



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

4ª SESSÃO ESPECIAL REALIZADA EM 21/03/2012

PROCESSO TC Nº 1103199-2

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO, EXMO. SR. EDUARDO HENRIQUE ACCIOLY CAMPOS, RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2010

RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

PRESIDENTE: CONSELHEIRA TERESA DUERE

RELATÓRIO

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

Trago a esta Sessão Especial a PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, referente ao exercício financeiro de 2010. As referidas contas foram encaminhadas tempestivamente à Assembléia Legislativa do Estado pelo Excelentíssimo Governador do Estado, Eduardo Henrique Accioly Campos. O Poder Legislativo Estadual, por meio do Ofício nº 117/2011, de 31 de março de 2011, enviou a Prestação de Contas a este Tribunal para a emissão do PARECER PRÉVIO, em observância ao que preceitua a Constituição Federal, artigos 71, I, e 75; a Constituição Estadual, artigo 30, I; e a Lei Orgânica do TCE, artigos 2º, I, e 24.

À luz do regramento constitucional e legal que disciplina a matéria (CF, artigo 49, IX; Lei Orgânica do TCE, artigo 24 e Regimento Interno, artigo 157), constituem objeto das contas de governo os Balanços Gerais do Estado - que retratam a movimentação contábil, orçamentária, financeira e patrimonial do Poder Executivo, dos demais Poderes, do Ministério Público e do Tribunal de Contas -, e o relatório da Secretaria da Fazenda sobre a execução do orçamento e a situação da administração financeira do Estado, devendo o Parecer Prévio ser conclusivo, de tal modo que possibilite à Assembléia Legislativa a formação de juízo a respeito da administração financeira, orçamentária e patrimonial e seus reflexos sobre o desenvolvimento econômico e social do Estado.

O **Grupo de Trabalho** designado para realizar o exame preliminar das contas, formado pelos servidores Maria Luciene Cartaxo Fernandes Bezerra (coordenadora), Paulo Hibernon Pessoa Gouveia de Melo, Adriana Maria Frej Lemos, Almeny Pereira da Silva, Gilson Castelo Branco de Oliveira, Jussara Nascimento Alencar, Nicomedes Lopes do Rêgo Filho e Valdevino Alves dos Santos Filho, após proficiente e minuciosa análise dos documentos, concluiu seu trabalho apresentando RELATÓRIO às fls. 438 a 727.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

O Relatório está estruturado em blocos segmentados a partir dos demonstrativos apresentados pelo Estado: os demonstrativos da Lei nº. 4.320/64, os anexos e demonstrativos da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, bem como os demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (*Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal*). Procurou-se evidenciar como transcorreu a gestão contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e fiscal do Estado, no exercício financeiro de 2010.

Nada obstante, as análises realizadas não se restringiram apenas aos aspectos referidos acima. De modo a permitir uma visão mais ampla da gestão, o Relatório, seguindo a tradição do Tribunal, destaca, inicialmente, importantes dados de conjuntura econômica, adentrando, em seguida, em relevantes aspectos da atuação do Estado relacionados à sua organização administrativa, à sua relação com o Terceiro Setor, às Parcerias Público Privadas, aos limites constitucionais de saúde e educação, bem como aspectos atinentes à assistência social, à previdência pública e à publicidade governamental.

Concluído o Relatório, seguindo os cânones do devido processo legal, o Excelentíssimo senhor Governador do Estado foi notificado e, por intermédio dos seus Secretários de Administração, Planejamento e Gestão, Fazenda, e Controladoria Geral do Estado, apresentou, tempestivamente, suas considerações às fls. 735 a 791 dos autos.

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhora Procuradora Geral do MPCO, Vossas Excelências receberam, com antecedência, cópias do Relatório Técnico e das Considerações do Governo do Estado, de sorte que, procurando não perder a essência do contido nos referidos documentos, peço vênha para, nesse momento, antes de proferir o juízo meritório, fazer um resumo dos pontos de maior relevância.

1. CONJUNTURA ECONÔMICA

O Relatório apresenta, inicialmente, uma análise da conjuntura econômica utilizando-se de indicadores econômicos e sociais com vistas a contextualizar o Estado de Pernambuco frente aos demais estados da federação e ao Brasil. Destaco as análises relativas à balança comercial, emprego e saneamento.

O ano de 2010 foi caracterizado pela recuperação da economia brasileira, quando o PIB nacional apresentou taxa de crescimento de 7,5%, a mais elevada desde 1986 (também de 7,5%), conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. O PIB estadual, cuja taxa de crescimento em 2009 foi de 5,2%, cresceu, também, consideravelmente, em 2010, a uma taxa de 9,3%.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

O Relatório apontou, a partir de uma série histórica de dados relativos a importações e exportações (2000 a 2010), que a balança comercial de Pernambuco é historicamente deficitária, com as importações superando as exportações em todo o período retratado. O déficit comercial do Estado atingiu US\$ 2,2 bilhões em 2010, aumentando 87% em relação ao ano anterior, com as exportações totalizando US\$ 1,1 bilhão e as importações, US\$ 3,3 bilhões.

Neste ponto, o Governo do Estado, em seus esclarecimentos, afirmou que o perfil da economia ainda não foi alterado de forma estrutural, tendo em vista que os principais empreendimentos estão em fase implantação, permanecendo alguns desequilíbrios históricos que devem ser revertidos no médio prazo (nos próximos 10 a 15 anos). Alegou que o crescimento do volume de importações de bens de capital, verificado em 2010, e que deve se estender por mais alguns anos, é decorrente da instalação de máquinas e equipamentos que suportarão as novas estruturas produtivas do Estado, ampliando o déficit da balança comercial.

Esclareceu, ainda, que boa parte dos investimentos que vem sendo realizados tem por foco o crescimento do mercado interno, não conferindo, de imediato, um perfil exportador para a economia pernambucana, mas de base para o abastecimento do Nordeste. Acrescentou que este cenário poderá ser alterado por decisões privadas voltadas a alcançar mercados externos, o que poderá acontecer nas cadeias petróleo/gás/offshore/naval, farmacoquímica, automobilística e de serviços.

No que se refere ao emprego, o Relatório, com base nos dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED, apontou que o Brasil gerou 2.555.421 empregos formais no ano de 2010. A Região Nordeste foi responsável pela geração de 494.245 empregos formais no mesmo ano, o que representou, aproximadamente, 19% do total gerado nacionalmente. Do total de empregos formais criados no Nordeste (494.245), o Estado de Pernambuco contribuiu com 117.013 empregos, ou seja, 24%.

Em relação à taxa de variação de empregos formais, no ano de 2010, Pernambuco ocupou a 6ª posição no ranking nacional, com uma taxa de crescimento de 11,36%, ficando atrás apenas dos estados de Rondônia (13,22%), Maranhão (12,67%), Roraima (12,66%), Piauí (11,60%) e Tocantins (11,42%). Destacou-se que desde 2008 as taxas de crescimento do emprego formal no Estado têm superado as taxas de crescimento nacional.

No que concerne ao saneamento, o Relatório trabalhou com dois indicadores sociais: percentual de domicílios ligados à rede geral de abastecimento de água, e o percentual de domicílios ligados à rede coletora de esgoto. O período analisado compreendeu os anos de 2004 a 2009 (dados mais recentes disponíveis). De acordo com o Relatório, verificou-se um crescimento no percentual de domicílios



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

pernambucanos ligados à rede geral de abastecimento de água de 74,7%, em 2004, para 77,5%, em 2009, e constatou-se que, no ano de 2009, 39,6% dos domicílios pernambucanos estavam ligados à rede de esgotos. Conforme apontaram os auditores, esses indicadores demonstram um grande desafio para o Estado de Pernambuco, realidade extensível às demais unidades federativas.

O Governo do Estado, em seus esclarecimentos, reconheceu como um dos principais desafios a questão da universalização do acesso a condições de saneamento ambiental, considerando abastecimento de água, esgotamento sanitário, destinação de resíduos sólidos e sistemas de drenagem. Aduziu que um conjunto de investimentos para esgotamento sanitário vem sendo realizado e fez referência ao projeto de saneamento da Região Metropolitana do Recife, por meio de parceria público-privada.

Com efeito registro que, recentemente, tivemos a oportunidade de ouvir o Secretário de Governo e o Diretor Presidente da COMPESA, os quais nos apresentaram a modelagem da aludida PPP, cujo edital está em vias de ser lançado.

2. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

2.1 - Instrumentos de Planejamento e Orçamentação

Os instrumentos de planejamento e orçamentação, PPA - Plano Plurianual, LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA - Lei Orçamentária Anual, foram devidamente elaborados e enviados ao Legislativo estadual dentro dos prazos constitucionais.

As prioridades da administração foram relacionadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício, como determina o artigo 165, § 2º da Constituição Federal, e seu detalhamento em programas e ações prioritários passaram a ser definido na revisão do PPA, especificamente no seu Anexo Único.

Os auditores ressaltaram a necessidade de que existam indicadores que expressem a situação encontrada e a desejada após a intervenção governamental, para aferição dos resultados das políticas públicas implantadas pela Administração Pública. Conforme o Relatório, o PPA 2008-2011 não apresentou os indicadores necessários a esse controle, apesar das constantes orientações desta Corte de Contas para que o Governo do Estado implemente um conjunto de indicadores que possibilitem a medição, monitoramento e avaliação dos resultados das ações governamentais.

O Relatório ressaltou o avanço no modelo adotado na revisão do PPA para 2010, que inovou na forma de apresentação das prioridades para o exercício, tornando o documento de fácil entendimento, investindo na melhoria da comunicação com a sociedade. Foi apresentada, para cada uma das metas estratégicas constantes do



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Mapa da Estratégia, uma análise do problema encontrado, a estratégia a ser adotada, os programas prioritários e, para cada um deles, as ações consideradas mais relevantes. Constatou, ainda, a codificação tanto dos programas, quanto das ações citadas, o que facilitou a identificação na respectiva Lei Orçamentária.

No entanto, fez-se uma ressalva quanto à atualização das metas do PPA como resultado das suplementações orçamentárias. Conforme os auditores alegaram, este fato tem sido motivo de sucessivas recomendações desta Corte de Contas, pois prejudica o acompanhamento da execução dessas ações.

Em seus esclarecimentos, o Governo do Estado argumentou estar em permanente busca de superar as dificuldades nesta área de planejamento. No que se refere à necessidade de recursos humanos no monitoramento intensivo das ações, de modo a manter a coerência entre a execução física e financeira, argumentou que a admissão de novos servidores no âmbito da SEPLAG ocorreu apenas a partir de março de 2011, e que os mesmos só vivenciaram todas as etapas do ciclo orçamentário no encerramento do exercício de 2011.

Acrescentou que, para tornar tais controles possíveis, é necessário avançar na formação de competências nas Secretarias de Estado, dado que o controle físico da execução só poderá ser feita de forma descentralizada. Argumentou, ainda, que o modelo de planejamento e controle dos programas e ações com base em metas físicas utilizado pelo Governo do Estado foi baseado no modelo implementado pelo Governo Federal por ocasião da implantação do PPA 2004-2007. Tal modelo, no próprio Governo Federal, vinha apresentando sinais de desgaste e que, recentemente, foi abandonado por completo no PPA 2012-2015.

Na visão do Governo do Estado, o atual modelo, que vem sendo paulatinamente incorporado aos instrumentos formais de planejamento, baseado na definição de objetivos estratégicos, estabelecimento de metas prioritárias e monitoramento intensivo de sua implementação, possibilitará, em futuro próximo, pôr em prática o controle físico e financeiro das principais ações de Governo. Reconheceu a procedência das observações feitas pelos auditores do TCE e se propôs a evoluir nessa direção, especialmente no que diz respeito às metas prioritárias e seu respectivo processo de monitoramento.

No tocante à Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Relatório afirmou que os requisitos exigidos pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados. Aponta, ainda, que as metas fiscais projetadas na LDO 2010 foram: Resultado Primário superavitário da ordem de R\$ 254 milhões e a um resultado nominal na ordem de R\$ 1,6 bilhão, estimando a elevação da dívida pública consolidada de R\$ 6 bilhões (ao final de 2009) para R\$ 7,6 bilhões ao final de 2010.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

O Relatório fez uma ressalva quanto à metodologia utilizada para apuração do Resultado Primário na LDO, advertindo que artigo o 4º da Lei prevê que do valor da despesa poderá ser deduzido o montante previsto na LOA para investimentos constantes da Programação Piloto de Investimentos - PPI, e que ao implantar-se essa forma de cálculo, perder-se-á toda a série histórica, recomeçando outra a partir de 2010, inviabilizando-se comparações com outros resultados primários obtidos anteriormente.

No tocante à série histórica do resultado fiscal do Estado, informou que a dificuldade poderá ser superada excluindo do Resultado Primário os valores da Programação Piloto de Investimentos na série que se deseja demonstrar, mantendo-a em sua tendência natural.

Sobre a Lei Orçamentária Anual para o ano de 2010, o Relatório apontou que a mesma foi apresentada em conformidade com as orientações contidas na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na LDO. A LOA estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 18,62 bilhões. 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\$ 1,33 bilhão, que foi deduzido da despesa total no cálculo do resultado primário.

O Demonstrativo de Compatibilização às Metas de Política Fiscal apresentado na Lei Orçamentária para 2010 manteve a meta de Resultado Nominal (em valores correntes) em R\$ 1,6 bilhão, prevista na LDO. No entanto, corrigiu para maior a meta de Resultado Primário (de R\$ 253,8 milhões para R\$ 860,0 milhões), em consequência das alterações na previsão de itens de receita financeira, bem como, e principalmente, pela dedução da Programação Piloto de Investimentos, da despesa primária, conforme constante do Decreto Estadual nº 33.714/2009.

2.2 - Dos Créditos Adicionais

Segundo o Relatório, em 2010, foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 7,07 bilhões, que representaram aproximadamente 38% do total da despesa fixada inicialmente de R\$ 18.62 bilhões. Os créditos adicionais destinaram-se, sobretudo, a reforços de dotações já previstas na LOA. Os créditos suplementares representaram 90,59%, e os créditos extraordinários 8,07% do total. Os créditos especiais, aqueles decorrentes de novas ações incluídas, representaram 1,34% do total dos créditos adicionais.

A maioria dos créditos adicionais teve como fonte de abertura a anulação de dotações do próprio orçamento fiscal. Ao final do exercício, aproximadamente 18,91% das dotações constantes do



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

orçamento fiscal foram anuladas. A abertura de créditos adicionais por essa fonte não altera o valor total do referido orçamento, uma vez que remaneja dotações existentes em uma unidade orçamentária ou entre unidades diferentes. As demais fontes de abertura de crédito foram responsáveis pelo incremento de 19,06% da despesa total autorizada na LOA, que passou de R\$ 18,62 bilhões para R\$ 22,17 bilhões.

O limite autorizado na LOA, artigo 10, inciso IV, para abertura de créditos suplementares, via Decreto do Executivo, foi devidamente observado (o montante utilizado de R\$ 3,64 bilhões ficou abaixo do valor autorizado, correspondendo a 97,82% do referido limite, cumprindo, portanto, o citado dispositivo).

2.3 - Balanço Orçamentário Consolidado

Da análise do Balanço orçamentário consolidado ao final do exercício de 2010, o Relatório destacou que:

- O resultado da execução orçamentária foi superavitário, tendo a receita arrecadada superado a despesa realizada em R\$ 441 milhões;
- No decorrer do exercício, a despesa fixada foi acrescida em R\$ 3,55 bilhões, incrementando o orçamento inicial em 19,06%. A receita arrecadada superou a inicialmente estimada na LOA em 4,61%;
- Houve uma economia orçamentária (despesa autorizada - despesa realizada) de R\$ 3,13 bilhões.

2.4 - Execução da Receita Orçamentária

Segundo o Relatório, em 2010, a receita arrecadada superou a receita estimada em 4,61%. A estimativa foi de R\$ 18,62 bilhões, enquanto a arrecadação alcançou R\$ 19,47 bilhões. Deste total, R\$ 17,20 bilhões foram de Receitas Correntes (após deduções) e R\$ 2,27 bilhões de Receitas de Capital. Nas Receitas Correntes, a arrecadação ultrapassou a estimativa em 2,33% e nas Receitas de Capital, a arrecadação ultrapassou a estimativa em 25,83%. Verificou-se que a receita vem crescendo em ritmo acelerado, apresentando uma taxa de crescimento de 4,58% de 2006 para 2007 e de 13,63% de 2009 para 2010.

As receitas tributárias somadas às receitas de Contribuições e às Transferências Correntes (excluídas as recebidas do FUNDEB) responderam por grande parte da Receita Corrente, tendo representado 85,17% do seu total. As receitas arrecadadas pelo Estado relativas ao ICMS e ao Fundo de Participação dos Estados



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

(FPE), somadas, representaram 57,90% da receita total (excluídas as recebidas do FUNDEB).

O Relatório apontou que a receita arrecadada de ICMS apresentou um crescimento real de 36,49% no período compreendido entre 2006 e 2010, enquanto que a receita do FPE obteve um crescimento real de 17% no mesmo período.

Em 2010 as Receitas de Capital representaram 11,32% da Receita Total (excluídas as recebidas do FUNDEB). Dentre elas, as mais representativas foram as Transferências de Capital (R\$ 883 milhões), seguidas de Outras Receitas de Capital (R\$ 726 milhões) e de Operações de Crédito (R\$ 664 milhões). As Transferências de Capital e as Outras Receitas de Capital apresentaram forte alta entre 2009 e 2010 com taxas de crescimento de 134,83% e 259,78%, respectivamente.

O Relatório destacou que em "Outras Receitas de Capital" houve o registro dos R\$ 700 milhões pagos pelo Bradesco, em leilão público, pela carteira de pagamento de salários dos servidores públicos e pensionistas do Poder Executivo do Estado e R\$ 25 milhões pela assunção da conta única pela Caixa Econômica Federal.

2.5 - Execução da Despesa Orçamentária

O Relatório apontou que a despesa orçamentária totalizou R\$ 19,03 bilhões. Desse valor, R\$ 741,26 milhões foram inscritos em restos a pagar, sendo R\$ 674,10 milhões inscritos em "restos a pagar processados" (despesa empenhada e liquidada, mas não paga) e R\$ 67,16 milhões inscritos em "restos a pagar não processados" (despesa empenhada, não liquidada e não paga). Os restos a pagar inscritos em 2010 representaram 3,89% da despesa orçamentária executada.

Registrou, ainda, que a despesa total não incluiu o chamado "Efeito FUNDEB" que representa o resultado líquido entre as transferências recebidas, incluindo a complementação da União e as enviadas para a formação do fundo. No caso de Pernambuco, o resultado líquido foi negativo em R\$ 647,52 milhões.

2.6 - Despesas segundo a Classificação Econômica

De acordo com o Relatório, as Despesas Correntes, que se destinam a manutenção da máquina administrativa e custeio das atividades desenvolvidas pelo Estado, totalizaram R\$ 16,32 bilhões. As Despesas de Capital (relacionadas com a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental) totalizaram R\$ 2,72 bilhões.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

O Relatório evidenciou os gastos por “grupos de despesa”. Três grupos constituindo as Despesas Correntes: 1) Pessoal e Encargos Sociais; 2) Juros e Encargos da Dívida; e 3) Outras Despesas Correntes. E outros três grupos constituindo as Despesas de Capital: 4) Investimentos; 5) Inversões Financeiras; e 6) Amortização da Dívida.

Conforme apontaram os auditores, a análise dos três grupos mais representativos da despesa evidenciou que a participação do grupo 1 - Pessoal e Encargos, vem diminuindo desde 2007, passando de 52,61% (em 2007) para 47,93% em 2010. O grupo 3 - Outras Despesas Correntes, vem se mantendo no patamar de 35% do total de despesa, enquanto que, a participação do grupo 4 - Investimentos, vem aumentando ao longo dos anos.

Os recursos ordinários do Tesouro, de livre aplicação (fonte 0101) continuaram a ser a maior fonte de financiamento dos investimentos (25,88%). Em seguida estão os provenientes dos convênios (fontes 0102 e 0242, que juntas somaram 27,01%,) e das operações de crédito (fontes 0103 e 0130, que juntas somaram 21,40%,).

2.7 - Aplicação dos Recursos da CIDE

No exercício de 2010, foram contabilizados R\$ 62,82 milhões em recursos provenientes da CIDE, sendo R\$ 61,92 milhões advindos de repasses da União como cota-parte e R\$ 899.486,31 auferidos como rendimentos pela aplicação desses recursos no mercado financeiro.

De acordo como o Relatório, o demonstrativo de aplicação dos recursos não fez referência, por meio de nota explicativa, ao depósito de recursos da CIDE em conta garantia de Parcerias Público Privadas - PPPs. Dos R\$ 14.825.756,73 existentes na conta-garantia do contrato da PPP Praia do Paiva, R\$ 7.078.695,26 foram provenientes de recursos da CIDE.

O saldo de disponibilidade financeira da fonte 0118 (recursos da CIDE) foi de R\$ 13.657.831,15, e a ausência da informação acerca da afetação de recursos em conta-garantia de PPP faz acreditar que o saldo é inteiramente disponível. Ao contrário, embora a disponibilidade financeira da fonte 0118 (recursos da CIDE) exista (vez que os recursos depositados na conta-garantia ainda não configuraram aplicação), apenas a parcela de R\$ 6.579.135,89 encontrava-se, em 31/12/2010, como de livre utilização pelo Estado.

Em relação aos recursos utilizados na constituição do fundo garantidor da PPP Praia do Paiva, o Relatório apontou que os rendimentos oriundos da parcela de recursos da CIDE estão sendo



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

classificados na fonte 0101 e não 0118, e que este equívoco na classificação reduz o saldo das aplicações dos recursos da CIDE.

3. GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL

3.1 - Balanço Financeiro

O Balanço Financeiro evidenciou as receitas e despesas orçamentárias, assim como as entradas e saídas de recursos de natureza extra-orçamentárias, realçando os saldos das disponibilidades financeiras de exercícios anteriores e o saldo que ficou para o exercício seguinte. Após confrontarem os valores dos itens orçamentários e extraorçamentários da receita e despesa, registrados no Balanço Financeiro Consolidado do Estado, exercício 2010, o Relatório Técnico apontou um *resultado financeiro superavitário* da ordem de **R\$ 866.43 milhões**, sendo R\$ 441,39 milhões provenientes de *superávit orçamentário* e R\$ 425,04 milhões de *superávit extra-orçamentário*.

No tocante à movimentação dos itens extraorçamentários, destacou-se que a inscrição de restos a pagar, em 2010, totalizou R\$ 740,73 milhões, sendo R\$ 673,57 milhões *processados* (despesas liquidadas e não pagas). O pagamento dos *restos a pagar*, oriundos do exercício de 2009, alcançou o montante de R\$ 368.51 milhões.

3.2 - Balanço Patrimonial

Neste item, após demonstrar os valores do Ativo Financeiro (R\$ 2,74 bilhões), do Passivo Financeiro (R\$ 1,42 bilhões), do Ativo Permanente (R\$ 18,05 bilhões), do Passivo Permanente (R\$ 35,81 bilhões), o Relatório apontou que o Balanço Patrimonial evidenciou um *passivo real a descoberto* de R\$ 16,43 bilhões, que teve redução de 4,93% quando confrontado com a situação do Estado ao final do ano anterior (2009), que foi de R\$ 17,28 bilhões.

Para essa redução, contribuiu o fato de que todos os grupos do Ativo experimentaram crescimentos expressivos. Destacam-se as elevações dos saldos de Participações Societárias, cujo total saltou de R\$ 2,90 bilhões para R\$ 3,47 bilhões, e do saldo de Disponibilidades, que experimentou elevação de R\$ 1,47 bilhão para R\$ 2,32 bilhões.

Dentre os grupos do Passivo, ressaltou-se a elevação da Dívida Contratual Interna, de R\$ 4,75 bilhões para R\$ 5,48 bilhões ao final de 2010. O elemento passivo mais representativo permanece o de Provisões Matemáticas Previdenciárias, avaliado, ao final de 2010, em R\$ 28,95 bilhões.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

3.3 - Superávit Financeiro

O conceito de Superávit Financeiro está previsto na Lei 4.320/64, em seu artigo 43, parágrafos 1º e 2º como sendo a diferença positiva entre Ativo Financeiro e Passivo Financeiro, com base no Balanço Patrimonial, excluindo-se os recursos vinculados ao regime próprio de previdência, visto que estão vinculados ao pagamento dos benefícios previdenciários (aposentadorias e pensões), conforme artigo 40, *caput*, da CF c/c o artigo 1º, inciso III, da Lei 9.717/98.

Com base nos dados consignados no Balanço Patrimonial, excluindo-se as contas do FUNAFIN, o exercício financeiro de 2010 encerrou-se com um **SUPERÁVIT FINANCEIRO** da ordem de **R\$ 1,19 bilhões**.

3.4 - Componentes do Ativo

Dívida Ativa apresentou saldo de R\$ 10,48 bilhões, constituindo-se no grupo de avaliação monetária mais expressiva dentre todos os ativos (50,37%). Os auditores argumentaram que por não haver qualquer provisão para créditos inscritos em dívida ativa de recebimento incerto, tem-se como resultado uma evidenciação incorreta do Balanço.

Afirmaram que boa parte dos valores registrados na Dívida Ativa não possuem liquidez (não há perspectivas concretas dos recursos serem apropriados pelo Estado) e que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) passou a exigir dos contabilistas dos entes federativos, a partir do exercício de 2005, a regular constituição da provisão para créditos inscritos em dívida ativa de recebimento incerto.

Alegaram, ainda, que o Estado de Pernambuco não constituiu a referida Provisão para Perdas de Dívida Ativa e sugerem que, ao constituir tal provisão para perdas, antes de qualquer incidência percentual sobre a dívida ativa, proceda-se à baixa das inscrições declaradas pela administração como não recebível ou já prescritas - para fins de baixa patrimonial como insubsistência ativa (perda) - fato este que repercute sobre o percentual a ser aplicado. O prazo máximo conferido aos Estados para a implementação definitiva dos procedimentos reiterados pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público -NBCASP 2008 corresponde ao exercício de 2012.

Nos últimos exercícios, a realização financeira do Estado sobre seu estoque da dívida ativa tem oscilado entre 0,5% e 1%, as saber: 0,36% (2006), 0,54% (2007), 0,84% (2008), 1,31% (2009) e 0,67% (2010).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

3.5 - Disponibilidades por Fonte de Recursos

O Relatório salientou a existência de saldos negativos em algumas fontes de recursos, questão aprofundada no capítulo 4 do Relatório acerca da Gestão Fiscal, que passo a relatar a seguir.

4. GESTÃO FISCAL

Neste capítulo, foram abordados os aspectos relacionados ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.1 - Receita Corrente Líquida (RCL)

A Receita Corrente Líquida do Estado, apurada no exercício de 2010, foi de R\$ 12,43 bilhões, apresentando um crescimento nominal de 17,05% e real de 10,52% com base no exercício de 2009. Verificou-se que o crescimento foi resultado, principalmente, do aumento das Receitas Tributárias (responsável por um incremento de mais de R\$ 2,6 bilhões) e nas Transferências Correntes recebidas (R\$ 700 milhões a mais do que em 2009).

4.2 - Disponibilidade de Caixa

A principal informação trazida pelo Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa foi que o Poder Executivo detinha, ao final de 2010, uma disponibilidade financeira de R\$ 2,44 bilhões, que, após dedução dos comprometimentos imediatos (obrigações de curto prazo, no valor de R\$ 1,32 bilhão), restou uma parcela de disponibilidade financeira líquida da ordem de R\$ 1,12 bilhão.

O relatório apontou inconsistências nos registros do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa (quando confrontado com os registros do e-fisco) merecendo destaque a não evidenciação das disponibilidades líquidas negativas (controle por fontes).

a) Não evidenciação de disponibilidades líquidas negativas (controle por fontes)

De acordo com o Relatório, a decomposição do total de R\$ 1.115.650.842,47 (disponibilidades líquidas do Poder Executivo), por meio do e-Fisco, revelou que o Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa deixou de indicar as situações nas quais as disponibilidades financeiras por fontes encontravam-se negativas.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Os auditores apontaram, no que concerne aos recursos não vinculados, que o demonstrativo deixou de informar o saldo negativo de R\$ 1.152.038.081,27 existente em 31/12/2010, obtido da soma dos saldos financeiros das fontes 0101 e 0241. Esse saldo deveria estar registrado no demonstrativo de disponibilidades como total líquido de "Recursos Ordinários e demais recursos não vinculados". Os auditores alegaram que esse valor correspondeu ao total acumulado, em 31/12/2010, de recursos de fontes vinculadas que foram empenhados nos últimos exercícios para despesas que deveriam ter sido empenhadas sob fontes de recursos não vinculados.

O Relatório apontou que, para o valor constante na linha "Recursos Ordinários e demais recursos não vinculados" do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa ser positivo em R\$ 8.016.372,49, o Estado precisou atribuir a condição de "recursos não vinculados" a algumas fontes de recursos vinculados. Conforme os auditores, tal fato pode ser consequência de duas hipóteses: utilização do recurso com finalidade diversa da estatuída na lei ou utilização do recurso com finalidade adequada, mas classificação de fonte de recursos equivocada, quando do empenho da despesa.

Os auditores afirmaram que o saldo negativo da fonte 0101, apesar de decorrer de eventos continuados (não restritos a 2010 e remanescentes até mesmo do exercício de 2002), teve agravamento progressivo nos últimos dois exercícios (2009 e 2010). A situação invertida da fonte 0101 já sinalizava, há vários exercícios, a possibilidade de recursos de fontes vinculadas estarem sendo empregados em despesas ordinárias, ou da classificação de fonte de recursos equivocada, quando do empenho da despesa.

Ademais, o Relatório apontou que, concomitantemente, os saldos positivos de algumas fontes cresceram desproporcionalmente, trazendo como exemplo maior a fonte 102 "convênios a fundo perdido" (de utilização vinculada), que estava positiva em R\$ 233 milhões ao final de 2008, e que passou a R\$ 351 milhões em 2009, alcançando R\$ 703 milhões ao término de 2010.

De acordo com o Relatório, o Governo do Estado precisa reconhecer a necessidade de implantação de efetivos controles na utilização de fontes em suas contas, até mesmo se valendo de ferramenta de bloqueio, via sistema de informática (e-Fisco), quando da tentativa de empenhamento em fontes cujos saldos sejam insuficientes. Acrescenta, ainda, que, sem a adoção de tais medidas, a ocorrência de saldos distorcidos voltará a ocorrer em exercícios seguintes, mesmo após o remanejamento das fontes para consolidação dos demonstrativos.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Para fins de análise do artigo 42, da LRF, a equipe técnica apontou que na apuração da disponibilidade de caixa há que se observar as disposições contidas no artigo 50, inciso I, artigos 8º, parágrafo único e 43 da LRF c/c artigo 4º, *caput*, da lei Estadual 12.760/2005, e, mais recentemente, a Norma Técnica 73/2011 COSIF/STN. Assim, ao contratar uma obrigação qualquer (que representará uma obrigação de pagamento), o gestor deve, antes, verificar, não as disponibilidades de caixa totais, mas sim a parcela de disponibilidades que possa ser utilizada para aquele compromisso.

Segundo os auditores, a existência de disponibilidades líquidas negativas, por fontes, indicaria que o Estado, apesar de haver deixado, ao final do exercício de 2010, recursos financeiros para o cumprimento de obrigações globais (todas as fontes de recursos), não realizou o controle das disponibilidades por fonte de recursos.

No que diz respeito a não evidenciação dos saldos negativos por fonte, o Governo do Estado alegou, em seus esclarecimentos, que o valor do *Disponível* do Poder Executivo constante do Ativo foi de R\$ 2,4 bilhões, sem incluir as obrigações financeiras, e R\$ 1,12 bilhões líquido, e que, portanto, havia recursos em caixa suficientes para cobrir as inscrições de Restos a Pagar Não Processados.

Alegou, ainda, que o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, Anexo 5 do RGF, havia sido modificado recentemente pelo STN, de modo que o novo modelo do demonstrativo dava a entender que se tratava de estabelecer a disponibilidade de caixa pela fonte de recursos. A conta do e-fisco 193290200, que é uma conta de controle que registra a disponibilidade por fonte de recursos, apresenta uma inconsistência histórica que produz a inversão de saldo, principalmente no que se refere à fonte 0101, tendo sido inclusive objeto de análise e crítica por parte do TCE.

Acrescentou, também, que a regularização dessa inconsistência histórica envolve análise e decisão conjunta entre o TCE e o Governo de Pernambuco. A não apresentação do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa à STN, nos moldes exigidos, poderia acarretar prejuízos ao Estado de Pernambuco como a impossibilidade de celebração de convênios e contratos de Operações de Crédito.

Argumentou, ainda, que os resultados demonstrados estão consistentes com o disponível do Poder Executivo registrado no Ativo Circulante e, portanto, dão cobertura aos Restos a pagar Não Processados. Além disso, a própria execução dos Restos a Pagar tem demonstrado a existência de recursos suficientes para fazer frente às obrigações de curto prazo; e o prejuízo causado ao Estado de Pernambuco decorreria unicamente de impossibilidades de natureza formal, que não poderiam ser contornadas em curto prazo.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Concluiu afirmando que foi iniciado trabalho específico para regularização dos saldos e correção dos procedimentos, com o apoio de novos analistas contábeis, servidores efetivos vinculados à Secretaria de Administração, que será posteriormente submetido à avaliação do TCE. Esses procedimentos visam à regularização da conta 193290200, objetivando torná-la confiável na demonstração das disponibilidades por fontes do Governo do Estado de Pernambuco.

4.3 - Dívida Consolidada e Operações de Crédito

O Relatório apontou que a dívida consolidada líquida do Estado atingiu o valor de R\$ 4,79 bilhões, estando enquadrada no limite estabelecido pelo Senado Federal. No exercício financeiro de 2010, o valor da dívida alcançou a relação de 38,59% da Receita Corrente Líquida.

No exercício, não houve ingresso decorrente de Antecipação de Receita Orçamentária e as Operações de Crédito realizadas atingiram o percentual de 5,34%, em conformidade com a Resolução do Senado Federal nº 43/2001, que proíbe os Estados excederem o limite de 16% de sua RCL com operações de crédito internas e externas.

4.4 - Despesa com Pessoal

De acordo com o Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal, as despesas com pessoal líquidas (após as deduções determinadas pela LRF) alcançaram, por parte dos Poderes, o montante de R\$ 6,43 bilhões, correspondendo a 51,77% da Receita Corrente Líquida. No exercício de 2009, esse percentual foi de 53,31%. Contribuiu para este recuo o avanço da Receita Corrente Líquida em R\$ 1,8 bilhões, o que deu suporte ao avanço da Despesa Líquida com Pessoal, em valores nominais, em R\$ 800 milhões no exercício de 2010, em confronto com o exercício anterior.

Em relação ao Poder Executivo, o gasto com pessoal totalizou R\$ 5,43 bilhões, correspondendo a 43,65% da Receita Corrente Líquida.

4.5 - Resultado Primário e Resultado Nominal

O Relatório apontou que o Governo do Estado obteve, no exercício de 2010, superávit primário de R\$ 220,41 milhões, indicando a compatibilidade dos gastos orçamentários do Estado (excetuando-se o pagamento dos serviços da dívida) com sua arrecadação (excetuando-se as de natureza financeira), ou seja,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

que as receitas fiscais líquidas suportaram as despesas fiscais líquidas.

O Demonstrativo do Resultado Nominal evidenciou uma elevação, em valores nominais, de R\$ 235,42 milhões no estoque da dívida fiscal líquida. Dessa forma, o Estado enquadrou-se na meta definida na LDO 2010, que admitia acréscimo na dívida fiscal líquida em até R\$ 1.62 bilhões. Os auditores ressaltaram que, conforme o demonstrativo analisado, o montante da dívida fiscal líquida do Estado teve variação de 5,16%, situando-se abaixo do percentual de variação da dívida consolidada bruta que foi de 13,93%, em razão do volume de disponibilidades deixadas ao final do exercício de 2010 terem sido significativamente maiores que o do final de 2009.

4.6 - 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 Fiscal, assumiu compromissos com a União voltados ao equilíbrio das contas públicas, denominados "metas de ajustes fiscais". Ressalta-se que os conceitos de Resultado Primário e Receita Corrente Líquida utilizados no programa possuem metodologia de cálculo diferente da utilizada pelo Estado por ocasião da publicação dos relatórios de gestão fiscal e de execução orçamentária previstos na LRF. O Relatório apresentou os resultados alcançados em relação às metas acordadas no Programa, que foram os seguintes:

Meta 1: Relação Dívida Financeira/Receita Líquida Real menor 1,0. Meta cumprida, as dívidas financeiras representaram, aproximadamente, 52% do que o Programa qualifica como Receita Líquida Real;

Meta 2: Resultado Primário negativo em até R\$ 730 Milhões. Meta cumprida. O resultado primário, segundo os parâmetros definidos no Programa de Ajuste Fiscal, foi de R\$ 65,06 milhões (positivo);

Meta 3: Despesas com Funcionalismo Público menor 60% da Receita Corrente Líquida. Meta cumprida, pois as despesas com pessoal do Estado, segundo os critérios definidos no Programa de Ajuste Fiscal, somaram 54,29% da Receita Corrente Líquida;

Meta 4: Receitas de Arrecadação Própria maior que R\$ 8,7 Bilhões. Meta cumprida. A arrecadação de valores qualificados no Programa como Receitas de Arrecadação Própria superou a meta em 12,5%;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Meta 5: Outras Despesas Correntes menor 36,42% da Receita Líquida Real. Meta não Cumprida. Outras Despesas Correntes somaram R\$ 6,92 bilhões no exercício, conforme o Balanço Geral do Estado, e a Receita Líquida Real, segundo os parâmetros definidos no Programa de Ajuste Fiscal, foi de R\$ 14,82 milhões, resultando no percentual de 46,67%;

Meta 6: Despesas de Investimentos maior 22,53% da Receita Líquida Real. Não cumprida, pois o percentual alcançado pelo Estado foi de 20,10%. No entanto, os auditores ponderaram que no início do exercício a meta era de 18,18%, tendo sido alterada na Nona Revisão do Programa, em junho de 2010.

5 - GESTÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO

Neste item, o Relatório abordou a gestão administrativa do Estado, enfocando as principais modificações ocorridas no ano de 2010, apresentando os dados acerca do quadro de pessoal permanente e temporário do Poder Executivo, além de informações concernentes ao quantitativo de cargos efetivos e comissionados. Das informações e análises consignadas no Relatório, faça os destaques a seguir.

Estrutura administrativa do Poder Executivo. Dentre as alterações introduzidas na estrutura administrativa do Poder executivo destacaram-se a criação da Agência Pernambucana de Águas e Clima - APAC, vinculada à Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos; da Agência de Fomento do Estado de Pernambuco S.A, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico; e a autorização ao Poder Executivo para constituir a Sociedade de Economia Mista Porto Fluvial de Petrolina S.A.

Quantitativo de pessoal e de cargos do Poder Executivo. Ao final do exercício de 2010, o Poder Executivo contava com 104.452 servidores ocupantes de cargos efetivos, além de 24.965 contratados temporariamente e 7.552 empregados públicos.

No que concerne ao quantitativo de cargos efetivos, existia, ao final do exercício, o total de 133.140 cargos, dos quais 28.688 estavam vagos. Quanto aos cargos comissionados, estes totalizaram 2.647 cargos ocupados.

Os auditores analisaram o quantitativo de servidores contratados temporariamente em relação ao de servidores efetivos, constatando que:

- Na Secretaria de Educação, a relação entre o quantitativo de servidores contratados temporariamente (18.025) e o de servidores ocupantes de cargos efetivos (36.712) foi de 49%;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- Na Fundação de Atendimento Socio-educativo - FUNASE, o quantitativo de servidores contratados temporariamente (1.303) superou o de servidores efetivos (1.009);
- Na Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, existiam 162 servidores contratados temporariamente ao passo que o quantitativo de servidores efetivos era de apenas 12;
- No Distrito Estadual de Fernando de Noronha, existiam 356 servidores contratados temporariamente, não havendo cargo efetivo criado no âmbito da autarquia.

Em seus esclarecimentos, o Governo do Estado pronunciou-se quanto aos contratos temporários na Secretaria de Educação, que relatarei na parte referente à Educação, e quanto aos contratos temporários do Distrito Estadual de Fernando de Noronha. Em relação a estes últimos, o Governo aduziu que esta questão vem sendo abordada perante o TCE há vários anos, e chama a atenção para o fato de que a gestão do Distrito Estadual de Fernando de Noronha possui especificidades, tais como: as restrições físicas, ambientais, de infraestrutura; o perfil da população; e a distância da ilha em relação ao continente (cerca de 500 km).

Dessa feita, argumentou que a forma de contratação de pessoal para trabalhar em Fernando de Noronha afigura-se como extremamente peculiar, tendo em vista, inclusive, as restrições legais previstas na Lei Orgânica do Distrito Estadual, Lei nº 11.304/1995, que estabelece limite populacional e restringe o acesso de pessoas à ilha. Acrescentou, ainda, que esta Corte já decidiu, em anos anteriores, sobre a questão *sui generis* da contratação de pessoal para o arquipélago, citando a Decisão TC nº 0645/06, em que se recomendou prover, por meio de cargos comissionados, apenas os cargos que possuam atribuições de direção, chefia e assessoramento; e as demais funções, inerentes a cargos efetivos, por meio de contratos temporários, observando-se seleção pública simplificada, em virtude das características excepcionais do Distrito Estadual de Fernando de Noronha.

O Relatório apresentou, ainda, uma análise da relação existente entre cargos efetivos criados e vagos no Poder Executivo, constatando-se que:

- A Secretaria de Educação apresentava o maior quantitativo de cargos vagos (10.622), correspondente a 22,44 % do total de cargos criados (47.334);



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- Na Polícia Militar, havia 5.782 cargos vagos, correspondente a 23,72% do total de cargos criados (24.372);
- Na Secretaria de Defesa Social, existiam 5.567 cargos vagos, equivalente a 47,46% dos cargos criados (11.729);
- No Corpo de Bombeiros Militar, havia 2.287 cargos vagos, representando 46,76% do total de cargos criados (4.891);
- A Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos apresentava 748 cargos vagos, correspondente a 33,69 % dos cargos criados;
- A ARPE apresentava todos os seus cargos criados ainda vagos, no total de 94 cargos.

6 - TERCEIRO SETOR E PARCERIAS

PÚBLICO - PRIVADAS

Neste item, o Relatório abordou a relação do Estado com o Terceiro Setor (Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), seu acompanhamento e fiscalização, bem como tratou das Parcerias Público-Privadas do Estado.

Gostaria, inicialmente, de fornecer uma visão geral dos recursos empregados pelo Governo do Estado em suas parcerias com o Terceiro Setor e nos contratos de Parcerias Público-Privadas, vigentes no exercício de 2010, para, em seguida, adentrar às questões pontuais suscitadas no Relatório.

Quanto às Organizações Sociais, o Relatório apontou que o total de recursos do Estado repassados, no exercício em análise, para essas entidades foi de R\$ 300,98 milhões, dos quais, R\$ 219,96 milhões foram repassados por meio dos contratos de gestão, o que representou 73,08% do total. O restante foi transferido por meio de convênios, ou, ainda, através dos contratos de prestação de serviços.

De acordo com o Relatório, dos R\$ 219,96 milhões repassados por meio de contratos de gestão, a maior parte foi destinada às Organizações Sociais da área de saúde (R\$ 144,37 milhões), destacando-se a Fundação Prof. Martiniano Fernandes - IMIP Hospitalar, contratada para gerir 7 (sete) Unidades de Pronto Atendimento (UPA's) e 3 (três) hospitais, que recebeu R\$ 116,90 milhões.

Quanto às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, foram repassados, por meio de termos de parceria, recursos da ordem de R\$ 1,71 milhão.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

No tocante às Parcerias Público-Privadas, no exercício de 2010, havia três contratos em diferentes estágios de execução: o Contrato de Concessão Patrocinada para Exploração da Ponte de Acesso e Sistema Viário do Destino de Turismo e Lazer Praia do Paiva; o Contrato de Concessão Administrativa para Exploração do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga - CIR; e o Contrato de Concessão Administrativa para Exploração da Arena Multiuso da Copa 2014.

Conforme o Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas do Estado de Pernambuco - exercício 2010, o valor da despesa total do Estado com os contratos de PPPs foi de R\$ 13 milhões e o percentual de comprometimento dessa despesa em relação ao valor da Receita Corrente Líquida foi de 0,11%.

Destaco, a seguir, os principais aspectos abordados pela equipe técnica quanto ao Terceiro Setor e as Parcerias Público-Privadas.

6.1 - Contratos de gestão pactuados com Organizações Sociais na área de saúde

O Relatório destacou que o Governo do Estado fez a opção, na gestão de novas unidades de saúde, por contratar entidades privadas, sem fins lucrativos, qualificadas como Organizações Sociais, celebrando contrato de gestão com as mesmas. A administração dos serviços é operacionalizada por meio do repasse de recursos públicos, composto de uma parte fixa e outra variável, às Organizações Sociais, conforme estabelecido nos contratos de gestão.

A parte fixa corresponde ao percentual de 60% do valor dos repasses. A parte variável é composta por duas parcelas, a saber: 30% calculada com base na produção (avaliação do volume de produção a partir de indicadores de produtividade), e 10% calculada com base na adesão aos indicadores de qualidade.

No exercício de 2010, o total dos valores pactuados nos instrumentos de ajustes celebrados com as Organizações Sociais, contratadas para gerir os 2 (dois) novos hospitais Metropolitanos do Estado, o Hospital Dom Malan (Petrolina) e 11 UPA's (Unidades de Pronto Atendimento), perfaz o montante de R\$ 176,66 milhões.

6.2 - Acompanhamento e fiscalização dos contratos de gestão e termos de parcerias

No que se refere ao acompanhamento e fiscalização, e tomando como pano de fundo as Organizações Sociais de Saúde, os auditores apontaram a importância do adequado monitoramento dessas



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

parcerias. Afirmaram que avaliação sistemática, além de um imperativo do modelo de gestão por resultados que se quer implantar, são imprescindíveis para a necessária contrapartida financeira variável, conforme o desempenho alcançado.

Os contratos de gestão na área de saúde estabelecem que as metas contratuais devem ser avaliadas trimestralmente, e, em caso de não cumprimento, será efetuado desconto de até 40% do valor (composto de uma parte fixa e uma parte variável). O arranjo institucional estabelecido pela legislação estadual prevê que os contratos de gestão devem ser acompanhados e fiscalizados pelo órgão que firma a parceria e pela Agência Reguladora de Pernambuco - ARPE.

O Relatório destacou que as atividades de regulação e fiscalização das atividades públicas não exclusivas prestadas pelo Estado por meio de terceiros, mediante contrato de gestão, termo de parceria ou convênio são atribuições da Agência Reguladora de Pernambuco - ARPE, e que, até o ano de 2009, a agência vinha exercendo as suas funções de fiscalização contando com a estrutura até então existente, uma vez que o número de parcerias firmadas era reduzido e a demanda de trabalho pouco expressiva.

Com o crescimento da política pública de delegação dos serviços não exclusivos do Estado, impulsionado pela implantação do novo modelo de gestão da assistência à saúde, que tem por base o funcionamento de 3 (três) hospitais pólos metropolitanos e 14 UPAs, a ARPE iniciou, no segundo semestre de 2009, um Plano de Ação visando reestruturá-la para desempenhar seu papel institucional nesse novo contexto.

De acordo com o Relatório, o projeto de reestruturação das atividades da ARPE tomou por base seguintes medidas: Criação da Taxa de Fiscalização do Sistema Integrado de Atividades Públicas Não-Exclusivas - TFSI; Regulamentação dos procedimentos de monitoramento e fiscalização das OS e OSCIP; Criação da Coordenadoria de Organizações Sociais - OS e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP.

No tocante ao quadro de pessoal da ARPE, o Relatório ressalta que atualmente a Agência conta com apenas 10 servidores contratados temporariamente e 36 ocupantes de cargos comissionados. Existem 94 cargos criados, mas ainda não preenchidos, aguardando a realização de concurso público.

Os auditores apontaram, no que se refere à análise dos instrumentos de pactuação das parcerias do Estado com o Terceiro Setor, que a ARPE, no exercício de 2010, elaborou 1 (um) relatório sobre o Plano de Empregos e Salários da Casa do Estudante de Pernambuco - CEP/OS e 5 (cinco) pareceres, dos quais apenas 1(um) versou sobre análise de instrumento de ajuste pactuado entre o



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Governo do Estado e Organização Social, qual seja, a análise do 15º e 16º Termo Aditivo ao Contrato de Gestão firmado entre a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente - SECTMA e o Núcleo de Gestão do Porto Digital - NGPD/OS.

Ainda conforme o Relatório, os contratos de gestão, e termos aditivos, celebrados com Organizações Sociais até então contratadas para gerir os 2 (dois) novos hospitais Metropolitanos do Estado, o Hospital Dom Malan (Petrolina) e as 11 (onze) UPAS, não foram objeto de análise por parte da ARPE, que apenas informou ter emitido ofícios solicitando esses instrumentos à Secretaria de Saúde.

As auditores acrescentaram, quanto às ações realizadas para o acompanhamento da execução do objeto e das metas pactuadas nos contratos de gestão e termos de parcerias, vigentes em 2010, que a ARPE informou ter realizado 15 (quinze) reuniões e expedido 1 (um) ofício para Secretaria de Saúde. De acordo com o Relatório, a 15ª reunião, realizada em 29/10/2010 com a Secretaria de Saúde (SES), tendo por objetivo o Monitoramento dos Contratos de Gestão entre a SES e as Organizações Sociais de Saúde, resultou, como encaminhamento por parte da ARPE, no envio de ofício solicitando cópias dos relatórios de monitoramento e no envio de e-mail solicitando cópia dos Contratos de Gestão.

Concluíram, a partir do teor dos assuntos tratados nas reuniões realizadas pela ARPE e das competências atribuídas à agência pelo Decreto Estadual nº. 23.046/2001, em seus artigos 10 e 11, que o acompanhamento dos contratos de gestão e termos de parcerias apresentou-se ainda precário em 2010, notadamente em relação ao acompanhamento das metas e dos indicadores de desempenho pactuados naqueles instrumentos.

Quanto à análise de prestação de contas das entidades do Terceiro Setor, os auditores acrescentaram que a ARPE informou ter elaborado apenas o Relatório CT 02/2010, de 21/06/2010, referente à análise financeiro-contábil das prestações de contas da Associação Instituto de Tecnologia de Pernambuco, relativos aos exercícios de 2007 e 2008; e que, no que se refere às prestações de contas dos recursos repassados em 2010, informou que a entrega dessas prestações de contas se estende até 31/05/2011, e que, na medida em que forem sendo recebidas entrariam na programação de análise, cuja emissão dos pareceres tem conclusão prevista para o mês de dezembro de 2011. Por fim, os auditores salientaram que a Resolução ARPE nº 005/2010, em seu art. 25, prevê o envio de cópia dos Relatórios de Análise de Prestação de Contas Anual e Final a esta Corte de Contas.

Em seus esclarecimentos, o Governo reforçou o alegado pela equipe técnica do TCE quanto ao fato de que, até o exercício de 2009, quando o número de Instrumentos de pactuação era reduzido e



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

a demanda de trabalho pouco expressiva, a ARPE vinha exercendo a fiscalização das parcerias do Estado com entidades do Terceiro Setor, empregando a estrutura até então disponível. No entanto, tendo em vista o crescimento da política pública de delegação dos serviços não exclusivos do Estado, houve a necessidade de reestruturar a ARPE.

De acordo com o Governo, a reestruturação ocorrida consistiu na criação da Taxa de Fiscalização do Sistema Integrado de Atividades Públicas Não-Exclusivas (TFSI) e na regulamentação dos procedimentos de monitoramento e fiscalização das OS e OSCIP (Análise prévia dos instrumentos; Monitoramento; Fiscalização e Análise da prestação de contas), que se deu através da Resolução ARPE nº. 005/2010, de 14 de dezembro de 2010, resultante da proposta apresentada por Grupo de Trabalho instituído para esse fim, e submetida à apreciação e discussão da Procuradoria Geral do Estado (PGE), da Secretaria da Controladoria Geral do Estado (SCGE) e das Secretarias de Estado que possuem parcerias, e com as Organizações Sociais e Organização Social da Sociedade Civil de Interesse Público.

Argumentou que, dentre as atividades de monitoramento compreendidas na Resolução, está a elaboração do Plano de Monitoramento das Atividades (PMA), que deverá conter os indicadores de desempenho a serem acompanhados, bem como o tipo e a periodicidade para o fornecimento de dados e informações, acrescentando que, com essas iniciativas, espera intensificar o monitoramento dos contratos de gestão e termos de parceria, acompanhando a execução de seus objetivos e o atendimento das metas pactuadas.

De acordo com os auditores, a Secretaria de Administração enviou cópia do relatório sobre as atividades de regulação das OS e OSCIP - Exercício 2010, elaborado pela ARPE. No entanto, o documento não apresentou informações concernentes à análise dos resultados atingidos com os instrumentos de ajustes vigentes em 2010, sobretudo no que se refere ao cumprimento de metas e à avaliação dos indicadores pactuados nos contratos de gestão das Organizações Sociais atuantes na área de saúde.

6.3 - Parcerias Público-Privadas

Contrato de Concessão Patrocinada para Exploração da Ponte de Acesso e Sistema Viário do Destino de Turismo e Lazer Praia do Paiva.

Este empreendimento representou o primeiro contrato de Parceria Público-Privada, celebrado em 28/12/2006, entre o Estado de Pernambuco (concedente) e a Via Parque S/A (concessionária). Trata-se de um contrato de concessão patrocinada em que o



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

concessionário é remunerado por meio da cobrança de tarifas aos usuários da rodovia e por meio da contraprestação pecuniária devida pelo Poder Público (Contraprestação Pecuniária Adicional à Tarifa - CAT). O contrato previu que nas variações de tráfego de 10%, para mais ou para menos do volume projetado, a receita a maior ou a absorção do prejuízo caberá à concessionária, e que nas variações maiores que 10%, as receitas excedentes para a concessionária devem ter os seguintes destinos: depósito em um Fundo Ambiental, redução da Contraprestação Pecuniária Adicional à Tarifa - CAT e até ser revertido para a concedente.

Com a disponibilização da via pela concessionária, em junho de 2010, a Secretaria de Planejamento e Gestão procedeu ao início dos pagamentos relativos à Contraprestação Pecuniária Adicional à Tarifa, que totalizou em 2010 o valor de R\$ 13.579.254,81. O Relatório ressaltou que o tráfego de veículos, no período de junho a dezembro de 2010, superou a estimativa de fluxo para o respectivo período, permitindo uma redução no valor da contraprestação pecuniária Adicional à Tarifa. O excedente dessas receitas foi regularmente compartilhado entre a Concessionária Rota dos Coqueiros e destinada ao Fundo Socioambiental, conforme estabelecido pela metodologia de cálculo definida no Contrato.

Contrato de Concessão Administrativa para Exploração do Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga - CIR.

O contrato tem por objeto exploração do centro de ressocialização, precedida da execução das obras de sua construção. Os auditores apontaram que a conta-garantia deveria ter um saldo de depósitos em dinheiro equivalente a três meses da Contraprestação Básica da Concedente para Ressocialização - CBCR, no ano anterior ao início da operacionalização do CIR, o que não teria sido feito.

O Governo do Estado informou que os recursos depositados na conta-garantia deverão corresponder ao equivalente a três meses da CBCR até o mês de dezembro do ano anterior ao ano de início da operação, e, como disponibilização dos serviços está prevista para o início de 2012, a conta-garantia terá os recursos previstos no ano anterior à operação do CIR, em cumprimento às disposições contratuais.

Contrato de Concessão Administrativa para Exploração da Arena Multiuso da Copa 2014.

Essa PPP tem por objeto a construção e exploração da Arena Multiuso da COPA 2014, e a obrigação acessória da implantação das obras de construção de um Projeto Imobiliário, correspondente a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

execução de complexo de imóveis habitacionais e comerciais no entorno da Arena, compondo o Projeto Cidade da Copa 2014.

Foi criado por meio da Lei Estadual nº. 14.121, de 23 de agosto de 2010, o Fundo Arena Multiuso da Copa 2014, um fundo especial destinado a abrigar a conta-garantia vinculada ao contrato da PPP, constituído por recursos provenientes do Tesouro do Estado, da Lei Complementar Federal nº. 87/1996 (lei Kandir), e parte do Fundo de Participação dos Estados - FPE. A equipe técnica alegou que os recursos provenientes da lei Kandir, por serem recursos de impostos, não poderiam estar vinculados a órgão, fundo ou despesa, e que destinar parte desses valores para constituir a referida conta-garantia contraria, em princípio, o art. 167 da Constituição Federal.

7 - SAÚDE

7.1 - Gestão da Saúde

O Relatório destacou que em 2010 foram executadas despesas com a função Saúde no valor de R\$ 3,26 bilhões, o que representou a segunda maior despesa orçamentária do Estado, correspondendo a 17,15% da despesa total no exercício. Deste valor, cerca de R\$ 3,03 bilhões foram despesas correntes, e cerca de R\$ 233 milhões foram despesas de capital.

Do total de recursos destinados à função Saúde, 82% foi direcionado para duas unidades orçamentárias: Fundo Estadual de Saúde (57%) e Secretaria Estadual de Saúde (25%). Dos gastos efetuados diretamente pela Secretaria Estadual de Saúde, cerca de R\$ 811 milhões, quase a totalidade (99,98%), foi relacionada a despesas com pessoal e encargos. Das despesas efetuadas por meio do Fundo Estadual de Saúde, que somaram em torno de R\$ 1,85 bilhão, mais de 88% dos gastos se concentraram em quatro ações: 1) Garantia da oferta de procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar: R\$ 1,22 bilhão; 2) Gestão administrativa das ações: R\$ 194 milhões; 3) Implementação da aquisição de medicamentos e insumos farmacêuticos especiais e excepcionais: R\$ 107 milhões; e 4) Construção e equipagem dos Hospitais Metropolitanos Miguel Arraes, Dom Hélder e Pelópidas Silveira: R\$ 107 milhões.

Os auditores destacaram que cerca de R\$ 300 milhões de reais foram destinados à assistência médica e social de servidores e dependentes beneficiados pelo SASSEPE e da SDS, ou seja, gastos considerados de natureza não universais (clientela fechada).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

7.2 - Observância do Limite Constitucional

A Emenda Constitucional n°. 29/2000 determinou aos Estados a aplicação de, pelo menos, **12%** das suas receitas de impostos (incluindo transferências de impostos recebidas da União e excluindo as transferências para Municípios) em ações e serviços públicos de saúde.

No demonstrativo editado pelo Governo do Estado, registrou-se que o percentual aplicado pelo Estado, no ano de 2010, chegou à casa dos **17.50%** das receitas em questão. No entanto, no entendimento dos auditores deste Tribunal, foram incluídas despesas com ações e serviços de saúde que não deveriam ser consideradas para fins do cálculo do percentual mínimo a ser aplicado em saúde por parte do Estado.

Conforme os auditores, deveriam ser excluídos da base de cálculo os valores relativos a despesas que não atendam ao princípio da universalização das ações de saúde, a exemplo das despesas com Assistência Médico-Hospitalar aos Policiais e Bombeiros Militares; Ampliação, Reforma e Reequipagem das Unidades de Saúde, executadas pelo SASSEPE - Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Estado; Prestação de serviços de Atendimento à Saúde dos Beneficiários do SASSEPE; Concessão de Auxílio Alimentação a Servidores do SASSEPE; Operacionalização do Acesso à Rede Corporativa de Governo PE-MULTIDIGITAL no SASSEPE; Operacionalização do Núcleo de Informática do SASSEPE, bem como a Atividade 0789 (Devolução de Saldo de Convênio).

O Relatório apontou, também, a necessidade de exclusão dos recursos aplicados pela Universidade de Pernambuco e executados pelas unidades gestoras: Hospital Universitário Oswaldo Cruz - HUOC, Pronto Socorro Cardiológico de Pernambuco - PROCAPE e Centro Integrado de Saúde Amaury de Medeiros - CISAM. Essas unidades foram financiadas, na sua totalidade, com recursos da fonte 0244 - Recursos do SUS - exclusive Convênios e não da fonte 0101, no valor de R\$ 129.647.610,34

A equipe técnica, após realizar os ajustes, conclui que o montante aplicado em ações e serviços públicos de saúde atingiu **14,89%** da receita de impostos prevista na EC n°. 29/2000.

O Governo do Estado, em seus esclarecimentos, alegou que o Relatório, ao afirmar que os gastos em saúde da UPE, realizados por meio das Unidades Gestoras HUOC, PROCAPE e CISAM, foram financiados pela fonte 0244, perfazendo um total de R\$ 129.647.610,34, valor este que deveria ser excluído do cálculo do percentual, incorreu em erro, posto que o montante mencionado foi gasto pela UPE na fonte 0101.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Especificamente com relação ao HUOC, PROCAPE e CISAM, o Governo reconheceu que estas Unidades Gestoras tiveram seus gastos financiados em grande parte pela fonte 0244. No entanto, alegou que os referidos valores não foram incluídos no cálculo do percentual de saúde, e que a exclusão solicitada pelo TCE não se mostra pertinente.

No que se refere às despesas com os programas, operações especiais e atividades considerados de natureza não universal, voltados à clientela fechada, e que foram incluídos no cálculo do percentual mínimo de gastos com ações e serviços de saúde, o Governo reconheceu a impropriedade e que tais despesas serão excluídas do cálculo a partir do exercício de 2011.

8 - EDUCAÇÃO

8.1 - Planejamento na Área de Educação

O Relatório apresentou, inicialmente, considerações sobre os regramentos constitucionais e legais relacionados à Educação, em seus diversos níveis de ensino, e fez uma síntese de importantes indicadores educacionais, destacando o Programa Internacional de Avaliação de Alunos - PISA, e as taxas de distorção idade-série da rede estadual de ensino.

Acrescentou que o Brasil, embora tenha elevado seu nível de investimentos em educação (o percentual do investimento público total em educação em relação ao PIB passou de 4,5% em 2005 para 5,7% em 2009), ainda não apresenta bons resultados quando comparado com outros países.

O Relatório apontou que o desempenho do País no Programa Internacional de Avaliação de Alunos - PISA, exame realizado a cada três anos pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico-OCDE, cujo objetivo principal é fornecer aos países participantes indicadores que possam ser comparados internacionalmente, ainda é insatisfatório (em 2009, o Brasil ocupou a 57ª posição no Ranking entre 65 países participantes).

No entanto, conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP/MEC, embora o Brasil não apresente uma boa posição no ranking mundial, tem evoluído ao longo dos anos. Em relação aos Estados da Federação, dados do ano de 2009 demonstraram que Pernambuco ocupou a 16ª posição no ranking nacional, com a média geral de 381 pontos, ficando atrás dos estados nordestinos da Paraíba (385 pontos) e da Bahia (382 pontos).

Quanto a este ponto do relatório, o Governo do Estado argumentou que, embora Pernambuco esteja na 16ª posição entre os Estados brasileiros, esse resultado é importante, na medida em



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

que, considerando o ranking dos estados da região Nordeste, em separado, Pernambuco ocupou a 3ª posição, no universo de nove estados.

Conforme o Relatório, as taxas de distorção idade-série da rede estadual de ensino, tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio, mostraram-se bastante elevadas, especialmente quando comparadas com a rede privada, conforme demonstrou o Censo Escolar de 2009 realizado pelo INEP.

Neste ponto, o Governo argumentou que a partir de 2007 a correção do fluxo escolar constituiu-se como política pública, sendo implantado o programa Travessia, atendendo inicialmente apenas aos alunos do Ensino Médio e a partir de 2009, também aos alunos do Ensino Fundamental (anos Finais). Acrescentou que o projeto Se Liga e Acelera, iniciado em 2003 e 2004, destinado à correção do fluxo escolar dos estudantes dos anos iniciais, foi continuado durante a gestão do Governador Eduardo Campos, tendo em vista a importância da ação no conjunto da rede estadual e municipal.

Esclareceu, também, que os dados apresentados pelo MEC mostraram, no período compreendido entre 2006 e 2009, uma redução das taxas de distorção em todos os níveis (fundamental e médio) da rede pública, em que pese haver, ainda, uma diferença em relação à rede privada, como afirmado no Relatório. Acrescentou que, não obstante os avanços na redução da distorção idade-série na rede pública, diversas ações são importantes no enfrentamento desta questão no Estado, tais como: acesso das crianças à educação infantil favorecendo o prosseguimento dos estudos na idade adequada, fortalecimento da política de alfabetização do Estado e dos municípios, garantia de permanência na escola dos alunos do Ensino Fundamental (diminuindo a repetência e evasão), acesso e permanência no Ensino Médio.

Argumentou, por fim, que o Governo do Estado vem atuando na implementação de uma política de alfabetização em parceria com os municípios (Programa Alfabetizar com Sucesso), favorecendo a alfabetização na idade certa; nas ações de ampliação do tempo pedagógico, com o Mais Educação, as escolas de tempo integral e semi-integral. Acrescentou que, do ponto de vista do fortalecimento da rede municipal, além do recurso do FUNDEB para matrículas na Educação Infantil, o Governo do Estado propôs mudanças no ICMS que fortalecem o papel da Educação na distribuição dos recursos.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

8.2 - Observância dos Limites Constitucionais

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. O Balanço Geral do Estado, exercício de 2010, no Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, registrou a aplicação de **26,79%** das receitas de impostos (incluindo as transferências de impostos recebidas da União e excluindo os transferidos para Municípios), evidenciando o cumprimento da vinculação mínima estatuída no artigo 212 da Constituição da República.

O Relatório confirma o cumprimento do limite constitucional, discordando, contudo, dos cálculos elaborados assinalados no Balanço Geral. Para os auditores deste Tribunal, o percentual de aplicação das despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino atingiu, em 2010, o percentual de **26,10%**.

Os pontos de divergência dizem respeito à contabilização, como despesa, dos “restos a pagar não processados” e a inclusão de despesas que, de acordo com a legislação vigente, não constituem “manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Conforme a equipe técnica, o Tribunal de Contas de Pernambuco vem adotando o entendimento de que não deve ser computada a presunção de aplicação e sim os valores efetivamente aplicados. Desta forma, os restos a pagar não processados inscritos no exercício não deveriam ser incluídos. Deveriam ser, também, excluídos os restos a pagar processados do ano anterior que foram cancelados no ano em análise.

Ainda no entender da equipe técnica, deveriam ser excluídas dos cálculos elaborados pelo Governo despesas que, à luz das regras previstas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, artigo 71), não constituem “manutenção e desenvolvimento do ensino”. Tais despesas foram:

Na Secretaria de Educação:

- Atividade 3260 - *Fornecimento de Merenda Escolar;*
- Atividade 3322 - *Fortalecimento da Gestão Escolar,* que incluiu em suas despesas algumas que estão relacionadas ao fornecimento de merenda escolar, quais sejam: Gêneros de Alimentação Escolar; Material de Copa e Cozinha; e Serviços de Copa e Cozinha;
- Atividades 2291 - *Fomento ao Ensino de Excelência e a Pesquisa em Música no Estado;* 2293 - *Interiorização das Atividades do Conservatório Pernambucano de Música;* 2294 - *Manutenção do Conservatório Pernambucano de Música;* 2295 - *Ampliação e Melhoria das Instalações Físicas e Equipagem do*



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Conservatório Pernambucano de Música; 2300 - Realização de Programação Cultural para o Fortalecimento da Música no Estado; 2537 - Manutenção das atividades do Conselho Estadual de Cultura. Todas, ressalte-se, corretamente classificadas na função 13 - Cultura

- *Atividade 2149 - Dinamização do Arquivo Público Estadual Jordão Emerenciano*
- *Atividade 2198 - Implementação de Serviços de Atendimento Diretamente ao Cidadão, via internet E-Serviços na Secretaria de Educação.*

Na Universidade de Pernambuco (UPE):

- *Atividade 1124 - Desenvolvimento e Capacitação de Pessoal, que correspondeu a destaque concedido pelo Ministério Público do Estado à UPE para desenvolvimento de curso de pós-graduação (MBA) para membros e servidores do MPPE.*

O Governo do Estado, quanto aos gastos consignados na atividade 3260 - *Fornecimento de Merenda Escola*, o esclareceu que, da análise dos itens que compõem esta atividade, identifica-se que os mesmos não se constituem apenas de gêneros de alimentação (merenda), não cabendo, portanto, a exclusão da totalidade dos gastos na atividade em questão (defende a inclusão de despesas com material de copa e cozinha e com serviços de copa). Para tanto, traz à baila interpretação dada pelo FNDE a dispositivos concernentes à LDB. Entrementes, reconheceu que o disposto no art. 71 da LDB exclui os gastos com gêneros alimentícios, asserindo que serão feitos os ajustes no exercício de 2011.

Com relação à atividade 2198 - *implementação de Serviços de Atendimento Diretamente ao Cidadão, via internet e-Serviços na Secretaria de Educação*, o Governo fez os seguintes esclarecimentos:

1. De fato, a nomenclatura utilizada possui um caráter genérico, principalmente no que concerne ao termo "Diretamente ao Cidadão", o que poderia em uma primeira análise concluir que o beneficiário desta atividade seria toda a população. Contudo, este não é o caso, pois o cidadão referido na descrição desta atividade restringe-se aos componentes da comunidade escolar, a saber: os alunos, os profissionais de educação e os responsáveis pelos alunos. Tendo em vista dirimir as dúvidas terminológicas e clarificar a real missão desta atividade haverá, no ano de 2012, modificação da nomenclatura.

2. A LDB em seu Art. 70 enumera as ações consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino. Com a finalidade de esclarecimento dos ditames legais o FNDE exemplifica em que



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

se podem aplicar os recursos sob a luz dos incisos do Art. 70 da LDB, e com base na LDB e nos exemplos do FNDE, pode-se inferir que as ações desenvolvidas na atividade 2198 relacionam-se diretamente aos incisos III, IV e V do artigo citado.

Conforme o Governo, as ações desenvolvidas na atividade 2198 foram: 1) manutenção de equipamentos de informática das escolas; 2) censo escolar; e 3) gestão de capacitação dos profissionais da educação.

Feitas as considerações, argumentou que a atividade 2198 deve ser considerada como de manutenção e desenvolvimento do ensino, pois tem como foco o ambiente escolar e está de acordo com o disposto nas determinações legais.

Aplicação do FUNDEB.

Segundo o Relatório, nos termos do fixado na Emenda Constitucional n°. 53, o Estado deveria aplicar, no ano de 2010, no mínimo o valor de R\$ 1.336.969.666,47 em manutenção e desenvolvimento do ensino básico e valorização do magistério. O valor efetivo aplicado foi de R\$ 1.384.575.353,64, cumprindo, assim, os referidos limites.

Remuneração dos Profissionais do Magistério.

O Relatório apontou que os valores classificados como despesas com pessoal e encargos sociais financiados com recursos do FUNDEB totalizaram R\$ 991.251.398,47, representando 74,14% do valor recebido pelo Fundo, atendendo a exigência legal disposta no ADCT, artigo 60, inciso XII, com redação dada pela EC n° 53, de 19/12/06 e na Lei Federal n° 11.494, de 20/06/07, artigo 22.

8.3 - Quadro de Pessoal da Secretaria de Educação

O Relatório apontou que a Secretaria de Educação possuía 10.622 cargos vagos em 31/12/10, dos quais 7.461 eram cargos de professor, e que, na mesma data, havia 17.548 contratos por tempo determinado para o exercício da função de professor.

Os auditores acrescentaram que, comparados os dados de 2010 com 2009, observou-se um acréscimo no quantitativo de servidores efetivos, que passou de 34.581 em 31/12/09 para 36.712 em 31/12/10. Já os contratados temporariamente diminuíram, passando de 21.081 em 31/12/09 para 18.025 em 31/12/10. No entanto, argumentaram que, embora tenha havido redução no quantitativo de contratados por tempo determinado, estes ainda representam um percentual elevado, cerca de 49% em 31/12/10, quando comparado com os cargos efetivos ocupados.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

O Governo, em sua defesa, justificou o número em razão da necessidade de ampliação das ações destinadas, precipuamente, à correção do fluxo escolar, problema já existente há décadas no Estado, e que tais ações, consideravelmente ampliadas em 2009, permaneceram em 2010, envolvendo novamente recursos não só estaduais, mas, também, da União, repassados através de Convênios, viabilizando, assim, programas com prazo certo como o EDUQ (Melhoria da Qualidade da Educação Básica), Pró-Jovem, Travessia, Se Liga e Acelera. Argumentou, também, que, em vista do caráter transitório das atividades, com a correção contínua do fluxo escolar, a tendência é a redução das contratações, tanto que o quantitativo geral de contratados em 2010 sofreu redução de, aproximadamente, 15% (quinze por cento) com relação ao exercício anterior, e que todas as contratações estão em conformidade com o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal e da Lei Estadual nº 10.954/93 e alterações.

Acrescentou que, no início de 2010, foram nomeados cerca de 4.200 novos servidores efetivos para a Secretaria de Educação, e que o Estado vem se limitando a contratar temporariamente professores apenas para os programas acima elencados, em razão do seu caráter transitório.

9 - SISTEMA ESTADUAL DE PREVIDÊNCIA

O Relatório apontou que o modelo concebido para o Sistema Estadual de Previdência do Estado e configurado na Lei Complementar Estadual nº. 28/2000, não foi implantado na íntegra, restando, ainda, a instituição do FUNAPREV e a consolidação da FUNAPE como unidade gestora única desse sistema. Registrou-se que essa situação vem sendo comentada nos quatro últimos relatórios de contas do Governo do Estado de Pernambuco.

Quanto ao FUNAPREV, e ao alto custo de transição entre o regime financeiro de repartição simples e o regime de capitalização, os auditores destacaram, dentre as soluções possíveis, a *segregação de massas previdenciárias*, que consiste em separar os segurados vinculados ao Regime Próprio de Previdência em grupos distintos que integrarão o Plano Previdenciário (Fundo Previdenciário) e o Plano Financeiro (Fundo Financeiro), cujos parâmetros técnicos foram definidos na Portaria nº. 403/2008 do Ministério da Previdência Social.

De acordo com o Relatório, o órgão gestor previdenciário do Estado, a FUNAPE, informou que estudos técnicos vêm sendo realizados para identificação de um modelo de financiamento adequado com o fim de equalizar o déficit atuarial existente e assim atender aos parâmetros estabelecidos nas Portarias MPS nº 402/2008 e nº 403/2008, e que, nos termos do artigo 14 da



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Portaria MPS nº 204/08, o prazo para cumprimento dessa meta tinha seu término previsto para 31/12/2011.

Quanto à realização de recenseamento previdenciário dos aposentados e pensionistas de todos os Poderes vinculados ao Regime Próprio de Previdência do Estado, em cumprimento ao disposto no artigo 9º, inciso II, da Lei Federal nº. 10.887/04, tendo em vista que o último recadastramento realizado ocorreu em 2000, o Relatório apontou que, em 2008, teve início um novo recenseamento previdenciário (recadastramento) dos segurados ativos, inativos e pensionistas vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social do Estado, no entanto, os servidores ativos e inativos do Tribunal de Justiça, Assembléia Legislativa, Tribunal de Contas e Ministério Público não foram recenseados, como ocorreu no recadastramento realizado em 2000.

Os auditores ressaltaram a necessidade de se concluir o recenseamento previdenciário iniciado em 2008, incluindo os segurados inativos do Tribunal de Justiça, Assembléia Legislativa, Tribunal de Contas e Ministério Público que ainda não foram recadastrados, em observância à legislação, bem como às recomendações exaradas nos pareceres prévios das contas de governo dos exercícios de 2006 e 2007.

O Balanço Atuarial do Regime Próprio de Previdência do Estado de Pernambuco, integrante da avaliação atuarial datada de 30/12/2010, registrou um déficit da ordem de R\$ 28,18 bilhões. Segundo o relatório, o déficit é resultado da diferença negativa entre o *Valor Presente Atuarial das Contribuições de R\$ 25,70 bilhões* (incluindo o valor das contribuições sobre remunerações - R\$ 23,70 bilhões; sobre benefícios - R\$ 1,67 bilhão; e a compensação financeira - R\$ 330,63 milhões) e o *Valor Presente dos Benefícios de R\$ 53,88 bilhões* (incluindo os valores dos benefícios concedidos - R\$ 22,63 bilhões; e a dos benefícios a *Conceder* - R\$ 31,24 bilhões).

10 - PUBLICIDADE GOVERNAMENTAL

10.1 - Despesas totais do Estado com publicidade e propaganda

As despesas do Governo do Estado com publicidade no exercício de 2010 totalizaram R\$ 59.384.244,92, assim divididas: R\$ 37.442.813,07 em despesas das Unidades Gestoras que compõem a administração direta do Estado; R\$ 17.190.906,62 em despesas das Unidades Gestoras formadas por fundações, autarquias, fundos estaduais da administração indireta e paraestatais caracterizadas no orçamento como estatais dependentes de recursos do tesouro; e R\$ 4.750.525,23 em despesas das estatais não dependentes de recursos do Tesouro.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

10.2 Verificação do cumprimento dos limites relativos às despesas com publicidade

O Relatório apontou que o valor do limite para despesas com publicidade em 2010 foi de R\$ 112.523.529,18, correspondente a 1% da RCL de 2009, após atualização pela variação do IPCA, referente ao ano de 2010.

Na Administração Direta, o total a ser considerado como despesas com publicidade sujeitas à verificação do limite, feitas as exclusões e ajustes legais, foi de R\$ 27.982.335,81. Esse valor representou menos de 0,25% da RCL de 2009 atualizada monetariamente, cumprindo, portanto, a determinação legal.

Em relação à Administração Indireta, feitas as exclusões e ajustes legais, os valores a serem considerados gastos com publicidade foram de R\$ 5.430.733,79.

O Relatório apontou que a Lei Estadual nº 12.746/05 não define a receita a ser considerada no cálculo do limite de gasto com publicidade para as empresas públicas e sociedades de economia mista não-dependentes do Tesouro, nos termos da classificação da receita presente na Demonstração de Resultado do Exercício - DRE (receita bruta, receita líquida, receita operacional líquida).

Dessa feita, os auditores consideraram como "receita própria" a Receita Líquida da entidade e não a Receita Bruta. Por conseguinte, verificaram que a única entidade da Administração Indireta que ultrapassou o limite de 1% estabelecido para gastos com publicidade foi o Complexo Industrial Portuário de SUAPE (1,05%), ressalvando que, considerando a Receita Bruta, a relação entre o dispêndio com publicidade e propaganda e a referida receita seria de 0,93%, enquadrando-se no limite legal.

O Governo do Estado contestou a metodologia adotada no cálculo da receita e do respectivo percentual comprometido com despesas em publicidade. Alegou que o Complexo de SUAPE não ultrapassou o limite de 1% estabelecido para gastos com publicidade, haja vista que a Lei não menciona como base de cálculo a Receita Própria Líquida e sim a Receita Própria.

A composição das Receitas das Entidades de direito privado decorre predominantemente de suas operações, não obstante, não se pode desconsiderar as demais receitas da entidade, a saber: Receitas Financeiras, Receitas de Aluguel e entre outras. Essas receitas são próprias da entidade e como tal devem ser consideradas para fins de análise de cumprimento de quaisquer limites.

O governo argumentou que, embora a Lei exclua as Operações de Crédito do total das Receitas Próprias, tal procedimento não faz



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

sentido quando se trata de contabilidade societária, tendo em vista que esta operação não é registrada como receita, sendo por outro lado registrada apenas como um empréstimo em contrapartida de um aumento de ativo. Dessa feita, aduziu que, para fins de cálculo da Receita Própria, o Governo adotou o somatório da Receita Operacional, da Receita Financeira e da Receita Não-Operacional, e excluiu a Receita de Alienação de Bens. Neste caso, o comprometimento da receita, assim calculada, com despesa com publicidade foi de 0,75%.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Eminentes Conselheiros, ilustre representante do Ministério Público de Contas, peço vênua para tecer breves considerações sobre pontos específicos do Relatório, cotejando-os com as argumentações trazidas aos autos pela defesa do Governo.

Antes, no entanto, gostaria de destacar o excepcional momento de pujança econômica pelo qual passa o Estado de Pernambuco.

Dados disponíveis em órgãos oficiais de informações e de pesquisa que indicam o aquecimento da economia sob vários ângulos. O principal deles é o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Em 2010, dois Estados nordestinos cresceram acima da média nacional de 7,5%: Pernambuco com 9,3% e Ceará, com 7,9%, enquanto a Bahia equiparou-se ao Brasil, com 7,5%. Para dar maior sustentabilidade, o PIB industrial também acompanhou o crescimento com os índices de 10,2% em Pernambuco e de 9% no Ceará, superando os 8,1% do Brasil e a Bahia, que ficou com 7,1%.

A arrecadação do ICMS é outro forte indicativo de saúde econômica, apresentando um crescimento real de 36,49% no período compreendido entre 2006 e 2010.

Segundo dados da Junta Comercial do Estado de Pernambuco - JUCEPE, em 2010 foram registrados 22.000 novos empreendimentos, o que demonstra a forte atuação de Governo do Estado na atração e manutenção de investimentos, tendo como indutor o Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (PRODEPE), que compreende um conjunto de incentivos fiscais direcionados para alguns setores da atividade econômica, entre os quais se destacam: industrial, central de distribuição e importador atacadista. É um dos programas mais robustos do gênero, pela abrangência e escalonamento de percentuais em função da localização dos empreendimentos, e transparentes, por dar publicidade aos atos através de decretos específicos no Diário Oficial. O PRODEPE tem impactado fortemente na geração de empregos no Estado.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Na evolução da geração de empregos formais o Nordeste ficou com 19,6% dos postos criados no País, registrando um aumento no total das pessoas ocupadas formalmente de 6,8% em 2010, no comparativo com 2009, percentual pouco acima dos 6,3% do nacional. Dentre os Estados, o melhor desempenho foi o de Pernambuco, com um aumento de 8,5%. No Estado foram criados 118,6 mil empregos, cerca da metade das vagas na capital, mas o município de Ipojuca, onde fica o Complexo Industrial e Portuário de SUAPE, veio em segundo lugar, com 16,8 mil empregos novos. As duas cidades responderam por 54,4% do total.

O emprego industrial teve um aumento de 5% no Nordeste, maior que o do Brasil que foi de 3,4%, no entanto ainda menor que o dos Estados que mais abriram postos de trabalho industriais na região: Ceará, com 6,6%; a Bahia, com 6,4% e Pernambuco, com 6,1%.

Analisando os aspectos contábeis, orçamentários, financeiros, patrimoniais e fiscais do Estado de Pernambuco, no presente exercício financeiro, chega-se à conclusão de que o Estado de Pernambuco encontra-se numa situação de equilíbrio econômico, financeiro e fiscal. O PIB do Estado cresceu a uma expressiva taxa de 9,3%, e o Governo alcançou consistentes resultados em suas contas, refletidos em importantes variáveis da contabilidade pública que expressam a robustez dos resultados, tais como: "superávit financeiro" (R\$ 1,19 bilhão); "resultado primário" (superávit de 220,41 milhões); "resultado nominal" (R\$ 235,42 milhões); "RCL - receita corrente líquida" (R\$ 12,43 bilhões), com crescimento de 17,05% em relação a 2009; observância dos limites de despesas com pessoal, fixados na LRF (51,77% da RCL - limite máximo para o Estado é de 60% da RCL); observância do limite para a dívida consolidada, que ficou em 38,06% da RCL (limite máximo é de 200% da RCL), com expressiva redução nos últimos anos (em 2007 a dívida consolidada correspondia a 56,06% da RCL); observância do limite para contratação de operações de crédito (5,34% da RCL - limite máximo é de 16% da RCL), observância dos limites constitucionais e legais em relação à Educação (26,27 %) e à Saúde (17,48%).

Registro, também, algumas tendências auspiciosas que, para além de se confirmarem, tonificam-se no exercício financeiro de 2010: a) a receita do Estado vem crescendo vertiginosamente (13,63% no período de 2009 a 2010); b) os gastos com saúde, educação e segurança somaram 39,44% da despesa total, confirmando-se a curva ascendente nos últimos exercícios, o que merece registro, principalmente, por se tratarem de políticas públicas sensíveis e fundamentais para a realização do desejado entrelaçamento e compatibilização do modelo gerencial da administração com a ampliação do binômio democracia-republicanismo; c) constata-se, por outro lado, uma sensível involução, nos últimos exercícios, da participação das funções



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Encargos Especiais (pagamento da dívida, transferências legais, etc) e Previdência no total das despesas do Estado, dado reafirmado em 2010, haja vista a redução percentual de 4,61% em relação ao exercício imediatamente anterior; d) A participação dos investimentos vem aumentando no total das despesas orçamentárias do Estado, ao longo dos últimos anos, saltando de 4,17% em 2007 para 9,56% em 2010, um investimento total da ordem de R\$ 1,82 bilhão priorizado nas funções de transporte (28,26%), educação (14,65%), saúde (12,75%), habitação (8,12%) e segurança pública (7,05%); e) Observou-se o recuo da dívida consolidada do estado em relação a 2009, na mota de 4,36%.

Limites constitucionais e legais para aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde.

Quanto à aplicação dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, o Balanço Geral do Estado, no respectivo demonstrativo, registrou a aplicação de **26,79%** das receitas de impostos (incluindo as transferências de impostos recebidas da União e excluindo os transferidos para Municípios). Os auditores alegaram que o demonstrativo apresentado no Balanço Geral do Estado incluiu, indevidamente, despesas que, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, Lei Federal 9.394/96, não são relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, que somaram R\$ 64.372.877,20. Outros ajustes processados pela equipe técnica estão relacionados à exclusão de RPNP inscritos em 2010 (R\$ 7.741.554,64) e do cancelamento de RPP inscritos em 2009 (R\$ 68.313,07).

A exclusão dos RPNP inscritos no exercício, contrariando a orientação da Secretaria de Tesouro Nacional - STN (Manual de Demonstrativos Fiscais, aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, válido para o exercício de 2010, Portaria STN nº 462, de 2009) vem sendo o entendimento adotado por esta Corte de Contas, tendo em vista a impossibilidade formal do Governo do Estado em demonstrar a existência de "disponibilidade financeira", na fonte de recursos específica, como exige a STN, problema que perdura há vários exercícios financeiros e que remonta à implantação do SIAFEM em 1996. Por conseguinte, vem-se adotando o critério de excluir os valores de RPNP, inscritos no exercício e, ao mesmo tempo, incluir o montante efetivamente pago no exercício, referente aos RPNP inscritos no exercício anterior.

Quanto às despesas consideradas pela auditoria como não relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, faço apenas um reparo. Entendo que os gastos com a atividade 2198 (Implementação de Serviços de Atendimento Diretamente ao Cidadão, via internet e-Serviços na Secretaria de Educação) no valor de R\$ 9.387.969,64 devem ser considerados no cálculo do limite, tendo



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

em vista, conforme esclarecimentos do Governo do Estado, que a nomenclatura utilizada na atividade não reflete adequadamente as ações realizadas e o seu público-alvo (alunos e profissionais da educação). Fui convencido de que as ações desenvolvidas na atividade 2198, em que pese a nomenclatura inadequada, relacionam-se diretamente aos incisos III, IV e V do artigo 70, da Lei de Diretrizes e bases da Educação. Saliento que o Governo reconhece a impropriedade e assevera que adotará as providências necessárias à modificação da nomenclatura para o exercício financeiro de 2012.

Procedendo aos devidos ajustes, considerando os valores incontroversos, chega-se à conclusão de que o Governo Estadual **cumpriu o artigo 212 da CF**, na medida em que aplicou **26,27%** das suas receitas de impostos (mais transferências) na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme discriminado na tabela a seguir.

Total das aplicações (Demonstrativo)	2.803.939.313,78
(+) cancelamento de Restos a Pagar oriundos de 2009 (demonstrativo)	72.295,44
(-) RPNP inscritos em 2010	7.741.554,64
(+) RPNP inscritos em 2009 e pagos em 2010	4.778,77
(-) Cancelamento de RPP inscritos em 2009	68.313,07
(-) Ações não relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino	54.984.907,56
Total aplicado (entendimento do TCE)	2.748.963.167,36
Base de cálculo	10.464.882.577,97
Total aplicado (entendimento do TCE)	2.748.963.167,36
% de aplicações (TCE)	26,27%

Quanto à aplicação de recursos em ações serviços públicos de saúde, verificou-se, por meio do Demonstrativo da Vinculação dos Recursos Destinados à Saúde, constante do Balanço Geral do Estado, que o Governo registrou a aplicação de R\$ 1.831.208.061,10, ou seja, 17,50% dos recursos oriundos de impostos, em ações e serviços de saúde. A equipe técnica desta Corte procedeu a ajustes que resultaram na exclusão do total de despesas do valor de R\$ 1.557.045,70, relativo a Restos a Pagar Processados inscritos em 2009 e cancelados em 2010, e do valor de R\$ 272.612.881,49 gastos em ações não relacionadas a serviços públicos de saúde, concluindo que o Estado de Pernambuco, após os ajustes realizados, aplicou 14,89% dos recursos oriundos de impostos em ações e serviços públicos de saúde de caráter universal.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

A grande celeuma no tocante ao cálculo de aplicação de recursos em saúde gira em torno dos gastos com ações que não possuem o caráter da universalidade. Ressalto que o Tribunal de Contas, por ocasião das sessões em que emitiram Pareceres Prévios sobre as Prestações de Contas do governo de 2006/2008, entendeu que esse aspecto seria devidamente regulamentado quando da edição da Lei Complementar prevista na EC 29.

Vale ressaltar, por oportuno, que o tema foi recentemente disciplinado pela regulamentação da Emenda Constitucional 29/2000, por meio da Lei Complementar nº. 141, de 13 de janeiro de 2012, que deu a necessária concreção semântica ao § 3º, do art. 198, da Constituição da República, dispondo sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde, restando definido, para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos em saúde o que pode ser considerado como despesas com ações e serviços públicos de saúde, excluídas todas aquelas de caráter não-universal, conforme sempre defendeu o corpo técnico desta Corte.

Não obstante, a regulamentação do que pode ser considerado como despesa com ações e serviços públicos de saúde deve incidir sobre o exercício financeiro de 2012, ou seja, considerando que os efeitos da regulamentação não podem retrotrair ao período anterior à sua vigência, parece-nos mais adequado aplicar ao caso concreto a mesma interpretação que vinha sendo dada pelo Pleno deste Tribunal em exercícios anteriores, postura exegética consonante com o inciso XIII, § 2º, do art. 2º da Lei Estadual nº. 11.781/00

Procedendo ao ajuste da exclusão do total de despesas do valor de R\$ 1.557.045,70, relativo a Restos a Pagar Processados inscritos em 2009 e cancelados em 2010 chega-se à conclusão de que o Governo Estadual aplicou **17,48 %** das suas receitas de impostos em ações e serviços públicos de saúde.

Controle das disponibilidades financeiras por fonte de recursos. Quanto à não evidenciação de disponibilidades líquidas negativas (controle por fontes), que traz importantes consequências à análise do cumprimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, constato, conforme apontado pela auditoria, a existência de um saldo negativo de R\$ 1.152.038.081,27 ao final do exercício de 2010, obtido da soma dos saldos financeiros das fontes 0101 e 0241. No entanto, o fato, conforme argumentaram os auditores, pode ser consequência de duas hipóteses: utilização do recurso com finalidade diversa da estatuída na lei ou utilização do recurso com finalidade adequada, mas classificação de fonte de recursos equivocada, quando do empenho da despesa.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Da análise do Relatório, cotejando com os argumentos apresentados pelo Governo do Estado, bem como com a situação de consistente equilíbrio orçamentário e financeiro, além do contexto histórico do controle das disponibilidades financeiras por fonte a partir dos sistemas informatizados da Fazenda Estadual, não vislumbro outra hipótese que não a utilização do recurso com finalidade adequada, mas classificação de fonte de recursos equivocada, quando do empenho da despesa e controle por parte dos sistemas informatizados disponíveis, que reproduzem erros que se repetem há anos.

O cerne da questão ora tratada, o controle das disponibilidades financeiras por fonte de recursos, é um problema histórico da contabilidade das contas do Estado de Pernambuco, que remonta a vários exercícios financeiros. Recordo-me do julgamento das Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício financeiro de 2006, em que atuei com Procurador Geral do Ministério Público de Contas. Na ocasião, esta Corte de Contas deparou-se com o problema existente no sistema de controle orçamentário e financeiro do Estado que tinha origem desde o ano de 1996, com a implantação do SIAFEM, que consolidou em uma só base de dados a movimentação orçamentária, financeira e patrimonial dos diversos órgãos do Estado. À época, a incorporação dos saldos iniciais, na sua maioria, foi efetuada em uma só fonte, tendo em vista as dificuldades de identificação da fonte correta, uma vez que os registros no sistema anterior não eram controlados por fonte. Tais inconsistências persistiram ainda no exercício de 2010 tendo em vista, conforme alegado pelo Governo do Estado em seus esclarecimentos, que conta 193290200 do e-fisco (sistema que substituiu o SIAFEM), conta de controle que registra a disponibilidade por fonte de recursos, apresenta uma inconsistência histórica ensejadora de a inversão de saldo, principalmente no que se refere à fonte 0101, trazendo dificuldades na avaliação da gestão fiscal do Estado.

Análise do cumprimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Na ocasião do julgamento das contas do exercício financeiro de 2006, em que se fez necessária a análise do cumprimento do art. 42 da LRF, a ausência de controle das disponibilidades financeiras por fontes no sistema informatizado de controle financeiro e orçamentário levou esta Corte a relevar a irregularidade, pela dificuldade prática em elencar quais despesas orçamentárias efetivamente foram realizadas, nos últimos oito meses da gestão, em desacordo com o art. 42 da LRF, bem como ante o fato de ter havido efetivo atendimento do Governo do Estado aos demais limites fiscais da LRF, somado ao decréscimo significativo no déficit financeiro do Estado do ano de 2005 para 2006, que demonstrou um esforço fiscal bastante expressivo.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Na análise do cumprimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal por parte do Governo do Estado nas contas prestadas relativas ao exercício financeiro de 2010, diante do contexto apresentado, acato as alegações apresentadas pelo Governo que, diante da não evidenciação das disponibilidades financeiras por fonte e da impossibilidade formal de aferir o real cumprimento da referida norma fiscal, argumentou que o valor do *Disponível* do Poder Executivo constante do Ativo foi de R\$ 2,4 bilhões, sem incluir as obrigações financeiras, e R\$ 1,12 bilhões líquido, havendo, portanto, ao término do exercício, recursos em caixa suficientes para cobrir as inscrições de Restos a Pagar Não Processados. Verifico, de fato, que os resultados demonstrados estão consistentes com o disponível do Poder Executivo registrado no Ativo Circulante e dão cobertura aos Restos a pagar Não Processados. Além disso, a própria execução dos Restos a Pagar tem demonstrado a existência de recursos suficientes para fazer frente às obrigações de curto prazo.

Não obstante, reitero a premência de se buscar uma solução definitiva para a questão, que já foi objeto de várias recomendações por parte desta Corte no julgamento das Contas de Governo, desde o exercício financeiro de 2006.

Acompanhamento e fiscalização dos contratos de gestão e termos de parceria.

Outro ponto a merecer destaque diz respeito ao acompanhamento e fiscalização dos contratos de gestão e termos de parceria por parte da Agência Reguladora de Pernambuco - ARPE. Conforme relatado pela auditoria, o acompanhamento dos contratos de gestão e termos de parceria apresentou-se precário em 2010, notadamente em relação ao acompanhamento das metas e dos indicadores de desempenho.

Observou-se, também, que a análise das prestações de contas das entidades do Terceiro Setor por parte da ARPE não é realizada de forma regular. A auditoria apontou que a ARPE, no tocante às Prestações de Contas, informou ter realizado no exercício de 2010 apenas as análises das prestações de contas da Associação Instituto de Tecnologia de Pernambuco, relativas aos exercícios de 2007 e 2008. No que concerne aos recursos repassados às Organizações Sociais no exercício de 2010, a Agência informou que o recebimento das prestações de Contas se estende até 31/05/2011 e a emissão de parecer acerca das referidas contas teria como prazo o mês de dezembro de 2011.

Houve a elaboração de um relatório, por parte da ARPE, acerca das atividades de regulação das OS e OSCIP no exercício de 2010, contudo os nossos técnicos asseveraram que o relatório não analisou os resultados atingidos com os instrumentos de ajustes vigentes em 2010, principalmente no que se refere ao cumprimento de metas e



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

avaliação dos indicadores pactuados nos contratos de gestão das Organizações Sociais.

O Governo do Estado reconheceu o alegado pela equipe técnica e informou que a ARPE passou por uma reestruturação para melhor adequá-la ao desempenho da função de fiscalização das parcerias do Estado com as entidades do terceiro Setor. No entanto, em que pese o esforço de reestruturá-la, registro que os técnicos desta Corte deixaram patente em suas análises a precariedade da ARPE no desempenho das funções de monitoramento e acompanhamento dos Contratos de Gestão e Termos de Parceria.

Ressalto, inclusive, conforme registrado no Relatório, que atualmente a Agência conta com apenas 10 servidores contratados temporariamente e 36 ocupantes de cargos comissionados. Existem 94 cargos criados, mas ainda não preenchidos, aguardando a realização de concurso público.

No tocante à reestruturação da ARPE, saliento a edição da Resolução ARPE nº. 05/2010, cujo teor estabeleceu condições e procedimentos para monitoramento e fiscalização das Organizações Sociais e OSCIPs. A Resolução, no art. 25, previu que os Relatórios de Análise da Prestação de Contas Anual e Final, elaborados pela ARPE, serão emitidos com cópia ao Parceiro Público, Tribunal de Contas do Estado e à Secretaria Especial da Controladoria Geral do Estado.

Tal dispositivo me faz lembrar a discussão que se trava atualmente no STF na ADI nº. 1923, em que se discute a constitucionalidade de vários dispositivos da Lei Federal nº 9.637/1998, que trata das Organizações Sociais, e ainda está pendente de julgamento com pedido de vistas do Ministro Marco Aurélio. Dos dispositivos impugnados, destaco os artigos 9º e 10, que pretendeu relegar a um papel fiscalizador subsidiário o Tribunal de Contas e o Ministério Público. O Procurador Geral da República, Antonio Fernando Barros e Silva de Souza, em parecer pela procedência parcial da ADI, datado de 26 de junho de 2009, ao abordar a questão da fiscalização das atividades das Organizações Sociais, reconheceu que os dispositivos da lei que tratam da matéria pretenderam "organizar, mesmo que disfarçadamente, um arcabouço todo singular para a fiscalização, pelos órgãos a tanto legitimados, das atividades das Organizações Sociais" e que a manifestação do *amicus curiae*, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, não reconheceu a legitimidade do controle das Organizações Sociais para boa parte dos agentes regularmente constituídos para essa função. O parecer foi contundente ao afirmar:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

É preciso deixar claro, num grau que não possa deixar mínima dúvida ao intérprete, de que **está inteiramente franqueada** a atuação não só do Ministério Público, como de todos os demais órgãos de controle externo, a exemplo do Tribunal de Contas, a qualquer ação, comportamento, movimento ou, até mesmo, omissão, que se possa verificar na atividade desses tais personagens. Atuam em espaço público de suas atribuições, o que já bastaria para a sua inflexão à regra de controle próprias do Poder Público; **mas há o mais, o plus, que vem da entrega, pelo Estado, de bens, de pessoal ou de numerário mesmo, às organizações classificadas de sociais.** A intermediação de um acordo de vontades, tendo de um lado o Poder Público, implica a atuação das posições de fiscalização.

Seguindo os ditames constitucionais, a Lei Orgânica desta Corte de Contas deixou explícita a competência para julgar as contas de administradores e responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos de Organizações Não Governamentais e dos entes qualificados na forma da lei para a prestação de serviços públicos não-exclusivos, e, conseqüentemente, para fiscalizar e julgar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado ou Município a pessoas jurídicas de direito público ou privado, mediante convênio, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congênere.

A forma em que se dará o julgamento e as fiscalizações, bem como a apresentação das contas das entidades do terceiro Setor, se diretamente ou por meio do órgão ou entidade da administração pública que firmou o contrato de gestão ou termo de parceria é matéria a ser definida por resolução desta Corte, que se constitui no ato normativo cujo pressuposto de validade radica na Lei Orgânica deste Tribunal. Cumpre à norma infralegal, editada por esta Casa, regulamentar os procedimentos de atribuições que alcancem seus jurisdicionados. Atualmente, o disciplinamento da matéria no TCE está consubstanciado na Resolução nº 20/2005, que, no meu entender, necessita ser revista para adequar-se à nova realidade das parcerias entre a Administração Pública e o Terceiro Setor.

Faço essas considerações para deixar patente que, para além dos arranjos institucionais criados pela legislação infraconstitucional atinentes à fiscalização e acompanhamento das Organizações do Terceiro Setor, têm-se as competências constitucionais dos órgãos de Controle Externo. No caso das parcerias da Administração Pública com Terceiro Setor, tais competências devem ser sempre ressaltadas para que os parceiros públicos, entidades privadas prestadoras de serviços públicos, compreendam e integrem definitivamente em sua cultura



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

organizacional, que, por gerirem recursos públicos e receberem do Estado bens públicos para administrarem, estão diretamente sujeitas aos Tribunais de Contas, na forma que estes disciplinarem como devem prestar contas as entidades do Terceiro Setor, e aos demais agentes integrantes da rede de controles.

Eminentes Conselheiros, Eminente Procurador-Geral: Antes de encerrar essa relatoria quero dizer que nestes últimos meses vivenciei uma experiência transformadora, e como resultado mais nítido da transformação, reconheço o aniquilamento dos lindes que confinavam as minhas possibilidades de compreensão do governo e da gestão estaduais como fenômenos. Donde agradeço, de forma penhorada, aos diletos técnicos desta casa que compuseram a equipe de análise das contas de 2010, nomeadamente aos servidores Maria Luciene Cartaxo Fernandes Bezerra (coordenadora), Paulo Hibernon Pessoa Gouveia de Melo, Adriana Maria Frej Lemos, Almeny Pereira da Silva, Gilson Castelo Branco de Oliveira, Jussara Nascimento Alencar, Nicomedes Lopes do Rêgo Filho e Valdevino Alves dos Santos Filho. Muito obrigado pela paciência, compreensão, compromisso, proficiência e superação, de forma que encaminho a sugestão de aposição de elogio nas respectivas fichas funcionais.

Quero externar, também, o sentimento de que este momento, que é reeditado todos os anos, representa a concretização de uma fecunda interlocução entre dois mundos paralelos, o dos controladores e dos controlados, sendo certo que do diálogo processual emana a empatia necessária ao conhecimento e ao preciso diagnóstico, de grande valia para os mútuos paralelos. Assim, embora afirmando a condição desta Corte de controlador, avaliador técnico das Contas de Governo respeitante a metas, limites e percentuais, não posso deixar de destacar outra faceta do parecer prévio.

A sua importância como valoroso instrumento de avaliação de resultados, nesse passo fazendo do Tribunal de Contas também um "alter ego" equidistante e, por assim dizer, instrumento de retroalimentação de informações para o desenvolvimento de futuras metas gerenciais.

Portanto, urge a definição e implementação de um conjunto de indicadores que possibilitem a medição, o monitoramento e a avaliação das ações governamentais. Só então, o TCE poderá transcender a mera análise de *outcomes* e passar a tecer as considerações necessárias acerca dos *outputs*.

Acredito que não basta apenas recomendar. Temos de ser mais proativos e propor parcerias com o Governo do Estado, oferecendo a expertise de nossos valorosos técnicos. Não há outra opção.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Caminho diverso nos remeteria à fábula "Os cegos e o Elefante", de John Godfrey - citado em Sáfari da Estratégia. Nesta perspectiva, seríamos todos cegos e os resultados esperados das políticas públicas o nosso elefante ("como ninguém teve a visão para enxergar o animal inteiro, cada um tocou uma ou outra parte e prosseguiu em total ignorância").

As contas de Governo, embora contenham uma parte de seu ternário rígida, necessita de oxigenação quanto ao seu objeto, que deve ser cambiante, como o é o próprio papel do Estado, o qual vem sofrendo fortes influxos de mudanças desde o marco institucional da reforma administrativa ocorrida a partir de 1995 no Brasil (cito o Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado).

Assim, os nossos números, percentuais e limites têm de dialogar e estabelecer relações e correlações, de forma que possamos transcender o cariz mais infecundo dos números, de modo que logremos produzir, no corpo do parecer jurídico, uma DIAGNOSE PROSAICA, que nos fale algo sobre resultados, comparativamente com as metas propostas, propiciando-nos subsídios para eventuais ajustes de rumo. Sob tal perspectiva, creio que o TCE possa ser um importante parceiro na construção de indicadores de desempenho.

Na busca da satisfação deste mesmo desiderato, deixo também como proposta a possibilidade de trazer para as Contas de Governo, quanto a alguns aspectos de eleição, o desenho matricial que já vem grassando no âmbito desta Casa. Creio ser de todo conveniente provocarmos a união dos talentos panorâmicos de nossos hercúleos e atuais componentes do Grupo de Trabalho, às habilidades específicas ou pontuais de outros departamentos, o que poderá trazer verticalidade e profundidade às discussões.

V - CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto,

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

CONSIDERANDO o Relatório Técnico presente às fls. 438 a 727 e os Esclarecimentos do Governo do Estado de Pernambuco, às fls. 735 a 791;

CONSIDERANDO que as Contas do Poder Executivo, atinentes ao exercício financeiro de 2010, foram prestadas pelo Governador do Estado ao Poder Legislativo Estadual no prazo e nas condições exigidas pela Constituição do Estado;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

CONSIDERANDO que o Balanço Geral do Estado, retratado nos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e nos Demonstrativos das Variações Patrimoniais, está escriturado conforme os preceitos de contabilidade pública e expressa os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e dos órgãos autônomos: Ministério Público e Tribunal de Contas;

CONSIDERANDO que os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e os Relatórios de Gestão Fiscal, instrumentos de transparência exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, foram elaborados e publicados tempestivamente pelos Poderes e Órgãos autônomos (MP e TCE);

CONSIDERANDO que foram observados os limites de endividamento e de despesas com pessoal, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal;

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

VOTO pela emissão de PARECER PRÉVIO recomendando à Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco a APROVAÇÃO das contas do Excelentíssimo Governador do Estado de Pernambuco, Senhor Eduardo Henrique Accioly Campos, referentes ao exercício financeiro de 2010.

Proponho, ainda, que este Tribunal de Contas faça ao Governo do Estado as seguintes RECOMENDAÇÕES:

1. Definir e implementar no Plano Plurianual - PPA um conjunto de indicadores que possibilitem a medição, o monitoramento e a avaliação das ações governamentais;
2. Atualizar as metas do Plano Plurianual (PPA) quando das suplementações orçamentárias por meio de créditos adicionais (especiais e suplementares);
3. Incluir no Demonstrativo dos Recursos da CIDE nota explicativa evidenciando os recursos depositados na conta garantia da PPP Praia do Paiva, bem como classificar na fonte 0118 os rendimentos oriundos desses recursos, de forma a não reduzir o saldo das aplicações de recursos da CIDE;
4. Proceder à baixa das inscrições em dívida ativa declaradas pela administração como não recebíveis ou já prescritas, bem como constituir provisão para perdas da dívida ativa;
5. Regularizar o histórico problema do controle das disponibilidades financeiras por fonte de recursos para que



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

se possa melhor controlar as despesas dos restos a pagar não processados;

6. Proceder a levantamento das necessidades de pessoal nas Secretarias de Educação, Saúde, Defesa Social, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar, objetivando fortalecer o quadro efetivo desses órgãos;
7. Dar continuidade ao processo de reestruturação da ARPE, inclusive realizando concurso público para provimento dos cargos criados, objetivando melhorar o acompanhamento e a fiscalização dos Contratos de Gestão e Termos de Parceria;
8. Determinar que os órgãos parceiros exijam que as Organizações Sociais e as OSCIPs apresentem as suas prestações de contas conforme as normas estabelecidas pela Resolução TC nº 020/2005 do TCE-PE, em respeito às competências constitucionais e legais conferidas ao Tribunais de Contas;
9. Concluir o recenseamento previdenciário iniciado em 2008, incluindo os segurados ativos, inativos e pensionistas do Tribunal de Justiça, Assembléia Legislativa, Tribunal de Contas e Ministério Público.

CONSELHEIRA TERESA DUERE (PRESIDENTE):

Parabenizando o Conselheiro Dirceu Rodolfo pelo eminente voto, coloco em discussão o voto do eminente Conselheiro Dirceu Rodolfo.

O CONSELHEIRO CARLOS PORTO ACOMPANHOU O VOTO DO RELATOR.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:

Sra. Presidente, Srs. Conselheiros, Sra. Procuradora, apenas para repetir o que V.Exa. já disse, e parabenizar o Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior. Fui testemunha do trabalho árduo que ele teve para a confecção dessa peça histórica, em matéria de aprofundamento das questões do Estado.

Ao mesmo tempo em que parabenizo o Relator, e já acompanhando integralmente o seu voto, parabenizo, também, a equipe técnica, que sabemos que é uma equipe que tem tradição neste Tribunal em elaborar uma análise não só das finanças, do aspecto fiscal, do aspecto econômico, dos resultados das políticas públicas. Então, o Tribunal está de parabéns por cumprir o seu papel nessa importante decisão que é o Parecer Prévio que



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

orientará o julgamento das Contas do Governo do Estado sobre a gestão do Poder Executivo no ano de 2010.

OS CONSELHEIROS ROMÁRIO DIAS, MARCOS LORETO E JOÃO CARNEIRO CAMPOS ACOMPANHARAM O VOTO DO RELATOR. PRESENTE A PROCURADORA GERAL, DRA. ELIANA MARIA LAPENDA DE MORAES GUERRA.
PAN/W/ACP