápice do déficit projetado	Período mais crítico projetado	Déficit atuarial anual projetado no período mais crítico
dez./16	2017-2092	2040	2025 a 2046	4,43 a 4,87
dez./17	2018-2093	2042	2028 a 2048	5,01 a 5,55
dez./18	2019-2093	2043	2031 a 2050	5,44 a 6,05
dez./19	2020-2094	2045	2032 a 2053	6,14 a 7,13
dez./20	2021-2095	2047	2035 a 2058	5,60 a 6,06
dez./21	2022-2097	2047	2035 a 2055	6,51 a 7,16
dez./22	2023-2098	2045	2034 a 2050	8,00 a 8,77

Fonte: Avaliações Atuariais de Dez/2016 a Dez/2022. Dez/22 (doc. 240, p. 99-104).

As projeções do quadro anterior são todas a valor presente, sendo ainda desconsiderada a inflação, o que significa dizer que o atuário projetou, em dezembro/2022, que o peso anual dos aportes necessários ao sistema em 2045 (daqui a 22 anos, portanto), de R\$ 8,77 bilhões, será 89,01% superior ao que foi verificado em 2022 (R\$ 4,64 bilhões). Na avaliação anterior (de 2021), o ápice do déficit (projetado ali para 2047) estimava um peso de 92,47% superior ao resultado negativo daquele exercício.

Em 2022, por exemplo, os maiores distanciamentos entre resultados projetados e realizados foram identificados no FUNAFIN e no SPSM-PE. Para ilustrar, veja-se o comparativo entre o resultado previdenciário do FUNAFIN, FUNAPREV e das contas do SPSM-PE do exercício de 2022 frente ao que havia sido projetado para o exercício ao final de 2021:

Fundo	Projetado	Realizado	Diferença
FUNAFIN	(4,054 bilhões)	(2,849 bilhões)	1,205 bilhão
SPSM-PE	(1,486 bilhão)	(1,871 bilhão)	385 milhões
FUNAPREV	99,67 milhões	85,85 milhões	13,82 milhões

Fonte: e-Fisco/2022 Balanço Geral do Estado/2022 e Avaliação atuarial 2021.

Um dos fatores que mais interfere no aproveitamento efetivo das projeções, sobretudo no caso de Pernambuco para o FUNAFIN, reside na inutilização, pela atuária, de dados históricos que possam oferecer uma estimativa mais precisa em relação ao tempo de diferimento havido entre o momento de requisição de aposentadorias e o simples cumprimento de requisitos para tal.



Sabe-se que a Atuária adota o princípio do conservadorismo quando das avaliações atuariais. Nesse contexto, o contingente de servidores com aposentadoria iminente é considerado como se fosse efetivamente se aposentar já no ano seguinte ao da avaliação, o que não vem sendo ratificado de fato em sua integralidade. No caso concreto, as avaliações do FUNAFIN vêm contemplando a previsão de benefícios concedidos a servidores iminentes numa proporção maior que a que logo adiante é concretizada. Adicionalmente a isso, a geração de receitas de contribuições previdenciárias para o grupo de servidores iminentes culmina, de acordo com a mesma premissa, não sendo considerada. Tais fatos têm por efeito natural o de gerar distanciamentos significativos entre resultados projetados e realizados do FUNAFIN, sobretudo no curto prazo.

Veja-se, quanto a isso, que dos 17.901 servidores cujos requisitos de aposentadoria já haviam sido preenchidos (estimativa da avaliação atuarial de final de 2021), apenas 3.040 servidores culminaram requerendo e tendo a aposentadoria concedida no ano de 2022.

Ao final de 2022, esse quantitativo de servidores, ditos de “aposentadoria iminente” no estado foi elevado para 18.148 servidores (doc. 240, p. 28, 53 e 81) número esse que tende a não se concretizar mantido o benefício de abono de permanência em atividade nos critérios atualmente aplicados no estado.

Para o longo prazo, tem-se que, nas avaliações atuariais efetuadas para o FUNAFIN, o FUNAPREV e o SPSM-PE, foi adotada a premissa de **ausência de novos entrados**, ou seja, a não reposição de servidores, situação que encaminha tanto receitas, num primeiro momento, quanto despesas, num segundo momento, ao processo de redução e posterior extinção, sendo tal efeito mais drástico para receitas do que para despesas.

Sabe-se, na sistemática atual que essa premissa só tem como ser concretizada em relação ao maior dos grupos (o FUNAFIN), em razão de que os novos servidores empossados na atualidade são integrados ao grupamento do FUNAPREV (se civis) ou ao SPSM-PE (se militares). Portanto, as provisões a longo prazo efetuadas pelo estado apresentam comportamento dinâmico a esses dois grupos (FUNAPREV e SPSM-PE), dependentes do perfil de reposição (quantidade de Concursos Públicos ou de outras formas de provimento alternativas ou que potencialmente venham a ser usadas em substituição) a ser adotado pelo Estado ao longo dos 76 anos.

9.4. Avaliação do sistema de previdência estadual, em cenários de exclusão e de inclusão das contas do SPSM-PE

O Sistema Previdenciário estadual passou por duas significativas mudanças a partir do exercício financeiro 2020, como reflexo direto ou indireto de novos comandos deflagrados pela EC Federal nº 103/2019. Em 01/04/2020, houve a implantação do FUNAPREV, dando início ao processo de segregação de massas previdenciárias no estado, embora tal providência, sinalizada na legislação estadual



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

desde a LC Estadual nº 28/2000, já poderia ter sido efetivada antes da referida Emenda. Mais recentemente, a partir da LC Estadual nº 460/2021, os militares estaduais (integrantes da Polícia Militar estadual e do Corpo de Bombeiros Militar) deixaram de compor o FUNAFIN e passaram a constituir grupo específico cuja relação com o estado de Pernambuco deixou de ter nomenclatura previdenciária e passou a compor um Sistema de Proteção Social, conforme determinado em caráter nacional pela Lei Federal nº 13.954/2019, publicada logo após a EC Federal nº 103/2019.

Tais mudanças sucederam um longo período de duas décadas (entre a EC Federal nº 20/1998 e a EC Federal nº 103/2019) nos quais, no estado de Pernambuco, apenas medidas preparatórias foram tomadas em relação ao equacionamento da dívida atuarial do estado. No período mencionado, as medidas aplicadas na área previdenciária se resumiram, na essência, a três eventos de elevação de alíquotas previdenciárias patronais (de 11% para 13,5%, de 13,5% para 20% e de 20% para 27%) e uma de servidor (de 11% para 13,5%). Já após a EC Federal nº 103/2019, houve nova elevação de alíquotas, tanto de servidor, quanto patronal como adiante sintetizado:

Período	Contexto nacional	Alíquota Servidor	Alíquota patronal	Total
Antes de maio/2000	EC nº 20/1998	11%	11%	22%
maio/2000 a abril/2005	EC nº 20/1998 e EC nº 41/2003	13,5%	13,5%	27%
maio/2005 a abril/2010		13,5%	20%	33,5%
maio/2010 a jul/2020		13,5%	27%	40,5%
A partir de ago/2020	EC nº 103/2019	14%	28%	42%

Fonte: Emendas Constitucionais Federais nº 20/1998, 41/2003 e 103/2019.

A efetividade apenas financeira, e não atuarial, das elevações de alíquotas no interstício entre as Emendas Constitucionais Federais nº 20/1998 e nº 103/2019 pode ser vista na persistência da tendência de elevação do percentual de representatividade do déficit anual ante a RCL do estado no período sobredito, nos intervalos entre mudanças de alíquotas, especialmente entre os anos de 2010 e 2020, como pode ser verificado a seguir:

Resultado Previdenciário Negativo / RCL do RPPS-PE 2004 a 2020 – Em R\$ milhões

DESCRIÇÃO	EXERCÍCIO								
	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Resultado Previdenciário Negativo	804	731	937	798	1.169	1.428	2.098	2.602	3.5060
RCL LRF (VI)	5.294	7.389	10.010	12.436	15.613	18.475	20.853	23.131	27.239
Result. Prev. Neg./RCL (VII=V/VI) (em %)	15,18%	9,89%	9,36%	6,42%	7,49%	7,73%	10,06%	11,25%	12,87%

Fonte: Demonstrativos das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS/PE divulgados nos Balanços Gerais do Estado dos exercícios especificados nas colunas.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes de Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

O quadro acima não contempla os dados de 2021 e 2022 porque, a partir de 2021, o resultado previdenciário deixa de abrigar o resultado das contas associadas às pensões e inativos militares, prejudicando a comparabilidade com anos até 2020.

Vê-se, de toda forma, que as elevações de alíquotas perpetradas em abril/2005 e abril/2010 tiveram efeito apenas momentâneo de refreamento do prejuízo previdenciário anual, vez que foram desacompanhadas de medidas estruturadoras, as quais passariam pela segregação de massas previdenciárias.

Assim, excluídas as hipóteses atípicas de impedimento de reposição salarial, como nos anos de 2020 e 2021, por força da LC Federal nº 173/2020, medidas pontuais de elevações de alíquotas (apenas patronais, como verificado antes do período indicado no quadro acima, em maio/2005 e maio/2010) culminam cumprindo efeito **apenas temporário, com esgotamento subsequente**.

É certo que se as medidas de segregação de massas previdenciárias e de regime de capitalização¹⁵ para novos servidores houvessem sido implantadas quando da elevação de alíquotas em maio/2005 ou em maio/2010, os resultados previdenciários teriam sofrido, adicionalmente, perdas resultantes de quedas de arrecadação em alguns pontos percentuais com os servidores ingressos no fundo submetido a regime de capitalização (FUNAPREV), mas, em compensação, o processo de saneamento do déficit atuarial já teria sido deflagrado, dando uma perspectiva de equacionamento da dívida a partir de determinado momento futuro.

Para o ano de 2022 sob análise, que tem comparabilidade possível com 2021, o percentual obtido do quociente entre Resultado Previdenciário Negativo e a RCL apresentou elevação efetiva, conforme quadro abaixo:

Em R\$		
DESCRIÇÃO	2021	2022
Resultado Previdenciário Negativo	2.145.531.068,18	2.763.159.584,67
RCL LRF (VI)	31.342.387.716,05	36.722.105.248,87
Res. Prev. Neg./RCL (VII=V/VI) (em %)	6,85%	7,52%

Fonte: Balanço Geral do Estado.

Obs: Não inclui resultado das contas do segmento militar

Como visto no item 9.2, os percentuais acima são ajustados para 12,01% (2021) e 13,86% quando adicionados os resultados negativos das contas associadas a pensões e a inativos militares, o que demonstra que houve uma piora significativa dos percentuais de comprometimento da RCL entre 2021 e 2022, o que, em parte, pode ser justificado pela reposição salarial aplicada em 2022, em todos os Poderes, após dois exercícios de impedimento proporcionado pela LC Federal nº 173/2020.

Em razão disso, e das recentes modificações, após as avaliações de ordem financeira e atuarial efetuadas nos itens 9.2 e 9.3 anteriores, retrataremos as perspectivas

¹⁵ Regime de capitalização com manutenção de encargos patronais.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

e ameaças advindas dos fatos reportados e ao final ofereceremos uma conclusão sobre as perspectivas atuais do sistema previdenciário estadual, incluídas as contas do SPSM-PE.

Reflexos das alterações promovidas pela LC Estadual nº 423/2019

Como visto anteriormente, o estado de Pernambuco deflagrou a operacionalização do FUNAPREV a partir de 01/04/2020, sendo a este fundo previdenciário inscritos todos os servidores efetivos empossados a partir da referida data.

Com o início da operacionalização do FUNAPREV, que tem pretensão de no futuro ser o único fundo previdenciário civil do estado (quando do exaurimento do FUNAFIN), esperava-se que seus filiados contribuíssem, como limite máximo, até o teto de salário de contribuição do RGPS, como delineado pelo art. 70, II, da LC Estadual nº 28/2000, com redação conferida pela LC Estadual nº 257/2013. No entanto, a LC Estadual nº 423/2019 modificou essa perspectiva, fazendo com que os novos ingressos no FUNAPREV contribuíssem sobre base de cálculo ampla (a totalidade da remuneração), postergando a regra agora apenas para os que serão inscritos no FUNAPREV após a implantação de regime da previdência complementar. Para o primeiro destes grupos, haverá ainda expectativa de aposentação futura com renda mensal inicial superior ao teto do RGPS, vez que sua aposentadoria deverá ter cálculo determinado por média dos salários de contribuição históricas. Somente então para o segundo grupo, ainda inexistente no estado, é que haverá perspectiva de renda mensal inferior ao teto do RGPS.

Tem-se, portanto, que a LC Estadual nº 423/2019, ao deflagrar a segregação de massas no âmbito do sistema previdenciário estadual, modificou o tratamento delineado desde a criação da autarquia FUNAPE, para os servidores ingressantes ao FUNAPREV, manteve em retardamento o início do processo de contenção do déficit atuarial do estado (saneamento atuarial), mantendo aceso o alerta de que a majoração de alíquotas previdenciária por ela autorizado culmine promovendo, novamente, efeitos apenas paliativos nessa missão.

Além disso, o estado não implantou ainda um novo regramento de requisitos para a concessão de aposentadoria, que lhe é permitido desde a EC Federal nº 103/2019.

Deve-se reiterar, à semelhança do efetuado em relatórios de contas de governador anteriores, que **quanto mais se aguarda para a aplicação deste novo regramento, mais se dificulta o cenário atuarial previsto para o ponto mais crítico do período de transição entre FUNAFIN e FUNAPREV**, com propensão crescente de alíquotas extraordinárias para esse ápice, atualmente previsto para 2042 a 2048.



Reflexos das alterações promovidas pela LC Estadual nº 460/2021 (SPSM-PE)

Para o setor militar, as maiores modificações ante a sistemática anterior residem no aumento da base de contribuição, com uma redução temporária da alíquotas previdenciárias sobre essa base, e na supressão de contribuições patronais, fato que fez o resultado aritmético entre receitas e despesas do setor militar aumentar (piorar) a partir de 2021 quando cotejado com os dados de mesma nomenclatura vigentes até 2020.

Esse aumento de base de contribuição é verificado na inserção de rubricas de vantagens antes não inseridas na base de cálculo, bem como, para militares reformados (aposentados) e pensionistas, o fato de que estes passaram a contribuir sobre base de cálculo integral (não apenas sobre a parcela que excede ao RGPS). Em outro sentido, houve redução de alíquotas incidentes sobre essa base de cálculo. Mesmo assim, sopesados esses dois efeitos, o estado de Pernambuco ainda obteve um volume de arrecadação de contribuições previdenciárias superior quando cotejado o primeiro exercício da nova sistemática (R\$ 353,3 milhões, em 2021) frente à última do modelo anterior (R\$ 286,6 milhões, em 2020).

Já a ausência de assunção de contribuições patronais (seguindo o alinhamento nacional definido pela Lei Federal nº 13.954/2019) fez com que o resultado (déficit) do exercício no segmento militar fosse espelhado em nova ordem de grandeza a partir de 2021 (R\$ 1,59 bilhão em 2021 ante R\$ 1,19 bilhão em 2020). Isso porque as contribuições patronais arcadas pelo estado para o sistema, que até 2020 eram reconhecidas como receita na conta, sob o código 72180 deixaram de ser arrecadadas a partir de 2021, tendo sido de R\$ 395,4 milhões (total arrecadado em 2020) o último registro histórico no estado de tal receita.

O principal efeito da LC Estadual nº 460/2021, seguindo a normatização nacional, foi, então, o de promover critério de cálculo de resultado anual ao SPSM-PE diferente daquele aplicado aos fundos previdenciários FUNAFIN e FUNAPREV, para os quais são aplicadas contribuições patronais regularmente processadas pelo empregador. Apesar disso, não se deve desconhecer a existência do compromisso (passivo) nas contas anuais do estado.

No que tange à contabilização de déficits atuariais, viu-se que as parcelas que correspondem a compromissos com o segmento militar (SPSM-PE) passaram a ser apresentadas de forma segregada das correspondentes no segmento civil (FUNAFIN e FUNAPREV) a partir da criação da UG 290201 em maio/2022, funcionando tal segregação como um segundo critério de distinção de compromissos, visto que o primeiro separa os benefícios concedidos (conta contábil 2.2.7.2.1.01.01) dos benefícios a conceder (conta contábil 2.2.7.2.1.02.01).



Efetividade das projeções atuariais

Com relação às projeções atuariais que vêm sendo oferecidas, deve-se ter em mente que as projeções utilizam premissas que não necessariamente serão confirmadas, posto que elas partem da premissa de que todos os requerimentos de aposentadoria possíveis iriam ocorrer no período, o que de pronto funciona como vetor de superdimensionamento de despesas do FUNAFIN, bem como de subdimensionamento das receitas de contribuições, à exceção das relativas a receitas de compensação previdenciária. Contudo, a prática vem demonstrando que existe um tempo de diferimento havido entre o cumprimento de requisitos e a efetiva concessão de aposentadoria aos servidores civis.

Na avaliação atuarial efetivado com data-base de dez/2022 esse prazo de diferimento foi de dois anos para o FUNAFIN e para o FUNAPREV (Doc.28, p.11 e 66), não tendo sido aplicado tempo de diferimento para o SPSM-PE. Na prática, todavia, nem mesmo após esse prazo de dois anos tem espelhado a efetivação de aposentações dos servidores civis que já preenchem os requisitos, muito em razão do abono de permanência em atividade garantido pela Constituição. Ou seja, há na prática um distanciamento entre projeção e realização decorrente de premissa que, embora deva, por conservadorismo, ser empregada, culmina por escapar da realidade prática.

Por tal razão (do conservadorismo aplicado às projeções da área), e pela ausência de requerimento de aposentadorias iminentes, as projeções culminam apresentando quadro mais pessimista do que terminou sendo revelado logo em seguida.

Vê-se que em 2022 manteve-se considerável distanciamento entre o cenário de projeções do resultado previdenciário anual de curto prazo ante o que posteriormente culminou efetivado. Para o FUNAFIN, como verificado já há vários exercícios, a projeção de 2022 efetivada no ano anterior foi mais pessimista do que a realidade demonstrou logo em seguida, vez que o resultado negativo projetado foi de R\$ 4,064 bilhões, enquanto que o sofrido pelo fundo de repartição alcançou R\$ 2,85 bilhões. Esse cenário do FUNAFIN foi mantido mesmo após o desmembramento das contas associadas a militares (SPSM-PE).

Também para o FUNAPREV o cenário projetado para 2022 ao final de 2021 foi menos otimista do que o que culminou efetivado, já que para este foi previsto um resultado positivo de R\$ 48,66 milhões, mas o que foi concretizado, de fato, alcançou R\$ 85,85 milhões. Para este, sobreleva ressaltar o considerável número de 3.515 servidores civis estaduais que tomaram posse em 2022, adentrando todos os não militares ao FUNAPREV.

Desde 2021, com o desmembramento das contas associadas a militares (SPSM-PE), o estado passou a receber também projeções específicas para o grupamento militar. Para o ano de 2022 sob análise, o distanciamento entre projetado e realizado do SPSM-PE foi em sentido inverso ao do FUNAFIN e FUNAPREV, tendo ocorrido, para aquele (SPSM-PE), um resultado de R\$ 1,87 bilhão negativo, pior do que o R\$ 1,60 bilhão que havia sido projetado ao final do ano anterior.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

No consolidado, vê-se que a projeção de resultado negativo de R\$ 5,6 bilhões para 2022, oferecida ao término de 2021, culminou distante daquela realizada no exercício em cerca de R\$ 1 bilhão (o resultado dos três fundos somados alcançou R\$ 4,63 bilhões negativos).

Para o exercício de 2023 em curso, igualmente, não há expectativa de que o total de perda projetada para o FUNAFIN e o superávit para o FUNAPREV sejam confirmados. A manutenção dos cenários indica que o FUNAFIN terá resultado não tão ruim quanto os R\$ 5,20 bilhões negativos previstos, enquanto que o FUNAPREV deverá ter resultado melhor do que os R\$ 95,64 milhões positivos a ele previstos no exercício. Noutro sentido, espera-se que o resultado do SPSM-PE deverá posicionar-se próximo aos R\$ 2,27 bilhões projetados para 2023.

Outro dado que tende a se aproximar da realidade diz respeito às receitas de compensação previdenciária (parte componente das receitas previdenciárias ilustradas nos quadros dos itens 9.3.3 anteriores). Para o ano de 2022, o valor projetado pela empresa de atuária contratada pelo estado foi de cerca de R\$ 71 milhões.

Vistos todos esses dados conjuntamente, pode-se afirmar que a projeção futura ainda é sujeita a uma melhor acomodação após os primeiros exercícios de convivência do plano submetido ao regime de capitalização FUNAPREV com o em início de exaurimento FUNAFIN (sem previsão de novos entrados).

De toda forma, deve-se pontuar que o tamanho do ápice do déficit atuarial, estimado, ao final de 2022, para o ano de 2045, na ordem de grandeza de R\$ 8,77 bilhões, contempla um “peso” de déficit futuro 89,41% superior ao que é absorvido atualmente pelo estado de Pernambuco. Embora esse peso ainda não nos transpareça integralmente depurado, mesmo após as medidas perpetradas ou decorrentes da EC Federal nº 103/2019, a piora acentuada no resultado previdenciário do exercício de 2022 sob análise em conjunto com tais projeções atuariais recomendam que o Estado não postergue indefinidamente o novo regramento de idades mínimas para a concessão de aposentadorias programadas em sua legislação.



10 Terceiro Setor

10.1 Considerações iniciais

O Estado conta com a colaboração de entidades privadas na prestação de atividades públicas não exclusivas. Nesse caso, o Estado repassa os recursos para a entidade privada, que executa a despesa, pois nem todo recurso público é aplicado diretamente pela administração pública.

As atividades públicas não exclusivas são aquelas desempenhadas pelos órgãos e entidades públicas, que por força de previsão constitucional já vinham sendo exercidas também pela iniciativa privada, tais como: saúde, educação, assistência social, cultura, meio ambiente, direitos humanos, desenvolvimento de tecnologias alternativas, dentre outras relacionadas no art. 2º, inciso I, da Lei Estadual nº 11.743/2000, alterada pela Lei Estadual nº 12.973/2005.

As entidades privadas que prestam serviços definidos como atividade pública não exclusiva poderão habilitar-se ao credenciamento no Sistema Integrado de Prestação de Serviços Públicos não exclusivos, conforme dispõe o art. 13 da Lei Estadual nº 11.743/2000. No caso de prestação de serviço de saúde, a escolha da entidade se dará por meio de uma seleção pública, conforme dispõe o art. 7º da Lei Estadual nº 15.210/2013.

A execução de atividades públicas não exclusivas por Organizações Sociais (OS) ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) dar-se-á por meio de *contrato de gestão* ou *termo de parceria*, respectivamente, a ser firmado entre o Poder Público e a entidade privada assim qualificada.

Em relação aos contratos de gestão das *Organizações Sociais de Saúde* (OSS), a Lei Estadual nº 15.210/2013 e suas alterações, que dispõe sobre as OSS no Estado de Pernambuco, estabelece as respectivas cláusulas essenciais no seu artigo 10.

No tocante aos contratos de gestão das *Organizações Sociais das demais áreas* (exceto saúde), a Lei Estadual nº 11.743/2000, alterada pela Lei Estadual nº 12.973/2005, estabelece as respectivas cláusulas essenciais no § 3º do seu artigo 14.

Quanto à *Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)*, o *termo de parceria* é o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades assim qualificadas, que se destina à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades não exclusivas. O Termo deverá conter as cláusulas essenciais previstas no parágrafo único do artigo 18 da Lei Estadual nº 11.743/2000.

É importante destacar que, com o advento da Lei Federal nº 13.019/2014, passou-se a empregar o termo *Organização da Sociedade Civil (OSC)* para designar as entidades sem fins lucrativos conhecidas como Organizações Não-Governamentais (ONGs). Além disso, a Lei Federal nº 13.019/2014 – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil –, definiu novas formas de parceria do Poder Público



com essas entidades privadas sem fins lucrativos, por meio da assinatura de termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação, que não se confundem com os contratos de gestão firmados pelo Estado com Organizações Sociais (OS) nem com os termos de parceria assinados com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que possuem regramentos próprios, conforme já exposto, e que constituem efetivamente o foco da análise empreendida neste capítulo, tendo em vista a expressividade dos valores envolvidos nessas relações, assim como a maior rigidez dos respectivos regimes jurídicos.

10.2 Qualificação das entidades privadas sem fins econômicos

10.2.1 Como Organização Social (OS)

As pessoas jurídicas de direito privado, sem fins econômicos, cujas atividades sejam dirigidas à promoção ou execução das atividades públicas não-exclusivas, poderão obter a titulação como Organização Social (exceto da área de saúde), desde que comprovem o registro de seu ato constitutivo e atendam os requisitos previstos no art. 5º da Lei Estadual nº 11.743/2000.

A qualificação da entidade será dada mediante decreto, à vista de requerimento da interessada, cabendo ao Núcleo de Gestão decidir pelo deferimento ou não do pedido (art. 8º, parágrafo único).

As entidades qualificadas como Organização Social deverão buscar *a renovação da titulação a cada 2 (dois) anos*, até o dia 30 de abril, apresentando os documentos exigidos nos incisos do art. 27-A, da Lei Estadual nº 11.743/2000, alterada pela Lei Estadual nº 12.973/2005.

10.2.2 Como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)

Em relação à obtenção da titulação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), a entidade privada, após cumprir os requisitos da Lei Estadual nº 11.743/2000 (art. 9º e 10º), deverá formular *requerimento* escrito ao Secretário de Administração do Estado de Pernambuco, acompanhado das cópias dos documentos relacionados no artigo 11 da já citada Lei Estadual, para que o Núcleo de Gestão decida sobre o deferimento do pedido (art. 12).

No caso de deferimento do requerimento, o Secretário de Administração do Estado encaminhará expediente ao Governador para edição de decreto de qualificação da requerente como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP (§ 1º do art. 12 da Lei Estadual nº 11.743/2000).

As entidades privadas qualificadas como OSCIP, assim como as OS, deverão buscar *a renovação da titulação a cada 2 (dois) anos*, até o dia 30 de abril, apresentando os documentos exigidos nos incisos do art. 27-A, da Lei Estadual nº 11.743/2000, alterada pela Lei Estadual nº 12.973/2005.



Destaca-se que não houve termos de parceria assinados pelo Estado de Pernambuco junto à OSCIP vigentes no exercício de 2022.

10.2.3 Como Organização Social de Saúde

No que tange à *qualificação de entidade privada como Organização Social de Saúde* (OSS), regida exclusivamente pela Lei Estadual nº 15.210/2013 e suas alterações, a entidade interessada em obter a titulação deverá apresentar requerimento ao Secretário de Saúde, instruído com os documentos exigidos nos incisos do art. 3º daquela Lei¹.

Atendidos os requisitos legais, o Núcleo de Gestão do Poder Executivo emitirá parecer opinando pelo deferimento ou não da qualificação (art. 3º, § 1º). Em caso de parecer favorável, a qualificação dar-se-á por decreto (art. 3º, § 2º).

Ademais, a entidade privada qualificada como *Organização Social de Saúde* deverá fazer a *renovação da titulação a cada 2 (dois) anos*, apresentando os documentos exigidos nos incisos do art. 4º da Lei Estadual nº 15.210/2013. Este prazo poderá ser renovado por sucessivos períodos, até o limite máximo de 10 (dez) anos, de acordo com o inciso X, do art. 10, da referida lei.

10.2.4 Situação da vigência da titulação das Organizações Sociais

Organizações Sociais de Saúde

Em 2022, a Secretaria de Saúde de Pernambuco, através da UG 530401 – Fundo Estadual de Saúde – FES, efetuou repasses financeiros para 10 (dez) Organizações Sociais de Saúde (OSS).

Apenas 01 (uma) entidade estava com sua titulação como Organização Social de Saúde em vigor durante todo o exercício, conforme o prazo de vigência estabelecido no decreto, sendo esta:

1. *Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de Ubaíra* (Decreto nº 50.326, de 26 de fevereiro de 2021, que qualifica a entidade como OSS a partir de 26 de fevereiro de 2021);

Das 09 (nove) OSS restantes, 08 (oito) tiveram sua titulação renovada com efeitos retroativos, e 01 (uma), o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento da Administração Hospitalar – IBDAH, tinha prazo de vigência da sua titulação até o mês de setembro/2022. Entretanto, esta entidade recebeu repasses financeiros, em 2022, referentes às competências dos meses de outubro e novembro de 2022.

¹ Lei Estadual nº 15.210/2013, Art. 3º *Omissis*. I - estatuto devidamente registrado em cartório; II - ata de eleição ou nomeação dos integrantes dos órgãos deliberativo e executivo; III - comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas; IV - documentação comprobatória de regularidade perante a Fazenda Pública, a Seguridade Social, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e a Justiça do Trabalho; e V - comprovante de qualificação técnica e experiência anterior na execução de projetos e programas relacionados à área de saúde.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

A seguir, serão demonstradas as entidades e os respectivos decretos de renovação de sua titulação como OSS.

1. *Instituto Social das Medianeiras da Paz – ISMEP* (Decreto nº 52.208, de 25 de janeiro de 2022, com efeitos retroativos a 01 de novembro de 2021);
2. *Instituto Brasileiro de Desenvolvimento da Administração Hospitalar – IBDAH* (Decreto nº 50.290, de 18 de fevereiro de 2021, com efeitos retroativos a 10 de setembro de 2020);
3. *Hospital Tricentenário* (Decreto nº 52.317, de 21 fevereiro de 2022, com efeitos retroativos a 04 de novembro de 2021);
4. *Sociedade Pernambucana de Combate ao Câncer* (Decreto nº 49.262, de 06 de agosto de 2020, com efeitos retroativos a 27 de março de 2020 e o Decreto nº 53.083, de 01 de julho de 2022, com efeitos retroativos a 27 de março de 2022);
5. *Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de Surubim* (Decreto nº 49.116, de 17 de junho de 2020, com efeitos retroativos a 27 de março de 2020 e o Decreto nº 53.110, de 04 de julho de 2022, com efeitos retroativos a 27 de março de 2022);
6. *Irmandade da Santa Casa de Misericórdia do Recife* (Decreto nº 49.912, de 10 de dezembro de 2020, com efeitos retroativos a 11 de março de 2020 e o Decreto nº 54.203, de 23 de dezembro de 2022, com efeitos retroativos a 11 de março de 2022);
7. *Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira – IMIP* (Decreto nº 52.209, de 25 de janeiro de 2022, com efeitos retroativos a 07 de outubro de 2021);
8. *Fundação Gestão Hospital Martiniano Fernandes – FGH* (Decreto nº 50.042, de 30 de dezembro de 2020, com efeitos retroativos a 28 de novembro de 2020 e o Decreto nº 54.235, de 26 de dezembro de 2022, com efeitos retroativos a 28 de novembro de 2022);
9. *Fundação Manoel da Silva Almeida* (Decreto nº 49.960, de 16 de dezembro de 2020, com efeitos retroativos a 13 de novembro de 2020 e o Decreto nº 54.202, de 23 de dezembro de 2022, com efeitos retroativos a 13 de novembro de 2022).

Entre os decretos de renovação das OSS emitidos em 2022, destaca-se o Decreto nº 54.203, de 23 de dezembro de 2022, com efeitos retroativos a 11 de março de 2022, referente à renovação da titulação da OSS Irmandade da Santa Casa de Misericórdia do Recife. Vê-se que a renovação da titulação ocorreu após 9 meses de expirado o prazo de vigência estabelecido no decreto anterior.

Deve-se frisar que é recorrente a renovação da titulação das OSS com efeito retroativo acarretando descumprido do artigo 4º, da Lei Estadual nº 15.210/2013, que estabelece a necessidade de renovação da titulação a cada dois anos.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Sobre a renovação da titulação das OSS, trazemos abaixo o que o Governo do Estado informou na defesa apresentada a esta Corte de Contas referente à Prestação de Contas do Governo de 2021.

[...] Informamos, a título de exemplo, que todas as OSS que possuem contratos de gestão vigentes, e cujos Decretos de qualificação expiravam no decorrer do ano corrente, apresentaram requerimento de renovação de titulação ainda enquanto vigentes os decretos de qualificação anteriores. Da mesma forma, ainda em momento anterior ao fim da vigência dos referidos decretos, os setores da SES/PE responsáveis pela análise dos pedidos tomaram as providências para análise e encaminhamento da documentação. Destacamos que a finalização dos processos de qualificação/renovação de qualificação em momento tempestivo depende da análise de diversas estruturas administrativas do Estado de Pernambuco [...].

Organizações Sociais das demais áreas

Em relação à renovação da titulação das Organizações Sociais das demais áreas, verificou-se que das 06 (seis) entidades que receberam repasses, em 2022, três tiveram sua titulação renovada com efeitos retroativos e três não precisaram renovar, pois sua titulação encontrava-se vigente.

A seguir, serão demonstradas as entidades e os respectivos decretos de renovação de sua titulação como Organização Social.

1. *CEASA* (Decreto nº 51.298, de 03 de setembro de 2021, com efeitos retroativos a 03 de maio de 2021);
2. *Casa do Estudante de PE – CEP* (Decreto nº 51.431, de 22 de setembro de 2021, com efeitos retroativos a 02 de janeiro de 2021);
3. *Núcleo Gestor do Porto Digital* (Decreto nº 50.758, de 26 de maio de 2021, com efeitos retroativos a 02 de maio de 2021);
4. *Associação Instituto de Tecnologia de Pernambuco – ITEP* (Decreto nº 52.579, de 13 de abril de 2022, com efeitos retroativos a 27 de março de 2022);
5. *Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social – IEDES* (Decreto nº 53.728, de 11 de outubro de 2022, com efeitos retroativos a 10 de junho de 2022);
6. *Núcleo Gestor da Cadeia Têxtil e de Confecções em Pernambuco* (Decreto nº 53.388, de 24 de agosto de 2022, com efeitos retroativos a 03 de agosto de 2022).

Sobre o atraso na renovação da titulação das Organizações Sociais das demais áreas, trazemos abaixo o que o Governo do Estado informou na defesa apresentada a esta Corte de Contas referente a Prestação de Contas do Governo de 2021.

[...] o atraso na renovação da qualificação decorre da demora das entidades encaminharem os requerimentos com a documentação necessária, sobretudo durante a pandemia, tendo em vista que nem todos os órgãos e entidades



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



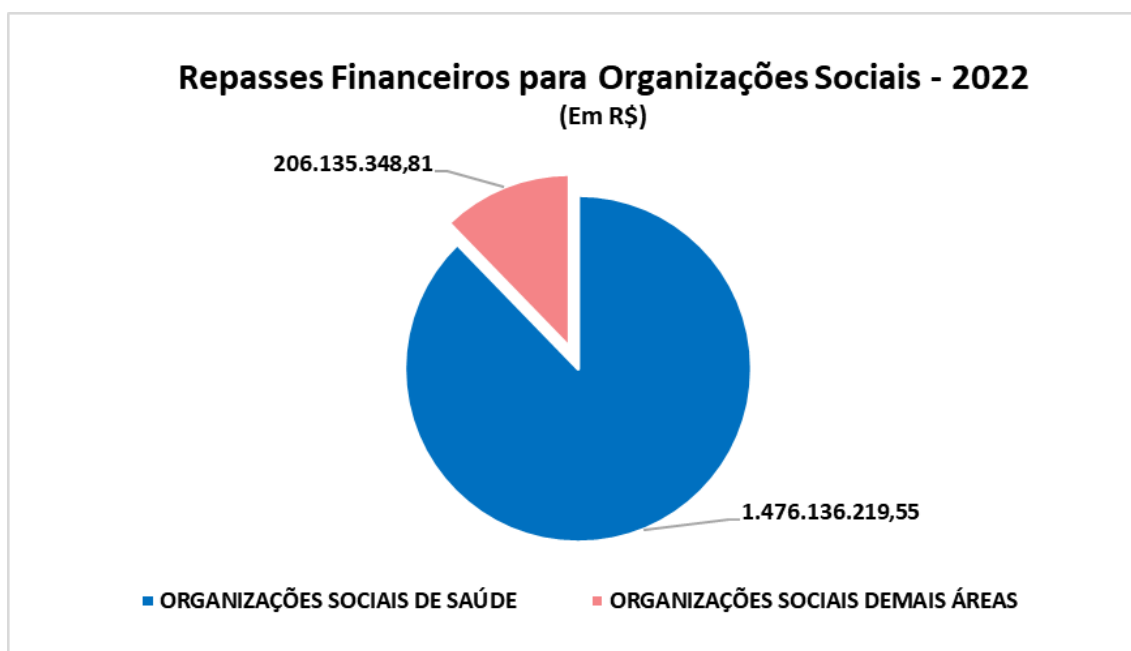
Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

públicas dispunham de sistema informatizado apto a disponibilizar as certidões e documentos necessários na forma digital [...].

10.3 Repasses financeiros para Organizações Sociais em 2022

Os repasses financeiros efetuados para Organizações Sociais pelos órgãos estaduais, por meio de contrato de gestão, em 2022, alcançaram R\$ 1.682.271.568,36. Quando comparado com o valor de R\$ 1.613.621.561,38 repassado em 2021, verifica-se um aumento de R\$ 68.650.006,98.

A maior parte dos recursos foi repassada para as dez (10) Organizações Sociais da área de saúde (R\$ 1.476.136.219,55²). O restante foi repassado para as seis (06) Organizações Sociais das demais áreas (R\$ 206.135.348,81), conforme demonstrado no gráfico a seguir.



Fonte: e-Fisco/2022

Notas: Considerou-se repasse financeiro, a despesa paga no exercício de 2022, incluídas as Despesas de Exercícios Anteriores - DEA e Restos a Pagar pagos no exercício.

² Este valor diz respeito unicamente a repasses efetuados para Organizações Sociais da área de saúde (OSSs) em função da assinatura de contratos de gestão por essas entidades junto à administração estadual, divergindo do montante de R\$ 2.456.586.006,48 divulgado no Portal da Transparência de Pernambuco – consulta “Repasse às Organizações Sociais de Saúde (OSS) e às Unidades de Saúde” com filtro pelo ano de 2022 – pelo fato de que na quantia divulgada no Portal estão contempladas, além dos repasses efetuados pelo Estado para OSSs em decorrência de contratos de gestão, transferências relativas a convênios, prestação de serviços complementares de saúde, emendas parlamentares, termos de fomento, entre outros repasses não provenientes de contratos de gestão.



Repasse Financeiros para Organizações Sociais de Saúde

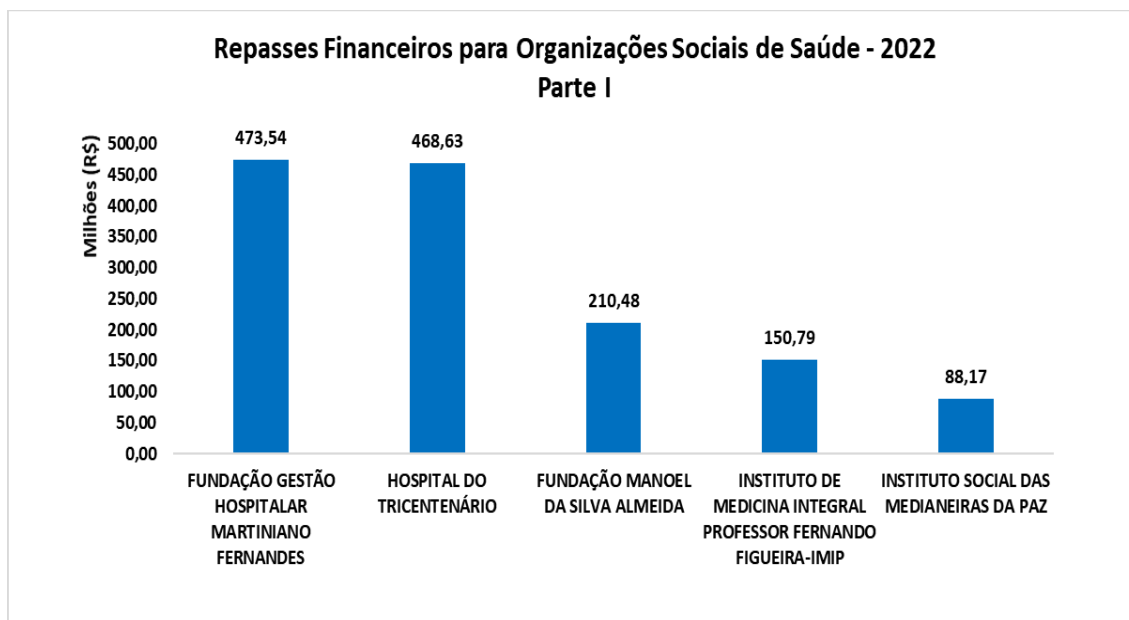
De acordo com as cláusulas dos contratos de gestão das Organizações Sociais contratadas para operacionalizar e executar ações e serviços públicos de saúde nos hospitais públicos, Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e Unidades Pernambucanas de Atenção Especializada (UPAEs), os repasses financeiros compõem-se de duas partes: a parte fixa, correspondente ao percentual de 70% do valor do repasse e a parte variável, composta por duas parcelas – 20% calculada com base na produção (a partir de indicadores de produtividade) e 10% calculada com base nos indicadores de qualidade.

Em 2022, por meio do Fundo Estadual de Saúde (UG 530401), 10 (dez) entidades receberam repasses financeiros, totalizando R\$ 1.476.136.219,55.

As seguintes fontes de recursos financiaram os repasses para as Organizações Sociais de Saúde: *Recursos Ordinários (0101)*; *Recursos do SUS (0144)*; *Recursos do Fundo Estadual de combate e erradicação da Pobreza – FECEP (0116)*.

O maior volume de repasses, 75,76%, foi proveniente da fonte 0101 (*Recursos Ordinários*), seguido da fonte 0144 (*SUS*), que representou 24,22% do total repassado.

Os gráficos a seguir evidenciam os valores repassados para cada Organização Social de Saúde, através de contrato de gestão, no exercício de 2022.

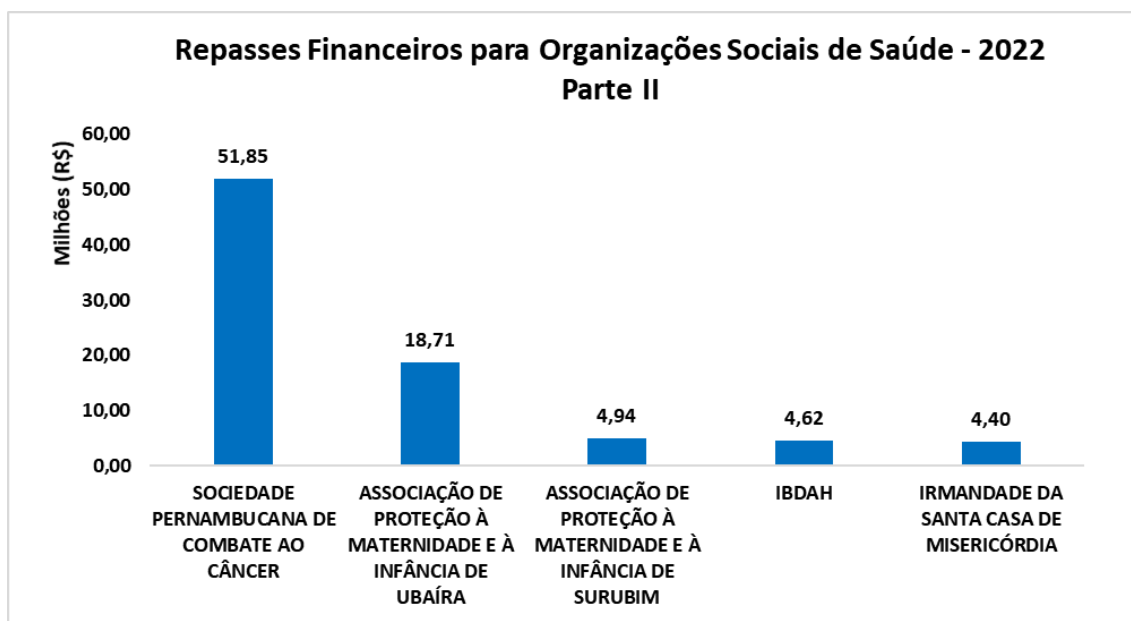




ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa



Fonte: e-Fisco/2022

Nota: Considerou-se como repasse a despesa paga no exercício de 2022, incluídas as Despesas de Exercícios Anteriores – DEA.

Observando os gráficos acima, verifica-se que a Fundação Gestão Hospitalar Martiniano Fernandes recebeu o maior volume de repasses, R\$ 473,54 milhões, em 2022. Em seguida vem a OSS Hospital do Tricentenário, que recebeu repasses no valor de R\$ 468,63 milhões.

Os repasses efetuados para a Fundação Gestão Hospitalar Martiniano Fernandes, R\$ 473,54 milhões, juntamente com os repasses efetuados para o Instituto de Medicina Integral Prof. Fernando Figueira – IMIP, R\$ 150,79 milhões, alcançaram o montante de R\$ 624,33 milhões, correspondente a 42,29% do valor total repassado às OSS, em 2022.

Registra-se que a Fundação Gestão Hospitalar Martiniano Fernandes é uma entidade ligada ao IMIP e, juntamente com esta, são responsáveis pelo gestão de 8 (oito) hospitais públicos, 8 (oito) Unidades de Pronto Atendimento – UPA, e 5 (cinco) Unidades Pernambucanas de Atendimento Especializado – UP AE.

A tabela a seguir demonstra os valores repassados para cada Organização Social de Saúde, bem como as unidades de saúde administradas por estas entidades.

ORGANIZAÇÃO SOCIAL DA ÁREA DE SAÚDE	HOSPITAL	VALOR em R\$
Fundação Manoel da Silva Almeida	Hospital Ermírio Coutinho	28.749.613,81
	Hospital Regional de Palmares Dr. Silvio Magalhães	69.217.927,84
Fundação Gestão Hospitalar Martiniano Fernandes	Hospital Dom Malan	40.644.376,47
	Hospital Metropolitano Norte Miguel Arraes	118.618.142,89



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

	Hospital Metropolitano Sul Dom Helder Câmara	114.527.033,93
	Hospital Nossa Senhora das Graças (ALFA)	57.055.957,13
	Hospital Metropolitano Oeste Pelópidas Silveira	43.275.382,65
	Hospital e Maternidade Nossa Senhora do Ó Recife	24.923.943,10
Hospital do Tricentenário	Hospital João Murilo de Oliveira	52.230.302,42
	Hospital Mestre Vitalino	190.834.066,67
	Hospital Regional Ruy de Barros Correia	47.794.276,68
	Hospital Brites de Albuquerque	55.238.260,47
	Hospital Regional Emília Câmara	35.727.072,73
	Hospital do Sertão Governador Eduardo Campos	31.710.528,68
Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira - IMIP	Hospital Metropolitano Oeste Pelópidas Silveira	61.930.502,92
	Hospital Nossa Senhora das Graças (ALFA)	61.802.916,00
Instituto Social das Medianeiras da Paz	Hospital Fernando Bezerra	39.658.332,42
Sociedade Pernambucana de Combate ao Câncer	Hospital São Sebastião	13.800.869,87
	TOTAL HOSPITAIS	1.087.739.506,68
ORGANIZAÇÃO SOCIAL DA ÁREA DE SAÚDE	UPAS	VALOR em R\$
Fundação Manoel da Silva Almeida	UPA Caxangá	20.515.491,34
	UPA Nova Descoberta	19.928.761,06
	UPA Cabo	12.062.989,35
	UPA Caruaru	13.652.697,75
	UPA Paulista	16.916.704,94
	UPA Engenho Velho	14.344.526,52
	UPA Torrões	15.094.252,45
Fundação Gestão Hospitalar Martiniano Fernandes	UPA Cabo	5.099.805,51
	UPA Caruaru	4.571.476,42
	UPA Igarassu	2.696.530,70
	UPA Olinda	4.132.498,68
	UPA Paulista	5.560.955,06
	UPA São Lourenço da Mata	18.369.027,13
	UPA Barra de Jangada	3.068.311,40
	UPA Engenho Velho	5.227.498,74
Hospital do Tricentenário	UPA Ibura	19.883.016,32



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

	UPA Curado	20.883.643,37
Instituto Social das Medianeiras da Paz	UPA Barra de Jangada	13.161.950,05
	UPA Olinda	14.953.909,29
Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de Ubaíra	UPA Imbiribeira	18.709.259,37
Sociedade Pernambucana de Combate ao Câncer	UPA Igarassu	15.871.342,31
Irmandade da Santa Casa de Misericórdia do Recife	UPA Torrões	4.399.264,01
	TOTAL UPAS	269.103.911,77

ORGANIZAÇÃO SOCIAL DA ÁREA DE SAÚDE	UPAES	VALOR em R\$
Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de Surubim	UPAE Limoeiro	4.937.006,24
Fundação Gestão Hospitalar Martiniano Fernandes	UPAE Garanhuns	18.167.818,09
	UPAE Escada	1.220.794,32
	UPAE Carpina	1.304.567,94
	UPAE Salgueiro	5.073.963,93
Hospital do Tricentenário	UPAE Afogados da Ingazeira	5.037.750,90
	UPAE Serra Talhada	9.293.745,78
Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira - IMIP	UPAE Petrolina	27.056.686,73
Sociedade Pernambucana de Combate ao Câncer	UPAE Arcoverde	4.949.999,99
	UPAE Belo Jardim	4.949.999,99
	UPAE Caruaru	11.031.797,69
	UPAE Palmares	1.250.782,23
Instituto Social das Medianeiras da Paz	UPAE Ouricuri	2.597.429,99
	UPAE Goiana	17.798.885,84
IBDAH - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento da Administração Hospitalar	UPAE Grande Recife	4.621.571,44
	TOTAL UPAES	119.292.801,10

Fonte: e-Fisco /2022

Nota: Considerou-se como repasse financeiro a despesa paga no exercício de 2022, incluídas as Despesas de Exercícios Anteriores – DEA.

Vê-se que do valor de R\$ 1,476 bilhão repassado às Organizações Sociais de Saúde, 73,69% foram destinados para 16 hospitais públicos (R\$ 1,087 bilhão), 18,23% para 14 UPAs (R\$ 269,10 milhões) e 8,08% para 15 UPAES (R\$ 119,29 milhões).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Registra-se que, em 2022, houve um acréscimo de três UPAsEs quando comparado com o ano anterior, sendo estas: *Escada, Carpina e Palmares*. O quantitativo de hospitais e UPAs permaneceu o mesmo do ano de 2021.

Quanto ao quantitativo de hospitais, registra-se apenas que houve o encerramento das atividades do Hospital de Campanha Aurora, em setembro/2021, e o início das atividades do Hospital e Maternidade Nossa Senhora do Ó Recife – CESAC – em março/2022.

Dos 16 hospitais, 03 estavam atendendo exclusivamente pacientes com COVID-19, sendo estes: *Hospital Nossa Senhora das Graças*³ (*Alfa*), *Hospital Brites de Albuquerque* e o *Hospital do Sertão Governador Eduardo Campos*. A UPAE Goiana também era exclusiva para pacientes com COVID-19.

Repasse Financeiros para Organizações Sociais das demais áreas

Os repasses financeiros para as Organizações Sociais das demais áreas (exceto de saúde) foram realizados pelas seguintes Unidades Gestoras:

- Secretaria de Educação;
- Secretaria Executiva de Ressocialização;
- Secretaria de Desenvolvimento Social Criança e Juventude;
- Fundo Estadual de Assistência Social;
- Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação;
- Secretaria de Desenvolvimento Agrário, Agricultura, Pecuária e Pesca;
- Secretaria de Desenvolvimento Econômico.

Em 2022, esses repasses atingiram o montante de R\$ 206,14 milhões e foram efetuados para 06 (seis) entidades que estavam qualificadas como Organização Social. Quando comparado com os valores repassados em 2021 (146,17 milhões), verificou-se um aumento de R\$ 59,97 milhões.

O gráfico a seguir evidencia o valor repassado para cada Organização Social das demais áreas (exceto de saúde) em 2022.

³ Atendimento exclusivo para pacientes com COVID-19 até o mês de junho/2022.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa



Fonte: e-Fisco/2022

Nota: Considerou-se como repasse a despesa paga no exercício de 2022, incluídas as Despesas de Exercícios Anteriores – DEA.

Vê-se no gráfico acima que o Centro de Abastecimento e Logística de Pernambuco – CEASA recebeu o maior volume de repasse financeiro dentre as Organizações Sociais das demais áreas, R\$ 182,47 milhões, o que corresponde a 88,52% do total repassado em 2022.

Conforme demonstrado na Relação dos Contratos de Gestão e Termos Aditivos enviada na Prestação de Contas do Governo 2022 (doc. 5, p. 1-3), o CEASA possuía mais de um contrato firmado com o Governo do Estado, com vigência em 2022.

O Contrato de Gestão nº 001/2016, da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos e da Secretaria Executiva de Ressocialização, teve como objeto o fornecimento, distribuição e abastecimento de gêneros alimentícios para as unidades prisionais do Estado de Pernambuco, dentre outras ações. Este contrato foi aditado até o 12º Termo Aditivo e, em 2022, foi sucedido pelo Contrato de Gestão nº 001/2022, com o mesmo objeto. A quantia paga ao CEASA, em 2022, relativamente aos dois contratos mencionados, foi de R\$ 98.786.150,04.

O Contrato de Gestão nº 001/2020, da Secretaria de Educação e Esportes, por sua vez, teve por objeto o fornecimento de alimentação para estudantes da rede pública estadual, tendo havido pagamento ao CEASA, em 2022, da quantia de R\$ 74.872.470,64 decorrente deste contrato.

Por fim, o Contrato de Gestão nº 001/2020, da Secretaria de Desenvolvimento Agrário, Agricultura, Pecuária e Pesca do Estado, teve por objeto o gerenciamento técnico, administrativo e operacional dos abatedouros regionais de Paudalho, Itambé, Escada, Ribeirão e Quipapá, bem como da Unidade Central dos Abatedouros, de forma a promover a segurança alimentar e nutricional. Verificaram-se



pagamentos ao CEASA referentes a este contrato, em 2022, no valor de R\$ 8.813.181,12.

10.3.1 Evolução dos repasses financeiros para Organizações Sociais

Organizações Sociais de Saúde

O gráfico a seguir evidencia a evolução dos repasses financeiros para Organizações Sociais de Saúde no período de 2019 a 2022.



Fonte: Relatórios de Análise da Prestação de Contas do Governo 2019 a 2021 e sistema e-Fisco/2022.

Observa-se que os repasses financeiros para Organizações Sociais de Saúde passaram de aproximadamente R\$ 980 milhões em 2019 para R\$ 1,48 bilhão em 2022.

Em 2019, 12 hospitais públicos, 14 UPAs e 11 UPAs estavam sob a gestão de Organizações Sociais. Por sua vez, em 2022, a quantidade de unidades públicas de saúde sob a gestão de Organizações Sociais foi ampliada para 16 hospitais públicos e 15 UPAs, permanecendo 14 UPAs.

Organizações Sociais das demais áreas

O gráfico a seguir evidencia a evolução dos repasses financeiros para Organizações Sociais das demais áreas no período de 2019 a 2022.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Fonte: Relatórios de Análise da Prestação de Contas do Governo 2019 a 2021 e sistema e-Fisco/2022.

Notas: Considerou-se como repasse a despesa paga no exercício de 2022, incluídas as Despesas de Exercícios Anteriores – DEA.

Observa-se no gráfico anterior que, no período analisado, houve uma diminuição, no ano de 2020, do montante repassado pelo Estado às Organizações Sociais das demais áreas. Esse decréscimo é atribuível ao cenário de pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) que persistiu na maior parte do ano de 2020 e que se estendeu, com menor gravidade, também por parte do ano de 2021. Devido à pandemia, as aulas presenciais da rede estadual de ensino foram suspensas em 2020, o que resultou no sobrestamento da contratação do CEASA para fins de fornecimento de gêneros alimentícios às unidades escolares. Isso justifica a maior parte da diminuição dos repasses verificada entre os exercícios de 2019 e 2020, conforme ilustrado no gráfico anterior.

Por outro lado, o que se verifica, a partir do ano de 2021, com a retomada gradual do ensino presencial, é uma tendência de retorno aos patamares usuais dos repasses às Organizações Sociais das demais áreas, observando-se um comportamento crescente das quantias transferidas, com repasses no valor de R\$ 146,17 milhões em 2021 e R\$ 206,14 milhões em 2022.

10.4 Atendimentos nas Unidades de Saúde exclusivas para tratamento da COVID-19 em 2022

Hospital Nossa Senhora das Graças – Antigo Hospital Alfa

Esta unidade de saúde está situada no município de Recife e esteve, no exercício de 2022, sob a gestão das OSSs Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira (IMIP) e Fundação Gestão Hospitalar Martiniano Fernandes – FGH (IMIP Hospitalar).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

O Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira (IMIP) celebrou o Contrato de Gestão nº 003/2020 com a Secretaria Estadual de Saúde de Pernambuco para gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde necessários ao enfrentamento da pandemia da COVID-19. Este contrato vigorou até 30/06/2022, conforme informações constantes no relatório anual de avaliação dos contratos de gestão enviado na Prestação de Contas da Secretaria Estadual de Saúde, ano 2022.

O relatório supramencionado também informa que dois novos contratos de gestão foram formalizados para a gestão do Hospital Nossa Senhora das Graças, sendo estes o Contrato de Gestão nº 016/2022 e o Contrato de Gestão nº 024/2022, ambos assinados pela Secretaria Estadual de Saúde com a Fundação Gestão Hospitalar Martiniano Fernandes – FGH (IMIP Hospitalar).

O Contrato de Gestão nº 016/2022 foi formalizado em 27 de junho de 2022, com vigência de 180 (cento e oitenta) dias, podendo ser rescindido a qualquer momento, mediante a assinatura do contrato de gestão definitivo decorrente do Processo de Seleção nº 005/2022. O instrumento contratual tinha como objeto “o gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde necessários em consequência dos impactos gerados na rede assistencial, necessários em consequência da situação de emergência de saúde pública que afeta todo o sistema de saúde do estado, devido a superlotação do Hospital da Restauração, maior emergência pública do Estado de Pernambuco”, dentre outros.

Por sua vez, o Contrato de Gestão nº 024/2022 foi celebrado em 31 de outubro de 2022, com vigência de 02 anos, contada a partir de 01/11/2022, podendo ser renovado por sucessivos períodos até o limite de 10 anos. A unidade conta com atendimento de média e alta complexidade para pacientes cirúrgicos e clínicos, das especialidades de cirurgia geral, cirurgia torácica, proctologia e urologia, assim como clínica médica e neurológica.

De acordo com as informações contidas no Relatório Anual de Avaliação⁴, o antigo Hospital Alfa possuía 300 leitos capacitados para procedimentos de média e alta complexidade, com atendimento exclusivo aos pacientes suspeitos ou diagnosticados com COVID-19, estando assim distribuídos: 160 leitos de enfermaria e 140 leitos de UTI.

O Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira (IMIP) recebeu do Governo do Estado, em 2022, a quantia de R\$ 61.802.916,00 referente ao Contrato de Gestão nº 003/2020, para gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde necessários ao enfrentamento da pandemia da COVID-19.

A seguir traremos os resultados alcançados para o indicador “Nº de Atendimentos UTI realizados”, por trimestre, em 2022, para o Contrato nº 003/2020.

⁴ Elaborado pela Comissão Mista de Avaliação dos Contratos de Gestão disponível no sistema e-TCE na Prestação de Contas de 2022 da SES (doc. 98, p. 165). O quantitativo de leitos informado já contempla os acréscimos ocorridos em razão da assinatura de Termos Aditivos.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Antigo Hospital Alfa
Unidade de Referência COVID-19

Período	Nº de atendimentos UTI realizados
1º Trimestre	783
2º Trimestre	202

Fonte: Relatório Anual de Avaliação dos Contratos de Gestão nº 003/2020.

Registra-se que consta no Relatório Anual de Avaliação deste contrato de gestão, assim como nos demais que serão comentados a seguir, “que os relatórios a serem enviados mensalmente à Secretaria de Saúde conterão os indicadores que serão utilizados apenas para fins de monitoramento e execução dos serviços assistenciais, não possuindo metas valoradas, apenas requisitos de acompanhamento, em conformidade com o disposto na Lei Complementar Estadual nº 425, de 25 de março de 2020”.

Maternidade Brites de Albuquerque

A Maternidade Brites de Albuquerque está situada no município de Olinda. A gestão ficou a cargo do Hospital do Tricentenário, que celebrou o Contrato de Gestão nº 004/2020. O referido contrato esteve vigente em 2022, tendo sido prorrogado emergencialmente o 4º Termo Aditivo, até o término da situação emergencial provocada pela pandemia da COVID-19. Esta unidade de saúde era referência para o enfrentamento da COVID-19, tendo sido estruturada com perfil de hospital de médio porte.

De acordo com as informações contidas no relatório anual de avaliação dos contratos de gestão de 2022, esta unidade de saúde possuía, no mês de abril/2022, 60 leitos clínicos adulto, 40 leitos UTI adulto, 20 leitos UTI pediátrica e 20 leitos enfermagem pediátrica.

A seguir traremos os resultados alcançados para o indicador “Nº de Atendimentos UTI realizados”, por trimestre, em 2022.

Maternidade Brites de Albuquerque

Período	Nº de atendimentos UTI realizados
1º Trimestre	324
2º Trimestre	502
3º Trimestre	628
4º Trimestre	478

Fonte: Relatório Anual de Avaliação do Contrato de Gestão nº 004/2020 (Hospital do Tricentenário).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

O Estado repassou, em 2022, a quantia de R\$ 55.238.260,47 para a OSS Hospital do Tricentenário pelos serviços de gerenciamento e operacionalização desta unidade de saúde.

Hospital do Sertão Eduardo Campos

Esta unidade de saúde está situada no município de Serra Talhada. A gestão deste hospital também ficou a cargo da OSS Hospital do Tricentenário, que celebrou o Contrato de Gestão nº 006/2020, que esteve vigente até 30/11/2022. A partir de 01/12/2022, o Hospital do Sertão Eduardo Campos passou a executar suas atividades de acordo com o Contrato de Gestão nº 025/2022, assinado em 21/11/2022, com a mesma OSS Hospital do Tricentenário.

Esta unidade de saúde era exclusiva para atendimento SUS de média e alta complexidade de casos suspeitos e confirmados da COVID-19.

A seguir traremos os resultados alcançados para o indicador “Nº de Atendimentos UTI realizados”, por trimestre, em 2022, para o Contrato de Gestão nº 006/2020.

Hospital Eduardo Campos

Período	Nº de atendimentos UTI realizados
1º Trimestre	181
2º Trimestre	165
3º Trimestre	193
4º Trimestre (outubro e novembro)	100

Fonte: Relatório Anual de Avaliação do Contrato de Gestão nº 006/2020 (Hospital do Tricentenário).

O Estado repassou, em 2022, a quantia de R\$ 31.710.528,68 para a OSS Hospital do Tricentenário pelos serviços de gerenciamento e operacionalização desta unidade de saúde. Deste valor, a quantia de R\$ 6.943.722,39 diz respeito a 1ª parcela do Contrato de Gestão nº 25/2022.

UPAE Goiana

A UPAE Goiana está situada no município de Goiana-PE. A gestão desta unidade de saúde, em 2022, ficou a cargo da OSS Instituto Social Medianeiras da Paz, que celebrou o Contrato de Gestão nº 003/2021 em 01 de maio de 2021. Através do Termo de Apostilamento, assinado em 26 de maio de 2022, com efeito retroativo a 01 de abril de 2022, foi prorrogado emergencialmente a vigência deste contrato.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Esta unidade de saúde possui perfil hospitalar de pequeno porte disponibilizando 34 leitos⁵, sendo 10 leitos de Terapia Intensiva e 24 leitos de enfermaria adequados para realizarem procedimentos de média e alta complexidade em atendimento aos pacientes acometidos pelo coronavírus em regime de 24h/dia, conforme consta no relatório de avaliação do contrato de gestão.

A referida unidade de saúde ofereceria ainda, minimamente, os seguintes serviços complementares: laboratório de análises clínicas, radiologia convencional, fisioterapia respiratória, eletrocardiograma, ecocardiograma, ultrassonografia, hemodiálise, dentre outros.

A seguir traremos os resultados alcançados para o indicador “Nº de Atendimentos UTI realizados”, por trimestre, em 2022.

UPAE Goiana

Período	Nº de atendimentos UTI realizados
1º trimestre	69
2º trimestre	78
3º Trimestre	129
4º Trimestre	98

Fonte: Relatório Anual de Avaliação do Contrato de Gestão nº 003/2021 (Instituto Social Medianeiras da Paz).

O Estado repassou, em 2022, a quantia de R\$ 17.798.885,84 para a OSS, Instituto Social Medianeiras da Paz, pelos serviços de gerenciamento e operacionalização desta unidade de saúde.

10.5 Contabilização dos Repasses Financeiros para Organizações Sociais

As despesas correntes do exercício relativas às transferências para as Entidades Privadas sem fins econômicos nas áreas de Saúde, Assistência Social e Educação devem ser classificadas na natureza de despesa 3.3.50.43 – Subvenção Social –, enquanto os repasses para entidades ligadas a outras áreas devem ser classificados na natureza de despesa 3.3.50.41 – Contribuições –, conforme consta no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP 9ª Edição (Item 4.6.2.1).

Verificou-se que os repasses efetuados pelo Estado de Pernambuco em 2022 para as Organizações Sociais de Saúde foram classificados corretamente na natureza de despesa 3.3.50.43 – Subvenção Social – para as despesas correntes realizadas no exercício, e na natureza de despesa 3.3.50.92.13 – DEA – Organização Social – OS – Contrato de Gestão – para despesas de exercícios anteriores. Verificou-se ainda, quanto à classificação de despesas de capital do exercício referentes a repasses para essas

⁵ Este quantitativo de leitos não contempla os acréscimos e transformações ocorridos, em 2022, em razão de Termos Aditivos firmados.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

entidades, a utilização da natureza de despesa 4.4.50.42.13 (Despesa de Capital/Auxílios – Organização Social), também em consonância com o MCASP 9ª Edição.

Além disso, em relação à contabilização, no exercício de 2022, dos repasses efetuados para as Organizações Sociais das demais áreas, viu-se que a maior parte das despesas foi classificada na natureza de despesa 3.3.50.41.13 (Contribuições – Organização Social) quando deveriam ter sido classificadas também, em alguns casos, na natureza de despesa 3.3.50.43.13 (Subvenções – Organização Social). Isso porque, conforme já explanado, a natureza de despesa 3.3.50.41.13 (Contribuições – Organização Social) deve ser utilizada somente quando os repasses forem efetuados para Organizações Sociais cujo objeto do contrato de gestão não esteja relacionado às áreas de assistência social, médica e de educação.

Observou-se, assim, que repasses efetuados pelo Governo em 2022 para o Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social (IEDES) e o Centro de Abastecimento e Logística de Pernambuco (CEASA) foram classificados indevidamente na natureza de despesa 3.3.50.41.13⁶ (Contribuições – Organização Social), quando deveriam ter sido classificados na natureza de despesa 3.3.50.43.13 (Subvenções – Organização Social), por dizerem respeito a contratos de gestão das áreas de educação (Contrato de Gestão nº 001/2020 do CEASA) e assistência social (Contratos de Gestão nº 005/2014, 009/2014, 001/2015 e 001/2016, do IEDES, e Contratos de Gestão nº 001/2016 e 001/2022, do CEASA).

Também foram classificados indevidamente nas naturezas de despesa 3.3.90.39.05 (Serviços Técnicos Profissionais) e 3.3.90.92.39 repasses efetuados pela Secretaria de Desenvolvimento Social Criança e Juventude para o IEDES, referentes ao Contrato de Gestão nº 001/2015, bem como os repasses efetuados pelo Fundo Estadual de Assistência Social, também para a entidade IEDES, referentes ao Contrato de Gestão nº 001/2016.

Destaca-se, também, que foi observada classificação indevida, na natureza de despesa 3.3.50.41.13 (Contribuições – Organização Social), de dispêndios com repasses decorrentes de termos de fomento firmados com Organizações da Sociedade Civil (OSC) pela Secretaria da Mulher e pela Secretaria de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas. Como essas transferências não possuem relação com contratos de gestão firmados pelo Estado com Organizações Sociais e se referem a repasses para OSC regidos pela Lei Federal nº 13.019/2014, elas deveriam ter sido classificadas em natureza de despesa distinta da 3.3.50.41.13 (Contribuições – Organização Social), preferencialmente em natureza de despesa específica para identificar transferências para OSC.

⁶ Os dispêndios decorrentes do Contrato de Gestão nº 001/2020 – firmado pelo CEASA com a Secretaria de Desenvolvimento Agrário, Agricultura, Pecuária e Pesca –, foram classificados corretamente na natureza de despesa 3.3.50.41.13 (Contribuições – Organização Social), uma vez que o objeto contratual se refere à gestão de abatedouros, o que não constitui atividade de assistência social, médica ou educacional.



Logo, é importante que sejam corretamente classificados os repasses efetuados para as Organizações Sociais, em conformidade com o MCASP 9ª Edição (Item 4.6.2.1) e com a devida utilização dos códigos de natureza de despesa criados especificamente pela contabilidade estadual para o registro desses dispêndios.

10.6 Outros repasses financeiros para entidades do Terceiro Setor

Além dos repasses financeiros para entidades qualificadas como Organização Social, por meio de contrato de gestão, na forma de subvenções sociais, há ainda os repasses, por meio de contratos ou convênios, referentes à prestação de serviços de saúde.

A Portaria de Consolidação nº 1, de 28 de setembro de 2017 revogou a Portaria nº 2.567, de 25 de novembro de 2016, mas manteve a preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos na execução de ações e serviços complementares de saúde, conforme consta no § 2º do art. 130, que dispõe:

Art. 130 Nas hipóteses em que a oferta de ações e serviços de saúde pública próprios forem insuficientes e comprovada a impossibilidade de ampliação para garantir a cobertura assistencial à população de um determinado território, o gestor competente poderá recorrer aos serviços de saúde ofertados pela iniciativa privada. (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 3º)

§1º Omissis

§2º Assegurada a preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos e ainda persistindo a necessidade quantitativa dos serviços demandados, o ente público recorrerá às entidades com fins lucrativos. (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 3º, §2º)

§3º A participação complementar das instituições privadas de assistência à saúde no SUS será formalizada mediante a celebração de contrato ou convênio com o ente público, observando-se os termos da Lei nº 8.666, de 1993, e da Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, de acordo com os seguintes critérios: (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 3º, §3º)

I – convênio: firmado entre ente público e a instituição privada sem fins lucrativos, quando houver interesse comum em firmar parceria em prol da prestação de serviços assistenciais à saúde; e (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 3º, §3º, I)

II – contrato administrativo: firmado entre ente público e a instituição privada com ou sem fins lucrativos, quando o objeto do contrato for a compra de serviços de saúde. (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 3º, §3º, II)

Um total de 07 (sete) Organizações Sociais de Saúde receberam repasses financeiros, em 2022, para prestação complementar de serviços de saúde. O total repassado foi de R\$ 587.742.412,93 e foram registrados no sistema e-Fisco/2022 na natureza de despesa: 3.3.90.39.50.

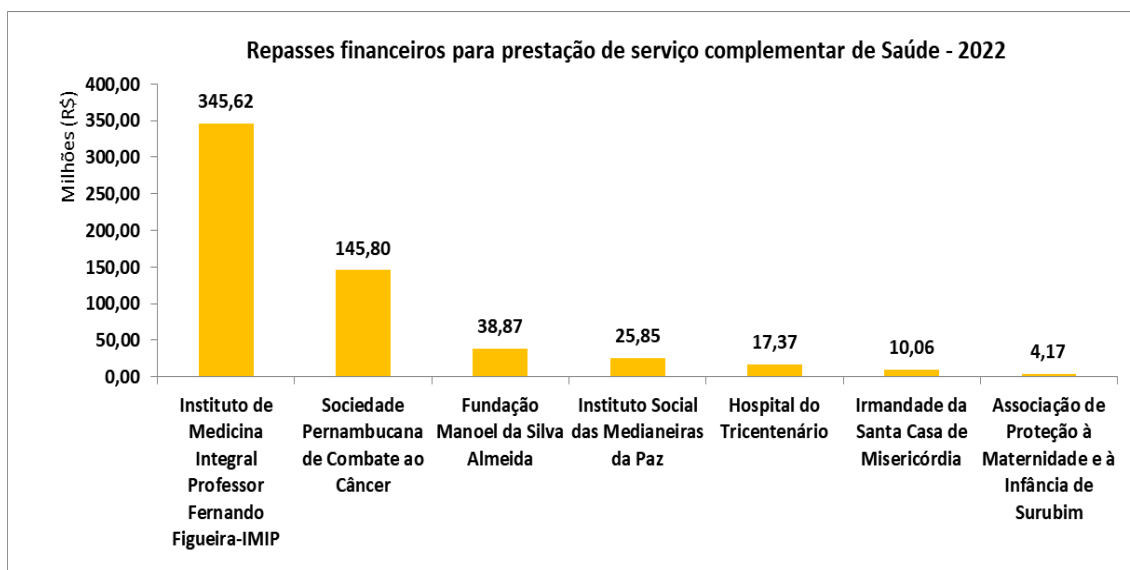
O gráfico a seguir demonstra quais foram as OSS que receberam repasses financeiros para prestação complementar de serviços de saúde, e o valor correspondente a cada uma.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa



Fonte: e-Fisco/2022.

10.7 Fiscalização e monitoramento dos instrumentos de pactuação do Estado com as Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

A atividade de fiscalização e monitoramento de contratos de gestão firmados com organizações sociais de saúde, após 19/12/2013, é competência da própria contratante de serviços, a Secretaria de Saúde – SES/PE. Tal modificação ocorreu em razão do advento da Lei Estadual nº 15.210/2013, que em seu artigo 30 exclui a competência anterior da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Pernambuco – ARPE, normatizada pela Lei Estadual nº 11.743/2000:

Art. 30. Não se aplicam aos contratos de gestão na área de saúde as disposições da Lei nº 11.743, de 20 de janeiro de 2000, assim como a cobrança da Taxa de Fiscalização do Sistema Integrado de Atividades Públicas Não Exclusivas (TFSI), instituída pela Lei nº 13.955, de 15 de dezembro de 2009.

O parágrafo único do artigo 15 da Lei Estadual nº 15.210/2013 dispõe acerca da instituição da Comissão Técnica de Acompanhamento Interno do Contrato de Gestão, no intuito de auxiliar a Secretaria de Saúde no acompanhamento e na fiscalização da execução dos contratos de gestão.

Art. 15. A execução dos contratos de gestão de que cuida esta Lei será acompanhada, fiscalizada e supervisionada pela Secretaria de Saúde, sem prejuízo da ação institucional dos demais órgãos de controle interno e externo do Estado.

Parágrafo único. Cabe à Secretaria de Saúde instituir Comissão Técnica de Acompanhamento Interno do Contrato de Gestão, à qual incumbirá (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 16.771, de 23 de dezembro de 2019):

- I - o recebimento e análise dos relatórios gerenciais e financeiros mensais emitidos pela contratada;
- II - a execução orçamentária do contrato;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

III - a averiguação do cumprimento do plano de metas definido pelo órgão supervisor (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 16.771, de 23 de dezembro de 2019);

IV – Omissis;

V – Omissis;

VI – a aferição, através dos sistemas informatizados do SUS e do Sistema de Gestão, mediante parecer técnico específico, do percentual de atendimento, pela contratada, das metas pactuadas para o trimestre de referência (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 16.771, de 23 de dezembro de 2019)

A Lei Estadual nº 15.210/2013 determina ainda a criação da Comissão Mista de Avaliação incumbida da emissão de parecer conclusivo, conforme dispõe o § 1º do art. 16 da referida Lei.

Art. 16. Será instituída **Comissão Mista de Avaliação para proceder à análise definitiva dos relatórios trimestrais sobre os resultados do contrato de gestão.**

§ 1º Após o recebimento do parecer da Comissão de Acompanhamento Interno do Contrato de Gestão acerca dos relatório trimestrais e resultados atingidos com a execução contratual a Comissão Mista de Avaliação deverá, até o último dia do mês subsequente, **emitir parecer conclusivo a ser disponibilizado no Portal da Transparência do Governo do Estado de Pernambuco, bem como encaminhado à Secretaria de Saúde e à Secretaria da Controladoria Geral do Estado** (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 16.771, de 23 de dezembro de 2019).

§ 2º O relatório anual da Comissão Mista de Avaliação será também encaminhado ao Núcleo de Gestão do Poder Executivo, ao Tribunal de Contas do Estado, à Assembleia Legislativa e ao Conselho Estadual de Saúde.

§ 3º A Comissão Mista de Avaliação será composta por 05 (cinco) membros, sendo 03 (três) representantes da Secretaria de Saúde, 01 (um) representante da Secretaria de Planejamento e Gestão e 01 (um) representante da Secretaria de Administração devendo suas deliberações serem aprovadas pela maioria de seus membros (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 16.155, de 05 de outubro de 2017) (grifos nosso).

No que tange às OSs e OSCIPs de áreas diversas à área da saúde, a execução do objeto dos contratos de gestão e termos de parceria será acompanhada e fiscalizada pelo órgão da área de atuação correspondente à atividade fomentada e pela ARPE, com o auxílio do órgão estadual de controle interno, conforme se depreende do artigo 22, *caput*, da Lei Estadual nº 11.743/2000.

A Resolução ARPE nº 67/10 (antiga Resolução nº 05/10) define e estabelece as condições e os procedimentos de monitoramento e fiscalização dos serviços pactuados com OSs e OSCIPs. Disciplina, dentre outras coisas, que a ARPE elabore um Plano de Monitoramento de Atividades (PMA) no prazo de 60 dias após a assinatura do Instrumento de Pactuação (art. 6º) e que deve emitir, anualmente, Relatório de Prestação de Contas com parecer conclusivo (art. 24).

Quanto à atividade de fiscalização, a Resolução ARPE nº 67/10 prevê no art. 10, I, avaliar se os princípios da legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade e publicidade estão sendo seguidos e observados pela entidade social.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS

É oportuno lembrar o que foi apontado neste capítulo no item 10.2.2 – Situação da Vigência da Titulação das Organizações Sociais, onde se observou que algumas entidades vêm recebendo repasses financeiros mesmo tendo expirado o Decreto de qualificação como Organização Social.

Nos pareceres emitidos por esta Corte de Contas em razão das Prestações de Contas de Governo, vem sendo recorrente a recomendação de que o Governo intensifique as ações no sentido de que a ARPE desempenhe suas atribuições de fiscalização e monitoramento dos Contratos de Gestão e Termos de Parcerias firmados com o Governo do Estado, conforme discrimina a Resolução nº 67/10.



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa



11 Transparência

11.1 Introdução

O presente capítulo tem por objetivo fornecer uma análise sobre as informações públicas que constam nos Portais do Governo¹, de Acesso à Informação² e da Transparência do Estado de Pernambuco³ e disponibilizadas à sociedade, confrontando-as com os requisitos de que tratam as exigências legais de acesso à informação e da existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

Uma gestão pública transparente e a garantia ao acesso à informação são condições fundamentais para a boa implementação das políticas públicas. O acesso à informação possibilita o controle social, garantindo que o cidadão tenha condições de acompanhar a atuação dos gestores públicos. Para os agentes públicos, a transparência é um instrumento eficiente, pois permite a troca de informações de qualidade entre as diversas instituições governamentais, facilitando inclusive a atuação dos órgãos de controle. No âmbito privado, a disponibilização de informações públicas promove a inovação e contribui para a geração de novos produtos e serviços.

A transparência também tem sua importância na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU)⁴. Entre os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o ODS 16, composto por 12 metas, busca “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas”. Das 12 metas, três tratam diretamente de transparência e participação social.

16.6. Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.

16.7. Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.

16.10. Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais.

Quando se fala em transparência, parece haver um consenso de sua contribuição no combate à corrupção. Espera-se que, ao se lançar luz sobre a administração pública, a corrupção seja, ao menos, inibida. Ou seja, a redução da corrupção tende a ser uma das consequências do aumento da transparência. Entretanto,

¹ <https://www.pe.gov.br/>

² <https://www.lai.pe.gov.br/>

³ <http://web.transparencia.pe.gov.br/>

⁴ Em setembro de 2015, líderes mundiais reuniram-se na sede da ONU, em Nova York, e decidiram um plano de ação para erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir que as pessoas alcancem a paz e a prosperidade: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a qual contém o conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas. Esta Agenda é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade. Ela também busca fortalecer a paz universal com mais liberdade. Reconhecendo que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

não se deve esquecer que a transparência possui outras funções de alta relevância e que precisam ser exploradas para que se tenha um Estado mais eficiente e efetivo.

Uma dessas funções é a de tornar os processos transparentes, para que seja possível avaliar a fidedignidade das informações produzidas. Tal função é essencial, pois não adianta disponibilizar informações sem que exista um grau mínimo de confiança de que elas reflitam a realidade.

A transparência nos processos, sobretudo no que diz respeito à motivação dos atos, dos objetivos que se pretende alcançar, também é fundamental para que seja possível acompanhar o andamento das políticas públicas ao longo da sua execução, bem como seus resultados. A ausência de transparência na formulação da política pública dificulta a criação de indicadores e metas que permitam avaliar os impactos da atuação governamental.

A transparência tem poder transformador, pois permite que os órgãos de controle e a própria sociedade interfiram no decorrer da ação estatal e tentem evitar o mau uso do dinheiro público. Porém, para que isso aconteça, não basta que as informações sejam simplesmente disponibilizadas. Elas devem ser fornecidas seguindo os preceitos de dados abertos, de forma que possam ser efetivamente utilizadas pela sociedade, reduzindo a assimetria de informações⁵ entre o Estado e os cidadãos.

Além disso, as informações precisam ser disponibilizadas de forma compreensível e seu uso deve ser incentivado nas várias etapas do ciclo orçamentário e de políticas públicas.

No Brasil, diversas normas asseguram o acesso à informação pública, como a própria Constituição Federal de 1988 e a Lei de Acesso à Informação (LAI)⁶ estabelecida em novembro de 2011 e em vigor desde maio de 2012. Com a implementação da LAI, os órgãos públicos do executivo, legislativo e judiciário nos âmbitos federais, estaduais e municipais tiveram que desenvolver uma série de ações para promoção da transparência ativa, isto é, a disponibilização espontânea de informações pelos órgãos, e para a promoção da transparência passiva, que é a disponibilização de informações a partir de solicitações feitas pelos cidadãos.

Nesse cenário, coube ao poder público adequar e/ou criar novas estruturas como forma de garantir o acesso à informação e promover a transparência.

O acesso à informação é um direito fundamental instituído no artigo 5º, incisos XIV e XXXIII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

⁵ A assimetria de informação é o nome que se dá quando uma das partes possui mais informações acerca de um produto ou serviço do que a outra parte. Considerada uma falha de mercado, a assimetria de informação pode ocasionar desequilíbrios no mercado e posteriormente negócios serem cancelados. É um conceito relativamente novo na economia. A concepção inicial aceita, propagada pela economia clássica, é que o livre mercado funcionaria sempre em um modelo de concorrência perfeita. Isto é, os mercados seriam totalmente eficazes e todos os lados envolvidos, compradores e vendedores, teriam 100% das informações disponíveis. Porém, atualmente a maioria dos economistas concordam que existe no mercado a informação assimétrica. A microeconomia vem estudando o tema mais a fundo recentemente, afirmando que essa situação traz impactos diretos nas relações comerciais. Fonte: Suno Research em <https://www.sunoresearch.com.br/artigos/assimetria-de-informacao>.

⁶ Lei Federal nº 12.527/2011.



Título I - Dos Direitos e Garantias Fundamentais

Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos

“Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

.....

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Com a aprovação da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (LAI), que regulamentou o artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal, o Brasil deu uma relevante contribuição para a consolidação do seu regime democrático, ampliando a participação cidadã e fortalecendo os instrumentos de controle da gestão pública. Além de garantir ao cidadão o exercício do seu direito de acesso à informação, cumpre, também, o compromisso assumido pelo País ante a comunidade internacional em vários tratados e convenções.

Reconhecido como um direito humano fundamental, o acesso à informação pública está inscrito em diversas convenções e tratados internacionais assinados pelo Brasil. Ao contemplá-lo, o País integra-se, ainda, a um amplo grupo de nações que reconhece ser a informação sob a guarda do Estado um bem público. Preceito que, como mostra a experiência internacional, favorece a boa gestão e, fundamentalmente, fortalece os sistemas democráticos, resultando em ganhos para todos⁷.

De acordo com o que está previsto na LAI, os órgãos públicos podem restringir a circulação de informações por um determinado período de tempo – trata-se dos chamados documentos classificados como sigilosos. Isso não significa que o sigilo deva ser usado de maneira desenfreada. Tanto a LAI quanto padrões internacionais de direito à informação, como a Lei Modelo de Acesso à Informação da Organização dos Estados Americanos (OEA), determinam o princípio da máxima publicidade da informação pública – o que significa que o sigilo deve ser, de fato, a exceção.

Em 16 de maio de 2012 entrou em vigor o Decreto Federal nº 7.724 que regulamentou a Lei Federal nº 12.527/11, Lei de Acesso à Informação (LAI), no âmbito federal.

Corroborando a importância da responsabilidade e transparência na gestão pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu art. 1º, §1º, define que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, destacando ainda no capítulo IX - Da Transparência, Controle e Fiscalização (artigos 48 e 49), as

⁷ Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011. Cartilha produzida pela Controladoria-Geral da União com a cooperação da UNESCO no âmbito do Projeto “Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã”.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

ações a serem realizadas e os instrumentos utilizados pelos administradores de recursos públicos.

Na esteira da abertura dos dados governamentais, posteriormente, os artigos 48 e 49 da LRF sofreram relevantes alterações em seu texto pelas Leis Complementares nºs 131/2009 (Lei da Transparência) e 156/2016, com o objetivo maior de inserir dispositivos que impõem ao gestor público a obrigação de disponibilizar informações mais pormenorizadas e em tempo real para incentivo, acompanhamento e participação popular na fiscalização das ações na administração pública, que têm como um dos pilares o Princípio da Publicidade que pressupõe a transparência e compreensibilidade das informações.

Desse modo, entende-se que devem ser divulgados os planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o relatório resumido da execução orçamentária, o relatório de gestão fiscal; bem como as versões simplificadas desses documentos, tudo conforme exige a norma.

No âmbito do Estado de Pernambuco, a Lei Estadual nº 14.804/2012 dispõe sobre o acesso a informações no âmbito do Poder Executivo Estadual, cuja regulamentação se deu pelo Decreto Estadual nº 38.787/2012, estabelecendo que estão subordinados ao regime da referida lei todos os órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo Estadual, bem como as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. Cabendo, portanto, aos respectivos poderes, aos órgãos da administração pública estadual e às entidades citadas na legislação aprimorar constantemente a qualidade das informações disponibilizadas em seus Portais de Transparência, de modo que o cidadão consiga discernir onde e como os recursos públicos estão sendo gastos.

Em 06 de janeiro de 2014, foi publicada a Lei Complementar Estadual nº 260 com o objetivo de garantir a observância dos princípios de responsabilidade e transparência da gestão fiscal nas transições de governo no âmbito do Estado de Pernambuco. E, em virtude da pandemia de COVID-19, foi publicada a Lei Estadual nº 17.040, de 08 de setembro de 2020, a fim de incluir exigências adicionais de transparência durante situações de calamidade pública. Vale ressaltar que o estado de calamidade acabou em Pernambuco em 31/03/2022 com a declaração de estado de emergência em saúde pública a partir de 01/04/2022 através do Decreto Estadual nº 52.505.

Na esfera dos Tribunais de Contas, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) editou a Resolução nº 05/2016 que aprova recomendações para verificação do cumprimento da legislação de transparência (Lei Complementar – LC Federal nº 101/00, alterada pela LC Federal nº 131/09 e Lei Federal nº 12.527/11), conforme previsto no Acordo de Cooperação Técnica nº 04/2015 (ATRICON/IRB/CGU e MPOG), e, em 30 de novembro de 2018, editou a Resolução ATRICON nº 09/2018, e alterações, que aprova as Diretrizes de Controle Externo



relacionadas à temática “Transparência dos Tribunais de Contas e dos **jurisdicionados**”.

Por força dessas recomendações, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE) segue sua Resolução TC nº 157, de 15 de dezembro de 2021⁸, que dispõe sobre a Transparência Pública a ser observada pelas unidades jurisdicionadas do TCE/PE e sobre os requisitos a serem observados para o cumprimento do referido Princípio, e a Resolução TC nº 158, também de 15 de dezembro de 2021, que dispõe sobre o cálculo do índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco (ITMPE) e do índice de Transparência dos Poderes Estaduais e órgãos Autônomos (ITPPE).

A gestão do sítio eletrônico Portal da Transparência do Estado de Pernambuco é realizada pela Secretaria da Controladoria Geral do Estado (SCGE), que tem, entre as suas funções, o fomento ao controle social, assegurando o direito ao exercício da cidadania, além de gerir a política pública de acesso à informação no âmbito estadual.

Quanto ao Portal da Lei de Acesso à Informação (LAI), o Decreto Estadual nº 38.787/2012, em seu artigo 44, estabelece que o dirigente máximo de cada órgão ou entidade designará **autoridade de monitoramento** para assegurar o cumprimento e controle na implementação na execução da lei. No Estado de Pernambuco a SCGE é responsável por coordenar a implementação da LAI nos órgãos e entidades do Poder Executivo pernambucano.

11.2 Índices de transparência

Com o objetivo de analisar e comparar a transparência das informações disponibilizadas pelos entes da federação, foram criados índices de transparência no Brasil. Dentre esses índices, podem ser citados a Escala Brasil Transparente, desenvolvida pela Controladoria Geral da União (CGU) e o Levantamento Nacional de Transparência Pública (Atricon).

Levantamento Nacional de Transparência Pública – LNTP – Sistema Tribunais de Contas

O Levantamento Nacional Transparência Pública é um Projeto do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP) – envolvendo, de forma coordenada, todos os Tribunais de Contas do país – com a finalidade de diagnosticar a transparência pública no Brasil, conforme metodologia estabelecida pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - Atricon.

Por meio de ação coordenada pela Atricon, o Sistema Tribunais de Contas realizou no período de maio a novembro/2022 esse levantamento em seus próprios portais de transparência e dos seus jurisdicionados. Isso ocorreu por meio da verificação do adequado cumprimento da transparência ativa – isto é, aquela por meio da qual se

⁸ a Resolução TC nº 157/2021 revogou a Resolução TC nº 33/2018.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

disponibilizam dados de forma espontânea, sem demanda – das informações exigidas nos diversos instrumentos normativos de amplitude nacional, em especial na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Lei de Acesso à Informação (LAI).

A depender do índice de transparência alcançado, os portais são classificados nas categorias diamante, ouro, prata, elevado, intermediário, básico, inicial ou inexistente. Essa classificação foi estabelecida com o objetivo de fomentar a transparência e estimular o aprimoramento dos portais.

A fim de reconhecer os melhores resultados, são concedidos selos de transparência pública para os órgãos que se destacarem no quesito transparência, atendendo os requisitos para os níveis diamante, ouro e prata.

O estado de Pernambuco recebeu o selo ouro, alcançando um índice de transparência de 94,80%. Conforme pode ser observado na tabela abaixo⁹.

UF	Índice de Transparência	Nível de Transparência
Paraná	98,51%	Diamante
Mato Grosso do Sul	95,54%	Diamante
Pernambuco	94,80%	Ouro
Maranhão	94,80%	Ouro
Minas Gerais	93,31%	Ouro
Rio Grande do Sul	92,57%	Ouro
Mato Grosso	92,19%	Ouro
Rondônia	91,82%	Ouro
Distrito Federal	89,59%	Ouro
Amazonas	89,59%	Ouro
Espírito Santo	87,36%	Ouro
Tocantins	85,02%	Ouro
Santa Catarina	84,16%	Prata
Piauí	82,53%	Intermediário
São Paulo	81,41%	Intermediário
Ceará	81,04%	Intermediário
Bahia	78,07%	Intermediário
Paraíba	73,23%	Intermediário
Rio de Janeiro	72,12%	Intermediário
Sergipe	64,31%	Intermediário
Amapá	63,20%	Intermediário
Pará	52,04%	Intermediário

Fonte: Atricon

⁹ <https://radar.tce.mt.gov.br/extensions/atricon2/atricon2.html>



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

11.3 Transparência na Gestão Fiscal

A seguir estão dispostas as exigências previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e no Decreto Federal nº 10.540 de 05 de novembro de 2020¹⁰ (que revogou o Decreto Federal nº 7.185/2010) acerca dos requisitos mínimos de transparência e a comparação com os dados disponibilizados no Portal da Transparência de Pernambuco.

Exigências previstas na LRF - Transparência			
Item	Dispositivo	Descrição	Atendimento
1	Art. 48, LRF	Ampla divulgação dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.	Sim
2	Art. 48, § 1º, inciso I da LRF	Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.	Não
3	Art. 48, § 1º, inciso II e art. 48-A da LRF	Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.	Sim
4	Art. 48, § 1º, inciso III da LRF	Adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.	Sim
5	Art. 52, LRF	Publicação em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.	Sim
6	Art. 55, § 2º, LRF	Publicação em até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre do Relatório de Gestão Fiscal.	Sim
7	Art. 8º, I, a, Decreto nº.10.540/2020	Valor do empenho, liquidação e pagamento.	Sim
8	Art. 8º, I, b, Decreto nº.10.540/2020	Número do correspondente processo da execução que instruir a execução orçamentária da despesa, quando for o caso.	Sim
09	Art. 8º, I, c, Decreto nº.10.540/2020	Classificação orçamentária da despesa, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto.	Sim
10	Art. 8º, I, d, Decreto nº.10.540/2020	Os dados e as informações referentes aos desembolsos independentes da execução	Sim

¹⁰ Decreto Federal que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Exigências previstas na LRF - Transparência			
Item	Dispositivo	Descrição	Atendimento
		orçamentária	
11	Art. 8º, I, e, Decreto nº.10.540/2020	Beneficiário do pagamento, com o nome e identificação por CPF ou CNPJ.	Sim
12	Art. 8º, I, f, Decreto nº.10.540/2020	A relação dos convênios realizados, com o número do processo correspondente, o nome e identificação por CPF ou CNPJ do conveniente, o objeto e o valor.	Sim
13	Art. 8º, I, g, Decreto nº.10.540/2020	Procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo.	Sim
14	Art. 8º, I, h, Decreto nº.10.540/2020	Descrição do bem ou serviço adquirido.	Sim
15	Art. 8º, II, a, Decreto nº.10.540/2020	Previsão da receita na LOA.	Sim
16	Art. 8º, II, b, Decreto nº.10.540/2020	Lançamento da receita.	Sim
17	Art. 8º, II, c, Decreto nº.10.540/2020	Arrecadação da receita, inclusive de recursos extraordinários.	Sim
18	Art. 8º, II, d, Decreto nº.10.540/2020	Recolhimento da receita	Sim
19	Art. 8º, II, e, Decreto nº.10.540/2020	Classificação orçamentária, com a especificação da natureza da receita e da fonte de recursos.	Sim

Fonte: Portal da Transparência de Pernambuco - <http://web.transparencia.pe.gov.br> (consulta em 22/12/2022).

Quanto ao item 02 da tabela anterior não há evidências de incentivo à participação popular, tampouco de realização de audiências públicas no Portal de Transparência de Pernambuco, tendo em vista a ausência de atas de audiências públicas realizadas ou de comprovações de outras ações que envolvessem a participação da sociedade pernambucana no planejamento da gestão. Cabe ressaltar o programa Seminários Regionais Todos por Pernambuco, iniciativa que o estado utiliza como um canal da participação popular e do diálogo entre os cidadãos e o Governo. A partir de 2019, foi disponibilizada, também, a plataforma <https://participa.pe.gov.br/>, onde as propostas puderam ser submetidas, avaliadas, e por fim, consideradas na sistematização final das informações. Fato é, que todas as formas de participação popular deveriam ser sistematizadas e disponibilizadas, em destaque, no portal de transparência.

Recomenda-se, portanto, à Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco – SEPLAG que se houver ações em que haja a participação da população na construção do planejamento e plano de governo que tais evidências sejam incluídas, em destaque, no Portal da Transparência de Pernambuco.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Publicações dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do Poder Executivo referentes ao exercício de 2022	
Período	Data da publicação no DOE/PE
1º bimestre/2022	30/03/2022
2º bimestre/2022	28/05/2022 30/05/2022 (republicação ^A)
3º bimestre/2022	30/07/2022
4º bimestre/2022	28/09/2022 29/09/2022 (complementação)
5º bimestre/2022	29/11/2022
6º bimestre/2022	30/01/2023

Fonte: Diário Oficial do Estado de Pernambuco – Poder Executivo

Nota: A – Republicado em virtude de correção na coluna de Restos a Pagar Não Processados - Liquidados

Publicações dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao exercício de 2022	
Período	Data da publicação no DOE/PE
1º quadrimestre/2022	28/05/2022
2º quadrimestre/2022	28/09/2022
3º quadrimestre/2022	30/01/2023 28/02/2023 (complementação)

Fonte: Diário Oficial do Estado de Pernambuco – Poder Executivo

Os relatórios fiscais relativos ao exercício financeiro de 2022 do Poder Executivo estadual foram publicados e/ou complementados, quando necessário, devidamente no Diário Oficial do Estado de Pernambuco, além de homologados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), bem como constam disponibilizados no Portal da Transparência do Governo de Pernambuco.

11.4 Transparência conforme a Lei de Acesso à Informação (LAI)

Em novembro de 2011, foi publicada a Lei Federal nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que regulamenta o previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal. A regulamentação dessa lei se deu com o Decreto Federal nº 7.724, publicado em 16 de maio de 2012.

Seguindo o mesmo entendimento, o Estado de Pernambuco publicou a Lei Estadual nº 14.804/2012 (alterada pela Lei Estadual nº 17.040/2020) que regula o acesso a informações no âmbito do Poder Executivo Estadual. Em 30 de outubro de 2012, foi publicado o Decreto Estadual nº 38.787/2012, que regulamenta a Lei Estadual nº 14.804/2012.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icep.eic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Quanto às exigências previstas nas legislações acima acerca da transparência das informações publicadas nos sítios governamentais (transparência ativa), segue a tabela abaixo, que contém a descrição da exigência, a previsão legal na Lei de Acesso à Informação Federal e no decreto estadual e o atendimento dessa exigência pelo executivo estadual.

Exigências Previstas na Lei de Acesso à Informação				
Item	Legislação Federal	Decreto nº 38.787/2012 (Estadual)	Descrição	Atendimento
1	Art. 8º, § 1º, I da Lei nº 12.527/2011	Art. 7º, § 3º, I	Registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público.	Sim
2	Art. 8º, § 1º, II da Lei nº 12.527/2011	Art. 7º, § 3º, III	Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros.	Sim
3	Art. 8º, § 1º, III da Lei nº 12.527/2011	Art. 7º, § 3º, IV	Registros das despesas (execução orçamentária e financeira).	Sim
4	Art. 8º, § 1º, IV da Lei nº 12.527/2011	Art. 7º, § 3º, V	Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.	Sim
5	Art. 8º, § 1º, V da Lei nº 12.527/2011	Art. 7º, § 3º, II	Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades.	Parcialmente, não disponibiliza dados sobre obras
6	Art. 8º, § 1º, VI da Lei nº 12.527/2011	Art. 7º, § 3º, VII	Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.	Sim
7	Art. 7º, § 3º, VI do Decreto nº 7.724	Art. 7º, § 3º, VI	Remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões, todos de maneira individualizada.	Sim
8	Art. 7º, § 3º, VIII do Decreto nº 7.724/2012	Art. 7º, § 3º, VIII	Contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do §1º do artigo 20 da Lei nº 14.804, de 2012, bem como telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC.	Sim
9	Art. 7º, VII, b da Lei nº 12.527/2011	Art. 7º, § 3º, IX	Informações referentes ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas, todas concluídas.	Sim
10	Art. 8º, § 3º, I da Lei nº 12.527/2011	Art. 8º, II	Ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.	Sim



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS

Exigências Previstas na Lei de Acesso à Informação				
Item	Legislação Federal	Decreto nº 38.787/2012 (Estadual)	Descrição	Atendimento
11	Art. 8º, § 3º, II da Lei nº 12.527/2011	Art. 8º, III	Gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações.	Parcialmente
12	Art. 8º, §3º,VIII da Lei nº.12.527/2011	Art. 8º, VIII	Adoção das medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.	Parcialmente

Fonte: Portal da Transparência¹¹ e Portal da LAI¹².

Em relação ao item 5, não foram encontrados dados detalhados a respeito das obras públicas, a exemplo da data de início, data prevista para o término e situação atual da obra. Recomenda-se que o estado passe a disponibilizar todas informações detalhadas acerca das obras públicas.

Ademais, a respeito de dados abertos (item 11), o estado disponibiliza um conjunto pequeno de dados em formato aberto e não proprietário. Esse assunto será detalhado na seção 11.5.

Por fim, acessibilidade na Web¹³ (item 12) refere-se a garantir acesso facilitado a qualquer pessoa, independente das condições físicas, dos meios técnicos ou dispositivos utilizados. A Resolução TC nº 33/2018 dispõe no artigo 13, parágrafo único, que devem ser observadas as recomendações do Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (eMAG)¹⁴. O governo federal disponibiliza o Avaliador e Simulador de Acessibilidade em Sítios (ASES)¹⁵, que é uma ferramenta que permite avaliar a acessibilidade de páginas web de acordo com as recomendações do eMAG. Segundo consulta realizada no dia 12/06/2023, o Portal da Lei de Acesso à Informação de Pernambuco¹⁶ alcançou 77,50% na avaliação de acessibilidade, o Portal de Transparência¹⁷ alcançou 99,94% e o Portal do Governo de Pernambuco¹⁸ alcançou 71,42%. Recomenda-se que o governo do estado direcione esforços para melhorar a acessibilidade dos seus sítios de internet da Lei de Acesso à Informação de Pernambuco e do Governo de Pernambuco.

¹¹ Disponível em: <http://web.transparencia.pe.gov.br/> (consulta realizada em 22/12/2022)

¹² Disponível em: <http://www.lai.pe.gov.br> (consulta realizada em 22/12/2022)

¹³ Disponível em: <http://emag.governoeletronico.gov.br/> (consulta realizada em 09/08/2021). Mais informações sobre acessibilidade na Web podem ser encontradas na Cartilha de Acessibilidade na Web da W3C (<http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/cartilha-w3cbr-acessibilidade-web-fasciculo-I.html>)

¹⁴ <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/acessibilidade-digital/modelo-de-acessibilidade> (consulta realizada em 12/06/2023)

¹⁵ Disponível em: <http://asesweb.governoeletronico.gov.br> (consulta realizada em 12/06/2023).

¹⁶ Disponível em: <http://www.lai.pe.gov.br> (consulta realizada em 12/06/2023).

¹⁷ Disponível em: <http://web.transparencia.pe.gov.br/> (consulta realizada em 12/06/2023).

¹⁸ Disponível em: <https://www.pe.gov.br/> (consulta realizada em 12/06/2023).



11.5. Disponibilização de informação em Dados Abertos

A transparência das ações de governo e a participação social ativa são importantes instrumentos para a promoção da eficiência da gestão pública e do combate à corrupção. Nesse contexto, a abertura de dados governamentais, ao aumentar a disponibilidade de informações completas e atuais, é uma forma de promover a transparência e, ao mesmo tempo, apoiar a participação popular.

Segundo a Open Knowledge Foundation (OKFN)¹⁹, dados abertos são dados que podem ser livremente usados, reutilizados e redistribuídos por qualquer pessoa - sujeitos, no máximo, à exigência de atribuição da fonte e compartilhamento pelas mesmas regras. Já a CGU²⁰ define “Dados abertos são dados que podem ser livremente acessados, utilizados, modificados e compartilhados por qualquer pessoa, estando sujeito a, no máximo, exigências que visem preservar sua proveniência e abertura”.

Os dados abertos são pautados por três leis e oito princípios²¹. As três leis foram propostas pelo especialista em políticas públicas David Eaves e são transcritas a seguir:

1. Se o dado não pode ser encontrado e indexado na Web, ele não existe;
2. Se não estiver aberto e disponível em formato compreensível por máquina, ele não pode ser reaproveitado;
3. Se algum dispositivo legal não permitir sua replicação, ele não é útil.

Além disso, um grupo de trabalho do Open Government Data se reuniu na Califórnia em 2007 e definiu os oito princípios dos dados abertos. Segundo eles, os dados abertos devem ser:

1. **Completos.** Todos os dados públicos são disponibilizados. Dados públicos são dados que não estão sujeitos a limitações válidas de privacidade, segurança ou controle de acesso, reguladas por estatutos;
2. **Primários.** Os dados são publicados na fonte com o maior nível de detalhamento possível, e não de forma agregada ou modificada;
3. **Atuais.** Os dados são disponibilizados o quanto rapidamente seja necessário para preservar o seu valor;
4. **Acessíveis.** Os dados são disponibilizados para o público mais amplo possível e para os propósitos mais variados possíveis;
5. **Processáveis por máquina.** Os dados são razoavelmente estruturados para possibilitar o seu processamento automatizado;
6. **Acesso não discriminatório.** Os dados estão disponíveis a todos, sem que seja necessária identificação ou registro;

¹⁹ Disponível em: http://opendatahandbook.org/guide/pt_BR/what-is-open-data/ (consulta realizada em 03/05/2023).

²⁰ Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos> (consulta realizada em 03/05/2023).

²¹ Disponível em: <https://legado.dados.gov.br/pagina/dados-abertos> (consulta realizada em 03/05/2023).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

7. **Formatos não proprietários.** Os dados estão disponíveis em um formato sobre o qual nenhum ente tenha controle exclusivo;
8. **Licenças livres.** Os dados não estão sujeitos a restrições por regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial. Restrições razoáveis de privacidade, segurança e controle de acesso podem ser permitidas na forma regulada por estatutos.

Ademais, em 2015, o Tribunal de Contas da União apresentou cinco motivos²² para a abertura dos dados governamentais:

1. Porque a sociedade exige mais transparência na gestão pública;
2. Porque a própria sociedade pode contribuir com serviços inovadores ao cidadão;
3. Porque ajuda a aprimorar a qualidade dos dados governamentais;
4. Para viabilizar novos negócios;
5. Porque é obrigatório por lei.

No tocante ao último ponto, o Brasil vem gerando um arcabouço normativo direcionado à promoção da transparência e participação social, abrangendo diplomas legais e infralegais, tais como:

- Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);
- Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação);
- Instrução Normativa SLTI/MP nº 4/2012 (instituiu a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos - INDA);
- Decreto nº 8.777/2016 (instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal).

A instrução normativa²³ que instituiu a INDA permite adesões de órgãos municipais e estaduais à INDA, através da assinatura de um termo de adesão. Como exemplo, pode-se citar a adesão do Estado de Alagoas com 340 conjuntos de dados²⁴.

A Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal²⁵ define objetivos, princípios e diretrizes para a publicação de dados abertos, além de uma lista de dados a serem disponibilizados como dados abertos de forma prioritária. Além disso, o decreto estabelece que os órgãos devem definir um Plano de Dados Abertos²⁶, para orientar as ações de implementação e promoção da abertura de dados.

²²Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/81/55/71/DB/A592C710D79E7EB7F18818A8/5_motivos_abertura_dados_administracao_publica.PDF (consulta realizada em 03/05/2023).

²³ Disponível em: <https://legado.dados.gov.br/pagina/instrucao-normativa-da-inda> (consulta realizada em 03/05/2023).

²⁴ Disponível em <https://legado.dados.gov.br/organization?q=&sort=&page=2> (consulta realizada em 04/05/2023).

²⁵ Disponível em:

<https://wiki-dados.cgu.gov.br/Default.aspx?Page=Politica-de-Dados-Abertos&NavPath=Principais%20t%c3%b3picos> (consulta realizada em 04/05/2023).

²⁶ Disponível em:

<https://wiki-dados.cgu.gov.br/Default.aspx?Page=Plano-de-Dados-Abertos&NavPath=Principais%20t%c3%b3picos> (consulta realizada em 04/05/2023).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

No âmbito estadual, em outubro de 2012 foi publicada a Lei nº 14.804/2012, que regula o acesso a informações no âmbito do Poder Executivo Estadual, e o Decreto nº 38.787/2012, que regulamenta essa lei. Mais especificamente sobre dados abertos, o decreto, em seu artigo 8º, inciso III, define que os sítios na internet dos órgãos e entidades devem possibilitar acesso às informações em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilha e texto, de modo a facilitar a análise de informações.

Soma-se a isso o inciso IV do artigo 8º, que afirma que os sítios devem possibilitar acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina. Assim, pode-se ver que é obrigatório por lei, tanto no âmbito federal quanto no âmbito estadual, a publicação de dados seguindo os princípios de dados abertos.

Recomenda-se que o Governo do Estado de Pernambuco defina a sua política de dados abertos e demande planos de abertura de dados dos órgãos e entidades da administração pública estadual, de forma a organizar, promover e incentivar a abertura de dados.

Portais de Dados Abertos

No âmbito federal, foi criado o Portal Brasileiro de Dados Abertos²⁷ em 2011, através de um processo colaborativo entre o governo e a sociedade²⁸. Atualmente, o portal abriga 13.742 conjuntos de dados de 219 organizações.

No âmbito estadual, o Governo do Estado de Pernambuco disponibiliza o Portal de Acesso à Informação²⁹ e o Portal da Transparência de Pernambuco³⁰. Dentro do Portal da Transparência, existe uma seção dedicada aos dados abertos³¹, utilizando a plataforma CKAN (a mesma utilizada no Portal Brasileiro de Dados Abertos).

A página principal do Governo do Estado de Pernambuco³² possui um link que leva ao Portal de Transparência. Porém, não há menção ao Portal de Acesso à Informação na página do Governo do Estado. É recomendável que haja divulgação do Portal de Acesso à Informação também na página do Governo do Estado, para dar maior visibilidade e alcançar um número maior de cidadãos.

A seção de dados abertos do Portal de Transparência pernambucano disponibiliza 27 conjuntos de dados, 02 organizações e 03 grupos. Como exemplos desses dados, podem ser citadas as despesas e as receitas do estado, as diárias pagas e a remuneração dos servidores estaduais. Todos esses os conjuntos de dados estão em formato aberto – CSV e/ou JSON.

²⁷ Disponível em: <https://dados.gov.br/> (consulta realizada em 04/05/2023).

²⁸ Disponível em: <http://legado.dados.gov.br/pagina/processo-de-participacao-social-da-inda> (consulta realizada em 04/05/2023).

²⁹ Disponível em: <http://www.lai.pe.gov.br> (consulta realizada em 04/05/2023).

³⁰ Disponível em: <http://web.transparencia.pe.gov.br/> (consulta realizada em 04/05/2023).

³¹ Disponível em <https://dados.pe.gov.br/> (consulta realizada em 04/05/2023).

³² Disponível em: <https://www.pe.gov.br> (consulta realizada em 04/05/2023).



De forma comparativa, o portal de dados abertos do Governo do Estado de Alagoas³³ disponibiliza 340 conjuntos de dados e do Governo do Estado do Rio Grande do Sul³⁴ disponibiliza 302 conjuntos de dados. Assim, pode-se constatar que, apesar de o portal de dados abertos pernambucano ser uma boa iniciativa e já contar com a publicação de dados úteis à população em formato aberto, ainda há muito a crescer em relação à quantidade e à variedade dos dados disponibilizados.

Desta forma, recomenda-se que o conjunto total de dados seja mantido atualizado e sejam adicionados mais conjuntos de dados, de forma a disponibilizar ao cidadão uma gama maior de informações e possibilitar uma maior participação popular.

11.6 Transparência das Organizações Sociais

A Lei Federal nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI) abrange em seu artigo 2º as entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos, para a realização de ações de interesse público, diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênio, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. Neste caso, a publicidade a que estão submetidas refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas (art. 2º, parágrafo único).

No âmbito estadual, a Lei nº 14.804/2012, replica o que ordena a LAI. Ela dispõe sobre o acesso a informações, cumprindo também o que estabelece a Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso XXXIII, artigo 37, inciso II e § 3º, e artigo 216, § 2º.

O Decreto Estadual nº 38.787/2012 regulamentou, no âmbito do Poder Executivo Estadual, os procedimentos para a garantia do acesso à informação. Nele está redigido que os órgãos e entidades do Poder Público Estadual assegurarão, às pessoas naturais e às jurídicas, o direito à informação, que será proporcionado mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (art.3º).

O direito de acesso à informação deve ser proporcionado também pelas entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, ajustes ou outros instrumentos congêneres (art. 3º, §1º).

No Capítulo IV, Das Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos, o referido decreto alinha as informações que devem dar publicidade às entidades privadas sem fins lucrativos que receberem recursos públicos para realização de ações de interesse público (art. 36):

³³ Disponível em: <https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset> (consulta realizada em 04/05/2023).

³⁴ Disponível em <https://dados.rs.gov.br/dataset> (consulta realizada em 04/05/2023).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

I - cópia do estatuto social atualizado da entidade;

II - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade; e

III - cópia integral dos convênios, contratos, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres realizados com o Poder Executivo Estadual, respectivos aditivos e relatórios finais de prestação de contas, na forma da legislação aplicável.

§ 1º As informações de que trata o caput devem ser divulgadas em sítio na internet da entidade privada e em quadro de avisos de amplo acesso público em sua sede.

§ 2º A divulgação em sítio na internet referida no § 1º pode ser dispensada, por decisão do órgão ou entidade pública com o qual mantém vínculo, e mediante expressa justificação da entidade, nos casos de entidades privadas sem fins lucrativos que não disponham de meios para realizá-la.

§ 3º As informações de que trata o caput devem ser publicadas a partir da celebração do convênio, contrato, termo de parceria, acordo, ajuste ou instrumento congênere, e devem ser atualizadas periodicamente, ficando disponíveis até 180 (cento e oitenta) dias após a entrega da prestação de contas final.

Nesse contexto, os sítios eletrônicos das entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos perfazem importantes canais de transparência, podendo conter informações de elevado interesse coletivo.

Com base nesses instrumentos normativos, a análise feita nos portais das Organizações Sociais – OS que pactuaram com o Estado de Pernambuco, sejam as OS de Saúde ou as OS das demais áreas, permitiu constatar que alguns itens de informação mínima obrigatória não estão disponíveis ou estão disponibilizados de forma incompleta ou incorreta.

Quanto às *Organizações Sociais de Saúde*, foram realizadas análises nos sítios eletrônicos das respectivas unidades de saúde qualificadas como OS, com os seguintes resultados:

Transparência das Organizações Sociais de Saúde					
Organização Social	Estatuto Social	Relação nominal de dirigentes	Cópia integral dos contratos de gestão	Relatório pertinente à execução do contrato atualizado	Balço patrimonial e demonstrações atualizadas
Associação de Proteção à Maternidade e à Infância - APAMI	Sim	Sim	Sim	Sim	Não ¹
Fundação Manoel da Silva Almeida	Sim	Sim	Sim	Não ²	Não ³
Fundação Gestão Hospitalar Professor Martiniano Fernandes - FGH	Sim	Sim	Não ⁴	Não ⁵	Não ⁵
Hospital do Tricentenário	Sim	Sim	Sim	Sim	Não ⁶
Instituto Brasileiro de Desenvolvimento da Administração Hospitalar - IBDAH	Sim	Sim	Sim	Sim	Não ⁶



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Transparência das Organizações Sociais de Saúde					
Organização Social	Estatuto Social	Relação nominal de dirigentes	Cópia integral dos contratos de gestão	Relatório pertinente à execução do contrato atualizado	Balanco patrimonial e demonstrações atualizadas
Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira – IMIP	Sim	Sim	Sim	Não ⁶	Não ⁶
Instituto Social das Medianeiras da Paz - ISMEP	Sim	Sim	Sim	Sim	Não ⁷
Irmandade da Santa Casa de Misericórdia	Não ⁸	Não ⁸	Não ⁸	Não ⁸	Não ⁸
Sociedade Pernambucana de Combate ao Câncer – SPCC	Sim	Sim	Sim	Não ⁹	Não ⁸
Associação de Proteção à Maternidade e Infância Ubaíra - APMIU	Sim	Não	Sim	Não ¹⁰	Não ¹⁰

Fonte: Site transparencia.pe.gov.br e Portais das Organizações Sociais de Saúde.

¹ Em consulta realizada em 05/05/2023;

² São 2 Hospitais e 7 UPA's sob supervisão da Fundação Manoel da Silva Almeida. Em consulta realizada em 05/05/2023 não foi encontrado o Relatório de Execução do Contrato com a UPA de Caruaru;

³ Em consulta realizada em 05/05/2023 não foram encontrados o Balanco patrimonial e demonstrações das UPA's do Cabo e de Torrões;

⁴ Em consulta realizada em 15/05/2023 não foram encontrados os Contratos de Gestão das UPA's de Igarassu, de Olinda, de Paulista e de São Lourenço da Mata que respaldaram os recursos recebidos em 2022;

⁵ Em consulta realizada em 15/05/2023;

⁶ Em consulta realizada em 08/05/2023;

⁷ Em consulta realizada em 16/05/2023 foram encontrados apenas os relatórios contábeis da UPAC de Ouricuri;

⁸ Em consulta realizada em 16/05/2023;

⁹ Em consulta realizada em 16/05/2023 não foram encontrados os relatórios de execução do contrato de gestão das UPAC's de Igarassu, Arcoverde, Caruaru e Palmares;

¹⁰ Em consulta realizada em 18/05/2023.

Quanto às *Organizações Sociais das Demais Áreas* o Governo do Estado de Pernambuco tinha contratos de gestão com as entidades demonstradas no quadro abaixo, que traz a análise acerca da transparência dessas organizações sociais:

Transparência das Organizações Sociais das Demais Áreas					
Organização Social	Estatuto Social	Relação nominal de dirigentes	Cópia integral dos contratos de gestão	Relatório pertinente à execução do contrato atualizado	Balanco patrimonial e demonstrações atualizadas
CEASA-PE/OS com a Secretaria de Educação – SEE	Sim	Não ¹	Sim	Sim	Sim
CEASA-PE/OS com a Secretaria Executiva de Ressocialização - SERES	Sim	Não ¹	Sim	Sim	Sim
CEASA-PE/OS com a	Sim	Não ¹	Sim	Sim	Sim



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Transparência das Organizações Sociais das Demais Áreas					
Organização Social	Estatuto Social	Relação nominal de dirigentes	Cópia integral dos contratos de gestão	Relatório pertinente à execução do contrato atualizado	Balanco patrimonial e demonstrações atualizadas
Secretaria de Desenvolvimento Agrário - SDA					
Casa do Estudante de Pernambuco com a Secretaria de Educação – SEE	Sim	Sim	Sim	Não ¹	Não ¹
Associação Instituto de Tecnologia de Pernambuco – ITEP com a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação - SECTI	Sim	Não ¹	Sim	Sim	Não ¹
Núcleo Gestor da Cadeia Têxtil e de Confecções em Pernambuco – NTCPE com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico - SDEC	Sim	Não ¹	Sim	Não ¹	Não ¹
Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social - IEDES com a Sec. de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude - SDSCJ	Não ¹	Sim	Não ³	Não ²	Não ⁴
Núcleo de Gestão do Porto Digital – NGPD com a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação - SECTI	Não ⁴	Não ⁴	Não ⁴	Sim	Não ⁴

Fonte: Portais das Organizações Sociais.

¹ Em consulta realizada em 18/05/2023;

² Em consulta realizada em 18/05/2023 não foi encontrado o relatório de execução do Contrato de Gestão 001/2016;

³ Em consulta realizada em 19/05/2023 não foram encontrados os termos aditivos aos contratos de gestão que embasaram as transferências de recursos;

⁴ Em consulta realizada em 19/05/2023.

De acordo com as análises realizadas nos portais das respectivas Organizações Sociais, constatou-se que não estão disponíveis todas as informações exigidas no artigo 63 do Decreto Federal nº 7.724/2012 e no artigo 36 do Decreto Estadual nº 38.787/2012, normativos federal e estadual que regulamentaram a Lei de Acesso à Informação no tocante às entidades privadas sem fins lucrativos, quais sejam:

I – cópia do estatuto social atualizado da entidade;

II – relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade; e



III – cópia integral dos convênios, contratos, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres realizados com o Poder Executivo Estadual, respectivos aditivos e relatórios finais de prestações de contas, na forma da legislação aplicável.

A verificação do cumprimento da transparência legal exigida foi realizada acessando-se o Portal da Transparência e quando as informações não eram encontradas, foram acessados os Portais das OS's. A questão importante a ser ressaltada é a padronização para acesso das informações por meio do Portal da Transparência. Verificou-se que para acessar os dados as OS's da Saúde o caminho não é o mesmo para acessar os dados das OS's das demais áreas.

Constatou-se que para acessar os dados das Organizações Sociais da Saúde, no Portal da Transparência (<http://web.transparencia.pe.gov.br>), clica-se na aba de Acesso à Informação e no ícone Páginas de Acesso à Informação que dará acesso ao sítio da LAI (<https://www.lai.pe.gov.br/>). Como são da saúde, clica-se no ícone da Secretaria de Saúde (SES) e para acessar os dados de cada OSS é necessário clicar no ícone superior esquerdo descrito como MENU que ao ser aberto dá acesso aos dados das OSS's. Conclui-se que não é algo intuitivo para o usuário.

Com relação aos dados das Organizações Sociais das Demais Áreas não foi possível se ter acesso da mesma forma. Inicialmente porque não se sabe com qual secretaria foram assinados os contratos de gestão. E mesmo, de posse desta informação, ao se clicar na secretaria associada, não se verifica a Organização Social com a qual assinou o Contrato de Gestão entre os itens do seu MENU. Para se ter acesso aos dados destas Organizações Sociais foi necessário se saber antes quais mantiveram contrato de gestão em 2022 e depois entrar no sítio de cada uma, uma vez que o Portal da Transparência não disponibiliza tais links.

Neste sentido, recomenda-se que o acesso aos dados das Organizações Sociais por meio do Portal da Transparência seja padronizado e organizado de forma a facilitar a sua verificação pelos diversos canais de controle.

11.7 Transparência na execução do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA)

O PPA 2020-2023 está estruturado em duas bases: a base estratégica, com os princípios e diretrizes gerais, representados pelas perspectivas e objetivos estratégicos; e a base programática, organizada em programas, ações e respectivos atributos.

Ao longo do exercício de 2022 o PPA foi alterado por leis e decretos relativos a créditos adicionais. As alterações no Plano, decorrentes da edição de créditos especiais, que fazem inserção de novas programações, não fizeram referência aos produtos e as metas de cada nova ação inserida no PPA, nem tampouco referência aos objetivos estratégicos a que estariam vinculados assim como a definição de serem prioritários ou não.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Da mesma forma, os créditos suplementares, quer tenham sido editados por meio de leis ou decretos, não trazem no texto das normas referência à alteração das metas anteriormente acordadas no Plano. O fato é que, existindo metas definidas no PPA, há a necessidade, quando da edição de créditos adicionais, de referendar nos textos legais a atualização ou não das referidas metas, pois os reforços de dotação ou anulações ocorridas em um exercício financeiro impactará na meta alcançada, ou, se não, evidenciará aumento ou diminuição nos custos das ações.

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

O artigo 39 da LDO trata das alterações ao PPA feitas por meio da abertura de créditos adicionais. No entanto, o citado dispositivo determina que essas modificações sejam feitas diretamente no sistema de acompanhamento do Plano Plurianual não havendo determinação para que conste na própria norma, fato necessário para uma maior transparência.

Ausência na LOA 2022 dos valores das metas físicas

A Lei Orçamentária Anual 2022 não trouxe a quantificação das metas físicas nas ações, passíveis de mensuração. A apresentação das metas físicas é necessária tanto para o embasamento dos valores atribuídos aos programas e ações quanto à transparência das ações do governo no que se refere ao planejamento e sua execução, possibilitando, dessa forma, um melhor controle social.

A apresentação de metas físicas na Lei Orçamentária Anual encontra-se respaldada no princípio orçamentário da transparência. O conhecimento dos aspectos relacionados aos gastos públicos é de suma importância, pois proporciona informações de melhor qualidade aos cidadãos.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

12 Quadro Resumo do Cumprimento de Limites

RESULTADO FINANCEIRO E FISCAL		
Itens	Valor (em Reais)	Observações
Superávit Financeiro	4.254.753.187,64	Verificado no Balanço Patrimonial
Resultado Primário	-566.712.942,04	Meta prevista na LDO não alcançada, pois era de R\$ 439.639.100,00 (positivo)
Resultado Nominal (aumento da Dívida Fiscal Líquida)	-818.766.530,16	Meta prevista na LDO não alcançada, pois era de R\$ 139.556.800,00 (negativo)
Receita Corrente Líquida	36.722.105.248,87	
Receita Corrente Líquida ajustada p/ fins de Endividamento ⁽¹⁾	36.708.825.666,87	
Receita Corrente Líquida ajustada p/ fins de despesa pessoal ⁽¹⁾	36.697.903.274,87	

LIMITES: LRF/RESOLUÇÃO DO SENADO E CONSTITUCIONAIS				
Itens	Valor	% comprometimento 3º quad/2022	Limites LRF	
Despesa com Pessoal Líquida: ⁽²⁾	(em Reais) ⁽²⁾	% DP/RCL	Geral	Prudencial
Total	18.810.917.629,40	51,26%	60,00%	57,00%
Poder Legislativo	828.002.705,40	2,26%	3,00% ¹	2,85%
<i>Assembleia Legislativa</i>	458.750.032,74	1,25%	1,44%	1,37%
<i>Tribunal de Contas</i>	369.252.672,66	1,01%	1,56%	1,48%
Tribunal de Justiça	1.699.268.764,76	4,63%	6,00%	5,70%
Ministério Público	491.567.689,10	1,34%	2,00%	1,90%
Poder Executivo	15.792.078.470,14	43,03%	49,00%	46,55%
Dívida:	(em Reais)	% Dívida/RCL	Limites LRF/Resol. Senado nº 43/2001	
Dívida Consolidada Líquida	12.970.167.751,70	35,33%	200 % da RCL	
Operações de Crédito	1.349.452.308,98	3,68%	16 % da RCL	
Garantias	0,00	0,00%	22% da RCL	
Antecipação de Receita Orçamentária – ARO	0,00	0,00%	7% da RCL	
Educação e Saúde ⁽³⁾	(em Reais) ⁽³⁾	% aplicado ⁽³⁾	Limites Constitucionais	
Educação (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino)	7.897.494.790,36	25,55%	25%	
Saúde (Ações e Serviços Públicos)	5.809.443.016,29	18,82%	12%	

¹ Os limites geral e prudencial para os dois órgãos do Poder Legislativo no estado (Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas do Estado) foram definidos por aplicação do § 1º do art. 20 da LC federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

(FUNDEB) ⁽³⁾	(em Reais) ⁽³⁾	% aplicado ⁽³⁾	Limite Legal
Remuneração de Profissionais da Educação Básica ⁽⁴⁾	2.739.242.441,93	82,11%	70%
(FUNDEB) Verificação do saldo ao final de 2022 do recursos recebidos no exercício ⁽³⁾	(em Reais) ⁽³⁾	% saldo ⁽³⁾	Limite Legal
Valor recebido em 2022	3.336.114.372,36		
Aplicação com recursos de 2022	3.000.449.868,87		
Saldo dos recursos de 2022	335.664.503,49	10,06%	10%

RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL						
Publicação (LRF, artigo 55, § 2º)	1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
Consolidado (do Estado) ⁽⁵⁾	28/05/22		28/09/22		30/01/23	
Poder Executivo	28/05/22		28/09/22		30/01/23	
Assembléia Legislativa	24/05/22		28/09/22		27/01/23	
Tribunal de Contas	25/05/22		27/09/22		27/01/23	
Tribunal de Justiça	25/05/22		26/09/22		27/01/23	
Ministério Público	27/05/22		28/09/22		27/01/23	
Envio ao TCE-PE - Homologação no SICONFI (Res. TC nº 20/2015, artigo 10, § 1º) ⁽⁶⁾	1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
Poder Executivo	27/05/22		29/09/22		30/01/23	
Assembléia Legislativa	26/05/22		28/09/22		26/01/23	
Tribunal de Contas	30/05/22		29/09/22		27/01/23	
Tribunal de Justiça	26/05/22		26/09/22		27/01/23	
Ministério Público	30/05/22		29/09/22		30/01/23	
RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA						
Publicação (LRF, art 52)	1º Bim	2º Bim	3º Bim	4º Bim	5º Bim	6º Bim
	30/03/22	28/05/22	30/07/22	28/09/22	29/11/22	30/01/23
Envio ao TCE-PE - Homologação no SICONFI (Res. TC nº 20/2015, artigo 10, § 1º)	30/03/22	30/05/22	30/07/22	29/09/22	29/11/22	30/01/23

Notas:

- 1 – Conforme § 1º do art. 166-A da Constituição Federal, as transferências obrigatórias da União decorrentes de emendas individuais não integrarão a receita corrente líquida para fins de verificação dos limites da despesa com pessoal e de endividamento. De acordo com o disposto no § 16 do art. 166 da Constituição Federal as transferências obrigatórias da União decorrentes de emendas de bancada também não integrarão a receita corrente líquida para fins de verificação dos limites da despesa com pessoal.
- 2 – Os valores trazidos como “Despesa de Pessoal Líquida” refletem aqueles informados nos Relatórios de Gestão Fiscal dos 5 órgãos encarregados de sua publicação e não o valor consolidado calculado pelo Poder Executivo. Se acaso fosse privilegiado o valor calculado por este Poder como “consolidado”, ter-se-ia um total de Despesa Consolidada de R\$ 18.816.098.058,60. A diferença entre esse valor e o obtido pela soma dos cinco demonstrativos alcançou R\$ 5.180.429,20 (0,01% da RCL ajustada), o que elevaria o percentual de comprometimento da despesa sobre a RCL para 51,27%. A diferença ocorre pela utilização de critérios não uniformes na elaboração dos demonstrativos pelos Poderes e Órgãos encarregados de publicar o Demonstrativo da Despesa com Pessoal integrante do RGF.
- 3 – Os valores e percentuais apresentados nesta tabela são provenientes dos capítulos de saúde e educação. Os percentuais são calculados sobre a receita de impostos e transferências constitucionais do estado. Os valores e percentuais acreditados pela equipe de auditoria podem ainda ser modificados quando da emissão do parecer prévio em decorrência das contrarrazões apresentadas na defesa que venham a ser acatadas por este Tribunal de Contas;
- 4 – O percentual aí veiculado é o obtido entre o valor contabilizado como “Pessoal e Encargos” sobre o valor anual total recebido pelo Fundo em 2022 (R\$ 3.336.114.372,36);



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS

5 – O Poder Executivo tem como prazo para publicação do Relatório de Gestão Fiscal Consolidado até 30 dias após a divulgação do relatório do último quadrimestre do exercício, conforme determinado pela Portaria STN nº 924 de 08 de julho de 2021, que aprovou a 12ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF;

6 - O art. 10, § 1º, da Resolução TCE/PE 20/2015, estabelece a obrigatoriedade de envio dos RGF e RREO a este Tribunal de Contas, em meio magnético, por meio do SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, da Secretaria do Tesouro Nacional. Considera-se a data de Homologação. Os demonstrativos referentes ao das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e ao da Receita Líquida de Impostos e das Despesas Próprias com Saúde, serão considerados como entregues a TCE-PE quando seus dados estiverem disponíveis, respectivamente, no SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação, operacionalizado pelo FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, e SIOPS - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde, operacionalizado pelo Ministério da Saúde;



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa



13 Monitoramento das Recomendações

Com a finalidade de garantir a continuidade das ações de controle e em cumprimento ao art. 150 do Regimento Interno e ao art. 3º, inciso VII da Resolução TC nº 111/2020 deste Tribunal, são apresentadas a seguir as recomendações emanadas do Parecer Prévio, referente à prestação de contas do exercício de 2018, encaminhadas ao Governo do Estado de Pernambuco e suas respectivas ações/justificativas agrupadas por capítulos/assunto.

As ações e justificativas apresentadas pelo governo do estado constam na Prestação de Contas Eletrônica do Governador – Exercício 2022 – *Demonstrativo de acompanhamento das recomendações emitidas pelo TCE/PE, referente a decisões publicadas nos últimos 3 (três) anos (nesse período só houve a publicação do parecer prévio das contas do governador 2018).*

13.1 Gestão fiscal

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Incluir no Anexo de Riscos Fiscais os valores atualizados das prováveis perdas judiciais em questões previdenciárias do ano a que o Anexo faça referência.

Situação: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

O Governo de Pernambuco entende que esta recomendação encontra-se plenamente atendida uma vez que os valores atualizados das prováveis perdas judiciais em questões previdenciárias estão registradas na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023 (Lei 17.922/2022 - Anexos de Risco). De igual maneira, o próprio Tribunal de Contas do Estado emitiu opinião conclusiva do referido tema, conforme último Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governador - Exercício 2021 emitido em dezembro de 2022, em sua página 66, o que ocasionou a ausência da referida recomendação nesse mesmo Relatório.

Situação segundo Auditoria: *implementada.*

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Calcular, no Anexo de Metas Fiscais da LOA, o Resultado Nominal conforme parâmetros estabelecidos por portarias da STN.

Situação: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2020, o Governo de Pernambuco, por meio da Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, comunica que, de acordo com a Portaria 286 de 07 de maio de 2019, que institui a 10ª edição Manual de Demonstrativo Fiscais, vigente para o exercício 2020, o Resultado Nominal do Anexo de Metas Fiscais deve seguir a metodologia “acima da linha”, conforme trecho a seguir:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

"(...) Em complemento, para fins de atendimento ao disposto no §1º do art. 4º da LRF, os cálculos da meta e das projeções do resultado nominal devem seguir o critério de apuração acima da linha, observando a metodologia utilizada para o cálculo do resultado nominal estabelecida no item 03.06.00 - Anexo 6 da Parte III - Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO.

(...)

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

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

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

Situação segundo Auditoria: *implementada.*

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Excluir dos projetos de Lei da LDO dispositivo que permita a dedução de despesas destinadas à Programação-Piloto de Investimentos – PPI no cálculo do resultado primário constante do Anexo de Metas Fiscais da referida lei, apresentando seu cálculo conforme parâmetros estabelecidos por portarias da STN.

Situação segundo Governo do Estado: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2021, por meio da Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, o Governo argumenta que, no âmbito da União, o Projeto Piloto de Investimentos (PPI) foi concebido a partir de discussões com o Fundo Monetário Internacional (FMI), para compatibilizar as metas fiscais com a necessidade de investimentos públicos considerados essenciais à infraestrutura.

(...)

A Programação Piloto de Investimentos (PPI) no âmbito do Estado de Pernambuco foi instituída por meio do Decreto nº 33.714, de 30 de julho de 2009, referendado pelo art. 4º da LDO 2021:

“Art. 4º O resultado primário constante dos demonstrativos “1” e “3” do Anexo de Metas Fiscais de que trata o art. 3º poderá ser reduzido, para o atendimento das despesas relativas à Programação Piloto de Investimentos - PPI, conforme detalhamento a constar de anexo específico da Lei Orçamentária do exercício vigente desta LDO.”

Conforme dispositivo supra, o detalhamento da PPI constou da Lei Orçamentária Anual 2021, com a explicitação do valor que poderia ser deduzido para efeito de meta de resultado primário. Destacamos que a norma faculta, apenas, o abatimento, e não o obriga.

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



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

e subtraídas junto com as demais despesas do montante das receitas primárias, quando da apuração do resultado primário.

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

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

Situação segundo Auditoria: *não implementada.*

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Quando da abertura de créditos adicionais, deixar de utilizar fonte de recurso que seja diferente daquela cuja dotação se tenha anulado.

Situação segundo Governo do Estado: *implementada parcialmente.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2021, a Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, informa que o Governo do Estado vem empreendendo esforços para cumprimento da recomendação em tela. Com efeito, no âmbito do Relatório de Contas 2021, observou-se apenas dois Decretos em que houve a utilização de fonte de recursos diversa da fonte de recursos oriunda de anulação, via Crédito Adicional, constatando-se diminuição substancial do procedimento ao logo dos últimos exercícios (...)

Em acréscimo cumpre esclarecer que, em consulta ao sistema corporativo e-Fisco, ambos os Créditos Adicionais tiveram suas fontes compensadas, e, portanto equilibradas através de Remanejamentos Orçamentários (Decreto nº 50.565/2021 – RO 556 e Decreto 50.317/2022 – RO 159) conforme previsto no artigo nº 11 da LOA 2021.

Situação segundo Auditoria: *implementada parcialmente.*

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Quando do acompanhamento do limite para abertura de créditos suplementares, efetivada pelo Poder Executivo via decreto, após autorização na LOA pelo Poder Legislativo, considerar também os recursos oriundos de convênios e operações de créditos que foram previstos na LOA.

Situação segundo Governo do Estado: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2018, por meio da Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, o Governo argumenta que, apesar da inconsistência, apresentada pelo Tribunal, no cômputo dos decretos inseridos no inciso IV, os valores demonstrados pelo relatório, cerca de R\$ 70 milhões, mesmo que inseridos no cálculo, não ultrapassaria o limite disposto dos 20% de alterações orçamentárias. Dessa forma, não impactando, em si, na autorização legislativa para abertura



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icep.eic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

de créditos suplementares.

Mesmo assim, considerando o apontamento apresentado pelo TCE, o Governo do Estado atualmente só emite os decretos relativos a convênios dispostos no inciso VI, sem o cômputo no montante estabelecido no inciso IV, desde que observados os valores dispostos no “Demonstrativo de Convênios Previstos”, valores “a captar”.

Ainda segundo a SEPLAG, o acompanhamento do limite de abertura de créditos suplementares efetivada pelo Poder Executivo via decreto não considera os recursos oriundos de convênios e operações de crédito por não se adequar ao previsto no inciso VI do mesmo dispositivo legal,

(...)

Segundo interpretação do Tribunal, estes Decretos, antes de serem abertos, deveriam observar os valores especificados como “a captar” no “Demonstrativo de Convênio/Op. Crédito Previstos”, constante na LOA 2018. Porém, cumpre ressaltar que os valores explícitos no relatório tratam-se apenas de uma expectativa, e não raro, os convênios/op. créditos detalhados no demonstrativo não são executados integralmente durante o ano, sendo seus saldos inicialmente autorizados remanejados ao longo do exercício para convênios que efetivamente necessitem do crédito. Da mesma forma com os valores classificados “a captar” – seus valores terminam por serem destinados a atender convênios/op. créditos inicialmente não previstos.

Soma-se ao fato de que os órgãos possuem disponibilidade financeira ou até mesmo expectativa de ingresso de recursos, requisitam orçamento com a finalidade de compor os processos licitatórios/contratos. Anteriormente à publicação da Portaria Interministerial MPOG/FAZENDA/CGU nº 424 de dezembro de 2016, o Governo Federal desembolsava o recurso quando eram atendidas todas as exigências documentais. Após este normativo, a liberação de recurso ficou condicionada à aprovação da licitação (com contrato), necessitando, assim, de orçamento para execução:

(...)

Essa questão seria solucionada caso a previsão orçamentária considerasse os saldos a liberar e executar dos diversos órgãos estaduais, porém esta prática ocasionaria uma alta ineficiência orçamentária, movimento contrário à melhoria da gestão. A SEPLAG tem reduzido o valor inicialmente previsto nestas fontes de recursos na tentativa de aproximação da previsão orçamentária à real execução.

Situação segundo Auditoria: *implementada.*

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Incluir a quantificação das metas físicas, passíveis de mensuração, nas ações previstas na LOA.
Situação segundo Governo do Estado: *implementada parcialmente.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2021, por meio da Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, o Governo de Pernambuco salienta que a apresentação da meta física, que mensura o produto da ação, pode aparecer tanto no PPA quanto na LOA. A partir do exercício de 2013, os produtos e as metas regionalizadas e quantificadas passaram a ser associadas diretamente às subações, e não mais às ações como anteriormente. Dessa forma, os atributos relativos aos produtos e metas, que antes estavam associadas aos projetos e atividades e constavam da Lei Orçamentária Anual 2012, deixaram de aparecer na LOA, a partir de 2013, para serem explicitados apenas na Lei do PPA.

Ademais, como ainda não foi editada lei complementar que determine o modelo padrão de elaboração



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

do PPA para todas as esferas de governo (União, Estados e Municípios), considerou-se que a metodologia adotada já incorporou melhorias no conteúdo do PPA. Tais atributos (objetivo estratégico, produto e meta física) não fizeram parte da LOA 2020, entretanto as metas físicas possuem previsão no PPA com as informações por ano e por subação. A não quantificação especificamente na LOA não impede o acompanhamento das metas físicas das ações, uma vez que as informações previstas no PPA viabilizam a sua mensuração.

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

Situação segundo Auditoria: *implementada parcialmente.*

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Ao abrir créditos adicionais, contabilizar de acordo com a legislação em vigor as corretas e possíveis fontes de abertura de créditos, de modo a não mais distorcer os valores constantes do Demonstrativo de Créditos Adicionais por UG disponível no Balanço Geral do Estado.

Situação segundo Governo do Estado: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2019, por meio da Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, o Governo de Pernambuco evidencia que, de acordo com o artigo 43 da Lei nº 4320/1964, os créditos suplementares podem ser abertos pelas fontes de financiamento dispostas no rol da própria Lei, quais sejam:

“§1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las;”

O fato citado no Relatório de Contas, pelo que entendemos, trata-se de forma de interpretação diferente para os mesmos dispositivos legais. Entendemos que, se a operação de crédito ou convênio já são existentes, previstos na Lei Orçamentária e, a diferença se dá em relação ao ingresso de Receita, utilizamos a fonte de financiamento de “excesso de arrecadação”. Ou seja, a diferença entre a previsão estimada e a efetivamente realizada. A interpretação que se dá ao referido dispositivo é de que estamos diante de situações que possibilitam a abertura de créditos, situações essas não excludentes, mas elucidativas.

A abertura de créditos adicionais utilizando o produto de operações de crédito ou convênio, para o Governo do Estado, é utilizada de forma mais restrita, apenas para os casos em que os convênios e operações de crédito não estejam previstos na Lei Orçamentária. Entendemos, inclusive, que a interpretação dada pelo Poder Executivo é, de certa forma, mais restrita à proposta pelo Tribunal, considerando que a abertura de créditos adicionais por Operações de Crédito e por convênios se revestem de menos formalidades do que o procedimento de “excesso de arrecadação”.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Outrossim, compreendo o alinhamento do Poder Executivo e da equipe técnica do Tribunal, convém pontuar, que a referida recomendação não mais constou nos Relatórios de Contas a partir do exercício de 2020.

Situação segundo Auditoria: *implementada.*

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Criar códigos de fontes de recursos completas (com final “99”, como exemplo) dentro das fontes reduzidas 0104, 0116, 0119, 0125, 0152, 246, 261 e demais, com vistas a identificar as desvinculações de recursos promovidas pela EC Federal nº 93/2016, promovendo, na sequência, os ajustes necessários em relação às reclassificações efetuadas dessas fontes para a fonte 0101 em razão da referida Emenda.

Situação segundo Governo do Estado: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2020, o Governo do Estado, por intermédio da SEFAZ, destaca que o procedimento atual adotado está perfeitamente coerente com os ditames da EC nº 93/2016, inclusive trata-se do mesmo procedimento adotado pela União.

Ao final de cada exercício, apura-se a receita arrecadada passível de desvinculação durante o ano e calcula-se 30% desse valor (a EC nº 93/2016 ampliou de 20% para 30% o percentual que pode ser remanejado da receita), sendo esse o montante máximo a ser desvinculado. Como o cálculo é feito no final do exercício, muitos dos recursos já foram utilizados durante o exercício e a DREM fica limitada ao saldo de cada fonte que vai ser desvinculada, resultando em desvinculações bem menores que os 30% de receita arrecadada.

Importante pontuar que não há dificuldade em gerar a informação da relação da desvinculação com as fontes de origem, no e-Fisco. Por esse motivo não haveria mais a necessidade de criar códigos de fontes de recursos completas (com final “99”, por exemplo), pois não trariam benefícios práticos à operação financeira no dia-a-dia das Unidades Gestoras usuárias da Fonte Tesouro, salientando também impactos danosos ao processo de padronização de fontes em curso, estabelecida pela Portaria nº 710/2021 ME/STN.

Por todo o exposto, mantem-se o entendimento de que a desvinculação de recursos prevista na EC nº 93, de 2016, tem sido realizada à luz da legislação vigente. Da mesma forma, entende-se que o cálculo feito e apresentado anualmente nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis do Balanço Geral dão a devida transparência a DREM, pois apresenta além dos valores, a fonte de recursos e a Unidade Gestora onde a desvinculação é realizada.

Por fim, a título de registro, nos exercícios de 2021 e 2022, o montante a ser desvinculado seria tão reduzido, que se optou por não realizar a DREM.

Situação segundo Auditoria: *implementada.*

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Até o julgamento definitivo do Recurso no 1301713-5, contabilizar os repasses financeiros às Organizações Sociais de forma apartada em dois grupos de despesas distintos: em Pessoal e



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icep.eic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Encargos Sociais (grupo 3.1) os destinados ao pagamento de ordenados e encargos patronais dos profissionais de saúde e em Outras Despesas Correntes (grupo 3.3) o restante dos valores, independentemente de câmputo ou não em despesas de pessoal até o referido julgamento.

Situação segundo Governo do Estado: *não implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2021, o Governo do Estado, por meio da Procuradoria Geral do Estado - PGE, da Secretaria da Controladoria-Geral do Estado - SCGE e da Secretaria da Fazenda - SEFAZ, informam o que segue:

a) Com profissionais de saúde em atividade regular em unidades de saúde estaduais.

(...)

Registra-se, de início, ser do entendimento desta Procuradoria-Geral do Estado de Pernambuco (...) inconstitucionais leis, decretos, portarias, manuais e demais atos normativos diversos da Lei Complementar que tentem impor a inserção da remuneração de empregados de Organizações Sociais no câmputo das despesas de pessoal da Administração.

Nesse diapasão, entende a PGE que as Portarias STN nº 233/2019 e 377/2020, assim como o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, bem assim qualquer recomendação administrativa, quanto à incorporação, na despesa total de pessoal do Poder Executivo Estadual, da remuneração de empregados das Organizações Sociais e outras Entidades não Governamentais, que se refiram a atividades fins do Estado, não se coadunam com as normas legais e constitucionais que regem a matéria.

Isso porque, consoante o disposto no art. 169 da Constituição, os limites de despesas de pessoal ativo e inativo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios é matéria reservada à Lei Complementar.

(...)

E, por evidente, os empregados das Organizações Sociais que mantêm contratos de gestão com o Poder Público não são servidores públicos, quer ativos ou inativos, tampouco pensionistas ou membros de Poder, não ocupando mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos públicos.

(...)

O próprio Acórdão nº 1187/2019/TCU menciona o art. 105 da LDO/2019, nas hipóteses de contratos de terceirização, explicitando que se aplica o art. 18, § 1º, da LRF, desde que haja substituição de pessoal, (...), em Pernambuco, o gerenciamento pelas organizações sociais se deu com o início de funcionamento de novas unidades de saúde (Hospitais Regionais e Metropolitanos e Unidades de Pronto Atendimento), não ocorrendo a extinção de órgãos, cargos ou funções públicas já existentes. Esse é um dado fático inafastável da correta análise do assunto, sob pena de se tratar de realidades totalmente distintas.

Nas pouquíssimas hipóteses em que houve a cessão de servidores públicos para a organização social, estes servidores permaneceram com ônus para o Estado, abatendo-se esse custo da equação convenial e já se computando os valores correspondentes às remunerações dos mesmos nos limites de despesa com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal.

(...)

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

Diante do exposto, enquanto o Recurso Ordinário nº 1301713-5 continuar pendente de julgamento, não há obrigação de incluir tais gastos no câmputo do limite de pessoal, considerando o efeito suspensivo



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

deste recurso. (...).

Assim, os gastos relativos a remunerações de profissionais de saúde que estão em atuação em hospitais públicos submetidos a contratos de gestão ante Organizações Sociais não são incluídos no cômputo das despesas com pessoal do Governo porque não decorrem de contratos de terceirização de mão de obra em substituição de servidores e empregados públicos, mas decorrem sim de contratos de prestações de serviços cujos objetos correspondem, em sua maior parte, a metas de volumes de atendimentos.

(...).

b) Com profissionais de saúde referente a plantões extras em hospitais do estado.

O Governo do Estado, por meio da Procuradoria Geral do Estado - PGE, assevera que, no que se refere às despesas com pagamentos a plantonistas em hospitais estaduais públicos sob administração direta do estado, tem-se que é um mecanismo de gestão para dotar as unidades da rede própria estadual de capacidade de proporcionar uma resposta imediata ao crescente aumento da demanda por serviços de saúde. O foco da medida não é a substituição de servidores, mas a ampliação da capacidade instalada do SUS estadual.

(...)

Nessa linha, a retribuição paga pelo Estado aos profissionais de saúde designados para os plantões extraordinários materializa a “justa indenização” de que tratam o inciso XXV do art. 5º da Constituição e o inciso XIII do art. 15 da Lei nº 8.080/90, não se revestindo de natureza remuneratória, mas indenizatória. E tratando-se de indenização, a retribuição paga pela execução de plantões não se enquadra no conceito de “despesa total com pessoal” descrito no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que se limita às espécies remuneratórias.

(...)

O fato de os plantões em testilha serem prestados por titulares de cargos públicos não transforma em remuneração a justa indenização paga pelos serviços requisitados. De fato, os serviços prestados por força de requisição administrativa não se confundem com a jornada pertinente ao exercício do cargo/função ocupado pelo servidor, sendo uma atuação autônoma que também não caracteriza horas extras. Da mesma forma, o pagamento de justa indenização por serviços requisitados a profissionais estranhos aos quadros públicos não configura terceirização de mão de obra para substituição de servidores e empregados passível de enquadramento no § 1º do art. 18 da LRF. É que, objetivando a requisição atender excessos de demanda na rede de urgência e emergência, não se está substituindo servidores ou empregados, mas ampliando-se a capacidade do serviço.

(...)

Em complemento, no que se refere à classificação orçamentária da despesa, a SCGE pontua que considerando os termos da Lei Estadual nº 16.089/17, notadamente em seu art. 4º, tendo em vista a natureza da despesa em questão à luz das argumentações supra mencionadas, desde 2016, contabiliza-se as despesas com plantonistas no grupo de natureza “Outras Despesas Correntes” na rubrica 3.3.90.36.35 (Outras Despesas Correntes – Outros Serviços de Pessoas Físicas – Apoio administrativo, técnico e operacional), segundo a Portaria nº 163/2001 do STN abaixo: 3.3.90.36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física Despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagos diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos, tais como: remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.

Situação segundo Auditoria: não implementada.



13.2 Educação

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Realizar o monitoramento contínuo das metas e estratégias constantes no Plano Estadual de Educação PEE, conforme dispõe o artigo 4º da Lei Estadual 15.533/2015.

Situação segundo governo do estado: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2021, o Governo do Estado, por meio da Secretaria de Educação e Esportes - SEE, informa que no relatório anual de indicadores de 2021, apresentado à Alepe, foram demonstradas as metas do Plano Estadual de Educação e as ações que foram desenvolvidas pela Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco para o alcance das metas, conforme ANEXO I, pág. 185 a 203, do referido Relatório de Defesa.

As despesas realizadas para o alcance das ações apresentadas tiveram sua execução orçamentária e financeira executadas segundo estrutura programática do quadro ANEXO II, pág. 204 a 209, que detalha os programas, as ações e as subações concernente às metas do PEE.

No ANEXO III, pág. 210 a 214, mostra-se o valor da execução orçamentária e financeira por ação, subação e despesa gerencial para o alcance das metas.

Por conseguinte, as ações desenvolvidas pela SEE e executadas nas ações programáticas apresentadas nestes anexos guardam consonância e cooperam para a consecução dos objetivos das metas do PEE. A SEE, acrescenta ainda que o Relatório Anual de Indicadores apresenta o acompanhamento contínuo realizado pela citada Secretaria das metas presentes no Plano Estadual de Educação - PEE.

Situação segundo Auditoria: *implementada.*

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Realizar a movimentação dos recursos advindos do salário-educação exclusivamente por conta bancária específica, conforme reza o artigo 2º, Parágrafo Único, da Lei Federal nº 9.766/1998, lei que rege o salário-educação.

Situação segundo Governo do Estado: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2018, o Governo do Estado, por meio da Secretaria de Educação e Esportes - SEE, informa que, em relação aos recursos provenientes do Salário-Educação, a partir do exercício de 2019, passaram a ser movimentados exclusivamente em conta bancária específica, a saber, conta corrente nº 7179-X, agência 3234-4 do Banco do Brasil, inclusive tal recomendação foi suprimida nos relatórios de contas anuais referentes aos exercícios de 2019 a 2021, concorrendo, portanto, para o atendimento da referida recomendação.

Situação segundo Auditoria: *implementada.*



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Atentar para as orientações contidas na Resolução TC nº 161/2022, que revogou a Resolução TC nº 134/2021, no que tange à garantia de que não sejam consideradas, para fins de apuração dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, despesas que não sejam consideradas típicas ou necessárias à consecução dos objetivos das instituições educacionais que oferecem a educação básica, na forma preconizada no caput do art. 70 da LDB.

Situação: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 20 O Governo do Estado pontua que houve o atendimento da recomendação em tela. Para tanto, conforme destacado no Relatório de Auditoria do TCE, relativo ao exercício 2021, cita-se o trecho do Relatório (pág. 264): "Por fim, destaca-se que o Estado de Pernambuco adequou as suas aplicações de recursos em educação ao que atualmente preceitua a Constituição Federal, deixando de computar como despesa com MDE a Contribuição Complementar da Secretaria de Educação ao FUNAFIN, promovendo, assim, a devida aplicação dos recursos provenientes de impostos em MDE, assegurando a observância do percentual mínimo de 25% previsto no artigo 212 do Diploma Constitucional."

Dessa forma, a partir do exercício de 2021, houve a plena adequação no cômputo das despesas do MDE. Ademais, as despesas com fornecimento de alimentação para unidades prisionais, pontuadas no Relatório de Auditoria do TCE, referente ao exercício de 2018, também foram adequadas e não mais figuraram no cômputo para fins de cálculo do MDE.

Situação segundo Auditoria: *não implementada.*

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Cumprir o piso salarial nacional para professores, inclusive para aqueles contratados por tempo determinado.

Situação: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

O Governo do Estado, por meio da Secretaria de Educação - SEE, destaca que os contratos temporários firmados para o exercício da função de professor no âmbito desta Secretaria de Educação e Esportes possuem caráter jurídico-administrativo, sob regime de direito público, devidamente regidos pelas Leis Estaduais nº 14.547, de 21.12.2011, DOE 22.12.2011, e alterações posteriores, as quais tratam da matéria especificamente na esfera estadual.

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

Por fim, reitera-se que o próprio Tribunal de Contas do Estado suprimiu essa recomendação no seu último Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governador – Exercício 2021, emitido em dezembro de 2022.

Situação segundo Auditoria: *implementada.*



13.3 Saúde

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Atualizar o Plano Estadual de Saúde, incluindo metas quadrienais e anuais para cada indicador, de forma a facilitar o monitoramento e a avaliação dos resultados das políticas públicas implantadas.

Situação: *implementada parcialmente.*

O Governo do Estado, por meio da Secretaria da Saúde - SES, informa que a Pactuação Interfederativa de Indicadores é um processo realizado anualmente, tendo como referência as resoluções publicadas pela Comissão Intergestora Tripartite – CIT, instância deliberativa com representações das três esferas de Governo (União, Estados e Municípios);

Considerando ainda, que foi estabelecido pela CIT, o rol de indicadores contido na Resolução CIT nº 08, de 24 de novembro de 2016 para o período de 2017 a 2021, informa-se que não é possível atender plenamente a recomendação, em função de serem pactuações tripartite, regidas por um processo definido em âmbito federal, onde Estados e Municípios seguem as deliberações desta comissão.

Situação segundo Auditoria: *implementada parcialmente.*

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Republicar o RAG 2018 com os resultados definitivos de todos os indicadores.

Situação: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

O Governo do Estado, por meio da Secretaria da Saúde - SES, informa que o RAG 2018 foi aprovado pelo CES de acordo com Resolução nº 793 de 28 de Agosto de 2019. O RAG 2018 aprovado com as devidas atualizações dos resultados dos indicadores realizadas durante o período de análise do relatório pelo CES, encontra-se publicizado no site da SES-PE: www.saude.pe.gov.br na aba Informações em Saúde.

Situação segundo Auditoria: *implementada.*

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Avaliar anualmente o resultado de todos os indicadores previstos no PES 2016-2019 no respectivo Relatório Anual de Gestão.

Situação: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

O Governo do Estado de Pernambuco, através da SES, argumenta que a Gestão Estadual, em consonância com o Conselho Estadual de Saúde (Resolução CES Nº 664 de 15 de Junho de 2016), definiu que o elenco de indicadores de resultados do PES 2016-2019 iria tomar como base o conjunto de indicadores de definição tripartite já utilizados pela Gestão Estadual.

(...)

Nesse sentido, a Resolução CIT nº 05, de 19 de junho de 2013, estabelece o rol único de indicadores para pactuação nacional, classificados em universais, de pactuação comum e obrigatória, e, específicos,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

de pactuação obrigatória quando forem observadas as especificidades no território, vinculados às diretrizes do Plano Nacional de Saúde para os anos 2013-2015. Define ainda que a pactuação das Diretrizes, Objetivos, Metas e Indicadores devem ocorrer no sistema informatizado do Ministério da Saúde denominado SISPACTO.

(...)

Para este ano, Pernambuco definiu de forma Bipartite a pactuação de 24 indicadores, sendo estes apresentados no Plano Estadual de Saúde 2016-2019 de Pernambuco. Em novembro de 2016, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) emitiu a Resolução Nº 8/2016 que dispôs sobre o processo de pactuação interfederativa de indicadores para o período 2017-2021, relacionados às prioridades nacionais em saúde. O Parágrafo Único do Artigo 4º define que “os indicadores que compõem este rol devem ser considerados nos instrumentos de planejamento de cada ente”.

Deve-se pontuar que a obrigatoriedade de incorporação dos indicadores de pactuação interfederativa nos instrumentos de planejamento associada à sua necessidade de ajuste anual, considerando a dinamicidade das prioridades em saúde, impede a definição de metas quadrienais para os indicadores, uma vez que seu conjunto pode mudar a cada ano.

Situação segundo Auditoria: *implementada.*

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Padronizar os indicadores apontados nos Relatórios Anuais de Gestão para que se possa traçar comparativos anuais e medir a evolução dos resultados.

Situação: *implementada parcialmente.*

O Governo do Estado, por meio da SES, argumenta que a Gestão Estadual, em consonância com o Conselho Estadual de Saúde (Resolução CES Nº 664 de 15 de Junho de 2016), definiu que o elenco de indicadores de resultados do PES 2016-2019 iria tomar como base o conjunto de indicadores de definição tripartite já utilizados pela Gestão Estadual.

(...)

Considerando a possibilidade de ajuste anual já sinalizada, para o ano de 2016, a Resolução CIT Nº 2/2016 pactuou para o ano um rol de 29 indicadores, sendo 18 universais e 11 específicos. Para este ano, Pernambuco definiu de forma Bipartite a pactuação de 24 indicadores, sendo estes apresentados no Plano Estadual de Saúde 2016-2019 de Pernambuco.

Em novembro de 2016 a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) emitiu a Resolução Nº 8/2016 que dispôs sobre o processo de pactuação interfederativa de indicadores para o período 2017-2021, relacionados às prioridades nacionais em saúde. Em Parágrafo único do Artigo 4º define que “os indicadores que compõem este rol devem ser considerados nos instrumentos de planejamento de cada ente”.

Deve-se pontuar que a obrigatoriedade de incorporação dos indicadores de pactuação interfederativa nos instrumentos de planejamento associada à sua necessidade de ajuste anual, considerando a dinamicidade das prioridades em saúde, impede a definição de metas quadrienais para os indicadores, uma vez que seu conjunto pode mudar a cada ano.

Este fato justifica a divergência entre os indicadores constantes no Plano Estadual de Saúde 2016-2019 e aqueles constantes no Relatório Anual de Gestão 2018, uma vez que a partir do ano 2017 o rol de indicadores foi modificado.

A Gestão Estadual entende a sugestão de padronização dos indicadores de modo a permitir a evolução dos resultados e informa que internamente as áreas técnicas monitoram indicadores além daqueles constantes nos instrumentos formais de planejamento. Porém, informa-se que o atendimento à definição tripartite de exibição dos indicadores de pactuação interfederativa nos instrumentos de Planejamento necessita ser cumprida.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Em termos numéricos, destaca-se que dos 24 indicadores apresentados no PES 2016-2019, 14 estão contemplados no Relatório Anual de Gestão 2018, conforme quadro seguinte:
Destaca-se que dos indicadores apresentados no RAG 2018, 12 atingiram as metas pactuadas (57,1%) e 9 não atingiram as metas pactuadas (42,9 %). Este resultado está contemplado na versão revisada e atualizada do RAG, finalizada após apreciação do Conselho Estadual de Saúde.

Situação segundo Auditoria: *implementada parcialmente.*

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Justificar qualquer redução das metas estipuladas no RAG, mediante comprovação da real necessidade de alteração.

Situação: *implementada.*

O Governo do Estado, por meio da SES, esclarece que o RAG 2018 apresentou todas as justificativas referentes aos ajustes nas metas, bem como o não alcance de metas na coluna de Observações e Justificativas das planilhas apresentadas no item 7.1 Resultados da PAS 2018.

Em relação aos indicadores de pactuação, todas as metas que não foram alcançadas ou tiveram redução na pactuação foram apresentadas no item 8 Indicadores de Pactuação Interfederativa do RAG 2018. Nesse sentido, destaca-se que o RAG 2018 foi aprovado, com as devidas atualizações dos resultados dos indicadores realizadas durante o período de análise, pelo CES, de acordo com Resolução nº 793 de 28 de Agosto de 2019.

Situação segundo Auditoria: *implementada.*

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Aplicar, em ações e serviços públicos de saúde, os valores referentes aos Restos a Pagar cancelados ao longo de 2018, que totalizam R\$ 4.132.857,83, utilizando a modalidade 95.

Situação: *implementada parcialmente.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

(TEXTO de 2017) **O Governo do Estado, por meio da Secretaria da Fazenda - SEFAZ,** informa que o § 1º do artigo 24 da Lei Complementar Federal nº 141/2012, estabelece que “A disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar, considerados para fins do mínimo na forma do inciso II do caput e posteriormente cancelados ou prescritos, deverá ser, necessariamente, aplicada em ação e serviços públicos de saúde”.

Essa norma determina que os valores de restos a pagar considerados em anos anteriores como aplicações para o comprometimento mínimo em saúde, sejam executados.

Já o § 2º do mesmo artigo determina que “Na hipótese prevista no § 1º, a disponibilidade deverá ser efetivamente aplicada em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos restos a pagar, mediante dotação específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente”.

Desse modo, nosso entendimento atual é que tal regra só é aplicável se de fato o valor cancelado/prescrito tivesse sido necessariamente incluído para que o Estado atingisse o valor mínimo constitucional aplicado de 12%. Ou seja, é necessário aferir se os Restos a Pagar foram considerados para o cumprimento do valor mínimo para aplicação em ASPS. Se o cancelamento sozinho ou somado



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS

com o valor prescrito for menor que o excesso aplicado em ASPs, entendemos que não há obrigação de execução compulsória de restos a pagar cancelados ou prescritos.

Nos últimos cinco exercícios, por exemplo, a execução para além do mínimo constitucional foi sempre maior que o montante cancelado de restos a pagar, comprovando que tais restos a pagar não contribuíram para fins de cumprimento do limite mínimo.

Situação segundo Auditoria: *implementada parcialmente.*

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Definir parâmetros a serem utilizados para fins de calcular o número de leitos necessários por especialidade, usando a nova metodologia definida na Portaria MS/GM n 1.631/2015, o e atualizar o Plano Estadual de Saúde 2016-2019.

Situação: *implementada parcialmente.*

O Governo de Pernambuco, por meio da Secretaria Estadual de Saúde - SES, destaca a importância dos parâmetros indicados no anexo da Portaria nº 1.101/2002 que foram considerados para a análise da necessidade dos leitos clínicos, cirúrgicos, pediátricos e crônicos/cuidados prolongados da rede de saúde de Pernambuco, em consonância com a Portaria GM/MS de consolidação nº 3/2017, que estabelece as diretrizes para a organização da Rede de Atenção à Saúde no âmbito do SUS. Segundo a análise da SES, sugere-se que o número de leitos clínicos (0,94) e cirúrgicos (0,46) disponíveis em Pernambuco para cada 1.000 habitantes está em conformidade com os parâmetros estabelecidos na Portaria 1.101/2002 (0,67 a 1,13 leitos clínicos e 0,44 a 0,7 leitos cirúrgicos). Não obstante o quadro apresentado em determinadas especialidades, destaca-se que o número de leitos pediátricos apresenta superávit, o que sugere que há mais leitos disponíveis para os usuários do SUS do que estabelecido na Portaria nº 1.101/2002.

Nesse sentido, embora a necessidade para implantação de leitos deva considerar cada tipologia individualmente, é importante salientar que o déficit/superávit não deve ser o único parâmetro utilizado para se estimar a necessidade de leitos da rede de atenção à saúde. Dessa forma, informações como a taxa de ocupação, a internação das unidades, e as listas de espera do sistema de regulação que compõem a rede de Pernambuco, também devem ser consideradas para estabelecer eventuais implantações de leitos, em cada região de saúde.

Situação segundo Auditoria: *implementada parcialmente.*

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Avaliar o número correto de leitos e equipamentos do SUS em Pernambuco, de forma a garantir que os dados apresentados no sistema CNES sejam confiáveis e retratem a realidade.

Situação: *implementada parcialmente.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2021, o Governo do Estado, por meio da Secretaria Estadual de Saúde - SES, informa que os anos de 2020 e 2021 compreendem o período da pandemia, quando houve a necessidade de ampliação dos números de leitos de UTI. Conforme estabelecido pelo Ministério da Saúde, poderiam ser cadastrados novos leitos de UTI e remanejados leitos de enfermaria para leitos de UTI Covid-19. Ademais, ressalta-se que a estimativa de necessidade de leitos por especialidade tem sido definida de forma adequada, considerando as portarias



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

recomendadas pelo Ministério da Saúde que são utilizadas pela área técnica de modo a abranger todas as necessidades das políticas de saúde, e realizar o planejamento de ações estabelecidas pela SES.

(...)

É importante destacar que entre 2021 e 2022, foi possível identificar um incremento significativo no número de leitos de UTI, que é um serviço hospitalar destinado a usuários em situação clínica grave ou de risco clínico ou cirúrgico e que necessitam, portanto, de assistência médica, enfermagem e fisioterapia ininterruptos e monitoramento contínuo durante as 24 horas do dia, além de equipamentos e equipe multidisciplinar especializada.

De acordo com levantamento realizado no CNES, a rede de saúde de Pernambuco, na competência de novembro de 2022, dispõe de 1.521 leitos de UTI, sendo 1.194 de UTI adulto, 186 de UTI pediátrica e 141 de UTI neonatal. O quantitativo geral de UTI representa um aumento de, aproximadamente, 45% na rede, contribuindo com a redução do déficit deste tipo de leito na rede (Tabela 11). Do legado da Covid-19, os leitos de terapia intensiva destinados a pacientes adultos que foram incorporados a rede de saúde de Pernambuco (...) o que representa um incremento de 394 leitos de UTI adulto. Com esta ampliação, mais usuários poderão ser adequadamente assistidos, impactando na redução do tempo de espera por leitos qualificados. Além disto, regiões como o sertão do Pajeú e do Araripe, que nunca contaram com suporte intensivo, passaram a ofertar vagas de UTI, fortalecendo o cuidado ao paciente crítico em diferentes regiões do Estado de Pernambuco e ratificando o compromisso da SES-PE com a ampliação de leitos de UTI na rede de saúde do estado de Pernambuco.

Situação segundo Auditoria: *implementada parcialmente.*

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Direcionar esforços melhor distribuir leitos e equipamentos hospitalares nas regiões de saúde do Estado de Pernambuco, visando cumprir, no que tange à quantidade de equipamentos, os valores de referência dos “Parâmetros SUS”.

Situação: *implementada parcialmente.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2021, o Governo do Estado, por meio da Secretaria Estadual de Saúde - SES, informa que os anos de 2020 e 2021 compreendem o período da pandemia, quando houve a necessidade de ampliação dos números de leitos de UTI. Conforme estabelecido pelo Ministério da Saúde, poderiam ser cadastrados novos leitos de UTI e remanejados leitos de enfermagem para leitos de UTI Covid-19.

Ademais, ressalta-se que a estimativa de necessidade de leitos por especialidade tem sido definida de forma adequada, considerando as portarias recomendadas pelo Ministério da Saúde que são utilizadas pela área técnica de modo a abranger todas as necessidades das políticas de saúde, e realizar o planejamento de ações estabelecidas pela SES.

(...)

É importante destacar que entre 2021 e 2022, foi possível identificar um incremento significativo no número de leitos de UTI, que é um serviço hospitalar destinado a usuários em situação clínica grave ou de risco clínico ou cirúrgico e que necessitam, portanto, de assistência médica, enfermagem e fisioterapia ininterruptos e monitoramento contínuo durante as 24 horas do dia, além de equipamentos e equipe multidisciplinar especializada.

(...)

Do legado da Covid-19, os leitos de terapia intensiva destinados a pacientes adultos que foram incorporados a rede de saúde de Pernambuco (...) o que representa um incremento de 394 leitos de UTI adulto. Com esta ampliação, mais usuários poderão ser adequadamente assistidos, impactando na



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

redução do tempo de espera por leitos qualificados. Além disto, regiões como o sertão do Pajeú e do Araripe, que nunca contaram com suporte intensivo, passaram a ofertar vagas de UTI, fortalecendo o cuidado ao paciente crítico em diferentes regiões do Estado de Pernambuco e ratificando o compromisso da SES-PE com a ampliação de leitos de UTI na rede de saúde do estado de Pernambuco.

Similarmente aos leitos de UTI adulto, parte dos leitos de UTI pediátrica, outrora utilizados como leitos para assistência ao paciente com SRAG/COVID-19, foram incorporados à rede (...) representando um incremento de 60 leitos de UTI pediátrica na rede de saúde.

(...)

Outrossim, reconhecemos a importância de garantir a oferta destes equipamentos de saúde e considerando isto, em 30 de agosto de 2022, a SES-PE publicou a Portaria SES 555, que redefine e reorganiza a Política estadual de Qualificação e incentivos de leitos de retaguarda da rede de atenção às urgências e emergências no estado de Pernambuco, que entre outros, prevê o incentivo que deverá ser repassado para leitos de diferentes especialidades, incluindo a clínica geral, cirurgia (nas especialidades vascular, traumatismo-ortopedia, urologia e neurológica) e pediatria.

Já nos leitos de cuidados prolongados, após as avaliações realizadas em 2021 e 2022 por esta equipe técnica, foi possível identificar, de acordo com o CNES/SUS, um incremento de leitos de leitos na I e XI Geres, de 20 e 04 leitos, respectivamente.

O acréscimo destes leitos contribuiu com a redução do déficit deste tipo de leito nas respectivas regiões. Considerando os critérios da Portaria 1101/2022, os leitos de cuidados prolongados deve representar 5,62% do número total de leitos hospitalares, perfazendo entre 0,16 leitos/1.000 habitantes. Ademais, é importante destacar que em 26 de dezembro de 2022, não se observou pacientes em fila de espera.

Em complemento, a SES esclarece ainda que implantou no período de 2015 a 2016 ações estratégicas que visavam à melhoria no Fluxo de Aquisição de Equipamentos Médico-Hospitalares. O desafio era ampliar a oferta de poder de aquisição dos equipamentos médico-hospitalares, através da celeridade dos processos licitatórios de Atas de Registro de Preço, atendendo tanto as demandas planejadas quanto às emergenciais da Rede. Como resultado houve uma evolução de 200% de atas válidas disponibilizadas significando disponibilidade de 6.740 unidades de equipamentos para aquisição imediata através de adesão às atas internas.

O ano de 2017 trabalhou-se na perspectiva de se adequar à necessidade real da Rede, através de atas de registro de preços estrategicamente vigentes para 139 (40%) tipos de equipamentos dos 342 monitorados por esta Secretaria, tidos como “essenciais” à Rede, em adição ao fluxo padrão de registro de preço dos demais equipamentos projetados para atender as demandas da Rede, viabilizando a redução do período de espera entre vigência das atas internas e solicitação de compra, além de concluir o levantamento do parque tecnológico de toda a Rede Estadual de Saúde, obtendo assim as informações das trinta unidades restantes (60%). Nesse período foi adquirido 01 tomógrafo que foi colocado em uso no Hospital da Restauração. Em março de 2018, a SES instalou um novo tomógrafo computadorizado no Hospital Getúlio Vargas com a capacidade de 550 exames/mês, assim como no Hospital Agamenon Magalhães. E está em processo de instalação outro tomógrafo no Hospital Regional do Agreste, com isso capacitando o apoio diagnóstico mais preciso em menor espaço de tempo.

Por fim, a Secretaria vem ao longo do tempo na equipagem dos Hospitais Metropolitanos, Especializados, UPAs e os de Grande Porte cumprindo, desta forma, as diversas RDCs de funcionamento hospitalares e ambulatoriais.

Situação segundo Auditoria: *implementada parcialmente.*



13.4 Previdência

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Promover os atos necessários à implantação da segregação de massas previdenciárias, conforme sinalizado pela Lei Complementar Estadual nº 258/13, por meio de envio de o projeto de lei estadual à ALEPE que defina a implementação do Plano Previdenciário FUNAPREV e estabeleça data de corte entre os servidores que integrarão este e os que integram o Plano Financeiro (FUNAFIN).

Situação: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado: O Governo do Estado, por meio da Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores de Pernambuco - FUNAPE, esclarece que, com a publicação da Lei Complementar Estadual nº 423/2019, que alterou a Lei Complementar Estadual nº 28/2000, que dispõe sobre o Sistema de Previdência Social dos Servidores do Estado de Pernambuco, o fundo previdenciário FUNAPREV (regime de capitalização) foi implementado, entrando em operação em 01/04/2020. Desta forma, efetivou-se a segregação de massas no âmbito do RPPS/PE. Assim sendo, os servidores que ingressaram no Estado a partir do funcionamento do FUNAPREV (plano previdenciário) ficaram a ele vinculados, mantendo-se a vinculação ao FUNAFIN (plano financeiro) dos servidores admitidos anteriormente. Registre-se, ainda, que a segregação de massas é medida relevante para se cumprir o requisito de busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial exigido pela União aos entes subnacionais.

Por fim, reitera-se que o próprio Tribunal de Contas do Estado suprimiu essa recomendação no seu último Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governador - Exercício 2021, emitido em dezembro de 2022.

Situação segundo Auditoria: *implementada.*

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Enviar projeto de emenda constitucional estadual à ALEPE, no prazo definido legalmente, bem como de alterações na legislação complementar pertinente, contendo, entre medidas e premissas aplicáveis, a de segregação de massas previdenciárias, a manutenção de encargo previdenciário patronal sobre contribuições de servidores em atividade e a aplicação de alíquota extraordinária limitada ao período de transição entre os regimes financeiro e de capitalização.

Situação: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

O Governo do Estado, por meio da Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores de Pernambuco - FUNAPE, esclarece que, com a publicação da Lei Complementar Estadual nº 423/2019, que alterou a Lei Complementar Estadual nº 28/2000, que dispõe sobre o Sistema de Previdência Social dos Servidores do Estado de Pernambuco, o fundo previdenciário FUNAPREV (regime de capitalização) foi implementado, entrando em operação em 01/04/2020. Por fim, reitera-se que o próprio Tribunal de Contas do Estado suprimiu essa recomendação no seu último Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governador - Exercício 2021, emitido em dezembro de 2022.

Situação segundo Auditoria: *implementada.*



13.5 Terceiro Setor

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Observar a renovação tempestiva da titulação das Organizações Sociais de Saúde, bem como das Organizações Sociais das demais áreas, como requisito para realização de repasses financeiros, evitando expedição de decretos de renovação com efeitos retroativos.

Situação: *implementada parcialmente.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2021, o Governo do Estado, por meio da Secretaria Estadual de Saúde - SES, destaca que, no que concerne ao tema de repasse de recursos a entidades que estavam com vigência da titulação como OSS em processo de renovação, a qualificação como OSS é uma decisão da própria entidade interessada na celebração de contratos de gestão, no âmbito do Estado de Pernambuco. (...)

Do mesmo modo, a Lei Estadual nº 15.210/2013 prevê como responsabilidade da OSS já qualificada, a apresentação da documentação necessária para aquelas que buscam a renovação da titulação. Assim, a Secretaria Estadual de Saúde depende da apresentação pela OSS interessada dos documentos previstos na legislação que rege a matéria, para que passe a atuar no processo de renovação de qualificação. Não obstante a ressalva acima, e considerando a necessidade de garantir a continuidade dos contratos de gestão, informamos, a título de exemplo, que todas as OSS que possuem contratos de gestão vigentes, e cujos Decretos de qualificação expiravam no decorrer do ano corrente, apresentaram requerimento de renovação de titulação ainda enquanto vigentes os decretos de qualificação anteriores. Da mesma forma, ainda em momento anterior ao fim da vigência dos referidos decretos, os setores da SES/PE responsáveis pela análise dos pedidos tomaram as providências necessárias para análise e encaminhamento da documentação.

(...)

Quanto às entidades Organizações Sociais das demais áreas, o Governo de Pernambuco, por meio da Secretaria de Administração - SAD, destaca que o atraso na renovação da qualificação decorre da demora das entidades encaminharem os requerimentos com a documentação necessária, sobretudo durante a pandemia, tendo em vista que nem todos os órgãos e entidades públicas dispunham de sistema informatizado apto a disponibilizar as certidões e documentos necessários na forma digital, bem como que as diversas ondas de agravamento da situação causaram transtornos de ordem prática a toda a sociedade, que teve inevitavelmente seu direito de ir e vir gravemente afetado, como não poderia deixar de ser. Desta forma, foi forçoso a esta Secretaria o enfrentamento desta situação com tolerância, tendo em vista tratar-se de situação excepcional.

Situação segundo Auditoria: *implementada parcialmente.*

13.6 Transparência

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Publicar todos os programas beneficiados com renúncia de receita de ICMS na LDO, bem como dar transparência a tais valores no Portal de Transparência do Governo de Pernambuco.

Situação segundo Governo do Estado: *implementada parcialmente.*



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

O **Governo do Estado**, por meio da Secretaria da Fazenda - SEFAZ e da Secretaria da Controladoria Geral do Estado - SCGE, informa que a legislação orçamentária do Estado encontra-se publicada no Portal da Transparência na seção “Planejamento e Orçamento”, desta forma, os valores que constam da Lei, podem ser identificados no Portal. Além disso, o Portal da Transparência também dispõe do Painel Benefícios Fiscais, no qual é possível consultar as empresas que tiveram benefícios fiscais, por data de publicação, por decreto e por programa. Não obstante o exposto, o Governo vem promovendo esforços no sentido de identificar a necessidade de evoluções e ajustes na transparência das informações, de forma a ampliar a transparência relacionada à renúncia de receita.

Situação segundo Auditoria: *implementada parcialmente.*

Recomendações:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Incluir no Portal de Transparência documentos que comprovem a participação da população na construção do planejamento e plano de governo, no caso de sua ocorrência.

Situação: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

O **Governo do Estado**, por meio da SEPLAG, destaca que a participação popular no planejamento formal do Estado segue os princípios do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, e está materializada na edição de seminários regionais de escuta popular e apresentação de resultados de gestão. Tal mecanismo é reforçado quando da tramitação do Projeto de Plano Plurianual na ALEPE, através de audiências no âmbito da Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação.

Nesse contexto, em 2019, além dos seminários regionais, foi desenvolvida plataforma digital para recolhimento de pleitos e propostas dos cidadãos pernambucanos, no endereço www.participa.pe.gov.br. As propostas puderam ser submetidas, avaliadas, e, por fim, consideradas na sistematização final das informações. A plataforma digital dos Seminários Todos por Pernambuco, representa um incentivo à participação popular, pois amplia a possibilidade de participação para além da forma presencial nos Seminários. Por meio da seção “Planejamento e Orçamento” do Portal da Transparência é possível acessar a plataforma Todos por Pernambuco Digital.

Além dos avanços já alcançados acerca dos incentivos à participação popular, o Governo do Estado busca maneiras de aprimorar ainda mais a auscultação popular. Fomenta-se a utilização de ferramentas para consulta pública e debates, mormente através de eventos online, sem prejuízo de demais meios disponíveis, com o intuito de definir novas formas de participação popular na elaboração e acompanhamento dos instrumentos de planejamento.

Situação segundo Auditoria: *não implementada*

Recomendações:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Divulgar no Portal de Transparência informações detalhadas acerca das obras públicas, conforme estabelece o art. 8º, § 1º, inciso V, da Lei Federal nº 12.527/2011 e o art. 7º, § 3º, inciso II, do Decreto Estadual nº 38.787/12 da Lei de Acesso à Informação.

Situação: *implementada parcialmente.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

O **Governo do Estado**, por meio da SCGE, destaca que para dar transparência às informações detalhadas sobre as obras públicas executadas com recursos financeiros estaduais (...)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.lcepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Em 2022, editou a Portaria SCGE nº 27, de 29 de junho de 2022, que reformula a atividade de monitoramento da publicação das informações nas Páginas de Acesso à Informação (www.lai.pe.gov.br), inovando na criação da seção específica denominada “Obras e Serviços de Engenharia”, passando a exigir e apoiar a publicação mensal pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual das informações cadastrais das obras, dos respectivos fornecedores, eventuais aditamentos e paralisações, se houver. A planilha modelo está disponível na Página de Acesso à Informação na seção Documentos/ Modelos/ Modelos dos Mapas/ Anexo III - Informações Gerais de Obras e Serviços de Engenharia. Os órgãos e entidades estão sendo orientados para atualização dos dados por meio de oficinas, palestras e atendimentos individuais. Em 2022, foi desenhado protótipo de novo painel no Portal da Transparência, a partir das despesas classificadas no sistema financeiro eFisco, que corresponde às obras e serviços de engenharia. Tão logo o painel seja desenvolvido ao longo do exercício de 2023, será publicado no Portal da Transparência. Fica demonstrado, portanto, que o Governo do Estado de Pernambuco, em consonância ao achado/recomendação, vem promovendo esforços e empreendendo recursos para fins da melhoria da transparência da aplicação dos recursos públicos.

Situação segundo Auditoria: *não implementada*

Recomendações:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Disponibilizar no Portal de Transparência todas as tomadas de contas encaminhadas à SCGE e todas as auditorias realizadas pela SCGE, com os respectivos relatórios completos.

Situação: *implementada parcialmente.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

O Governo do Estado, por meio da SCGE, destaca que, de partida, faz-se necessário registrar que na seção “Fiscalização e Controle” do Portal da Transparência, acessível por <http://web.transparencia.pe.gov.br/fiscalizacao-e-controle/>, existe uma área de publicação específica para os “Resultados das auditorias realizadas pelo Controle Interno”. Nesse contexto, no tocante aos relatórios de auditorias realizadas pela Secretaria da Controladoria-Geral do Estado, registre-se que a Portaria SCGE/PE nº 069, de 27/12/2016, dispõe atualmente sobre as regras de divulgação dos resultados das auditorias na internet.

(...) é premissa prévia à publicação de resultados finais conceder à unidade auditada a oportunidade de pronunciamento acerca dos achados inseridos em relatórios ou documentos parciais emitidos. O objetivo primordial, com tal medida, é evitar, com razoável segurança, que evidências não sustentadas a partir de justificativas detenham exposições e encaminhamentos inapropriados e indevidos.

Por força da disposição normativa vigente, constam publicados, em até 30 dias após o final de cada semestre, os resultados dos trabalhos de Auditoria Interna da SCGE/PE, nos seguintes status: 01) Relatórios Finais de Auditoria, após a manifestação da unidade auditada; e 02) os Pareceres de Auditoria de Implementação de Recomendação (resultado do trabalho de verificação da adoção de medidas empregadas pela gestão em atendimento às sugestões indicadas nos produtos emitidos).

(...)

No que tange às tomadas de contas, considerando que a conclusão do processo de Tomada de Contas Especial (TCEsp) é de competência do próprio Tribunal de Contas do Estado (TCE/PE), como dispõe sua Lei Orgânica (Lei nº 12.600/2004) e, de forma mais detalhada, a Resolução TC nº 36/2018, dessa mesma Corte, sobre instauração, instrução e processamento de TCEsp; considerando que nenhum dos referidos normativos estabelece diretrizes para publicidade do processo ainda em andamento, pois a conclusão se dá apenas com o julgamento da Corte de Contas, e não no âmbito da Secretaria da Controladoria-Geral do Estado (SCGE); considerando, também, que o entendimento do TCE/PE é no sentido de que apenas as tomadas de contas especiais julgadas e enviadas à SCGE/PE devem ser publicadas no Portal da Transparência do Governo Estadual, destacamos que os requisitos para



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS

aquisição do direito de que trata o parágrafo 3º, do artigo 7º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), quanto ao acesso aos documentos, ou às informações neles contidas, utilizados como fundamento da tomada de decisão, são alcançados apenas quando de seu julgamento pelo TCE/PE e o correspondente envio à SCGE/PE.

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

Situação segundo Auditoria: *implementada parcialmente.*

Recomendações:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Aprimorar a acessibilidade das informações no Portal de Transparência e no Portal dos Dados Abertos para as Pessoas Portadoras de Necessidades Especiais.

Situação: *implementada parcialmente*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

O Governo do Estado, por meio da SCGE, envida esforços para a adequação ao Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (eMAG) com o desenvolvimento de novo layout do Portal da Transparência, o qual se encontra em fase de testes para lançamento no exercício de 2023.

Situação segundo Auditoria: *implementada parcialmente*

Recomendações:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Exigir das Organizações Sociais e demais áreas contratadas pelo estado a observância do princípio da transparência pública, conforme Lei de Acesso à Informação, no sentido de disponibilizar em tempo real, por meio de seus respectivos sítios eletrônicos, as informações exigidas no artigo 63 do Decreto Federal nº 7.724/2012 e no artigo 36 do Decreto Estadual nº 38.787/2012.

Situação: *implementada*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2021, o Governo do Estado, Secretaria Estadual de Saúde - SES, informa que, no que concerne ao monitoramento da publicação das Prestações de Contas Anuais nos Portais das OSS, a DGMMAS/SES (Diretora Geral de Modernização e Monitoramento da Assistência à Saúde), desenvolveu mecanismos de avaliação e transparência com foco nas Organizações Sociais de Saúde - OSS.

(...)

Nesse contexto, a Secretaria da Controladoria-Geral do Estado - SCGE vem trabalhando para implantar a “Metodologia de Acompanhamento em 3 Camadas”, que consiste em um plano de melhoria da transparência das informações das OSS, e vem alinhando a nova forma de atuação junto à Secretaria Estadual de Saúde (SES). A medida objetiva dar mais eficiência ao acompanhamento pela SES e pela SCGE das obrigações de transparência dos recursos públicos geridos pelas Organizações Sociais de Saúde (OSS) e, assim, garantir o cumprimento da Resolução TC nº 154, de 15 de dezembro de 2021. Como desdobramento, foi elaborado pela SES o Caderno de Transparência das Organizações Sociais de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Saúde, veiculado a todas as Organizações Sociais de Saúde (OSS).

(...)

As iniciativas citadas representam, pois, uma ação concreta do Governo de Pernambuco no sentido de sanar lacunas estruturais identificadas e endereçar questões relacionadas, sobretudo, à transparência, que vem sendo objeto de recorrentes demandas de órgãos de controle externo à SES.

Nesse contexto, a SES tem executado o monitoramento da página LAI-OSS, no intuito de atender à íntegra do disposto na Resolução TC 154/2021 e desempenhar a função da 2ª camada de controle presente na versão 1.0 do Projeto de Transparência das OSS em três camadas, criado pela Secretaria da Controladoria-Geral do Estado - SCGE, qual seja, a disponibilização de informações na página LAI da SES.

Em complemento, a Agência Estadual de Regulação de Pernambuco - ARPE informa que emitiu notas técnicas para as entidades solicitando a inclusão e/ou atualização das informações em seus respectivos websites, com o objetivo de cumprir os dispositivos da lei de acesso à informação e observância do princípio da transparência pública.

Situação segundo Auditoria: *não implementada*

13.7 Monitoramento da execução orçamentária: indicadores de programa do PPA

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Quando da edição de créditos especiais, informar, na própria lei de abertura dos referidos créditos, os produtos e as metas de cada nova ação inserida no PPA, assim como fazer referência aos objetivos estratégicos a que estejam vinculados, bem como a definição de serem prioritários ou não.

Situação segundo Governo do Estado: *implementada parcialmente.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2021, o Governo de Pernambuco por meio da Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, salienta inicialmente que ainda não foi editada a lei complementar regulamentadora da metodologia de elaboração do PPA, com a preceituação da programação a ser detalhada em produtos e metas físicas.

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

De qualquer forma, estão sendo implantados ajustes no processo, a fim de incluir os atributos da ação e suas subações, nas leis autorizativas de créditos especiais, em atenção à recomendação do TCE.

(...)

Desta maneira, para os próximos exercícios, pretende-se avançar na melhoria e padronização do processo, de forma a contribuir para o dinamismo do PPA, no âmbito de seus programas, ações e subações e respectivos atributos.

Situação segundo Auditoria: *não implementada.*



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Definir metas nas subações de uma mesma ação, constantes do PPA, que possuam produtos que possam ser agregados.

Situação segundo Governo do Estado: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2021, o Governo de Pernambuco, por meio da Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, informa que durante o trabalho permanente de aprimoramento metodológico do PPA, verificou-se que nem sempre é possível padronizar as denominações dos produtos das várias subações de uma mesma Ação.

(...)

No processo de aprimoramento da metodologia de elaboração do Plano, a SEPLAG e órgãos setoriais continuam empenhados em melhorar as estruturas dos órgãos; a exemplo de alguns casos onde foram realizadas agregação de metas de uma mesma natureza, já demonstrados anteriormente a esse TCE. O PPA 2020-23, inclusive, já evoluiu na quantidade de órgãos e ações com agregação de metas de uma mesma natureza.

Dando especial atenção à recomendação do TCE, na revisão do PPA 2020-2023, o foco foi o de ajustar, sempre que possível, os atributos de Produto e Unidade de medida das subações constantes da mesma Ação, de modo a permitir que seja estimada uma meta a ser alcançada não só pelas subações, mas também em nível de Ação Orçamentária. Dessa forma, o aprimoramento contínuo da estrutura dos Órgãos a cada revisão fez com que o percentual no orçamento de Ações compostas por subações com o mesmo atributo de Produto/Unidade evoluísse a cada ano.

(...)

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

Situação segundo Auditoria: *não implementada.*

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Criar, na medida do possível, indicadores de programas que possam ser monitorados, com vistas a dar à Administração Estadual mecanismos de gerenciamento da efetividade do planejamento efetuado, assim como fornecer mecanismos para o controle social na aplicação dos recursos públicos.

Situação segundo Governo do Estado: *implementada parcialmente.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

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

Não obstante, o Estado de Pernambuco tem utilizado uma metodologia própria no que se refere à aferição de indicadores.

(...)

A metodologia atualmente adotada pelo Estado atrela indicadores a cada programa do PPA por meio de sua vinculação aos objetivos estratégicos de Governo.

Dessa forma, os objetivos estratégicos são aferidos por indicadores voltados à eficácia, eficiência ou



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ppp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

efetividade da ação governamental, visando medir se a política pública em desenvolvimento através dos programas é capaz de alterar, de maneira perene e sustentável, a realidade social.

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

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

Além da vinculação do PPA aos indicadores através dos objetivos estratégicos de governo, ficou instituído, pela Lei Complementar nº 141/09, o Relatório de Gestão Social, a ser publicado nos mesmos prazos do Relatório de Gestão Fiscal, estabelecido pela Lei Complementar Federal nº101/2000, contendo a avaliação quadrimestral dos resultados da ação do governo em análise qualitativa e quantitativa das áreas de atuação ou objetivos estratégicos descritos no Plano Plurianual.

(...)

Dessa forma, o Relatório de Gestão Social e o Relatório Anual de Ação do Governo, seguindo a sistemática do Mapa da Estratégia, analisam as ações governamentais através de indicadores. Portanto, os indicadores estão associados aos Programas do PPA através dos objetivos estratégicos, amplamente divulgados, aos quais se somam os Relatórios periodicamente publicados. Como parte de um processo contínuo de desenvolvimento do modelo de gestão, no exercício de 2021, foram realizados trabalhos para o aprimoramento dos indicadores para o novo Mapa da Estratégia (2020-2023) e para o PPA 2020-2023. Tanto em 2020, primeiro ano de execução do PPA 2020-2023, como em 2021, foram publicados dois Relatórios de Gestão Social e o Relatório Anual de Ação do Governo por ano, nos quais poderão ser encontrados os indicadores relacionados no PPA 2020-2023, demonstrados por Objetivo Estratégico.

Situação segundo Auditoria: *implementada parcialmente.*

13.8 Nova contabilidade aplicada ao setor público

Recomendações:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Não aplicar tratamento orçamentário às transferências meramente financeiras realizadas entre UGs estaduais submetidas ao Orçamento Fiscal, a exemplo das efetuadas pela SAD para a PERPART objetivando amortização de dívida do estado referente à extinta COHAB (distinguir o fato orçamentário da amortização de dívida do fato anterior, extraorçamentário, da transferência financeira entre UGs).

Situação: *não implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2021, o Governo do Estado, por meio da Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, respondeu no sentido de que a Pernambuco Participações Investimentos - PERPART não dispõe de capacidade financeira para efetuar o pagamento da dívida junto à Caixa Econômica Federal. Assim, foi definido pelo Governo do Estado (seu acionista majoritário), que o aporte de recursos para o cumprimento da obrigação pecuniária incorporada da extinta Cohab-PE seria realizado na forma de inversões financeiras à empresa, em conformidade com a autorização de aumento de capital prevista nas Leis nº 14.628 de 18 de abril de 2012 e 16.406, de 27 de agosto de 2018, e destinada à amortização do principal da dívida.

Esses aportes financeiros se dão atualmente através da Casa Civil, entidade supervisora da PERPART



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS

que também realiza diretamente a amortização da dívida, mas a sua despesa efetivamente ordenada corresponde às inversões financeiras, enquanto as despesas da amortização cabem à empresa.

Situação segundo Auditoria: *não implementada.*

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Conforme o item II do Acórdão T.C. nº 0938/15, enviar à ALEPE proposta de alteração legislativa da norma contida no art. 4º, inciso XV, da Lei Complementar Estadual nº 28/2000, visando reintitular como “Recursos para Cobertura de Déficit Financeiro” as quantias financeiras necessárias ao pagamento dos benefícios de inativos e pensionistas aportadas pelo estado em complementação às receitas de contribuições previdenciárias obtidas pelo FUNAFIN, quantias essas atualmente denominadas como “Dotação Orçamentária Específica”. Excluir sua previsão em orçamento, conferindo-lhe execução extraorçamentária, de acordo com os termos da Nota Técnica CCONF/SUBSECVI/STN nº 633/2011.

Situação segundo Governo do Estado: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2021, o Governo do Estado, por meio da SEPLAG informa que no PLOA 2023, as receitas e despesas intraorçamentárias referentes ao déficit previdenciário foram extintas, conforme exigências contábeis da STN, e de acordo com a Lei Complementar nº 511/22 que altera a Lei Complementar nº 28/2000.

Situação segundo Auditoria: *implementada.*

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Classificar no grupo 1 (Pessoal e Encargos) a despesa empenhada para o pagamento da jornada extra segurança - militar.

Situação: *não implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

O Governo do Estado, por meio da Procuradoria Geral do Estado - PGE, informa que reitera o posicionamento já exarado em sede de contrarrazões referente a Prestações de Contas dos exercícios anteriores.

Como se percebe, a questão se refere à classificação da despesa relativa aos valores pagos pela participação dos policiais militares no Programa Jornada Extra de Segurança (PJES), instituído pelo Decreto nº 21.858, de 25 de novembro de 1999. (...)

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

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



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

(...)

O Decreto nº 25.361, de 04 de abril de 2003, nos seus artigos alude corretamente à natureza indenizatória do mencionado valor pago (...).

Observa-se que caráter indenizatório remete à necessidade de verificar quais as circunstâncias fáticas nas quais os policiais militares se inserem para, então, poder aquilatar o montante necessário à recomposição do patrimônio do servidor que participa do Programa Jornada Extra de Segurança. É esse raciocínio que explica que os servidores submetidos a certas circunstâncias do programa, conforme valores já indicados nas tabelas anexas às normas aplicáveis, sejam indenizados em valores maiores ou menores. Por tudo o quanto exposto, fica evidente que as despesas pagamentos a policiais militares inseridos no Programa Jornada Extra de Segurança (PJES) devem ser classificadas contabilmente no grupo 3 ("Outras Despesas Correntes") e não devem ser computadas para os fins do cálculo do percentual com despesas de pessoal".

Em complemento, o Governo de Pernambuco, por meio da SEFAZ, informa que como é do conhecimento da equipe de auditoria do TCE-PE, existe um Recurso Ordinário com efeito suspensivo, recurso esse que configura fato superveniente à época da elaboração do supramencionado Ofício nº 385/2022 - GSF, interposto pelo Estado de Pernambuco, por meio da Procuradoria Geral do Estado - PGE, no âmbito do Processo Nº 2159999-3 do TCE-PE, o qual se encontra pendente de julgamento quanto às determinações emanadas no bojo do PROCESSO DIGITAL TCE-PE Nº 1606339-9, notadamente, no que se refere ao cômputo como despesas com pessoal, para fins do limite previsto da LRF, das despesas previstas no artigo 2º da Lei Estadual 16.089/2017 ("Plantões Extraordinários").

Conquanto a disposição desta Secretaria da Fazenda, expressa no ofício nº 385/2022 - GSF propunha efetivar modificação de procedimentos operacionais e contábeis para a referida despesa, foi devidamente informado à digna Conselheira Relatora a Dra. Teresa Duere, responsável pela prestação de contas, que o Governo do Estado, por intermédio desta SEFAZ, por orientação jurídica da PGE, entendeu que necessário se faz aguardar o julgamento do citado Recurso Ordinário em virtude de o mesmo ter caráter suspensivo, conforme já dito.

Nesse sentido e considerando a similaridade situacional ora relatada com as despesas relacionadas com a Jornada Extra de Segurança (PJES), informamos ainda que o Estado conduzirá de forma consonante o tema do PJES. Essas informações foram enviadas a essa Corte por meio do Ofício nº 807/2022 de 09 de novembro de 2022.

Situação segundo Auditoria: *não implementada.*

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Caso se mantenha a opção de locação de veículos para atividades de segurança pública, classificar tal despesa no elemento Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica, no item de gasto 26, locação de veículos automotores, 3.3.90.39.26.

Situação: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

O Governo do Estado, por meio da Secretaria de Defesa Social - SDS, informa que a recomendação em análise encontra-se com a situação IMPLEMENTADA, conforme comentário do próprio TCE-PE, no Relatório de Contas do Governo - Exercício 2020, transcrito a seguir:

"Conforme relatado no capítulo de Segurança Pública do Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governador do exercício de 2020 - Item 8.2 – essa despesa passou a ser classificada em 2020 no elemento de despesa Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, 3.3.90.39, no item de gasto 26, locação de veículos automotores, o que determina que a recomendação está implementada.

Situação segundo Auditoria: *implementada.*



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Registrar corretamente as transferências para as Organizações Sociais das demais áreas, subordinadas a Contratos de Gestão, na conta 3.3.50.43 – Subvenção Social, em observância ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) – 7ª Edição.

Situação: *implementada parcialmente.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2020, o Governo de Pernambuco defende que o presente apontamento é pertinente e não apresenta impacto fiscal relevante caso adotado pelo Estado. Assim, realizará as tratativas internas no intuito de atender à Recomendação.

Situação segundo Auditoria: *implementada parcialmente*

13.9 Quadro de pessoal

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Observar o disposto na Lei Federal nº 8.745/1993 atualizada, o que trata da contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, norma esta que determina que o número total de professores substitutos e professores visitantes (prof. CTD) não poderá ultrapassar 20% (vinte por cento) do total de docentes efetivos em exercício.

Situação: *não implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2021, o Governo do Estado, por meio da Secretaria de Educação e Esportes - SEE vem tecer os seguintes comentários:

(...)

De acordo com levantamento interno, verifica-se que cerca de 17.021 professores contratados por tempo determinado atuaram na Rede Estadual no exercício de 2021, correspondendo a aproximadamente 47,28% do total de professores ativos, conforme dados comparativos do mês dezembro do referido ano, face ao quantitativo de 18.978 docentes efetivos. (...) trata-se de matéria regida pela Lei Estadual nº 14.547/2011 no âmbito do Estado de Pernambuco, sendo aplicável a toda Administração Pública direta, autárquica e fundacional no âmbito do Estado. (...) cabendo ao Estado, salvo melhor juízo, estabelecer o percentual que seja compatível com a sua realidade.

(...)

Dessa forma, neste cenário, as contratações temporárias da SEE estão revestidas do devido amparo legal, atendendo aos requisitos de necessidade temporária e interesse público. (...)

Para além das ações específicas aplicadas ao processo de contratação temporária, importa registrar que a Secretaria de Educação e Esportes promoveu o lançamento de 03 (três) editais de concursos públicos ao longo do exercício de 2022, para preenchimento de cerca de 3.661 vagas no geral, distribuídas para ocupação dos cargos efetivos de Professor, Analista em Gestão Educacional e Assistente Administrativo Educacional do Quadro Permanente de Pessoal da SEE, englobando, portanto, a reposição da força de trabalho tanto na área administrativa, quanto na docência.

O concurso público para o cargo de Professor na área da Educação Básica foi regido pelo edital publicado através da Portaria Conjunta SAD/SEE nº 070, de 31 de maio de 2022. Já o edital para os cargos da área administrativa fora publicado por meio da Portaria Conjunta SAD/SEE nº 113, de 19 de julho de 2022. O último certame, voltado para cargos da área da Educação Especial e Conservatório



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Pernambucano de Música, será lançado ainda no mês de dezembro do corrente ano. As nomeações dos candidatos aprovados nos certames estão previstas para ocorrer a partir do ano de 2023.

Situação segundo Auditoria: *não implementada.*

13.10 Precatório

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Adotar medidas que garantam a quitação integral do estoque total de precatórios, ao final do período definido pela Emenda Constitucional nº 99/2017, com especial o cuidado ao que tange aos novos precatórios que serão inscritos a cada exercício e passarão a compor o referido estoque.

Situação segundo Governo do Estado: *implementada.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2021, o Governo do Estado, por meio da Secretaria da Fazenda - SEFAZ informa que já vem viabilizando recursos suficientes à quitação do estoque de precatórios, uma vez que os valores aportados à Conta Especial do TJPE vêm sendo bastante relevantes, evidenciando que o Estado vem cumprido com seu papel de quitar o passivo de precatórios existente, atendendo dispositivo da Emenda Constitucional nº 99/2017.

Em complemento, quanto às análises relativas aos saldos de Precatórios em 2021, em relação às suas respectivas Receitas Correntes Líquidas e Dívidas Consolidadas Líquidas, concluíram que o Estado de Pernambuco vem reduzindo o peso dos precatórios a pagar em relação à RCL. Em relação à Dívida Consolidada Líquida, o percentual de precatórios ao final de 2021 foi menor que o ano anterior, passando de 3,21% para 2,72%.

Por fim, convém destacar que no Plano Anual de Pagamento de Precatórios estabelecido para o exercício de 2022, verificou-se que o estoque de Precatórios do Regime Especial informado pelos Tribunais já apresentava 97,24% do seu saldo no passivo circulante (com vencimento em até 365 dias) no Balanço Geral em 2021, indicando que os recursos a serem aportados na Conta Especial, em 2022, seriam suficientes à quitação quase integral do estoque de precatórios.

Situação segundo Auditoria: *implementada parcialmente.*

13.11 Despesas de Exercícios Anteriores – DEA

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Reconhecer como despesa orçamentária do exercício todo e qualquer evento de bens recebidos e serviços tomados pelo estado (exclusive fatos extraorçamentários) que se revelem concluídos até o final do exercício, inscrevendo-a em Restos a Pagar no caso da impossibilidade de seu pagamento até o encerramento do exercício. Deixar para processamento como DEA do exercício seguinte tão somente os eventos não concluídos até então (bens/serviços pendentes de recebimento).

Situação segundo Governo do Estado: *implementada.*



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2020, por meio da SES, o Governo do Estado pontua que houve redução relevante no volume de DEA, comparando-se os exercícios de 2020 ao de 2019.

Em complemento, a SEFAZ reitera o posicionamento do exercício anterior, ao afirmar que se deve reforçar o papel de macrogestão executado pelo Governo, o qual não se atém à execução individualizada da despesa por cada órgão e entidade que compõem a estrutura administrativa do Poder Executivo, estrutura está bem definida nas leis que tratam de sua estrutura e funcionamento.

Com efeito, no exercício de suas atribuições constitucionais o Governo, com o auxílio dos órgãos estaduais com atividade exclusiva de estado, edita sistematicamente normas que visam a boa gestão dos recursos públicos em obediência aos princípios e normas que regem a execução da despesa pública, desse modo, editou o Decreto nº 44.279, de 3 de abril de 2017, o qual instituiu e consolidou procedimentos de autorização da despesa pública no âmbito do Poder Executivo Estadual, a fim de que os respectivos órgãos entidades desempenhem suas atividades em consonância com as normas referente ao planejamento, contratação e execução da despesa.

Ademais, na esteira do tendimento à recomendação, o Governo do Estado restituiu a possibilidade de inscrição de Restos a Pagar não processados, conforme o Decreto Estadual nº 51.623, de 18 de outubro de 2021, que dispõe sobre prazos e procedimentos relativos ao encerramento do exercício de 2021 e à abertura do exercício de 2022.

Importante pontuar, em complemento, que de acordo com o Relatório de Contas Anuais, exercício de 2021, pág. 97/98, observou-se que, em relação a 2020, na rubrica de Despesas de Exercícios Anteriores, houve uma redução de R\$ 134.993.182,27. A participação da DEA em relação à despesa total, em 2021, correspondeu a 2.71%, portanto, a menor nos últimos 5 anos.

Por fim, informa-se que esta recomendação não foi mencionada no Relatório de Contas Anuais - exercício de 2021.

Situação segundo Auditoria: *implementada parcialmente.*

13.12 Emendas parlamentares

Recomendação:

Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício 2018 (Processo 19100416-9):

- Verificar a possibilidade de incluir no Anexo de Emendas Parlamentares publicado na LOA: nome dos parlamentares que propuseram as emendas, número das subações por parlamentar, subtotal por parlamentar e valor total das emendas..

Situação segundo Governo do Estado: *implementada parcialmente.*

Detalhamento informado pelo Governo do Estado:

Segundo o Relatório de Defesa Prévia referente ao exercício de 2018, o Governo revelou que conforme recomendação do TCE/PE, a SEPLAG irá estudar junto à gestão do sistema e-Fisco a agregação do parâmetro solicitado, bem como fará uma análise da possibilidade de inclusão de anexo de Emendas Parlamentares publicadas na LOA.

Vale ressaltar os avanços já efetuados – e em andamento - na gestão orçamentária das Emendas, em especial, os mecanismos de publicidade e governança de suas alterações durante o exercício, sintetizadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Esses parâmetros são anualmente aprimorados em esforço conjunto do Poder Executivo, através da sua Secretaria de Planejamento e Secretaria da Casa Civil, e do Poder Legislativo, através de sua Consultoria Parlamentar e de sua Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação. Nesse sentido como uma medida de promoção da transparência destaque-se que atualmente a redação da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO referente ao exercício de 2023, Lei nº 17.922, de 5 de setembro de 2022, institui o envio de relatório à Comissão de Finanças, Orçamento e



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Tributação da ALEPE com informações detalhadas sobre as emendas parlamentares. O § 8º, do art. 57 da LDO dispõe que o citado relatório conterá informações sobre a execução financeira da programação, status da emenda, indicação de impedimentos técnicos e sua justificativa; e condições para saneamento dos impedimentos técnicos Tal dispositivo figura na Lei de Diretrizes Orçamentárias desde o exercício de 2020.

Cite-se ainda o aprimoramento da redação da Constituição do Estado de Pernambuco no que concerne à temática ora discutida mormente o art. 123-A, objeto de diversas modificações relacionadas a melhorias no processo de execução de emendas parlamentares. Cite-se como por exemplo o § 7º, do art. 123-A que determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias disporá sobre mecanismos institucionais de aprimoramento e racionalização de execução dos créditos relacionados a emendas parlamentares. Ademais, a Secretaria de Planejamento e Gestão vem envidando esforços no sentido desenvolver um processo de gestão que possibilite a atualização/adequação das informações acerca das emendas parlamentares. Do mesmo modo, vem sendo elaborado um projeto com o fim de adaptar os módulos do sistema efisco à nova realidade, juntamente com a discussão para o aperfeiçoamento de modo a orientar a elaboração dos instrumentos de planejamento.

Situação segundo Auditoria: *implementada parcialmente.*

13.13 Considerações finais

Após confronto da situação informada pelo Governo do Estado no Demonstrativo de Acompanhamento das Recomendações emitidas pelo TCE/PE, contido na prestação de contas do exercício ora em análise, com as recomendações contidas no atual relatório de auditoria, chegamos a seguinte situação:

Situação	Conforme Governo do Estado	Conforme Auditoria
Implementada	51,16%	34,88%
Implementada Parcialmente	39,53%	39,53%
Não Implementada	9,30%	25,58%

Observa-se que existe uma divergência entre o que o Governo do Estado e a auditoria consideram como recomendação implementada ou não. Contudo pode se dizer que o Governo do Estado vem envidando esforços para implementar as recomendações exaradas por este Tribunal, mas ainda há necessidade de avanços, tendo em vista que significativa parte de tais recomendações estão em fase de implementação, ou seja implementadas de forma parcial, ou ainda não foram implementas.

Além disso, destaca-se que o Governo do Estado não apresentou, em boa parte das recomendações, o disposto na Resolução TC Nº 111/2020, em seu anexo II, que salienta em Nota, a necessidade de informar que evidência deu suporte para classificar a recomendação como cumprida (no caso das recomendações consideradas como implementadas), quais ações foram realizadas e quais ações ainda se pretende realizar, com os correspondentes prazos previstos para implementação (no caso das recomendações consideradas como implementadas parcialmente).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

No caso das recomendações consideradas como “implementadas parcialmente” pelo Governo do Estado, observa-se que das 17 (dezesete) relacionadas, 10 (dez) delas apresentaram problemas quanto ao detalhamento das ações que ainda serão realizadas e/ou quanto aos prazos estimados para implementação definitiva da recomendação, como se pode observar no gráfico a seguir:



Fonte: Elaboração da equipe de auditoria, com base no “Demonstrativo de Acompanhamento das Recomendações Emitidas pelo TCE-PE” do Governo do Estado.



14 Análise Simplificada

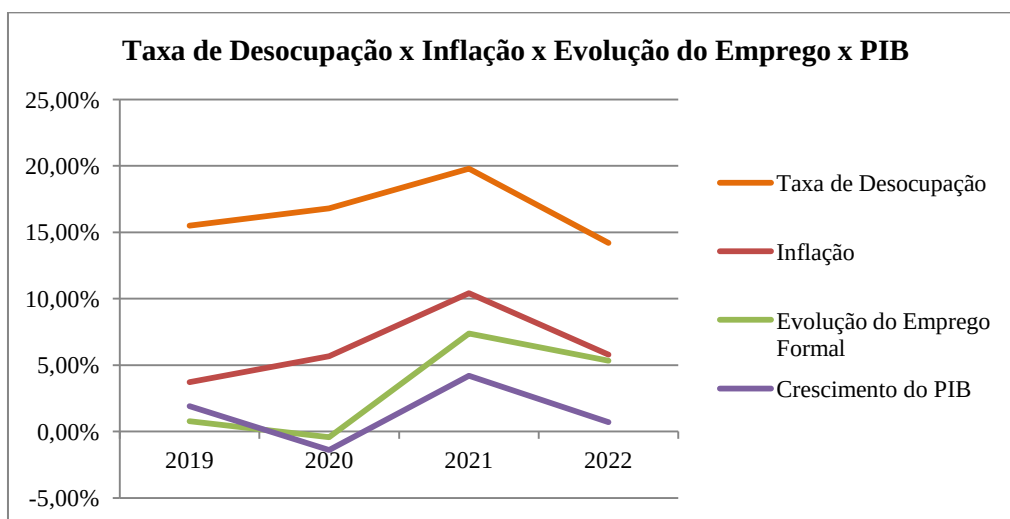
Este capítulo evidencia uma análise simplificada, por área temática, das contas do Governo do Estado, exercício 2022.

Conjuntura Sócio-econômica

O PIB do Estado de Pernambuco totalizou R\$ 254,9 bilhões em 2022. O que significou um crescimento de 0,7% em relação ao ano anterior, valor abaixo do que apresentou no triênio pré-pandemia (crescimento de aproximadamente de 2% ao ano nos anos de 2017 a 2019), e abaixo também do desempenho nacional, tendo o Brasil crescido 2,9% no ano de 2022. A participação pernambucana no PIB nacional reatriu 0,2 p.p., derrubando o estado para a 11ª posição no ranking entre as Unidades Federativas. Ademais, o estado apresentou déficit na balança comercial da ordem de US\$ 5,3 bilhões, superior ao de 2021, que foi da ordem de US\$ 4,5 bilhões.

Sobre os índices inflacionários, a Região Metropolitana do Recife apresentou um IPCA de 5,8%, em 2022, inferior ao índice de 10,42% apurado em 2021. O mesmo índice a nível nacional atingiu o valor de 5,79%, acompanhando a tendência histórica de proximidade entre os índices estadual e nacional.

Sob a ótica do trabalho, os dados do CAGED revelam que, em 2022, as admissões superaram os desligamentos em todos os estados. Pernambuco apresentou variação positiva (5,33%) e ocupou a 16ª posição no ranking nacional, mesma posição no ranking do ano anterior. A taxa de desocupação atingiu 14,2% no estado, garantindo o segundo pior desempenho do país, à frente apenas da Bahia. Na série histórica, foi a menor taxa desde 2015, quando chegou a marcar 9,9%.





ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

A renda média do pernambucano chegou a R\$ 1.947,50, deixando o Estado na 22ª posição em comparação com as outras unidades da federação, superando apenas os Estados do Maranhão, Bahia, Ceará, Alagoas e Piauí. Ainda assim, Pernambuco ficou acima da média da Região Nordeste, a saber R\$ 1.877,50. Já a capital pernambucana, aferiu-se um rendimento médio de R\$ 2.281,00, superior apenas à Região Metropolitana de Maceió, e atrás das demais regiões metropolitanas do país.

Analisando-se o índice de atendimento urbano com redes de esgotos, distribuído por faixas percentuais, de acordo com os estados brasileiros, a média do país é de 46,29% de atendimento. Os valores ficam acima de 80% apenas no Distrito Federal e em quatro estados: São Paulo, Paraná, Minas Gerais e Roraima. Pernambuco encontra-se na 17ª posição, com 35,8% de atendimento e abaixo da média nacional. Já a média de atendimento urbano com rede de água no Brasil ficou em 88,54%. O Distrito Federal e mais 19 estados apresentaram valores acima de 90,0%. Pernambuco encontra-se na 14ª posição, com 94,40% de atendimento urbano.

Ademais, Pernambuco não é produtor de minério de ferro nem contempla extração de petróleo em seu território/litoral (apenas atividade de refinamento). Este último, classificado como “granel líquido”, passou a alavancar sua movimentação a partir do funcionamento da Refinaria Abreu e Lima, em dezembro de 2014.

Ao final de 2022 o estado era detentor de duas das cerca de 180 unidades portuárias existentes: o Porto de Suape e o Porto do Recife (ambos qualificadas como portos públicos), tendo figurado, ao final do exercício, com 2,15% da carga total transportada no país (26 milhões de toneladas). Esse valor representa a décima primeira maior movimentação portuária do país e a terceira do Nordeste (abaixo do Maranhão, e da Bahia).

Comparando-se a movimentação em 2022 com o ano de 2021, o Porto de Suape apresentou variação de +12,0% e o do Recife, de -9,36%. Ao final de 2022, o Porto de Recife manteve a 24ª posição em relação à movimentação entre os portos públicos do país. Já o Porto de Suape subiu da 6ª para a 5ª posição, ultrapassando o de Rio Grande (RS) e ficando abaixo de Santos (SP, Paranaguá (PR), Itaguaí (RJ) e Itaqui (MA).

O movimento nacional de mercadorias containerizadas passou de 113 milhões de toneladas em 2018 para 128 milhões de toneladas em 2022. O percentual de acréscimo foi de 13,3% e sua participação no total de movimentação portuária passou de 10,1% para 10,6% .

Nesse segmento Pernambuco ocupou, em 2022, a 8ª posição entre os estados da federação, perdendo a 1ª posição do Nordeste para o estado do Ceará. O Estado atingiu a marca de 4,38% da tonelagem total de mercadorias containerizadas (ou 5,7 milhões de toneladas).

Onze portos abarcam 90% da movimentação de contêineres do país. Suape concluiu 2022 como nono maior porto do país em mercadorias containerizadas e quinto



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

mais relevante quando considerados apenas os portos públicos. No Nordeste, manteve, para essa categoria, a posição de maior porto público da região.

Quanto ao fluxo aeroviário, Estado de Pernambuco dispunha, em 2022, de cinco aeroportos em operação: Recife, Petrolina e Fernando de Noronha, com voos diários; Caruaru e Serra Talhada, com voos regulares mas não diários. Caruaru e Serra Talhada iniciaram suas operações em novembro de 2020 e despacharam, em 2022, 6,66 e 10,74 toneladas de carga, respectivamente.

Considerando-se o mercado doméstico, a movimentação em 2022 dos três maiores aeroportos de Pernambuco, quando comparada à do ano de 2019 (último sem impacto da pandemia COVID-19), é 8,39% maior. Todos apresentaram crescente recuperação e Recife já superou os números de 2019 em 8,90%. Em um comparativo simples entre 2022 e 2021, considerando-se os mercados doméstico e internacional, o quantitativo de cargas despachadas via aeroportos do estado de Pernambuco cresceu 6,22%. Apesar disso, revelou-se abaixo do aumento da amostra, que foi de 10,45%. O estado vem se mantendo como o 5º maior emissor de cargas do país. Considerando-se o mercado doméstico, em 2022 o aeroporto de Recife transportou cargas no montante de 24,15 mil toneladas, apresentando crescimento de 7,01% em relação a 2021. O movimento apresentou recuperação após a pandemia de 2020, estando 8,74% superior ao de 2019 (22,21 mil toneladas) e saindo da 7ª para a 5ª posição. O total de cargas despachadas por esse aeroporto representou 6,31% do total movimentado pelos que compõem a amostra dessa análise. Tal percentual havia sido de 6,20% em 2021 e de 5,43% no ano de 2019.

A uma visão nacional, seis dos 14 aeroportos da amostra finalizaram 2022 com movimentação superior à de 2019: Belém, Campinas, Confins, Manaus, Recife, e Santos Dumont. Fato que desperta mais atenção é o comportamento nacional de forte concentração de logística de cargas aeroviárias em menos pontos do país: aeroportos de Recife e Fortaleza, dentro da Região Nordeste, e de Manaus, na Região Norte.

Os três aeroportos situados em Pernambuco que possuem histórico de frequência diária de voos (Recife, Petrolina e Fernando de Noronha) proporcionaram um total de 4,69 milhões de embarques no ano de 2022. Esse número é 16,61% superior aos 4,02 milhões verificados em 2021, mas ainda 0,90% inferior ao registrado no último ano anterior à eclosão da pandemia COVID-19. Em 2022, o movimento de passageiros no estado alcançou a sexta maior movimentação de embarques do país (era a quarta em 2021).

O aeroporto de Recife contou um volume de 4,31 milhões de embarques em 2022, um acréscimo de 15,01% frente aos 3,74 milhões de 2021. O movimento apresenta recuperação constante, apesar de ainda haver retração de 1,79% quando o parâmetro é o último ano anterior à pandemia COVID-19. É o quarto aeroporto com melhor recuperação de movimento de passageiros e obteve, relativamente a 2019, o terceiro melhor resultado de recuperação no pós-pandemia.



Apesar disso, a participação do número de embarques em Recife na amostra passou de 7,25% em 2021 para 6,07% em 2022. Essa diminuição fez com que o aeroporto caísse da 5ª para a 7ª posição no quantitativo de embarques de passageiros.

Gestão Administrativa

Ao final de 2022, o quadro de pessoal, em exercício, do Poder Executivo do Estado, era composto por 86.785 servidores ocupantes de cargos efetivos, 30.311 contratados temporários, 2.553 comissionados e 6.168 empregados públicos, conforme dados fornecidos pela Secretaria Estadual de Administração.

Registra-se que, em 2022, ocorreu a admissão de 3.315 servidores e a aposentadoria de 3.126, portanto mais admissões do que aposentadorias, o que contribuiu para a recomposição do quadro de pessoal. Os seguintes órgãos da Administração Direta registraram o maior número de admissões: Polícia Militar de Pernambuco (1.267), Secretaria de Saúde (1.075) e Secretaria de Defesa Social (258). Na Administração Indireta, a UPE - Universidade de Pernambuco destaca-se com o maior número de admissões (343).

Quanto às aposentadorias, a Secretaria de Saúde registrou o maior número, com 877 aposentadorias, em seguida vem a Secretaria de Educação e Esportes e a Polícia Militar, com 737 e 730 aposentadorias, respectivamente. Na Administração Indireta, destacam-se 94 aposentadorias ocorridas na UPE e 89 no Instituto de Recursos Humanos.

Em relação ao quantitativo de 30.311 servidores contratados por tempo determinado pelo Poder Executivo Estadual, em 2022, viu-se que o maior número ocorreu na Secretaria de Educação e Esportes (20.662), seguido pela Secretaria de Saúde, com 5.924 contratados temporariamente.

No âmbito do Poder Executivo Estadual, verificou-se que alguns órgãos e entidades apresentaram, em 2022, um percentual de vacância elevado. Este percentual reflete a proporção entre o quantitativo de cargos vagos em relação ao quantitativo de cargos existentes. A seguir destacam-se os órgãos e/ou entidade com percentual de vacância acima de 65%:

- Secretaria de Imprensa - dos 12 cargos existentes, 66,67% estavam vagos (8);
- Instituto de Pesos e Medidas de PE (IPEM-PE) - dos 220 cargos existentes, 70,91% estavam vagos (156);
- Junta Comercial de Pernambuco (JUCEPE) - dos 408 cargos existentes, 82,60% estavam vagos (337);
- Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (FACEPE) - dos 112 cargos existentes, 73,21% estavam vagos (82).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Registra-se que a Secretaria de Educação e Esportes e a Polícia Militar de Pernambuco registraram, em 2022, os maiores quantitativos, em número absoluto, de cargos vagos: 22.301 e 10.509, respectivamente.

Por fim, do total de 2.553 cargos comissionados ocupados, em 2022, no Poder Executivo Estadual, 2.200 não tinham vínculo com a Administração Pública e 353 tinham vínculo com a Administração Pública. Os valores atribuídos aos cargos comissionados do Poder Executivo Estadual, em 2022, estão demonstrados no Anexo III, da Lei Complementar Estadual nº 481, de 30 de março de 2022.

Gestão financeira e patrimonial

O capítulo apresenta os Balanços Financeiro e Patrimonial de 2022, juntamente com a Demonstração das Variações Patrimoniais. Ele descreve a estrutura contábil do Estado de Pernambuco, seguindo as normas de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NCASP) e usando as demonstrações contábeis como Balanço Orçamentário, Financeiro, Patrimonial, Demonstrações das Variações Patrimoniais, Fluxos de Caixa e Mutações do Patrimônio Líquido. Aborda também a contabilização das movimentações financeiras, especialmente aquelas relacionadas à cobertura de insuficiências financeiras do sistema estadual de previdência.

Verificado o Balanço Financeiro, tem-se que o resultado financeiro de 2022 foi negativo em R\$ 260,77 milhões, diferentemente dos anos anteriores, os quais tiveram superávits resultantes de medidas de contenção de gastos. Na análise das principais receitas tributárias do estado, destaca-se o crescimento das receitas do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), com retração na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) a partir de julho/2022 devido a mudanças nas alíquotas definidas pela Lei Complementar Federal nº 192/2022. Após a modificação, o resultante no ano foi de crescimento inferior à variação inflacionária.

A Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) evidencia resultado patrimonial positivo de R\$ 6,38 bilhões, decorrente do confronto entre variações patrimoniais aumentativas e diminutivas. A peça publicada informa que as variações decorrentes da movimentação extraorçamentária do estado entre suas UGs foram expurgadas, porém a supressão das variações patrimoniais relacionadas às contribuições patronais ao sistema de previdência do estado resultou em uma subestimação dos valores. Destaca-se a necessidade de incluir as contribuições patronais como VPD (dada a exigência legal da obrigação), bem como seu efeito decorrente de VPA, quando do levantamento da DVP e demais aferições fiscais.

Por sua vez, o Balanço Patrimonial Consolidado do Estado de Pernambuco em 2022 quantifica os bens, direitos (Ativo) e obrigações (Passivo) do estado, incluindo administração direta, fundações, autarquias e estatais dependentes. O balanço apresenta ativos totais de R\$ 75,86 bilhões e passivos exigíveis totais de R\$ 126,97 bilhões, resultando desse cotejo um Patrimônio Líquido a Descoberto (negativo) de R\$ 51,11



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

bilhões. O cálculo do Superávit Financeiro ao término de 2022, usado para abertura de créditos adicionais no próximo exercício, indicou um superávit de R\$ 4,25 bilhões.

Dentre os **ativos**, além do conjunto de bens de uso comum do povo e demais imobilizados que integram o seu patrimônio, inclusive o tamanho de representatividade dos **investimentos** do estado em suas principais estatais (COMPESA e SUAPE), cabe destaque à gestão da **dívida ativa** do estado. Já no que tange aos **passivos**, cabe destaque a dois grandes grupos de componentes: o de provisões a longo prazo, predominantemente representado pelo **passivo atuarial** do estado quantificado para os próximos 76 anos, e o da **dívida contratual** do estado, mantida junto a instituições financeiras (internas e externas). Adicionalmente, há necessidade de acompanhamento da gestão dos **restos a pagar** do estado, cujo montante, a depender de sua magnitude, pode inviabilizar a gestão orçamentária de parte considerável de um exercício financeiro.

Relativamente a **ativos** do estado, cabe observar:

Caixa e Equivalentes de Caixa (Disponibilidades): O balanço consolidado de 31/12/2022 indica que o Poder Executivo e outros órgãos tinham um total de R\$ 6,05 bilhões em caixa e equivalentes de caixa, montante esse historicamente de menor monta e que ganhou relevância material a partir sobretudo do exercício de 2021. Ao término de 2022, o Poder Executivo detinha 90,91% desse valor, enquanto os órgãos externos possuíam os 9,09% restantes.

Créditos a Curto Prazo: O grupo "Créditos a Curto Prazo" somava R\$ 3,32 bilhões em 31/12/2022. Destacam-se créditos tributários (96,85% do total), como ICMS e IPVA, avaliados em R\$ 3,21 bilhões. O subgrupo "Créditos de Longo Prazo", que contempla empréstimos e financiamentos concedidos em atraso até 360 dias, informa saldos total contabilizado de R\$ 8,70 bilhões, que culminam não ilustrados no Balanço após a aplicação de contas redutoras que ajustaram o valor para próximo de zero.

Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo: Nesse grupo, o saldo era de R\$ 135 milhões ao final de 2022. Essas disponibilidades, em sua totalidade relacionadas à FUNAPREV, são destinadas a garantir compromissos futuros com servidores (ativos garantidores), os quais se contrapõem às provisões matemáticas previdenciárias do Passivo com vistas a se quantificar o déficit atuarial do estado. Os investimentos estavam distribuídos entre fundos de renda fixa, títulos públicos e fundos de investimento em índices de mercado.

Estoques: Os estoques observaram elevação de R\$ 62,91 milhões, passando de R\$ 696,90 milhões para R\$ 759,81 milhões. A maior parte desse aumento ocorreu em contas de almoxarifado.

Variações Patrimoniais Diminutivas Pagas Antecipadamente: Esse grupo registrou um aumento de 2,68%, passando de R\$ 8,19 milhões para R\$ 8,41 milhões em 2022.

Créditos a Longo Prazo (Dívida Ativa): A Dívida Ativa e Créditos Administrativos a Longo Prazo somaram R\$ 18,12 bilhões em 31/12/2022. Esse valor



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

inclui créditos tributários a receber, e predominantemente créditos da Dívida Ativa Tributária, em fase de contencioso administrativo ou não (Tribunal Administrativo Tributário), inscritos pelo valor bruto (soma das certidões de dívida ativas), e são reduzido por meio de ajustes (provisões) para perdas nesses créditos e outros. Residualmente, também constam créditos da Dívida Ativa Não Tributária

Investimentos: O grupo "Investimentos" tinha um saldo contábil de R\$ 12,81 bilhões em 31/12/2022, composto predominantemente (88,75%) por participações permanentes em empresas controladas pelo estado, como COMPESA e SUAPE (contabilizados como Participações Permanentes) e por direitos relativos à Arena da Copa (reconhecidos como Propriedades para Investimentos), os quais representavam 5,15% do grupo de Investimentos. Quando verificado apenas o subgrupo de maior relevância (Participações Permanentes), vê-se que os investimentos reconhecidos em SUAPE e na COMPESA respondem por 94,91% deste subgrupo.

Ativo Imobilizado: O Ativo Imobilizado era composto por bens móveis e imóveis. Ao final de 2022, o valor líquido era de R\$ 32,04 bilhões, após considerar a depreciação e amortização acumulada. Bens móveis somavam R\$ 3,14 bilhões, enquanto bens imóveis, os quais abrigam a quantificação econômica dos bens de uso comum do povo, totalizavam R\$ 28,90 bilhões.

Já relativamente aos **passivos**, cabem as seguintes observações:

Passivo Atuarial: diferença entre Compromissos Previdenciários Futuros e Receitas Esperadas, sendo o total registrado dividido entre "benefícios concedidos" e "benefícios a conceder". O Fundo de Previdência (FUNAPREV), implementado a partir de abril/2020 e submetido ao regime financeiro de capitalização, acumulou ao longo do exercício superávit que alimentaram ativos garantidores (o Ativo Atuarial do estado está exclusivamente concentrado nesse fundo), ao contrário do Fundo de Proteção Social dos Militares (SPSM) e do Fundo de Assistência Financeira aos Inativos (FUNAFIN), cuja dinâmica é submetida a regime financeiro de repartição, sendo o passivo atuarial destes parte representativa do passivo total levado ao balanço patrimonial de 2022.

O confronto entre os ativo atuarial e o passivo atuarial, quando este último supera o primeiro, aponta um déficit atuarial. No caso, os valores evidenciados em 31/12/2022 foram de R\$ 103,15 bilhões para o passivo atuarial e de R\$ 135 milhões para o ativo atuarial, o que posiciona o déficit atuarial em R\$ 103,02 bilhões àquele momento. A elevação de 0,49% no passivo atuarial a valores nominais, quando comparado ao exercício anterior, é caracterizável como redução efetiva de 5% quando considerado o efeito inflacionário.

Esse passivo atuarial, sujeito a decomposição entre "benefícios concedidos" e "benefícios a conceder", é representado pelo valor presente do conjunto de obrigações de aporte de recursos pelo estado ao longo de 76 anos futuros caso mantido o regramento atual dos fundos previdenciários, bem como as expectativas de sua gestão financeira e atuarial.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Acerca de dívida fundada, o Balanço Patrimonial de 31/12/2022 aponta um total de R\$ 16,56 bilhões, sendo a parcela predominante de R\$ 16,55 bilhões representativa da **dívida contratual**, enquanto a dívida não contratual é de R\$ 4,70 milhões, sendo esta composta por parcelamentos junto a órgãos públicos federais como REFIS, PAES, INSS e FGTS. Por tal razão, a análise se restringiu à dívida contratual.

O endividamento acima é contemplado nas linhas de "Empréstimos e Financiamentos", presentes no Passivo Circulante (R\$ 1,30 bilhão) e no Passivo Não Circulante (R\$ 15,26 bilhões). Em 31 de dezembro de 2022, a dívida contratual do estado apresentou uma redução nominal de 0,13% em relação a 2021. Tal redução de 0,13% representa uma retração efetiva de 5,59% quando considerada a atualização dos valores pelo IPCA de 2022 (5,78%).

O comportamento da dívida é influenciado pelo ciclo de captações internas e externas, além das oscilações do Dólar para entes cujo componente externo tenha maior relevância, como o Estado de Pernambuco. No caso, o saldo da dívida permaneceu relativamente estável a valores nominais em 2022, com uma redução real de 5,59% quando considerada a inflação. As captações de recursos (operações de crédito) aumentaram significativamente no exercício, atingindo R\$ 1,38 bilhão, com captações internas (de bancos nacionais) sendo mais relevantes que as obtidas junto a instituições internacionais. As amortizações totalizaram R\$ 1,23 bilhão, sendo as direcionadas para credores nacionais (internas) maiores em 20,53% e as externas menores em 20,36% em comparação com 2021.

Assim, as captações financeiras internas de R\$ 1,21 bilhão contrastaram com captações internacionais pouco significativas. Por sua vez, a retração de 6,54% na cotação do Dólar americano em 2022 influenciou decisivamente na queda no saldo da dívida externa, tendo sido verificado que o biênio 2021-2022, se acaso for visto como um período único, indicou estabilidade da cotação do Real no intervalo (a retração de 6,54% de 2022 compensou a valorização de 7,38% de 2021).

Apesar da redução da dívida externa, seu peso ainda é considerável, havendo forte vetorização da dívida total a partir das oscilações cambiais.

Logo, viu-se que em 2022 a redução da cotação do Dólar contribuiu para a diminuição da dívida externa e, consequentemente, para o equilíbrio do endividamento total. Embora o Estado tenha obtido captações significativas em 2022, a valorização do Real em relação ao Dólar superou esse efeito, resultando na redução efetiva do endividamento contratual total.

Detalhando-se os componentes da dívida estadual e a movimentação no exercício, tem-se:

Dívida Contratual Interna: Aumento nominal de 12,71%, dividido entre Curto Prazo (13,32%) e Longo Prazo (12,65%). O total da dívida interna foi de R\$ 8,25 bilhões ao final de 2022, O aumento nominal de 12,71%, quando considerada a inflação, abriga uma elevação real de 6,54%. Houve diversificação de credores nacionais em 2022, com a inclusão de novas instituições financeiras como Santander,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Itaú, Banco de Brasília e Banco ABC. As instituições que mais se destacaram como credoras foram o Banco do Brasil (46,51%) e a Caixa Econômica Federal (29,11%).

Dívida Contratual Externa: Redução nominal de 10,28%, dividido entre Curto Prazo (-1,07%) e Longo Prazo (-10,91%). A dívida externa totalizou R\$ 8,30 bilhões ao término de 2022. A redução de 10,28% a valores nominais é ajustada para 15,27% quando considerada a variação inflacionária. Os principais credores externos foram o BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) e o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), respondendo por 99,92% da dívida externa do estado. Não foram adicionados novos contratos de financiamento em 2022, e as amortizações superaram as captações de recursos.

Capacidade de pagamento: relativamente à capacidade de pagamento, as despesas utilizadas com juros e encargos da dívida (R\$ 700,47 milhões), juntas àquelas empenhadas face a amortizações (R\$ 1,23 bilhão), resultaram num total de R\$ 1,93 bilhão, valor que representou 5,27% da RCL do estado ao final de 2022. Conforme definido pelo art. 7º, II, da Resolução 43/01 do Senado Federal, o limite máximo é de 11,5% da RCL do estado. Portanto, o estado esteve ao final de 2022 dentro do limite estabelecido pelo Senado Federal.

Já no que tange à **gestão de Restos a Pagar (RP)**, no encerramento do exercício de 2022, as despesas já empenhadas, porém não pagas – totalizaram cerca de R\$ 1,02 bilhão. Deste montante, aproximadamente R\$ 1,01 bilhão foi classificado como "RP Processados" (liquidação e empenho cumpridos), enquanto os "Restos a Pagar Não Processados" (RPNP), com apenas empenho efetuado, somaram cerca de R\$ 3,93 milhões. Os RP representaram cerca de 1,98% das despesas empenhadas em 2022.

O Demonstrativo da Execução dos Restos a Pagar do estado revela que, do estoque de R\$ 1,43 bilhão de Restos a Pagar em 01/01/2022, R\$ 1,15 bilhão foi pago em 2022. Deste montante, R\$ 891,50 milhões foram originalmente registrados como "RP Processados", enquanto R\$ 263,50 milhões foram inicialmente considerados Restos a Pagar Não Processados. O e-Fisco indica que, dos pagamentos de RP em 2022, apenas 1,56% (R\$ 18,00 milhões) corresponderam a obrigações originadas entre 2017 e 2020, enquanto 98,44% foram vinculadas ao ano de 2021. Houve redução significativa nos pagamentos de RP de origem mais antiga em 2022, quando comparado a 2021.

Quanto aos atos relativos à gestão dos Restos a Pagar no exercício, que interferem no seu "estoque" ao longo do ano, assim foi observado:

Pagamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores: Foram quitados compromissos de anos anteriores, totalizando cerca de R\$ 1,15 bilhão. Desse valor, R\$ 891,51 milhões correspondem a "Restos a Pagar Processados", e R\$ 263,57 milhões a "Restos a Pagar Não Processados".

Cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores: Valores de RP indevidos ou não exigíveis foram cancelados ao longo de 2022, reduzindo o total de Restos a Pagar em cerca de R\$ 89,56 milhões.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Inscrição de Restos a Pagar do exercício: O montante inscrito em "Restos a Pagar Processados" ao final de 2022 foi de aproximadamente R\$ 984,20 milhões. Desses, R\$ 508,41 milhões caracterizados como recursos vinculados e R\$ 475,78 milhões como recursos não vinculados.

Reinscrição de "Resíduos" de Restos a Pagar Processados: Valores originários de anos anteriores, mas não quitados, foram reinscritos ao final de 2022, em valor total de R\$ 30,94 milhões. Esse montante se mostra em patamar inferior em comparação com os totais reinscritos ao término dos anos anteriores.

A análise dos Restos a Pagar inscritos ao final do exercício de 2022 foi acompanhada ainda de exame da composição das Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) processadas nos cinco primeiros meses de 2023. Essas despesas (DEA) devem ser predominantemente de fatos imprevisíveis no exercício encerrado, de acordo com o princípio contábil da competência. Neste exame, foi verificado que o valor inscrito em RP em 2022 esteve subdimensionado em cerca de R\$ 30 milhões, composto de eventos relativos que pertinem a 2022, que tinham viabilidade de processamento oportuno como despesa orçamentária em 2022, mas que foram assim contabilizadas apenas em 2023 como Despesas de Exercícios Anteriores. Destaca-se a importância de reconhecer as obrigações no exercício de acordo com o princípio contábil da competência. Também se observa a relação entre RP e DEA, que pode impactar os resultados contábeis e fiscais do estado.

Por fim, tem-se que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) estabeleceu diretrizes para a padronização dos procedimentos contábeis nos entes da federação. Em 2022, não foi verificada modificação de "estágio" em nenhuma das subações indicadas como "em andamento" ou "paralisado" ao final do exercício anterior. Assim, a prestação de contas informa que das 55 (cinquenta e cinco) subações consignadas, 46 (quarenta e seis) foram concluídas e 9 (nove), ou seja, 16,36%, com efetivação ainda não inteiramente concluída, permaneciam em andamento em 31/12/2022, sendo estas nove resumidas no quadro a seguir:

Subação	Estágio	Prazo Final
Desenvolver sistema de registro de direitos por competência	Paralisado	Dez/18
Implantar sistema de Créditos a Receber	Paralisado	Dez/19
Integrar o SCR ao e-Fisco	Paralisado	Dez/19
Registrar os bens móveis, imóveis e intangíveis do Estado	Em andamento	Jan/19
Implantar sistema de gestão do patrimônio e materiais de acordo com as NBCASP	Em andamento	Dez/18
Integrar o sistema de gestão do patrimônio e materiais ao sistema.	Em andamento	Jan/19
Registro de depreciação dos bens móveis e imóveis	Em andamento	Jan/19
Registro de amortização dos bens intangíveis	Em andamento	Jan/19
Implantação do sistema de gestão administrativa do Estado (PE Integrado) com rotina de depreciação e amortização.	Em andamento	Jan/19

Fonte: Balanço Geral do Estado (Demonstrativo de Implantação das Novas Regras Contábeis Aplicadas ao Setor Público)



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Gestão Fiscal

A Receita Corrente Líquida do estado de Pernambuco apurada no exercício de 2022 foi de R\$ 36.722.105.248,87 (R\$ 36,72 bilhões), tendo sido verificada uma variação positiva de R\$ 5,38 bilhões (17,16%) quando comparada a 2021, exercício no qual a RCL havia alcançado R\$ 31.342.387.716,05 (R\$ 31,34 bilhões), conforme pormenorizado no quadro a seguir:

Especificação	Jan a dez de 2021 (B)	Jan a dez de 2022 (A)	% crescimento (A/B)
RECEITAS CORRENTES (I)	43.710.238.602,10	50.296.102.751,64	15,07%
Receitas Tributárias	25.443.420.593,59	27.104.412.992,15	6,53%
Receita de Contribuições	1.850.884.910,83	2.016.167.467,25	8,93%
Receita Patrimonial	1.014.481.400,97	859.732.604,41	-15,25%
Receita Agropecuária	2.317.527,29	974.636,46	-57,94%
Receita Industrial	610.342,67	729.575,09	19,54%
Receita de Serviços	127.985.552,85	181.866.282,55	42,10%
Transferências Correntes	14.213.397.878,68	18.956.520.524,03	33,37%
Outras Receitas Correntes	1.057.140.395,22	1.175.698.669,70	11,21%
DEDUÇÕES (II)	12.367.850.886,05	13.573.997.502,77	9,75%
Transferências Constitucionais e Legais	5.893.123.841,45	6.298.423.858,02	6,88%
Contribuições do Plano de Seg. Soc. do Servidor	1.368.133.495,80	1.523.878.437,75	11,38%
Compensação Financeira entre Regimes Previdenciários	39.814.980,14	49.133.978,63	23,41%
Rendimentos de Aplic. de Rec. Previdenciários	-	13.453.031,57	100,00%
Dedução de Receita p/ Formação FUNDEB	5.066.778.568,66	5.689.108.196,80	12,28%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (I - II)	31.342.387.716,05	36.722.105.248,87	17,16%

Fonte: Balanços Gerais do Estado (2021 e 2022).

O aumento de 17,16% foi impulsionado principalmente por um crescimento nas Transferências Correntes, que incluem as receitas do Fundo de Participação dos Estados (FPE), no qual o avanço verificado alcançou 25,11%. Já a arrecadação do ICMS, principal receita do estado, teve elevação de 1,52% quando confrontada com a do exercício anterior. O crescimento do ICMS abaixo da inflação (5,7848%, medida pelo IPCA) se deveu às limitações de alíquotas estabelecidas pela Lei Complementar nº 192/2022, a qual impôs um refreamento na expectativa de arrecadação tributária mensal do estado, a partir de junho/2022. Isso é verificado quando observado que, entre janeiro/2022 a maio/2022, a arrecadação de ICMS do estado abrigava uma elevação de 11,40% em relação ao acumulado do período janeiro/2021 a maio/2021, culminando o



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

exercício com a referida elevação resultante de apenas 1,52% quando confrontados os números finais dos dois exercícios.

As principais aferições voltadas à Gestão Fiscal de um ente federativo são as que correlacionam indicadores fiscais internos à sua Receita Corrente Líquida no período de aferição. Os principais indicadores fiscais obtidos relativamente à RCL em 2022 foram:

Indicador Fiscal	Valor (em R\$)	% da RCL	Limite
Dívida Consolidada Líquida	12.970.167.751,70	35,33%	200 % da RCL
Operações de Crédito	1.349.452.308,98	3,68%	16 % da RCL
Garantias	0,00	0,00%	22% da RCL
Antecipação de Receita Orçamentária – ARO	0,00	0,00%	7% da RCL

Dos indicadores acima, merece destaque a continuidade de redução, em 2022, do percentual de endividamento relativo atribuível à Dívida Consolidada líquida (era 36,14% em 2021, tendo chegado a representar 72,45% ao final de 2015). A redução do percentual acima, entre 2021 e 2022, não adveio de diminuição do endividamento estadual, mas sim de elevação deste endividamento em valores nominais, mas em percentual inferior ao da elevação percentual da RCL no período.

Isso porque houve elevação do endividamento do estado (Dívida Consolidada Líquida) em 2022 em 14,48% frente a um aumento de 17,16% da RCL. A DCL saltou de R\$ 11,33 bilhões para R\$ 12,97 bilhões em 2022, aumento esse decorrente predominantemente do crescimento do volume de captações financeiras, as quais em 2022 atingiram o montante de R\$ 1,38 bilhão, dos quais R\$ 1,34 bilhão culminou como valor a ser considerado para efeito de aferição do limite de operações de crédito no exercício. Apesar de tal elevação, houve enquadramento do estado a esse limite, que é de 16% da RCL do estado.

Quanto à despesa de pessoal, que tem aferição no âmbito do Poder Executivo ou por órgão de previsão constitucional (MPPE, Assembleia Legislativa, TCE-PE e TJPE), não se observou nenhum extrapolamento de limite geral a eles conferido, bem como prudencial, como abaixo ilustrado:

Itens	Valor	%	Limites LRF	
			comprometimento	
Despesa com Pessoal Líquida:	Valor (em R\$)	% DP/RCL	Geral	Prudencial
Poder Executivo	15.792.078.470,14	43,03%	49,00%	46,55%
Poder Legislativo	822.527.131,69	2,24%	3,00% ¹	2,85%
Assembleia Legislativa	454.645.082,71	1,24%	1,44%	1,37%
Tribunal de Contas	367.882.048,98	1,00%	1,56%	1,48%
Tribunal de Justiça	1.709.780.887,54	4,66%	6,00%	5,70%
Ministério Público	491.711.569,23	1,34%	2,00%	1,90%
Total	18.816.098.058,60	51,27%	60,00%	57,00%

¹ Os limites geral e prudencial para os dois órgãos do Poder Legislativo no estado (Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas do Estado) foram definidos por aplicação do § 1º do art. 20 da LC federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

A disponibilidade financeira líquida ao final de 2022 foi de aproximadamente R\$ 3,80 bilhões, sendo a maior parte (R\$ 3,36 bilhões) concentrada no Poder Executivo.

Na avaliação da suficiência financeira no último quadrimestre do ano, no qual o valor de disponibilidade financeira no final de 2022 pelo Poder Executivo foi dimensionado em R\$ 3,36 bilhões, não foi visualizada possibilidade de distorção do montante definido no demonstrativo a ponto de torná-lo negativo, conclusão essa obtida mediante testes nas despesas processadas pelo Poder Executivo nos cinco primeiros meses do exercício de 2023.

Verificou-se, no exame de disponibilidades financeiras de fim de exercício, a existência de saldos contábeis invertidos de disponibilidade por fonte de recursos, notadamente na fonte de recursos do tesouro (fonte 0101). A manutenção de tais saldos negativos quando da próxima avaliação de capacidade de pagamento do estado (CAPAG) podem dificultar a capacidade de obtenção de financiamentos, devido à interferência desse fator na classificação do indicador de liquidez, um dos três utilizados pela STN para avaliar a capacidade de pagamento dos estados.

Tem-se também que o Governo do Estado de Pernambuco registrou um déficit primário de R\$ 566.712.942,04 no exercício de 2022, não atendendo à Meta Fiscal estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de um resultado superavitário de R\$ 439.639.100,00.

Já o Resultado Nominal do Governo do Estado de Pernambuco se mostrou negativo em R\$ 818.766.530,16. Esse resultado é obtido a partir do Resultado Primário, com acréscimos de juros ativos no valor de R\$ 782.172.227,08 e subtração de juros passivos no valor de R\$ 1.034.225.815,20. Portanto, semelhantemente à conclusão atribuída ao resultado primário, o estado também não atendeu a meta estabelecida na LDO.

Por fim, viu-se que o estado cumpriu as metas definidas em meio ao Programa de Ajuste Fiscal (PAF) para o ano de 2022, conforme abaixo resumido:

Meta	Admitido	Realizado	Status
Meta 1 – Endividamento DC/RCL (%)	< 48,43% da RCL	Aprox. 45,94%	Cumprimento
Meta 2 – Resultado Primário	> – R\$ 1,190 bilhão	– R\$ 567 milhões	Cumprimento
Meta 3 – Despesa com Pessoal / RCL (%)	< 57,00% da RCL	51,27%	Cumprimento
Meta 4- Receitas de Arrecadação Própria	> R\$ 26,069 bilhões	Aprox. R\$ 26,52 bilhões	Cumprimento
Meta 5 – Gestão Pública	Não quantitativa	Não quantitativa	Cumprimento
Meta 6 – Caixa Líquida de recursos não vinculados	> R\$ 1,28 bilhão (valor de Obrigações Financeiras)	R\$ 1,23 bilhões	Cumprimento

Portanto, o governo estadual de Pernambuco atendeu à maioria das metas fiscais a ele imputadas pela legislação em 2022, à exceção das relativas ao resultado



primário e resultado nominal, ao se posicionar fora dos limites estabelecidas em sua Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Educação

No rol dos direitos humanos fundamentais, está contemplado o direito à educação, amparado por normas nacionais e internacionais. Para garantir o acesso à educação, a nível nacional, a Lei Federal nº 13.005/2014 estabelece o **Plano Nacional de Educação (PNE)**, que se constitui em um documento que define compromissos colaborativos entre os entes federativos e diversas instituições. Já no âmbito Estadual, temos o **Plano Estadual de Educação (PEE)**, estabelecido pela Lei Estadual nº 15.533/2015 e apresenta diretrizes, metas e estratégias alinhadas ao PNE.

A partir dos planos nacional e estadual, foram analisados os seguintes indicadores educacionais referentes à rede estadual de ensino do Estado de Pernambuco: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb; Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco – Idepe; Taxas de Rendimento (aprovação, reprovação e abandono); e Taxa de Distorção Idade-Série. Apenas o Idepe e as Taxas de Rendimento e Distorção Idade-Série são relativos ao exercício de 2022, apresentados abaixo.

O quadro a seguir apresenta os valores do Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (Idepe) apurados em relação à rede estadual de ensino no período de 2015 a 2022, com exceção do exercício de 2020, no qual não houve a apuração do índice em razão da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

Evolução do Idepe no período de 2015 a 2022							
Níveis de Ensino	2015	2016	2017	2018	2019	2021	2022
Ensino Fundamental - Anos Iniciais	4,7	4,8	5,5	5,4	5,5	5,1	5,3
Ensino Fundamental - Anos Finais	3,9	4,2	5,4	4,7	4,5	4,6	4,6
Ensino Médio	3,9	4,1	4,5	4,7	4,7	4,1	4,4

Fonte: Relatórios de Contas de Governo anteriores e Secretaria de Educação e Esportes (doc. 276).

A taxa de distorção idade-série continuam em queda tanto no ensino fundamental como no médio, conforme gráficos abaixo:

Evolução da Taxa de Distorção Idade-Série – Ensino Fundamental Total Rede Estadual 2018-2022			
Ano	Brasil (%)	Nordeste (%)	Pernambuco (%)
2018	19,6	37,1	28,6
2019	18,4	34,9	26,9
2020	18,0	33,3	26,1
2021	15,9	30,2	23,3
2022	14,2	26,9	22,7

Fonte: MEC/Inep.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Evolução da Taxa de Distorção Idade-Série – Ensino Médio Rede Estadual 2018-2022			
Ano	Brasil (%)	Nordeste (%)	Pernambuco (%)
2018	31,5	38,6	27,6
2019	29,3	36,2	25,6
2020	29,3	35,3	25,9
2021	28,0	35,6	23,3
2022	24,4	30,5	21,8

Fonte: MEC/Inep.

Conforme os quadros anteriores, as taxas de distorção tanto do ensino fundamental como do ensino médio estão progredindo de modo a atingir um valor inferior tanto à média nacional como à da região Nordeste, faltando apenas a do ensino fundamental obter um valor inferior à nacional.

O quadro a seguir consolida a evolução das taxas de aprovação, reprovação e abandono da rede estadual do Estado de Pernambuco, no período de 2018 a 2022, tanto para o Ensino Médio quanto para o Ensino Fundamental.

Evolução das Taxas de Rendimento – Pernambuco – 2018 a 2022 (Rede Estadual)						
Ano	Taxas de Aprovação (%)		Taxas de Reprovação (%)		Taxas de Abandono (%)	
	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Fundamental	Ensino Médio
2018	93,5	94,0	5,7	4,8	0,8	1,2
2019	93,2	96,9	6,0	4,9	0,8	1,5
2020	99,8	99,3	0,1	0,5	0,1	0,2
2021	94,7	93,8	4,4	4,6	0,9	1,6
2022	94,6	93,8	4,6	4,7	0,8	1,5

Fonte: MEC/Inep.

Em comparação ao ano de 2021, percebe-se que no ano de 2022 houve uma estabilização nos indicadores de rendimento. Já em cotejo aos exercícios de 2018 e 2019, o ano de 2022 apresentou uma redução nas taxas de reprovação.

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



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

política de mitigação de danos em relação aos alunos, conforme detalhado na análise das Contas do Governador de 2020.

Com a finalidade de verificar se estão sendo consignadas dotações orçamentárias que permitam executar as metas e estratégias estabelecidas no Plano Estadual de Educação de Pernambuco (PEE), foi realizada análise, por amostragem, das finalidades e dos objetivos dos programas e das ações definidos na Lei Orçamentária Anual de 2022, para a Secretaria Estadual de Educação e Esportes, com o intuito de identificar a compatibilidade destes com as metas constantes do plano. Observou-se que os programas e ações constantes na Lei Orçamentária Anual de 2022 estão relacionados, direta ou indiretamente, com o atingimento da Meta 7 do Plano Estadual de Educação, que consiste em fomentar a qualidade da educação básica no Estado de Pernambuco.

Constatou-se, ainda, que no Plano Plurianual 2020-2023 há uma grande quantidade de programas e ações sem subações definidas – denominadas como “outras medidas” –, o que dificulta a verificação de quais ações orçamentárias estão efetivamente atendendo as metas definidas no PEE.

Sobre a execução orçamentária, vale ressaltar que a Lei Orçamentária Anual (LOA) 2022 fixou, como dotação inicial para a função 12 (Educação), o valor de R\$ 4.709.222.600,00. Em decorrência de alterações orçamentárias, a dotação atualizada chegou a um total autorizado líquido de R\$ 7.030.356.291,89. Entretanto, apenas foram empenhadas despesas na função 12 (Educação) num total de R\$ 6.774.016.352,57, tendo havido a liquidação despesas no valor de R\$ 6.774.016.352,57 e inscrição, para o exercício seguinte, de Restos a Pagar Processados no valor de R\$ 252.846.851,40

O Estado de Pernambuco se utiliza de diversas fontes de recursos para financiar a educação, considerando-se como financiamento as despesas liquidadas no exercício pela administração estadual, de modo que o montante financiado no ano de 2022 totalizou R\$ 8.278.375.906,27, computando-se, nesse valor:

a) As despesas liquidadas na função 12 (Educação), no valor de R\$ 6.774.016.352,57; e

b) As despesas da Secretaria de Educação e Esportes (SEE), da Universidade de Pernambuco (UPE) e de amortizações e juros da dívida externa, referentes à educação, realizadas pelos Encargos Gerais do Estado (Recursos sob Supervisão da SEFAZ), liquidadas na função 28 (Encargos Especiais), no montante total de R\$ 1.504.359.553,70.

Os montantes das despesas liquidadas com recursos dessas e outras fontes para o financiamento da educação no Estado de Pernambuco em 2022 podem ser verificados na tabela adiante.

Fonte de Recursos	Total Liquidado	%
Recursos Ordinários – 0101*	3.425.024.615,35	41,373%
FUNDEB – 0109	3.272.038.733,16	39,525%
Recursos de Precatórios do FUNDEF – 168	942.176.297,80	11,381%



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Convênios – 0102 e 0242	201.279.265,45	2,431%
Recursos Próprios – Adm. Indireta – 0241	151.633.287,23	1,832%
Salário-Educação – 0105	145.172.709,68	1,754%
Recursos da Cessão Onerosa de Assinatura do Pré-Sal – 162	99.943.193,90	1,207%
Auxílio Financeiro - Outorga Crédito Tributário ICMS – 169	33.641.315,60	0,406%
Recursos Diretamente Arrecadados – Adm. Direta – 104	7.293.878,48	0,088%
Recursos do SUS Exclusive Convênios – 0244**	172.609,62	0,002%
Total	8.278.375.906,27	100,00%

Fonte: sistema e-Fisco/2022.

Nota: *Esse montante contempla, além das despesas liquidadas na função 12 (Educação) por diversas UGs, as liquidadas na função 28 (Encargos Especiais) pela Secretaria de Educação e Esportes, conforme mencionado no primeiro parágrafo deste item.

******Despesas realizadas pela UPE, referentes aos hospitais-escola nos quais atuam alunos e docentes da instituição.

Quanto ao Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino (MDE) apresentado em 2022, constatou-se que o valor da base de cálculo (R\$ 30.913.417.213,51) está em conformidade com a legislação pertinente e em consonância com os dados do sistema e-Fisco.

No exercício de 2022, o estado, ao contrário dos anteriores, aderiu à faculdade possibilitada pelo MDF 12ª edição (página 348) de não deduzir de suas despesas com educação o cancelamento de restos a pagar. No entanto, não comprovou atender a exigência do manual de possuir controle, por meio de nota de rodapé, sobre a afetação, com a dedução de restos a pagar inscritos e posteriormente cancelados, do cumprimento do mínimo de gastos com educação do respectivo ano de inscrição.

Apresenta-se a seguir o quadro demonstrativo sobre a apuração realizada neste trabalho para fins de verificação da observância do percentual mínimo de 25% por parte da administração estadual, com os ajustes que entendemos pertinentes.

Total das aplicações (demonstrativo do BGE, quadro 31) (Em R\$)	7.930.696.541,48
(-) Ações não relacionadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino	32.201.751,12
Ação 2310 - Fornecimento de Alimentação Escolar para Educação Integral e Semi-Integral	4.582.143,05
Ação 4538 - Fornecimento de Alimentação Escolar	27.091.989,53
Ação 4318 - Operacionalização da Rede de Educação Indígena	1.094.472,24
Ação 4320 - Operacionalização da Educação do Campo e Quilombola	433.146,30
Total aplicado de acordo com o entendimento do TCE-PE	7.897.494.790,36
Base de cálculo (receita de impostos e transferências constitucionais recebidas)	30.913.417.213,51
% ajustado de aplicações (de acordo com o entendimento do TCE-PE)	25,55%

Fontes: Balanço Geral do Estado 2022 e sistema e-Fisco 2022.

Os ajustes inseridos na tabela anterior decorrem do fato de que alguns gastos com aquisição de gêneros alimentícios e fornecimento de alimentação escolar,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

considerados como dispêndios com educação pela Secretaria da Educação para fins de cumprimento do mínimo constitucional, não atenderam o artigo 71, inciso VI, da LDB e entendimento do TCE-PE. Nesse contexto, verificou-se que gastos da ordem de R\$ 32 milhões reais (menos de 1% do gasto total com educação) não poderiam ter sido considerados pelo Estado como despesa com MDE, porém essa inconsistência não impede que haja o cumprimento da aplicação mínima de 25% em gastos com educação, mesmo após dedução do seu respectivo valor.

A seguir, são demonstrados os valores despendidos pelo Estado de Pernambuco (despesas liquidadas) com os recursos do Salário-Educação (fonte de recursos 0105), por subfunção, e em seguida, por elemento de despesa, no exercício de 2022:

Despesas liquidadas na fonte 0105 – Salário-Educação, por subfunção

Subfunção	Valor (R\$)
Subfunção 362 – Ensino Médio	86.856.101,09
Subfunção 368 – Educação Básica	37.616.735,70
Subfunção 363 – Ensino Profissional	19.633.312,07
Subfunção 423 – Assistência aos Povos Indígenas	1.066.560,82
Total	145.172.709,68

Fonte: Sistema e-Fisco.

Despesas liquidadas na fonte 0105 – Salário-Educação, por elemento de despesa

Elemento de despesa	Valor (R\$)
3.3.90.39 – Outros Serviços de Terceiros – PJ	79.654.246,04
3.3.50.41 – Contribuições	42.602.965,81
3.3.90.30 – Material de Consumo	16.821.506,27
3.3.90.92 – Despesa Exercícios Anteriores – DEA	4.448.854,06
3.3.90.93 – Indenizações e Restituições	1.645.137,50
Total	145.172.709,68

Fonte: Sistema e-Fisco.

De acordo com o Quadro 32 (Demonstrativo dos Recursos do Fundeb) do Balanço Geral do Estado (BGE) de 2022, os recursos do Fundeb (fonte 0109) disponíveis para aplicação no exercício alcançaram o montante de R\$ 3.624.129.721,97, sendo:

- R\$ 2.886.988.560,03 provenientes de transferências recebidas do Fundeb;
- R\$ 387.138.676,91 resultantes da Complementação da União ao Fundeb;
- R\$ 34.183.205,33 decorrentes de receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb;
- R\$ 27.081.918,39 decorrentes de receita de aplicação financeira da Complementação da União ao Fundeb;
- R\$ 722.011,70 oriundos de restituições de recursos do Fundeb;
- R\$ 16.083.604,76 provenientes de cancelamentos de Restos a Pagar;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

- g) R\$ 137,48 oriundos de ajustes decorrentes da desincorporação de Vale Transporte retido em exercícios anteriores; e
- h) R\$ 271.931.607,37 resultantes do saldo da disponibilidade orçamentária de 2021.

Com relação às aplicações, o valor total empenhado em 2022 somou R\$ 3.272.038.733,16, sendo R\$ 3.269.954.055,23 referentes a empenhos da Secretaria de Educação e Esportes, R\$ 1.783.608,55 empenhados pela Secretaria de Defesa Social e R\$ 301.069,38 relativos a empenhos efetuados pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha com recursos do Fundeb.

Ao final do exercício de 2022, disponibilidade orçamentária da fonte de recursos 0109 – FUNDEB – totalizou R\$ 352.090.988,81.

No exercício de 2022, o Estado de Pernambuco recebeu R\$ 387.138.676,91 a título de Complementação da União ao Fundeb. Essa complementação foi efetuada integralmente na modalidade VAAF (com base no valor anual por aluno), de sorte que não houve, no exercício de 2022, complementação nas modalidades VAAT (com base no valor anual total por aluno) e VAAR (condicionada a melhorias de gestão), sendo importante pontuar que a aplicação financeira de tais recursos rendeu R\$ 27.081.918,39 ao estado.

Destaca-se, também, conforme consta no sistema e-Fisco, que o Estado de Pernambuco utilizou, no exercício de 2022, R\$ 352.255.632,92 de recursos recebidos a título de Complementação da União ao Fundeb.

De acordo com dados do e-Fisco, os valores classificados como despesas com pessoal e encargos sociais financiados com recursos do Fundeb totalizaram R\$ 2.739.242.441,93, representando 82,11% do valor anual total recebido pelo Fundo atendendo, portanto, às exigências dispostas no art. 212-A, inciso XI, da Constituição Federal e no art. 26 da Lei Federal nº 14.113/2020, que fixaram o percentual mínimo de 70% quanto à destinação dos recursos anuais recebidos do referido Fundo para o pagamento de profissionais da educação básica em efetivo exercício.

Com relação à destinação, em 2022, dos recursos do saldo financeiro do Fundeb proveniente do exercício de 2021 – no montante R\$ 271.931.607,37–, representando 8,88% dos recursos recebidos em 2021 –, verificou-se, em consulta realizada por meio do sistema e-Fisco, que esse valor foi integralmente aplicado pelo estado no primeiro quadrimestre de 2022, em consonância com as disposições do art. 25 da Lei Federal nº 14.113/2020.

Já a diferença, apurada ao final do exercício de 2022, entre o valor total dos recursos do Fundeb recebidos no exercício (R\$ 3.336.114.372,36) e o valor aplicado com esses recursos (R\$ 3.000.449.868,87) resultou num superávit de R\$ 335.664.503,49 para o exercício seguinte, conforme verificado no sistema e-Fisco, que representa 10,06% dos recursos do Fundeb recebidos no ano de 2022, indicando, portanto, inobservância do percentual de 10% preceituado pelo art. 25, § 3º, da Lei Federal nº 14.113/2020.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/pp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Ademais, traremos a seguir informações adicionais sobre a situação da educação no Estado. A tabela abaixo demonstra o quantitativo de alunos matriculados, no ano de 2022, na Rede Estadual, para os diversos níveis de ensino (Educação Infantil – Creche e Pré-Escola, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e para as modalidades Educação de Jovens e Adultos – EJA, Educação Profissional e Educação Especial.

Quantitativo de alunos matriculados na rede pública estadual em 2022

Níveis e Modalidades de Ensino	Quantidade/ano 2022
Educação Infantil	337
Ensino Fundamental	126.355
Ensino Médio	312.439
Educação Especial	442
Educação de Jovens e Adultos	59.993
Educação Profissional	15.842
Total	515.408

Fonte: Nota Técnica SEE nº 27/2023 (doc. 207).

Nota: o Ensino Fundamental inclui as matrículas nos anos iniciais e finais e a Educação Especial inclui classes exclusivas e classes comuns.

Já a rede estadual de ensino de Pernambuco apresentou, em 2022, um total de 1.059 escolas, conforme demonstra-se a seguir:

Total de Escolas da Rede Estadual por tipo de Escola				
Ano	Escolas Técnicas	Escolas de Referência	Escolas Regulares	Total
2022	58	518	483	1.059

Fonte: Nota Técnica SEE nº 27/2023.

Sobre o quadro do corpo docente da rede pública estadual de ensino em 2022, a Secretaria de Educação e Esporte tinha 46.919 cargos efetivos criados e, desses, 22.607 estavam ocupados, conforme informado pelo órgão a esta Corte de Contas. Entre os cargos efetivos ocupados, 19.218 eram de professores efetivos do quadro da Secretaria de Educação e Esportes (SEE), representando um percentual de 85% do total dos cargos efetivos ocupados em 2022 nessa secretaria².

A partir do mesmo ofício, foi informada, também, a existência de 18.161 professores contratados por tempo determinado (CTD) no ano de 2022. Cabe pontuar que o número de Professores – CTD (94,49% do total de professores efetivos em exercício) está acima do limite de 30% do quantitativo de docentes efetivos em exercício determinado pela Lei Estadual nº 14.547/2011 e alterações posteriores. Ademais, foi identificada, por análise amostral, a existência de mais de 500 professores

²A quantidade de cargos efetivos criados está divergente da quantidade informada no capítulo 2 – da Gestão Administrativa, em razão de naquele capítulo não terem sido considerados os 2.000 empregados públicos contratados na forma da Lei Estadual nº 12.477/2003 e convertidos em cargos públicos pela Lei Complementar nº 78/2005.

Além disso, a quantidade de cargos efetivos ocupados está diferente também, tendo em vista que provavelmente naquele capítulo foi utilizada a quantidade de vínculos ativos, enquanto neste a informação fornecida pela Secretaria da Educação e Esportes considera a quantidade de vínculos com recebimento de remuneração em folha.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

CTD com vínculos de duração superior a 06 anos, o que contraria o limite legal de prorrogação previsto no art. 4º, inciso II, da Lei Estadual nº 14.547/2011.

Constatou-se, ainda, em relação fornecida pela SEE, a existência de professores com níveis de escolaridade descritos como “ALFABETIZADO”, “PRIMEIRO GRAU COMPLETO/INCOMPLETO” e “COLEGIAL COMPLETO”, quando que o nível adequado para a escolaridade de tais profissionais deveria ser ao menos o nível superior completo (ou, em casos específicos, nível médio), conforme art. 62 da Lei Federal nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB).

Por fim, traremos informações sobre o ensino superior estadual. A Universidade de Pernambuco (UPE), em 2022, possuía 12 *campus* em 11 regiões. No total 20 unidades estavam distribuídas nesses *campus*. Apenas a região de Recife possuía mais de um *campus* (dois no total) e unidade (dez no total). Entre esses *campus*, dois foram inaugurados no ano de 2022, em Ouricuri e Surubim. Além disso, o Hospital da Restauração, antes pertencente à UPE, foi cedido ao Estado de Pernambuco.

Em 2022, o quadro de docentes da UPE era composto de 1.066 professores efetivos e 199 professores Contratados por Tempo Determinado – CTDs. O percentual de professores temporários no ano de 2022 (18,66%) foi superior ao de 2021 (16,62%).

Quanto ao número de alunos matriculados, a graduação presencial contou com 12.292 no período letivo de 2021.2, 12.292 no de 2022.1 e 12.061 estudantes no de 2022.2³. Já graduação à distância com 1.230 estudantes no semestre letivo 2021.2 e 1.134 no de 2022.1, totalizando 13.522 estudantes matriculados vinculados à graduação em 2021.2 e 13.426 em 2022.1.

Saúde

Em 2022, o Estado possuía 10.722 estabelecimentos de saúde cadastrados no CNES, em 2022. Abaixo, segue gráfico que discrimina o nível da esfera responsável por sua gestão e a natureza jurídica dos estabelecimentos.

Gestão	Administração Pública	Entidades Empresariais	Entidades sem Fins Lucrativos	Pessoas Físicas
Estadual	156	69	12	0
Municipal	5034	421	57	9
Dupla Gestão	9	49	20	0

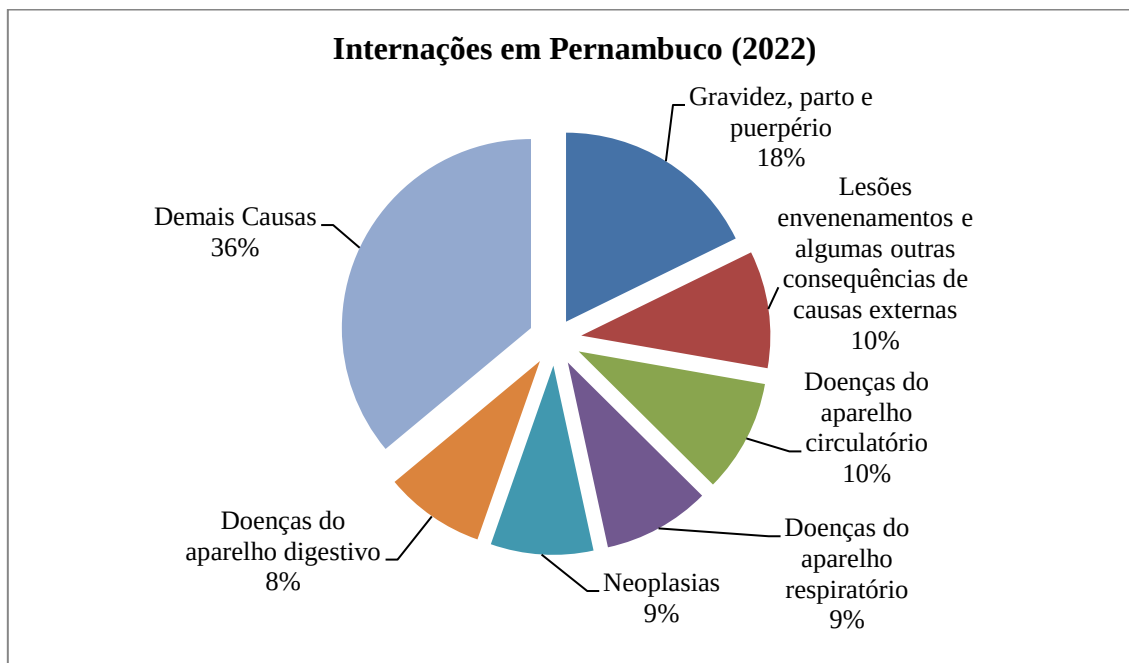
Fonte: Relatório Anual de Gestão 2022

Ademais, as causas e doenças que mais contribuíram para o alto número de internações em Pernambuco no ano de 2022, sendo estas: Gravidez, parto e puerpério (103.661); Lesões envenenamentos e algumas outras consequências de causas externas (58.489); Doenças do aparelho circulatório (56.477); Doenças do aparelho respiratório

³ No ano de 2022, nos cursos presenciais, foram ministrados três semestres (2021.2, 2022.1 e 2022.2), em razão da pandemia. No entanto, nas graduações na modalidade à distância, foram ministrados apenas os regulares de 2021.2 e 2022.1.



(53.537) Neoplasias (tumores) (51.230); e Doenças do aparelho digestivo (50.221). O total de internações foi de 584.112, segundo dados do Ministério da Saúde, a partir de consultas feitas ao portal DATASUS.



Fonte: DATASUS

O Estado de Pernambuco estabeleceu o Plano Estadual de Saúde para os exercícios de 2020 a 2023, no qual estabelece o mapa estratégico da SES-PE, diretrizes, objetivos estratégicos, metas e indicadores, além do monitoramento e avaliação, que tem por objetivo apresentar como se dará o acompanhamento da execução do plano ao longo de sua vigência. O resultado do monitoramento e avaliação estão disponíveis no Relatório Anual de Gestão de 2022.

Dos indicadores, destacamos a *Proporção de Vacinas Seleccionadas do Calendário Nacional de Vacinação para Crianças Menores de Dois Anos*, haja vista que estudo⁴ realizado sobre o tema demonstrou haver quedas significativas da cobertura vacinal no Brasil. Inclusive, em 2019, um novo surto de sarampo fez com que o Brasil perdesse o certificado de erradicação da doença. Registra-se que no PES 2020-2023 consta como meta quadrienal atingir 95% de crianças imunizadas com vacinas específicas (Pneumocócica, Poliomielite, Pentavalente e Tríplice Viral).

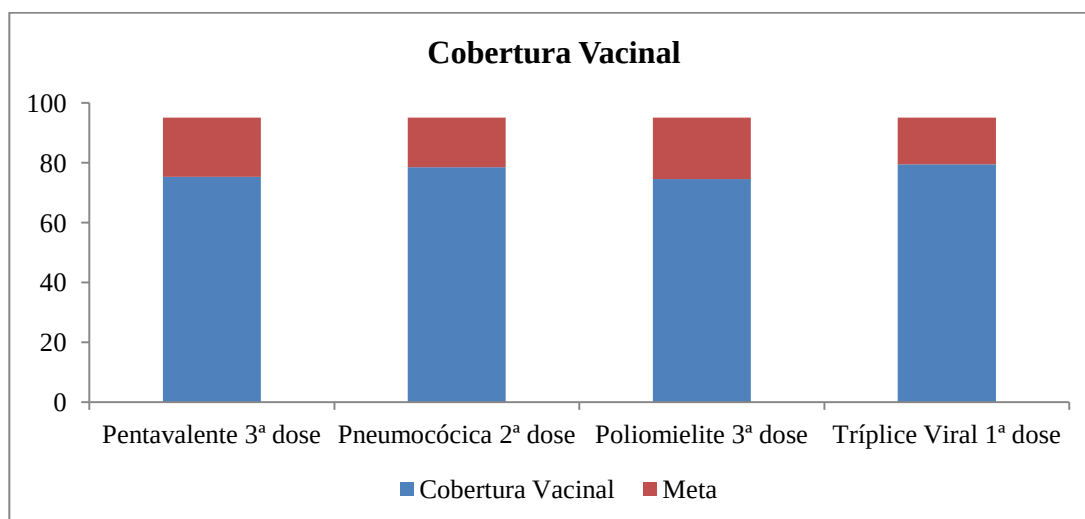
A realidade do Estado ainda está aquém do desejado, contudo, é notória a melhora no desempenho do ano de 2022 em relação ao ano anterior. A média percentual da cobertura vacinal, segundo o Painel de Cobertura Vacinal, construído pela Gerência de Auditoria em Saúde (GSAU) desta Corte de Contas, foi de 75,3% das crianças tomaram a vacina Pentavalente 3ª dose, 78,5% das crianças tomaram a vacina

⁴ Panorama da Cobertura vacinal do Brasil 2020. Publicado pelo Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (Nunes, 2021).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS

Pneumocócica 2ª dose, 74,5% das crianças tomaram a vacina da Poliomielite 3ª dose e 79,4 % das crianças tomaram a vacina da Tríplice Viral 1ª dose.



Quanto à prevalência e incidência de algumas doenças no Estado, PES (2020-2023) destaca a tuberculose como um dos desafios a ser enfrentado pelo Estado. Em 2022, foram notificados 6.093 casos novos de tuberculose, sendo 5.086 referentes à tuberculose pulmonar em 2022, conforme consta nos dados apresentados a esta equipe de auditoria pela Secretaria de Saúde.

Indicador	Ano			
	2019	2020	2021	2022 ¹
Número de Casos Tuberculose Geral	5137	4540	5165	6093
Número de casos de Tuberculose Pulmonar	4225	3738	4247	5086
Óbitos	259	221	256	334
Percentual Cura dos novos casos	73,5	70,9	66,2	40,2
Percentual de abandono	9,1	10,0	10,4	7,5

Fonte: Dados encaminhados pela SES (Doc. 279)

Nota 1: Dados preliminares, sujeitos a alteração

O crescimento do percentual de abandono e a queda do percentual de cura no anos de 2020 e 2021 refletem a grande influência da pandemia do novo coronavírus, pois a situação do grupo marginalizado vítima da doença ficou mais precária. Não apenas no aspecto do esgotamento dos serviços de saúde, que não conseguiam ofertar o que era demandado, mas, como doença socialmente determinada, o agravamento da pobreza. Tal fenômeno só foi possível observar a partir de 2022, quando as condições



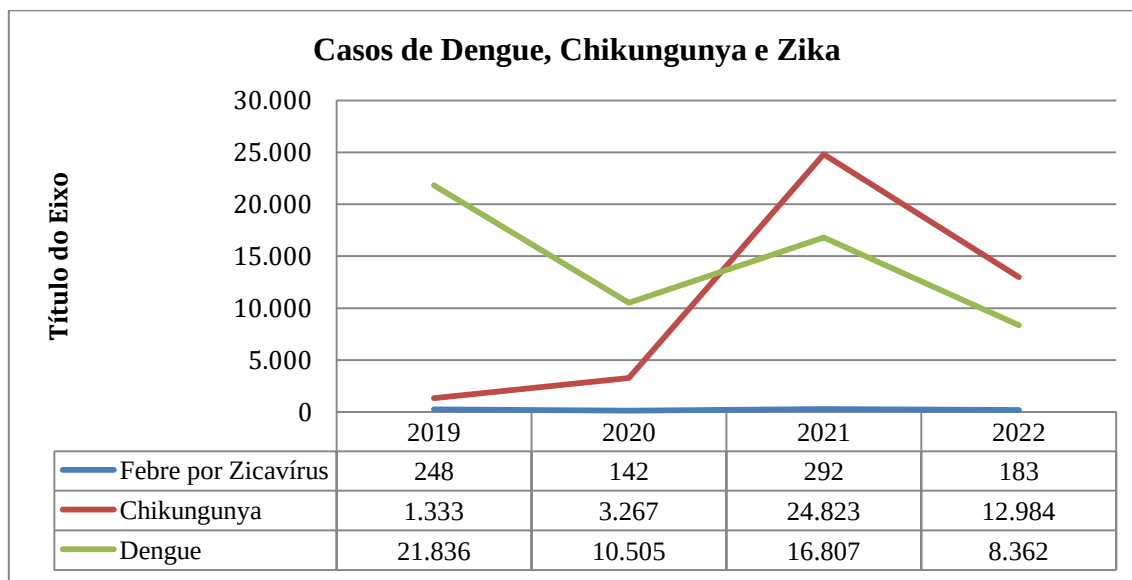
ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

sanitárias melhoraram. Em comparação a 2019, os casos cresceram quase 20%, tanto para tuberculose geral quanto para tuberculose pulmonar.

A seguir, este relatório trará informações sobre arboviroses transmitidas por diferentes vírus cujo vetor comum é o mosquito *Aedes aegypti*.



Fonte: Dados encaminhados pela SES (Doc. 269)

É esperado que a pandemia tenha afetado os indicadores dos três vírus supramencionados, então a subnotificação pode ser uma das causas da queda no número dos casos de dengue no período a partir de 2020 em comparação a 2019. Entretanto, diferente de outras patologias como gripe e outras doenças transmissíveis por contato humano, há um fator ambiental e social que é predominante para a transmissibilidade das infecções.

Além disso, há uma imprevisibilidade na existência do vírus em dado momento. Por exemplo, pode ser que, mesmo sem nenhum controle ambiental das condições necessárias para a reprodução do mosquito, o número de casos diminua apenas pelo fato de o mosquito não conter o vírus associado à infecção. E o contrário também pode ser verdadeiro, um aumento dos casos não significa que há mais mosquitos ou focos de sua reprodução, ou alguma inação do poder público, basta que o vírus esteja mais presente.

Caso a análise do número de casos de dengue fosse feita isoladamente, poderíamos concluir erroneamente que houve mais sucesso no combate ao mosquito. Porém, quando são considerados também os dados de chikungunya, essa conclusão não se sustenta. Ou seja, a conclusão que pode ser deduzida dos dados apresentados é que, no período de 2021 e 2022, havia maior predominância do vírus chikungunya no Estado, enquanto que, nos anos de 2019 e 2020, o vírus da dengue se sobressaía.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Por meio da Secretaria Estadual de Saúde, havia quatro Contratos de Gestão vigentes em 2022, cujo objeto era o gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde necessários ao enfrentamento da pandemia da COVID-19. A tabela a seguir demonstra quais foram essas OSS, e quais unidades de saúde estavam sob sua administração. As informações pertinentes a esses contratos estão detalhadas no Capítulo Terceiro Setor.

Nº Contrato	Organização Social De Saúde	Unidade De Saúde
003/2020 (4º TA)	Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira - IMIP	Hospital Nossa Senhora das Graças - ALFA
004/2020 (4º TA)	Hospital do Tricentenário	Hospital Brites de Albuquerque
006/2020 (6ª TA)		Hospital do Sertão Governador Eduardo Campos
003/2021	Instituto Social das Medianeiras da Paz	UPAE Goiana

Fonte: Relação dos Contratos de Gestão enviada na Prestação de Contas do Governo 2022, por meio do sistema e-TCE (Doc 05)

A seguir, iremos trazer os números de casos confirmados da doença e de pessoas recuperadas, bem como o quantitativo de óbitos ocorridos no Estado, em 2022.

Dados da COVID-19 em Pernambuco no ano de 2022		
Casos confirmados	Recuperados	Nº de óbitos
499.735	419.774	1.992

Fonte: Dados da Secretaria Estadual de Saúde (Doc 189)

Comparando os dados da COVID-19, em 2022, com o ano anterior, verificou-se um aumento tanto no número de casos confirmados, como no número de pessoas recuperadas, porém o número de óbitos reduziu, reflexo do avanço na cobertura vacinal. Em 2021, haviam sido registrados 422.562 casos confirmados, 411.782 pessoas recuperadas e 10.780 óbitos. Desde o início da pandemia até 29/12/2022 foram 22.579 vidas perdidas para a COVID-19, em Pernambuco.

Quanto aos recursos, o montante liquidado no combate a COVID-19 somou R\$ 672.666.684,43. O total de recursos recebidos da União na fonte SUS Bloco Custeio Covid-19 foi de R\$ 103.394.900,00, do qual o Fundo Estadual de Saúde juntamente com as demais unidades gestoras aplicaram R\$ 99.225.059,78 (95,96%), e nenhum valor para investimento no exercício de 2022.

Deve-se frisar que além desses recursos recebidos especificamente para tratamento da COVID-19, o Governo do Estado recebe anualmente da União transferências de recursos do SUS Exclusive Convênio - Adm. Direta, fonte 0144000000, e transferência do SUS Exclusive Convênio - Adm. Indireta, fonte 0244000000, para serem aplicados no âmbito do SUS. Verificou-se que houve aplicação



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



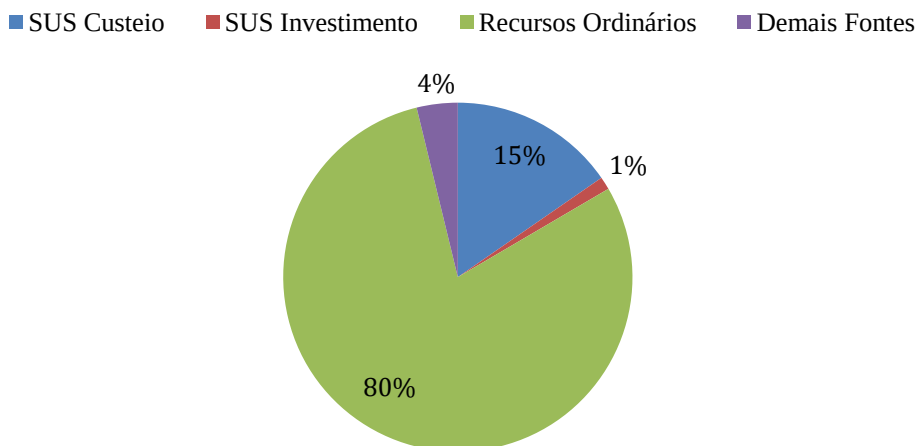
Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

dos recursos recebidos da fonte 0144000000 no enfrentamento da COVID-19 pelo Fundo Estadual de Saúde, tendo liquidado o valor de R\$ 9.582.019,45.

Além dos recursos recebidos da União para enfrentamento da COVID-19, o Governo do Estado utilizou recursos próprios da Fonte 0101000000 - Recursos Ordinários da Adm. Direta, tendo sido liquidado o montante de R\$ 535.717.778,08, conforme consta no Demonstrativo da Aplicação de Recursos no Enfrentamento a COVID-19 (doc. 14, p. 1- 6), distribuído entre o Fundo Estadual de Saúde, Laboratório Central de Saúde Pública, Hospital Agamenon Magalhães e Hospital Getúlio Vargas.

Consta ainda naquele demonstrativo as seguintes fontes de recursos utilizadas no enfrentamento da COVID-19: 0104130401 - PROCON Fundo Estadual de Defesa do Consumidor - FEDC-PE e 0116000000 - Recursos do Fundo Estadual de Combate a Pobreza (FECEP), além dos recursos destinados aos convênios. O montante liquidado no combate a COVID-19 somou R\$ 672.666.684,43, considerando todos os recursos.

Despesas no combate à COVID por Fonte de Recursos



A seguir, traremos informações sobre a divisão administrativa da saúde no estado.

O Estado está dividido em 04 macrorregiões e 12 Regiões de Saúde - Metropolitana (Regiões de saúde I, II, III e XII), Agreste (Regiões de saúde IV e V), Sertão (Regiões de saúde VI, X e XI) e Vale do São Francisco e Araripe (Regiões de saúde VII, VIII e IX).

As Gerências Regionais de Saúde (GERES) são unidades administrativas da Secretaria Estadual de Saúde, criadas para apoiar os municípios do estado na área de saúde que atuam, de forma mais localizada na atenção básica, na reestruturação da rede



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

hospitalar, nas ações municipais, no combate à mortalidade infantil e às diversas endemias.

Este modelo de gestão da saúde é concebido de forma a permitir que a atuação e o processo de tomada de decisão sejam definidos em função das particularidades de cada região.

A rede hospitalar pública em Pernambuco é composta por 30 hospitais, conforme informações disponíveis no sítio eletrônico da Secretaria de Saúde de Pernambuco. De forma resumida, as principais unidades hospitalares encontram-se abaixo relacionadas:

Principais Hospitais do Estado Localizados na RMR e Fernando de Noronha	
Hospital	Localidade
Hospital Agamenon Magalhães	Recife
Hospital Barão de Lucena	Recife
Hospital Correia Picanço	Recife
Hospital da Restauração	Recife
Hospital Geral de Areias	Recife
Hospital Geral Otávio de Freitas	Recife
Hospital Getúlio Vargas	Recife
Hospital Psiquiátrico Ulysses Pernambucano	Recife
Hospital Metropolitano Oeste - Pelópidas Silveira	Recife (Curado)
Hospital Metropolitano Sul - Dom Helder Câmara	Cabo de Santo Agostinho
Hospital São Lucas	Fernando de Noronha
Hospital Colônia Prof. Alcides Codeceira	Igarassu (atividades encerradas)
Hospital Jaboatão Prazeres	Jaboatão dos Guararapes
Hospital Geral da Mirueira	Paulista
Hospital Metropolitano Norte - Miguel A. de Alencar	Paulista

Fonte: SES/PE. <http://portal.saude.pe.gov.br/hospitais> (Consulta realizada em 17/03/2022)

Principais Unidades Hospitalares Localizadas no Interior do Estado	
Hospital	Localidade
Hospital Belarmino Correia	Goiana
Hospital São Sebastião	Caruaru
Hospital Jesus Nazareno	Caruaru
Hospital Mestre Vitalino	Caruaru
Hospital Regional Dom Moura	Garanhuns
Hospital Regional Emília Câmara	Afogados da Ingazeira



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Principais Unidades Hospitalares Localizadas no Interior do Estado	
Hospital	Localidade
Hospital Regional Fernando Bezerra	Ouricuri
Hospital Regional do Agreste Dr. Waldemiro Ferreira	Caruaru
Hospital Regional Inácio de Sá	Salgueiro
Hospital Regional Dom Malan	Petrolina
Hospital João Murilo de Oliveira	Vitória de Santo Antão
Hospital Ermírio Coutinho	Nazaré da Mata
Hospital Regional de Palmares Sílvio Magalhães	Palmares
Hospital Regional José Fernandes Salsa	Limoeiro
Hospital Regional Professor Agamenon Magalhães	Serra Talhada
Hospital Regional Ruy de Barros Correia	Arcoverde

Fonte: SES/PE. <http://portal.saude.pe.gov.br/hospitais> (Consulta realizada em 17/03/2023).

Os Hospitais *Miguel Arraes de Alencar*, *Dom Hélder Câmara*, *Pelópidas da Silveira*, *Dom Malan (Petrolina)*, *Ermírio Coutinho (Nazaré da Mata)*, *Dr. Sílvio Magalhães (Palmares)*, *João Murilo de Oliveira (Vitória de Santo Antão)*, *Mestre Vitalino (Caruaru)*, *Ruy de Barros Correia (Arcoverde)*, *Emília Câmara (Afogados da Ingazeira)*, *Fernando Bezerra (Ouricuri)* e *São Sebastião (Caruaru)* adotam o modelo de gestão via Organizações Sociais. Assim, foram celebrados contratos de gestão entre a Secretaria Estadual de Saúde e as entidades privadas qualificadas como Organizações Sociais de Saúde – OSS, o que submeteu a gestão e a prestação de contas daqueles hospitais aos modelos definidos para essas instituições.

Além dos hospitais, 14 (catorze) Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e 15 (quinze) Unidades Pernambucanas de Atenção Especializada (UPAEs) também são geridas por Organizações Sociais de Saúde.

Em 2022, foi liquidado o montante de R\$ 9.384.315.761,36 na Função 10 – Saúde. Quando comparado com o montante liquidado no ano anterior, verificou-se um aumento de R\$ 941.950.524,16. Diversas fontes de recursos financiaram as despesas liquidadas na Função 10 - Saúde. O maior volume de recursos foi proveniente da fonte de Recursos Ordinários - Adm. Direta, R\$ 5,94 bilhões, seguido da fonte de Recursos do SUS, R\$ 1,90 bilhão.

Ressalta-se que o total de R\$ 9,38 bilhões atribuídos à Função 10 - Saúde não se confunde com o valor a ser considerado como aplicação em “ações e serviços públicos de saúde” (cálculo demandado por norma constitucional), o qual incide sobre fontes de recursos oriundos de impostos (0101 e 0116) processados pelo FES-PE e, ainda, sujeitam-se a verificações específicas de adequação ao rol de despesas admitido para tal finalidade.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

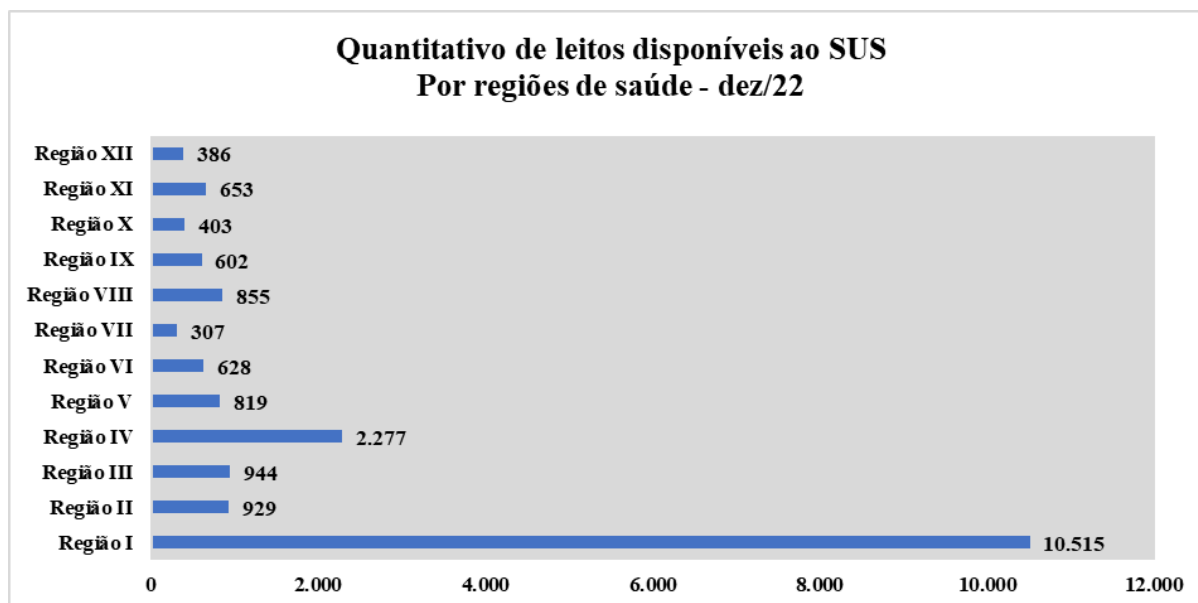
O Governo do Estado repassou o montante de R\$ 437.693.725,16 para os 06 (seis) hospitais próprios geridos diretamente pela Secretaria Estadual de Saúde, em 2022.

Além do valor repassado para os hospitais próprios, o Governo repassou o montante de R\$ 1.476.136.219,55 para as Organizações Sociais de Saúde (OSS) encarregadas da gestão de 16 (dezesesseis) hospitais, 14 (catorze) UPAs e 15 (quinze) UPAsEs.

Em relação ao percentual de aplicação em ações e serviços públicos de saúde, o Estado aplicou o montante de R\$ 5.809.443.016,29, o que corresponde ao percentual de 18,82% da base de cálculo formada pelos seguintes impostos arrecadados: ICMS, IPVA, ITCD, IRRF, ISS (Fernando de Noronha) mais os transferidos pela União como cota parte do FPE, do IPI - Exportação e do ICMS - Desoneração, deduzidas as transferências aos municípios. Sendo assim, o Estado ultrapassou o percentual mínimo de 12% de aplicação em ações e serviços públicos de saúde, estabelecido no art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

Em consulta ao portal do Datasus, verificou-se que o quantitativo de leitos disponíveis ao SUS, ao final de 2022, em todos os estabelecimentos de saúde de Pernambuco (públicos, privados, estaduais, municipais e federais) era de 19.318 leitos, distribuídos nas seguintes especialidades: Cirúrgico, Clínico, Complementar (UTIs, Unidades Intermediárias e de Isolamento), Obstétrico, Pediátrico, Outras especialidades e Hospital-dia.

O gráfico a seguir demonstra como estava a distribuição, por regiões de saúde, do quantitativo de 19.318 leitos disponíveis ao SUS, em dezembro/2022.



Fonte: Consulta ao datasus.saude.gov.br/cnes-recursos-fisicos, opção “Hospitalar - Leitos Internação e Leitos Complementares”, com filtro em “Região de Saúde” e “Quantidade SUS” em dezembro/2022.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Registra-se que o quantitativo de leitos de UTI, disponíveis ao SUS, em Pernambuco, em dezembro/2022, era de 1.345 leitos, segundo informações do portal do Datasus.

O quantitativo de leitos “Disponíveis ao SUS”, quando confrontado com a população do estado (9.058.155 habitantes, segundo os dados do Censo de 2022), perfaz um quociente de 2,13 leitos para cada grupo de mil habitantes em Pernambuco.

Quando analisado o quantitativo de leitos/1.000 habitantes, disponíveis ao SUS, nas doze regiões de saúde do Estado, verificou-se uma má distribuição de leitos, haja vista que o índice de leitos/1.000 habitantes variou de 1,28 (Região de Saúde XII - Goiana) a 2,76 (Região de Saúde XI - Serra Talhada).

Em relação a quantidade de equipamentos de saúde “Em Uso SUS”, em Pernambuco, verificou-se que o Estado disponibilizou um total de 51.817 equipamentos de saúde, distribuídos nas seguintes especialidades: *Equipamentos de Audiologia* (215), *Diagnóstico por Imagem* (2.398), *Equipamento de Infraestrutura* (5.204), *Equipamento de Odontologia* (9.053), *Equipamento para Manutenção da Vida* (28.126), *Equipamentos por Métodos Gráficos* (1.188), *Equipamentos por Métodos Ópticos* (3.210) e *Outros Equipamentos* (2.423).

Quando analisado o quantitativo de equipamentos de saúde/1.000 habitantes, verificou-se ser crítica a situação do quantitativo de equipamentos dos grupos de *Audiologia*, *Diagnóstico por Imagem*, *Métodos Gráficos*, *Métodos Ópticos* e *Outros Equipamentos* nas doze regiões de saúde. Não há sequer 01 (um) equipamento/1000 habitantes, com ressalva em relação aos equipamentos do grupo *Métodos Ópticos* na Região de Saúde I, que apresentou o quantitativo de 1,00 equipamento/1000 habitantes.

Verificou-se ainda uma má distribuição dos equipamentos de saúde dos grupos *Odontologia* e *Manutenção da Vida* nas doze regiões de saúde do Estado.

A Portaria de Consolidação MS/GM 01/2017 definiu critérios para determinar o número mínimo por estado de oito equipamentos: *espirômetro*, *tomógrafo*, *pet scan*, *ultrassom convencional*, *ultrassom obstétrico*, *mamógrafo*, *ressonância magnética* e *equipamento de diálise*. Dentre esses, foi feita a análise de quatro equipamentos, sendo estes: *tomógrafo*, *pet scan*, *ultrassom convencional* e *ressonância magnética*.

A análise apontou que Pernambuco não disponibilizou o quantitativo mínimo definido pelo parâmetro SUS para os equipamentos: PET Scan e Ultrassom Convencional. Para o primeiro equipamento, o Estado atingiu 83,33% da quantidade esperada e para o segundo, o percentual foi de 94,88%. Para os outros dois equipamentos (Tomógrafo e ressonância magnética) o Estado superou o quantitativo definido no parâmetro SUS.

Cabe ao Estado avaliar se a quantidade dos equipamentos disponibilizados é suficiente para atender a população Pernambucana, uma vez que o parâmetro SUS não tem caráter impositivo ou obrigatório.



Segurança Pública

O Plano Estadual de Segurança Pública (PESP-PE 2007) apresentou, como objetivo principal, interromper o crescimento da violência criminoso com meta de 12% ao ano a taxa de mortalidade violenta intencional (CVLI), elegendo as seguintes linhas de ação estruturadoras: Repressão Qualificada da Violência; Aperfeiçoamento Institucional; Informação e Gestão do Conhecimento; Formação e Capacitação; Prevenção Social do Crime e da Violência; e Gestão Democrática.

Financiamento

O Estado de Pernambuco, no exercício de 2022, executou despesas na função “06 - Segurança Pública” no montante de R\$ 3.528.735.367,93, maiores que os valores despendidos em 2020 e 2021. Os valores da Receita Corrente Líquida (RCL) do estado apresentou um crescimento desde 2018. No entanto, o percentual da RCL utilizado com segurança pública tem apresentado queda desde 2018, chegando a 9,61% em 2022. A principal fonte de financiamento desses R\$ 3,53 bilhões veio de recursos, seguidos por outras fontes específicas e direcionadas.

As unidades gestoras que apresentaram as maiores despesas com segurança pública foram Polícia Militar, Polícia Civil, Diretoria de Administração Geral e Corpo de Bombeiro, nesta ordem, todas vinculada a SDS, estando responsáveis por 98,90% do valor total desta despesa. O maior percentual desta despesa, 48,51%, foi utilizado na ação Prestação de Serviço de Policiamento Preventivo e Ostensivo. E, justificadamente, o maior percentual desta despesa, 77,55%, foi utilizado no grupo de despesa Pessoal e Encargos Sociais, uma vez que reflete o pagamento de pessoal para garantir a segurança. Registra-se que nos anos em que ocorreu redução da despesa com pessoal e encargos (2020 e 2021) justificou-se em razão da retirada das contribuições patronais dos policiais militares e do corpo de bombeiros.

Ressalta-se que apesar da despesa relacionada à jornada extra segurança de militares e civis referir-se a uma jornada suplementar de trabalho, continua sendo classificada no grupo 3 – Outras Despesas Correntes quando deveria ser classificada no grupo 1 – Pessoal e Encargos Sociais.

Com relação aos gastos com segurança pública no grupo de despesa investimentos, menciona-se que os maiores valores foram utilizados com Equipamentos de processamento de dados, Material de proteção e segurança, Armamentos e Edificações para uso da administração estadual, nesta ordem.

Principais Indicadores da área

Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI

O programa governamental de maior visibilidade na área de Segurança, denominado Programa Pacto pela Vida, é sedimentado em ações voltadas ao combate e



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

monitoramento de **Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI)**, que inclui homicídios, latrocínios e lesões corporais seguidas de mortes.

Tomando-se para análise a série histórica de 2012 a 2022, verifica-se que Pernambuco alcançou a menor taxa de homicídios da história do Programa no ano de 2021, com 33,84 mortes por 100 mil habitantes, superando o indicador relativo ao ano de 2013, no qual foram registradas 34,13 mortes por 100 mil habitantes.

Em números absolutos, o ano de 2013 registrou o menor número de casos (3.100), com verificação de aumento da quantidade de crimes a partir de então. O ápice das ocorrências foi em 2017, com o total de 5.428. Em 2018 e 2019 houve diminuição de casos, totalizando 4.173 e 3.469 ocorrências, respectivamente, voltando a crescer em 2020. Por fim, o ano de 2021 apresentou uma redução frente a 2019, sequenciado de nova elevação, tendo sido atingido o total de 3.418 casos, caracterizado como o quarto menor valor dos últimos 10 anos.

Verifica-se que a meta básica do Programa (redução das taxas de mortalidade violenta no estado em 12% ao ano) apenas foi atingida nos anos de 2009, 2010, 2018 e 2019, com redução de 12,32%, 13,96%, 24,05% e 17,90% dos CVLI, respectivamente. Em 2021 houve redução de 11,44%, faltando pouco para o atendimento da meta. Em 2022, no entanto, houve mais de 10% de aumento na taxa de crimes.

Analisadas as ocorrências desse tipo de crime por regiões de desenvolvimento, em números absolutos, pode-se dizer que houve uma maior concentração de pessoas vitimadas por CVLI na Região Metropolitana, seguindo a tendência do ano anterior. O menor número de crimes ocorreu na região do Sertão Central, com 21 casos. As Regiões Metropolitana, Mata Sul, Sertão do Moxotó e Sertão Central apresentaram redução desse indicador, com as demais apresentando aumento. Verifica-se um aumento de 1,45% no quantitativo de pessoas vitimadas de CVLI no Estado de Pernambuco entre 2021 e 2022.

Dos dez municípios que apresentaram os maiores quantitativos de CVLI em 2022, seis concentraram quase 40% do total de vítimas: Recife, Jaboatão dos Guararapes, Cabo de Santo Agostinho, Petrolina, Olinda e Caruaru.

Considerando-se o número de vítimas de CVLI e a população de determinada região, ponderada por 100 mil, tem-se que o Cabo de Santo Agostinho apresentou a maior taxa (81,19 vítimas/100 mil hab), seguido pelos municípios de Vitória de Santo Antão (52,20 vítimas/100 mil hab) e São Lourenço da Mata (50,34 vítimas/100 mil hab).

Crimes Violentos contra o Patrimônio – CVP

Já no que tange aos Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVP) – que inclui os de extorsão mediante sequestro e todas as modalidades de roubo, com exceção do roubo seguido de morte (latrocínio) – observa-se que Pernambuco também registrou decréscimo em 2022 comparativamente a anos anteriores.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Tomando-se como base uma série histórica ampla (o período de 2011 a 2022), verifica-se que nos três primeiros anos houve estabilidade no número de ocorrências de CVP. A partir de 2014 os números se intensificaram, apresentando crescimento contínuo até 2017, quando houve o maior registro de ocorrências. A partir de 2018 há diminuição dos casos, chegando ao menor valor em 2022.

Em 2022, em relação aos quantitativos por região, a Capital apresentou maior número de ocorrências, seguido pelo Interior e, por fim, pela Região Metropolitana. Comparativamente com 2021, houve redução de 2,16% no quantitativo de CVP no Estado. Esse resultado decorreu da diminuição desse crime na Região Metropolitana (9,21%) e no Interior (0,26%), apesar do aumento ocorrido na Capital (2,47%). Quatro municípios concentraram quase 60,0% de todas as ocorrências em 2022: Recife (19.139), Jaboatão dos Guararapes (4.289), Olinda (3.518) e Caruaru (3.013).

Considerando-se o número de vítimas de CVP e a população de determinada região, ponderada por 100 mil, tem-se que, em 2022, Recife apresentou a maior taxa de CVP por 100 mil habitantes em Pernambuco, seguido por Olinda e Camaragibe. Destaca-se que Recife e Olinda também apresentaram as maiores taxas de CVP/100.000 habitantes em 2021, ocupando as mesmas posições nesse ranking.

Mortes Violentas Intencionais – MVI

Em números absolutos, Pernambuco findou o ano de 2022 ocupando a 4ª (quarta) posição entre os estados mais letais no exercício de 2022, tendo sido verificado um aumento percentual da taxa de MVI de 1,3% comparativamente a 2021 (elevação de 3.370 casos em 2021 e 3.423 em 2022), quando se posicionava em 5º no mesmo ranking. O estado ficou, ao final de 2022, melhor posicionado apenas que os estados da Bahia (6.659 casos), Rio de Janeiro (4.485 casos) e São Paulo (3.735 casos). O percentual de elevação entre 2021 e 2022 (de 1,3%) ficou acima do percentual brasileiro, que apresentou recuo médio de 2,4%.

Já em dados relativos, considerando-se o número de mortes por 100 mil habitantes (a taxa de MVI), Pernambuco passa a aparecer na 5ª (quinta) posição, com taxa de 37,8 mortes violentas por grupo de 100 mil habitantes. Em 2021 o estado ocupava a 6ª (sexta) posição, apresentando uma taxa de 37,3 mortes violentas intencionais para cada 100 mil habitantes.

Violência contra a mulher

O Governo do Estado de Pernambuco oferece 15 Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) em diversos municípios, com atendimento em sistema de 24 horas apenas numa delas, a DEAM do Recife. Além disso, existem 28 Centros Especializados de Atendimento à Mulher (CEAMs) que oferecem apoio psicológico.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Dados de 2022 pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública revelam um aumento, no país, de registro de agressões domésticas (245.713) e homicídios de mulheres (4.034), incluindo 1.437 casos de feminicídio, em comparação com anos anteriores.

Dos indicadores estaduais, destaca-se o aumento de casos de violência doméstica contra a mulher até 2019 (42.741), seguido por uma leve queda em 2020 e 2021, mas com aumento novamente em 2022 (43.752). Os números de feminicídios também variaram ao longo dos anos, com uma redução em 2019 (57) e oscilações nos anos subsequentes, apresentando o número de 72 feminicídios em 2022.

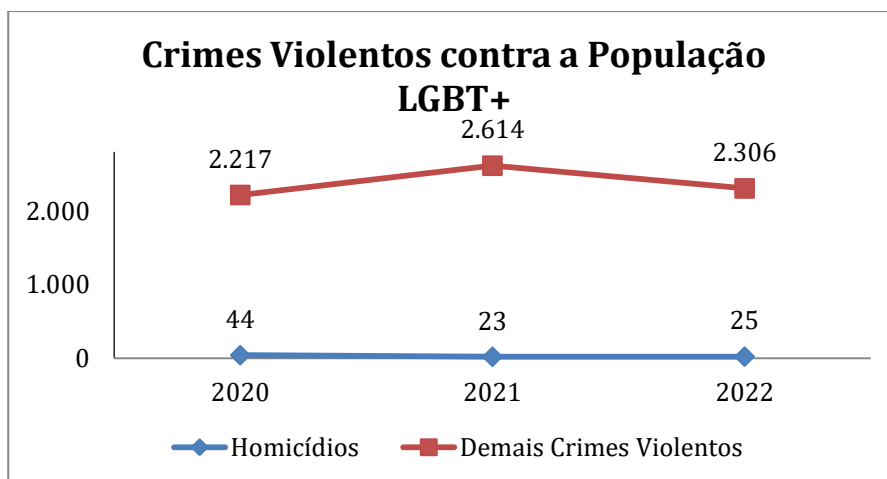
Em 2022 foram adotadas 1.387 medidas protetivas como abrigos temporários, cadastro de mulheres ameaçadas de morte e monitoramento eletrônico. Registra-se que houve uma diminuição em relação ao número de 2021 (1.678).

Crimes contra a população LGBTQIA+

Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, os dados oficiais produzidos acerca de crimes de ódio ocultam a realidade ao invés de revelá-la. Por isso, permanece fundamental comparar os dados oficiais aos produzidos pela sociedade civil. Apresentaremos as estatísticas disponíveis na publicação “Mortes e violências contra LGBTI+ no Brasil: Dossiê 2022”, realizado com apoio da Embaixada do Reino Unido dos Países Baixos e do Fundo Brasil de Direitos Humanos, a partir de dados hemerográficos (provenientes de catálogo de jornais e outras periódicos).

A nível estadual, os estados que apresentaram maior número absoluto de mortes foram Ceará (34), São Paulo (28), Pernambuco (19), Minas Gerais (18) e Rio de Janeiro (16). Já em números relativos, os locais mais violentos foram Ceará (3,80 mortes por milhão), Alagoas (3,52 morte por milhão), Amazonas (3,29 morte por milhão), Mato Grosso (3,17 mortes por milhão) e Rio Grande do Norte (3,03 mortes por milhão), tendo Pernambuco atingido a taxa de 2,10 de mortes por milhão.

Em Pernambuco, para o ano de 2022, os dados referentes a crimes violentos contra a população LGBTQIA+ incluído o de homicídios apresentados pela Secretaria de Defesa Social, são abaixo informados:



Fonte: Dados encaminhados pela SDS (Doc. 120)

Por fim, que, apesar de previsto na LOA o montante de R\$ 974.200,00 para sua execução (na Ação 4114- Desenvolvimento de Ações de Proteção a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social), verificou-se que nenhuma unidade executora que atua na área recebeu provisão orçamentária no exercício de 2022 da unidade coordenadora. Conforme consulta no e-Fisco, tal dotação orçamentária foi anulada para reforçar outras despesas da própria secretaria, por meio do Decreto nº 54.256 de 26 de dezembro de 2022.

Previdência

Situação financeira

O Resultado Previdenciário obtido pelo Estado de Pernambuco no ano de 2022 (decorrente do cotejo entre todas as receitas geradas pelo sistema previdenciário e todas as despesas) foi de R\$ 2,76 bilhões negativo quando considerados apenas o fundo previdenciário submetido a regime de repartição (FUNAFIN), que sozinho indicou um prejuízo de R\$ 2,85 bilhões, e o fundo previdenciário submetido ao regime de capitalização (FUNAPREV), o qual experimentou um superávit de R\$ 85,85 milhões no exercício.

Esse resultado previdenciário negativo é assumido pelo estado com vistas a que não haja ameaça ao pagamento integral da folha de inativos e pensionistas do estado.

Em paralelo a isso, o estado assume também perdas anuais com o Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM-PE), desmembrado do FUNAFIN a partir de janeiro/2021 por força da LC Estadual nº 460/2021. Em 2022, a perda anual desse sistema alcançou R\$ 1,87 bilhão.

A sistemática de encargos do recém-criado SPSM-PE é diferente daquela vigente nos fundos previdenciários FUNAFIN e FUNAPREV, havendo contribuição patronal nestes e não naquele.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Para fins de uma visão sistemática da perda anual absorvida pelo estado no confronto entre sua folha de inativos e pensionistas (aí incluídos militares reformados e postos na reserva) e todas as receitas desses sistemas, tem-se que o estado assumiu uma perda (um resultado consolidado negativo) ante os fundos previdenciários e o SPSM-PE de R\$ 4,72 bilhões em 2022, equivalente a 13,86% de sua RCL no exercício.

Comparativamente ao exercício anterior (2021), verificou-se agravamento (piora) deste resultado consolidado no percentual de 25,41%, o qual se revelou acima da inflação do período (5,78%, medida pelo IPCA). As causas para o agravamento expressivo acima estão fundadas em dois fatores principais: a concessão de reposições salariais em 2022 que foram impossibilitadas nos dois exercícios anteriores em razão da LC Federal nº 173/2020; e a aplicação do piso nacional na área de Educação, que teve efeito extensivo à grande maioria dos inativos e pensionistas da área, em razão da vigência de regra de paridade assegurada àqueles que ingressaram no serviço público até 31/12/2003.

Situação atuarial

O déficit atuarial considerado pelo estado ao final de 2022, levado a balanço, alcançou R\$ 103,02 bilhões, como abaixo indicado:

Em R\$			
Plano	Ativo Atuarial	Passivo Atuarial	Resultado
Plano Financeiro	0,00	103.077.757.805,63	-103.077.757.805,63
Plano Previdenciário	135.004.897,97	75.495.904,32	59.508.993,65
Resultado	135.004.897,97	103.153.253.709,95	-103.018.248.811,98

Fonte: e-fisco (contas subgrupo 1.1.4 e 2.2.7, UGS 290101, 290201, 590101 e 700101)

Para chegar a tal valor, a avaliação atuarial efetuada ao final de 2022 pela empresa contratada pelo estado considerou o período de 76 anos para os servidores civis (FUNAFIN e FUNAPREV) e de 75 anos para os militares (SPSM-PE). Tendo calculado prazos de duração média de 14,61 anos, 33,61 anos e 14,70 anos, respectivamente, para o FUNAFIN, o FUNAPREV e o SPSM-PE, a empresa de atuária chegou às taxas de juros-parâmetro de 4,64% para o FUNAFIN, 4,86% para o FUNAPREV e 4,70% para o grupo do SPSM-PE.

Foram adotadas para todos os sistemas as seguintes premissas: crescimento salarial de 1% ao ano; de benefícios, 0% ao ano; de rotatividade; 0% ao ano; de despesas administrativas: custeadas integralmente pelo estado; de fator de capacidade, de 100%. Para os benefícios calculados com base na média de remuneração, ou seja, aqueles com regra de paridade não assegurada, aplicou-se a premissa de a renda mensal inicial futura corresponder a 67% da última remuneração, sendo esta premissa adotada somente para o FUNAFIN e FUNAPREV, já que no âmbito do SPSM-PE, é aplicada a premissa de integralidade para a renda mensal inicial.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Além disso, quanto à idade estimada de entrada em aposentadoria programada, foi adotado um diferimento de 2 anos do cumprimento de requisitos para os servidores vinculados ao FUNAFIN e FUNAPREV. Já para os do SPSM-PE, aplicou-se a premissa de que não haverá diferimento.

Os dados cadastrais, tanto dos servidores civis como dos militares, foram obtidos com data-base de setembro/2022. cujos principais encontram-se resumidos a seguir:

FUNAFIN

Item	Ativos	Aposentados	Pensionistas	Total
Quantitativo	69.315	60.989	16.927	147.231
Remuneração/Benefício médio (R\$)	6.913,82	6.066,13	5.716,02	6.424,96
Idade média	49,63	70,95	70	60,80

FUNAPREV

Item	Ativos	Aposentados	Pensionistas	Total
Quantitativo	4.941	0	0	4.941
Remuneração/Benefício médio (R\$)	4.972,29	0,00	0,00	4.972,29
Idade média	36,03	0,00	0,00	36,03

SPSM-PE (Militares)

Item	Ativos	Aposentados	Pensionistas	Total
Quantitativo	18.999	16.665	7.103	42.767
Remuneração/Benefício médio (R\$)	6.621,18	8.958,78	5.518,35	7.348,91
Idade média	38,30	60,90	61	50,88

Fonte: Avaliações atuariais do FUNAFIN, FUNAPREV e SPSM-PE – Data Base: 30.09.2022

Conforme tabelas anteriores, o FUNAPREV, instituído em 2020, ainda não possui aposentados e pensionistas e seus servidores ativos são os que possuem a menor remuneração média. O SPSM-PE apresenta o maior percentual de beneficiários relativamente a totalidade de inscritos (55,58%). O maior valor médio de aposentadoria é situado, por sua vez, no FUNAFIN, enquanto que, para pensões, existe certa proximidade entre FUNAFIN e SPSM-PE. conforme trazido na mais recente avaliação atuarial.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

Em 2022, ocorreram 3.040 aposentações no estado, aí considerados os segmentos civil e militar. Esse número é contido (refreado) pela vigência do abono de permanência em atividade, de previsão constitucional, conforme § 19 do art. 40 da Constituição Federal. Quanto a isso, tem-se, segundo a avaliação, que, no final de 2022, havia um quantitativo de 18.148 servidores ativos que já teriam preenchido os requisitos para aposentadoria, com aposentação ainda não concedida, correspondendo tal número a 19,46% dos servidores em atividade no estado.

A importância do benefício no resultado anual e sobre o déficit atuarial é presumida quando verificado que a folha de inativos do estado, que em 2022, consumiu R\$ 7,93 bilhões, poderia ter o custo elevado para algo próximo a R\$ 9,2 bilhões na hipótese de que todo esse contingente de 18.148 servidores requeresse e tivesse concedida a aposentadoria de forma simultânea no início do exercício. Nesse contexto, o e-Fisco informa que em 2022 o estado despendeu R\$ 166,46 milhões a título de abono de permanência para servidores civis e militares.

Deve-se ressaltar que o tamanho dos déficits anuais efetivos tende, de fato, a ter peso menos relevante ante a projeção, em razão de tais projeções considerarem sempre aposentações em momento anterior ao que efetivamente ocorrem, em decorrência de alguns fatores, dentre os quais se destaca o pagamento de abono de permanência em serviço previsto na Constituição Federal.

A projeção atuarial do FUNAFIN apontou que o período de ápice do déficit anual deste grupamento será de 2039 a 2045, período no qual são projetados resultados anuais negativos de ordem compreendida entre R\$ 6,4 bilhões e R\$ 6,6 bilhões.

Já o FUNAPREV tem estimada uma alavancagem de receitas contínua, com acumulação de Reservas Atuariais em um primeiro momento, formando um Ativo Atuarial Garantidor cuja previsão é da ordem de R\$ 3 bilhões. O período de ápice das receitas previdenciárias está projetado para 2044 a 2048. Em seguida, dado o crescimento progressivo de concessão de benefícios, é projetada elevação de volume de despesas, com equilíbrio do sistema projetado atualmente para o ano de 2051. O volume de despesas mais expressivo é projetado, no FUNAPREV, para o período compreendido entre 2055 a 2059.

Quanto ao SPSM-PE, que também tem efetuadas projeções futuras, tem-se a previsão de que o período de ápice do déficit anual ocorrerá entre 2044 a 2050, com pico de R\$ 2,35 bilhões estimados para o ano de 2047. Tal previsão entendemos estar desamparada de dados efetivos, vez que em 2022 a perda anual do setor já alcançou R\$ 1,87 bilhão, após ter sido quantificada em R\$ 1,57 bilhão um ano antes (2021).

Terceiro setor

As pessoas jurídicas de direito privado, sem fins econômicos, cujas atividades sejam dirigidas à promoção ou execução das atividades públicas não-exclusivas, a exemplo das atividades de saúde, educação e assistência social, poderão



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

obter a titulação como Organização Social, desde que comprovem o registro de seu ato constitutivo e atendam os requisitos previstos em lei. Para obtenção da titulação como Organização Social de Saúde, as entidades interessadas devem atentar para os dispositivos da Lei Estadual nº 15.210/2013 e suas alterações. Já para a obtenção da titulação como Organização Social das demais áreas (exceto saúde), as entidades devem atentar para o disposto na Lei Estadual nº 11.743/2000.

É importante destacar que, com o advento da Lei Federal nº 13.019/2014, passou-se a empregar o termo *Organização da Sociedade Civil (OSC)* para designar as entidades sem fins lucrativos conhecidas como Organizações Não-Governamentais (ONGs). A referida lei definiu novas formas de parceria do Poder Público com essas entidades privadas sem fins lucrativos, por meio da assinatura de termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação, que não se confundem com os contratos de gestão firmados pelo Estado com Organizações Sociais (OS) e com Organizações Sociais de Saúde (OSS) nem com os termos de parceria assinados com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Registra-se que não houve termos de parceria assinados pelo Estado de Pernambuco, vigentes, no exercício de 2022. A seguir, tem-se um breve relato sobre os contratos de gestão, vigentes, em 2022, firmados pelo Estado com Organizações Sociais de Saúde e com Organizações Sociais das demais áreas. Desta forma, os valores dos repasses abaixo informados dizem respeito apenas aos contratos de gestão, podendo divergir dos valores divulgados no Portal da Transparência de Pernambuco – consulta “Repasse às Organizações Sociais de Saúde (OSS) e às Unidades de Saúde” com filtro no ano de 2022 – haja vista que a quantia divulgada no Portal contempla outros repasses não provenientes de contratos de gestão.

Os repasses financeiros efetuados, em 2022, para Organizações Sociais de Saúde pelo Fundo Estadual de Saúde, por meio de contrato de gestão, alcançaram o montante de R\$ 1,48 bilhão. Este valor foi repassado para 10 (dez) Organizações Sociais de Saúde (OSS) para gestão de 16 hospitais, 14 UPAs e 15 UPAsEs, sendo estas:

- *Fundação Gestão Hospitalar Martiniano Fernandes;*
- *Hospital do Tricentenário;*
- *Fundação Manoel da Silva Almeida;*
- *Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira - IMIP;*
- *Instituto Social das Medianeiras da Paz;*
- *Sociedade Pernambucana de Combate ao Câncer;*
- *Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de Ubaíra;*
- *Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de Surubim;*
- *Instituto Brasileiro de Desenvolvimento da Administração Hospitalar - IBDAH;*
- *Irmandade da Santa Casa de Misericórdia.*

Apenas 01 (uma) entidade estava com sua titulação, como Organização Social de Saúde, em vigor durante todo o exercício, sendo esta: *Associação de Proteção*



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

à *Maternidade e à Infância de Ubaíra*, que estava responsável pela gestão da UPA Imbiribeira.

A OSS Fundação Gestão Hospitalar Martiniano Fernandes recebeu o maior volume de repasses, R\$ 473,54 milhões, em 2022. Em seguida vem a OSS Hospital do Tricentenário que recebeu repasses no valor de R\$ 468,63 milhões .

Registra-se que a Fundação Gestão Hospitalar Martiniano Fernandes é uma entidade ligada ao IMIP e juntamente com esta são responsáveis pelo gestão de 8 (oito) hospitais públicos, 8 (oito) Unidades de Pronto Atendimento – UPA, e 5 (cinco) Unidades Pernambucanas de Atendimento Especializado – UP AE.

Os repasses efetuados para a Fundação Gestão Hospitalar Martiniano Fernandes, R\$ 473,54 milhões, juntamente com os repasses efetuados para o Instituto de Medicina Integral Prof. Fernando Figueira – IMIP, R\$ 150,79 milhões, somaram o montante de R\$ 624,33 milhões, correspondente a 42,29% do valor total repassado às OSS, em 2022.

Diversas fontes de recursos financiaram os repasses para as Organizações Sociais de Saúde. O maior volume de repasses, 75,76%, foi proveniente da fonte 0101 (*Recursos Ordinários*), seguido da fonte 0144 (*SUS*), que representou 24,22% do total repassado.

Em relação às Organizações Sociais das demais áreas, do valor total repassado R\$ 206,14 milhões, em 2022, o percentual de 88,52% foi para o CEASA (R\$ 182,47 milhões). Esta OS possuía três contratos de gestão vigentes, em 2022, com o Governo do Estado, tendo por objetos: fornecimento, distribuição e abastecimento de gêneros alimentícios para as unidades prisionais de Pernambuco; fornecimento de alimentação para estudantes da rede pública estadual; e Gerenciamento Técnico, Administrativo e Operacional dos Abatedouros Regionais de Paudalho, Itambé, Escada, Ribeirão e Quipapá, bem como, a Unidade Central dos Abatedouros.

Das 06 (seis) Organizações Sociais das demais áreas que receberam repasses, em 2022, três tiveram sua titulação renovada com efeitos retroativos (Associação Instituto de Tecnologia de Pernambuco (ITEP), Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social (IEDES), Núcleo Gestor da Cadeia Têxtil e de Confecções em Pernambuco) e três não precisaram renovar a titulação, sendo estas: *CEASA, Casa do Estudante de PE e Núcleo Gestor do Porto Digital*.

Partindo para uma análise da contabilização dos repasses financeiros feitos para as organizações sociais, verificou-se que os repasses efetuados, em 2022, para as Organizações Sociais de Saúde foram classificados corretamente na natureza de despesa 3.3.50.43.13 – Organização Social – OS (Contrato de Gestão) para as despesas correntes realizadas no exercício, e na natureza de despesa 3.3.50.92.13 – DEA – Organização Social – OS – Contrato de Gestão – para despesas de exercícios anteriores.

Quanto aos repasses efetuados para as Organizações Sociais das demais áreas, viu-se que a maior parte das despesas foi classificada na natureza de despesa 3.3.50.41.13 (Contribuições – Organização Social) quando deveriam ter sido



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

classificadas também, em alguns casos, na natureza de despesa 3.3.50.43.13 (Subvenções – Organização Social). Esta última classificação deve ser utilizada nos casos de despesas relativas às áreas de saúde, assistência social e educação. Neste contexto, enquadram-se os repasses efetuados para o IEDES e o CEASA relativos aos contratos de gestão das áreas de assistência social e educação, respectivamente.

Também foram classificados indevidamente nas naturezas de despesa 3.3.90.39.05 (Serviços Técnicos Profissionais) e 3.3.90.92.39 repasses efetuados pela Secretaria de Desenvolvimento Social Criança e Juventude para o IEDES, referentes ao Contrato de Gestão nº 001/2015 (área de assistência social), bem como os repasses efetuados pelo Fundo Estadual de Assistência Social, também para a entidade IEDES, referentes ao Contrato de Gestão nº 001/2016 (área de assistência social).

Destaca-se, também, que foi observada classificação indevida, na natureza de despesa 3.3.50.41.13 (Contribuições – Organização Social), de dispêndios com repasses decorrentes de termos de fomento firmados com Organizações da Sociedade Civil (OSC) pela Secretaria da Mulher e pela Secretaria de Políticas de Prevenção à Violência e às Drogas. Como essas transferências não possuem relação com contratos de gestão firmados pelo Estado com Organizações Sociais e se referem a repasses para OSC regidos pela Lei Federal nº 13.019/2014, elas deveriam ter sido classificadas em natureza de despesa distinta da 3.3.50.41.13 (Contribuições – Organização Social), preferencialmente em natureza de despesa específica para identificar transferências para OSC.

Por fim, 07 (sete) Organizações Sociais de Saúde que receberam repasses financeiros por meio de contrato de gestão também receberam repasses para prestação complementar de serviços de saúde, em 2022, sendo estas:

- Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira - IMIP;
- Sociedade Pernambucana de combate ao Câncer;
- Fundação Manoel da Silva Almeida;
- Instituto Social das Medianeiras da Paz;
- Hospital do Tricentenário;
- Irmandade da Santa Casa de Misericórdia;
- Associação de Proteção à Maternidade e à Infância de Surubim

O montante repassado referente a prestação complementar de serviços de saúde, em 2022, foi de R\$ 587.742.412,93.

Transparência

O capítulo de transparência tem por objetivo fornecer uma análise sobre as informações públicas que constam nos Portais do Governo⁵, de Acesso à Informação⁶ e da Transparência do Estado de Pernambuco⁷ e disponibilizadas à sociedade,

⁵ <https://www.pe.gov.br/>

⁶ <https://www.lai.pe.gov.br/>

⁷ <http://web.transparencia.pe.gov.br/>



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.lcepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

confrontando-as com os requisitos de que tratam as exigências legais de acesso à informação e da existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

No Brasil, diversas normas asseguram o acesso à informação pública, como a própria Constituição Federal de 1988, as Leis Complementares nºs 101/2000 (LRF), 131/2009 (Lei da Transparência) e 156/2016 e a Lei Federal nº 12.527/11 - Lei de Acesso à Informação (LAI)⁸ que foi regulamentada no âmbito federal através do Decreto Federal nº 7.724/2012.

No âmbito do Estado de Pernambuco, a Lei Estadual nº 14.804/2012 dispõe sobre o acesso a informações no âmbito do Poder Executivo Estadual, cuja regulamentação se deu pelo Decreto Estadual nº 38.787/2012. E também a Lei Complementar Estadual nº 260/2014.

Com o objetivo de analisar e comparar a transparência das informações disponibilizadas pelos entes da federação, foram criados índices de transparência no Brasil. Dentre esses índices, pode ser citado o Levantamento Nacional de Transparência Pública (Atricon). Pernambuco recebeu o selo ouro nesse levantamento, evidenciando alta transparência.

Levando em consideração as exigências previstas na LRF e no Decreto Federal nº 10.540 de 05 de novembro de 2020⁹ (que revogou o Decreto Federal nº 7.185/2010) acerca dos requisitos mínimos de transparência e os dados disponibilizados no Portal da Transparência de Pernambuco, constatamos que esse portal atende as exigências quanto à ampla divulgação de documentos, como planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e o respectivo parecer prévio, RREO, RGF e as versões simplificadas desses documentos. Assim como as informações estão divulgadas em tempo real, e que existe um sistema integrado de controle financeiro, as receitas e despesas estão devidamente detalhadas. Entretanto não há evidências de incentivo à participação popular em audiências públicas, tampouco de realização delas no Portal de Transparência de Pernambuco.

Quanto às exigências previstas na Lei Federal nº 12.527 e na Lei Estadual nº 14.804/2012 (alterada pela Lei Estadual nº 17.040/2020), e seus respectivos decretos que as regulamentam, observamos que os sítios governamentais (Portal da Transparência e Portal da LAI) as estão atendendo quando disponibilizam os registros das competências e estrutura organizacional, os endereços e telefones das respectivas unidades com os horários de atendimento ao público, os repasses ou transferências de recursos financeiros, as despesas, os procedimentos licitatórios, as remunerações e subsídios de cargos públicos de maneira individualizada, as informações sobre autoridades de monitoramento e sobre o SIC e Informações referentes ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas, todas concluídas. Também neles

⁸ Lei Federal nº 12.527/2011.

⁹ Decreto Federal que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

tem respostas a perguntas frequentes e ferramenta de pesquisa de conteúdo, constam as informações sobre autoridades de monitoramento e sobre o SIC.

No entanto, não foram encontrados dados detalhados a respeito das obras públicas, a exemplo da data de início, data prevista para o término e situação atual da obra. Recomenda-se que o estado passe a disponibilizar todas informações detalhadas acerca das obras públicas. E, a respeito de dados abertos, o estado disponibiliza um conjunto pequeno de dados em formato aberto e não proprietário.

É importante a transparência e participação social na gestão pública, especialmente por meio da disponibilização de dados abertos. Dados abertos são informações acessíveis, reutilizáveis e redistribuíveis por qualquer pessoa, sujeitas a poucas restrições. Existem leis e princípios que regem os dados abertos, garantindo que sejam completos, primários, atuais, acessíveis, processáveis por máquina, não discriminatórios, em formatos não proprietários e com licenças livres.

No contexto específico de Pernambuco, o governo tem implementado medidas para promover a transparência, incluindo a criação de portais de dados abertos. No entanto, há desafios, como a falta de padronização nos portais das Organizações Sociais (OS) que recebem recursos públicos, dificultando o acesso às informações. Além disso, o Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 apresenta lacunas, especialmente na definição de indicadores para avaliar o alcance dos objetivos dos programas governamentais.

Recomenda-se uma maior padronização nos portais das OS para facilitar o acesso às informações, bem como uma abordagem mais transparente na alteração do PPA, incluindo a definição de metas claras e indicadores mensuráveis. Isso garantiria uma gestão mais eficaz e permitiria um controle social mais efetivo sobre a aplicação dos recursos públicos.



15 Recomendações

Apresentamos, a seguir, sugestões de recomendações a serem expedidas por este Tribunal como medidas preventivas e/ou corretivas em função da análise efetuada na Prestação de Contas do Governador referente ao exercício de 2022.

1. Informar, na própria lei de abertura dos créditos especiais, os produtos e as metas de cada nova ação inserida no PPA, assim como fazer referência aos objetivos estratégicos a que estejam vinculados, bem como a definição de serem prioritários ou não (item 3.1.1);
2. Definir metas nas subações de uma mesma ação, constantes do PPA, que possuam produtos que possam ser agregados (item 3.1.1).
3. Excluir dos projetos de Lei da LDO dispositivo que permita a dedução de despesas destinadas à Programação Piloto de Investimentos – PPI no cálculo do resultado primário constante do Anexo de Metas Fiscais da referida lei, apresentando seu cálculo conforme parâmetros estabelecidos por portarias da STN (item 3.1.2);
4. Não aplicar tratamento orçamentário às transferências meramente financeiras realizadas entre UGs estaduais submetidas ao Orçamento Fiscal, a exemplo das efetuadas pela Secretaria da Casa Civil para a PERPART objetivando amortização de dívida do estado referente à extinta COHAB (item 3.2.2);
5. Não utilizar os recursos do FECEP de forma generalizada em ações de saúde, educação e assistência social sem consonância com o objetivo do fundo, que é o combate à pobreza (item 3.4.1);
6. Atualizar o estoque de precatórios de pessoal inscritos em regime especial ao final de cada exercício (item 3.7);
7. Orientar as setoriais contábeis, mantendo acompanhamento/controle, acerca do ato de liquidação de despesas, com vistas a liquidá-las apenas após o efetivo recebimento de bens/tomada de serviços (item 4.3.1.1);
8. Observar o princípio da competência, quando do processamento orçamentário, não deixando para processar como Despesas de Exercício Anteriores – DEA aquelas que deveriam ter sido processadas no exercício de origem (item 4.3.1.2);
9. Implantar, nas setoriais contábeis, nova rotina que permita a evidenciação dos valores de disponibilidades mantidos em aplicações financeiras ao longo de todo o exercício, e não apenas por ocasião do encerramento deste (item 4.2.1);
10. Transferir do Ativo Circulante para o Ativo Não Circulante os valores caracterizados como ativos garantidores, ou seja, a parte do saldo de aplicações financeiras dos fundos previdenciários, especialmente o FUNAPREV, que não tenha propensão de gasto no exercício seguinte (item 4.2.1);
11. Garantir que não sejam consideradas, para fins de apuração dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, despesas que não sejam consideradas típicas



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes de Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araújo de Flores
Acesse em: <https://e.icepe.ic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

ou necessárias à consecução dos objetivos das instituições educacionais que oferecem a educação básica, na forma preconizada no caput do art. 70 da LDB (item 6.9);

12. Adotar medidas visando a redução dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher no estado de Pernambuco e monitorar sua eficácia (item 8.5);

13. Oferecer capacitação aos policiais que trabalham em delegacias comuns, localizadas em municípios que ainda não dispõe de delegacias especializadas para atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar (item 8.5);

14. Oferecer capacitação aos policiais de forma que possam prestar atendimento especializado para população LGBT+ (item 8.6);

15. Adotar medidas visando a redução dos casos de violência contra a população LGBT+ no estado de Pernambuco e monitorar a sua eficácia (item 8.6);

16. Orientar as Organizações Sociais a encaminharem a documentação para renovação da titulação com certa antecedência em relação ao prazo final da respectiva vigência, a fim de que a análise da documentação, por parte do governo, seja feita dentro do prazo de vigência da titulação, evitando expedição de decretos de renovação com efeitos retroativos (item 10.2.4);

17. Registrar corretamente as transferências para as Organizações Sociais das demais áreas, subordinadas a contratos de gestão, na conta 3.3.50.43.13 (Subvenção - Organização Social), quando o contrato esteja relacionado às áreas de assistência social e educação (item 10.5);

18. Definir, junto com o Poder Legislativo, a oportunidade de envio de projeto de lei contendo novo regramento de requisitos para a concessão de aposentadorias, com as respectivas regras de transição, se aplicáveis, atentando para o fato de que contribuições extraordinárias admitidas pela EC 103/2019, se necessárias, são recomendáveis apenas para o momento mais crítico do período de transição que será deflagrado (item 9.1.3 e 9.4);

19. Envidar os esforços necessários à implementação do Regime de Previdência Complementar, com definição, dentre outros pontos, de limitação de base de cálculo do FUNAPREV ao teto do RGPS, para os servidores com data de posse posterior à data de corte definida no referido projeto de lei, como forma de não postergar indefinidamente o início do processo de saneamento atuarial (item 9.4);

20. Verificar a adequação das premissas atuariais aplicadas atualmente para o crescimento de salários (1% a.a) e da renda mensal inicial de aposentadorias de servidores sem garantia da integralidade (67% da última remuneração em atividade) (item 9.3.1);

21. Incluir no Portal de Transparência documentos que comprovem a participação da população na construção do planejamento e plano de governo, no caso de sua ocorrência (item 11.3);

22. Divulgar no Portal de Transparência informações detalhadas acerca das obras públicas (item 11.4);



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE MACROAVALIAÇÃO GOVERNAMENTAL - GERÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DOS PODERES ESTADUAIS



Documento Assinado Digitalmente por: Nicomedes Lopes do Rego Filho, Raquel Alves de Moura, ALEXSANDRO FONSECA DE OLIVEIRA, Marcelo Victor Barbosa Xavier, DANIEL DUARTE BARACHO, Ana Rosa Araujo de Flores
Acesse em: <https://e.icepeic.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: bec5b331-697d-4e69-80e3-8a7e63e108aa

23. Aprimorar a acessibilidade dos seus sítios de internet da Lei de Acesso à Informação de Pernambuco e do Governo de Pernambuco para as Pessoas Portadoras de Necessidades Especiais (item 11.4);

24. Exigir das Organizações Sociais de Saúde e das Organizações Sociais das demais áreas a disponibilização dos seus estatutos sociais, relação dos seus dirigentes e convênios/contratos/termos de parceria ou instrumentos congêneres em seus sítios eletrônicos (item 11.6).

Ante o exposto, submetemos à Exmo. Sr. Conselheiro Relator o relatório de contas do Governo do Estado referente ao exercício de 2022.

Recife, 29 de setembro de 2023.

Alexsandro Fonseca de Oliveira
Analista de Controle Externo
Mat. 1491

Ana Rosa Araújo de Flores Brandão
Analista de Controle Externo
Mat. 2117

Daniel Duarte Baracho
Analista de Controle Externo
Mat. 2095

Gilson Castelo Branco de Oliveira
Analista de Controle Externo
Mat. 0417

Luís Filipe Auto Gomes
Auditor de Controle Externo
Mat. 1460

Marcelo Victor Barbosa Xavier
Auditor de Controle Externo
Mat. 2105

Nicomedes Lopes do Rêgo Filho
Analista de Controle Externo
Mat. 0746

Raquel Alves de Moura
Analista de Controle Externo
Mat. 0932

Regina Queiroz Medeiros Carneiro
Auditora de Controle Externo
Mat. 0729

Riva Vasconcelos Santa Rosa
Analista de Controle Externo
Mat. 0490