



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

1ª SESSÃO ESPECIAL PRESENCIAL DO PLENO REALIZADA EM 04/12/2024

PROCESSO TCE-PE Nº 22100604-7

RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2021

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

INTERESSADOS:

PAULO HENRIQUE SARAIVA CÂMARA

RELATÓRIO

Tratam os autos da PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, referente ao exercício financeiro de 2021, encaminhada que foi à Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, por meio do Ofício nº 145/2022-GG/PE, de 04 de abril de 2022, em estrita conformidade com o disposto no art. 37, inciso XIX, da Constituição do Estado de Pernambuco, com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 30/2007 (Doc. 01).

A Presidência da Assembleia Legislativa encaminhou a referida prestação de contas a este Tribunal por meio do sistema de prestação eletrônica e-TCEPE, na data de 20/04/2022, para fins de emissão de Parecer Prévio.

O processo foi autuado nesta Corte sob o número 22100604-7 e traz, dentre os documentos que compõem o processo de prestação de contas, o Balanço Geral do Estado, que consolida as contas do Poder Executivo, do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Estado de Pernambuco.

As referências às peças integrantes do presente processo serão feitas com base na numeração recebida no referido sistema, e nos casos em que não existam a respectiva numeração, será utilizado o nome e/ou a referência adotada.

Em relação ao Poder Executivo, estão demonstrados os resultados da administração direta e indireta constantes do Orçamento Fiscal, como também dos fundos especiais e aqueles relativos aos investimentos das empresas que participam exclusivamente do Orçamento de Investimento.



É já consabido por este Sodalício que os relatórios técnicos emitidos após a apreciação anual das contas do governo, para além de sua natureza especialíssima e de alta relevância contábil, tem já, de há muito, servido não apenas de subsídio à emissão de Parecer Prévio pela Corte de Contas, mas também como fonte de pesquisa por parte de vários setores da sociedade local e de outros entes da Federação, em consonância com a sua missão institucional: “*Desempenhar o papel constitucional de fiscalizar, controlar e orientar a aplicação dos recursos públicos, estimulando o exercício da cidadania*”.

Dessa forma, a proficiente análise procedida pelos técnicos desta Corte de Contas Alessandro Fonseca de Oliveira, Daniel Duarte Baracho, Gílson Castelo Branco de Oliveira, Ivna Maria Lacerda Borges de Sá, Luís Fernando de Deus Baptista Barcellos, Luís Filipe Auto Gomes, Nicomedes Lopes do Rêgo Filho, Raquel Alves de Moura, Regina Queiroz Medeiros Carneiro e Riva Vasconcelos Santa Rosa, da Gerência de Auditoria dos Poderes e da Previdência – GEPP, aos quais ofereço veementes encômios pela qualidade do trabalho desenvolvido, que foi consolidado no Relatório de Auditoria anexado aos autos (Doc. 34), abrangendo o escopo que a seguir sintetizo:

Desse trabalho, a equipe revelou que, no exercício de 2021, o **PIB nacional** cresceu 4,6% em 2021, em relação anterior, revelando uma relativa recuperação da atividade econômica, dado que em 2020 houve uma expressiva queda de 3,9%. A taxa de crescimento do **PIB pernambucano** em 2021, por sua vez, foi de 4,2%, vencendo a contração de 1,4% verificada em 2020, ficando um pouco abaixo do crescimento do PIB nacional, resultado esse decorrente do crescimento de 3,7% na indústria, do crescimento de 4,3% nos serviços e do crescimento de 5,0% no setor agropecuário.

Segundo estimativas da Agência CONDEPE/FIDEM, em valores correntes, o **produto interno bruto pernambucano em 2021** totalizou R\$ 233,4 bilhões. Convém ressaltar que, desde o exercício de 2011, a economia pernambucana vem crescendo a taxas superiores à nacional, com exceção de 2021, além dos anos de 2015, 2016 e 2020, em que se observou uma contração nas economias pernambucana e nacional, conforme detalhes apresentados:

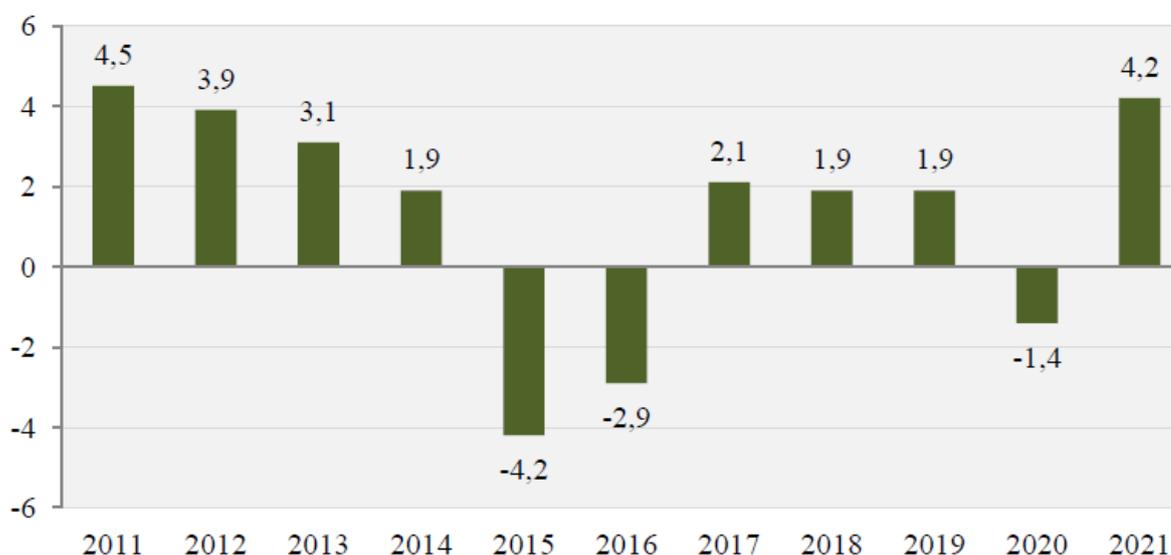


PIB nacional: Variação anual (2011-2021)



Fonte: IBGE.

Evolução do PIB de Pernambuco (%)



Fonte: IBGE e Agência CONDEPE/FIDEM.

Observa-se que a **balança comercial do Estado** é historicamente deficitária, com importações superando as exportações desde o ano de 2011 até o exercício em exame. Todavia, entre os anos de 2019 a 2021 houve uma tendência de aumento das exportações e, no período de 2018 a 2020 aconteceu uma redução das importações, diminuindo assim, o *deficit* da balança comercial, tendência interrompida com o significativo aumento das importações em 2021, tornando-se mais distante a ocorrência de *superavit*. No exercício sob exame, o *deficit* atingiu o



montante de US\$ 4,5 bilhões, maior do que foi em 2020, quando atingiu US\$ 1,8 bilhão, e inferior aos dos exercícios de 2012 (US\$ 5,2 bilhões), 2013 (US\$ 4,8 bilhões) e 2014 (US\$ 6,3 bilhões), maior *deficit* da série histórica, detalhes abaixo:

US\$ MILHÕES FOB⁷

Balança Comercial de Pernambuco			
Ano	Exportação	Importação	Saldo
2011	1.198,96	5.534,26	-4.335,30
2012	1.319,97	6.595,54	-5.275,57
2013	1.991,53	6.811,44	-4.819,91
2014	943,81	7.333,08	-6.389,27
2015	1.046,58	5.066,60	-4.020,02
2016	1.417,81	4.449,30	-3.031,49
2017	1.961,88	5.703,99	-3.742,11
2018	1.995,43	6.505,78	-4.510,35
2019	1.466,34	5.091,99	-3.625,65
2020	1.578,86	3.452,90	-1.874,04
2021	2.112,30	6.638,10	-4.525,80

Fonte: MDIC/SECEX.

<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>

Um importante indicador socioeconômico é o da **geração de empregos**. Nesse quesito, segundo os dados mostrados pelo CAGED, do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, o Brasil apresentou saldo positivo de 2.730.597 postos de trabalho, empregos formais em 2021, sendo que a Região Nordeste do País contribuiu com o ganho de 474.578 empregos formais, dos quais 89.697 empregos foram criados em Pernambuco.

Olhando para uma série histórica recente, observa-se que nos exercícios de 2011 a 2012, a **taxa de crescimento do emprego formal** em Pernambuco foi superior à taxa nacional e à do nordeste, mas a partir de 2013 essa tendência se inverteu e passou a ser inferior às do Brasil e do Nordeste, chegando em 2015 a uma taxa negativa de -6,43%, menor valor da série histórica, a contar do exercício de 2011. Entretanto, em 2016 houve uma recuperação do Estado, mas ainda, com taxa negativa que foi mantida em 2017 e 2020, respectivamente -0,52 e -0,42%, enquanto a taxa nacional e a do Nordeste foram positivas.



Quando analiso o exercício dessas contas (2021), constato que houve uma melhora considerável, foi positiva em 7,39% – segunda melhor taxa da série história recente, a contar do exercício de 2011, que foi 8,07%. A taxa de 2021 do Estado de Pernambuco foi superior a nacional e um pouco inferior à taxa do nordeste, e colocou o Estado na 16ª posição no ranking nacional no exercício dessas contas, e melhorou sua posição em relação a 2020, quando ocupou a 23ª posição, detalhes na tabela abaixo:

Evolução do Emprego Formal - Variação Relativa (%)*			
Ano	Brasil	Nordeste	Pernambuco
2011	5,65	6,26	8,07
2012	3,6	3,47	4,08
2013	2,88	3,35	2,63
2014	0,98	1,51	-1,01
2015	-3,74	-3,74	-6,43
2016	-3,33	-3,63	-3,68

Evolução do Emprego Formal - Variação Relativa (%)*			
Ano	Brasil	Nordeste	Pernambuco
2017	-0,05	-0,23	-0,52
2018	1,40	1,30	0,16
2019	1,68	1,21	0,78
2020	0,37	0,55	-0,42
2021	7,08	7,58	7,39

Fonte: Novo Caged – SEPRT/ME.

http://pdet.mte.gov.br/images/Novo_CAGED/Dez2021/1-sumarioexecutivo.pdf

Nota: *Com ajustes.

Em relação à **taxa de desocupação** do Estado de Pernambuco em 2021, medida pelo PNAD, que atingiu 19,8%, verifica-se, comparativamente com os indicadores dos demais Estados, que esse foi o pior desempenho do País. O desempenho do Estado, como um todo, apresentou a taxa de desocupação acima da taxa média de desocupação do Brasil e de suas regiões, no exercício



dessas contas. Registro ainda, que houve um crescimento/piora na taxa de desocupação entre os exercícios de 2014 a 2017, e uma queda/melhora nos exercícios de 2018 e 2019.

Em termos de **renda média**, a equipe técnica verificou que Pernambuco ocupa apenas a 20ª posição no ranking nacional, com rendimento médio real em 2021 de R\$ 1.787,50, e, é, um pouco inferior aos R\$ 1.793,75 de 2020. Ainda assim, houve uma melhora relativa, considerando que o ente subiu uma posição no ranking em relação ao ano de 2020, quando ocupava a 21ª posição. O rendimento revelou-se menor do que a média nacional, no valor de R\$ 2.243,50, e também menor ao rendimento de diversas unidades da federação. Considerando o cenário regional, verifica-se que a taxa é superior a maioria dos Estados do Nordeste, com exceção da taxa dos Estados do Rio Grande do Norte e de Sergipe.

Por fim, no tocante ao saneamento e **abastecimento de água**, a equipe técnica registrou, que a partir de dados coletados no Ministério das Cidades a oferta de água à população urbana, no exercício de 2020 (ano dos últimos dados disponíveis), foi de 92,6%, ficando na 18ª posição de um total de 27 Estados.

Já o Índice de **Atendimento Urbano de Esgoto** por Município, com dados relativos ao exercício de 2020, que foram coletados no Ministério das Cidades – SNIS, aponta que a cobertura de rede de esgoto para as áreas urbanas no Estado encerrou o exercício de 2020 com o percentual de apenas 35,7%, alcançando a 15ª posição de um total de 27 Estados da Federação, ficou abaixo dos seguintes Estados e do Distrito Federal: Bahia – 55,4%; Ceará – 37,9%; Distrito Federal – 90,9%; Espírito Santo – 65,2%; Goiás – 64,3%; Mato Grosso – 43,2%; Mato Grosso do Sul – 64,8%; Minas Gerais – 83,0%; Paraíba – 49,0%; Paraná – 84,5%; Rio de Janeiro – 68,3%; Rio Grande do Sul – 38,6%; Roraima – 80,7%; e São Paulo – 93,5%.

Com relação à **movimentação de cargas portuárias**, o Estado, detentor dos portos de SUAPE e do Recife, deteve em 2021 a 12ª posição nacional de movimentação de cargas totais, sendo a quarta do Nordeste, ficando atrás do Maranhão (em virtude predominantemente do escoamento de minério de ferro produzido em Carajás), do Ceará e da Bahia. Quando vista a movimentação realizada exclusivamente em contêineres, Pernambuco se posicionou na 8ª colocação no país ao final de 2021, após os estados de SP, SC, PR, RJ, AM, RS e CE, e permaneceu à frente dos demais estados na Região Nordeste. A movimentação do estado em 2021 foi inferior à verificada no ano anterior em 13,37% em carga total e cresceu 11,03% quando considerada apenas a movimentação em contêineres, dados abaixo:



Porto / Terminal	Movimento de cargas (em ton.)		Variação
	2020	2021	
Porto de Suape	25.698.584	22.079.408	-14,08%
Porto do Recife	1.281.354	1.294.604	+1,03%
TOTAL	26.979.938	23.374.012	-13,37%

Fonte: <http://web.antaq.gov.br/ANUARIO/>

Já com relação às **cargas aeroportuárias**, o Estado ostentou a terceira posição entre os estados da federação, posicionando-se atrás apenas dos estados de São Paulo e Amazonas. Parcela predominante da movimentação no estado (97,51%) ocorreu no aeroporto do Recife, sendo o restante distribuído entre os aeroportos de Petrolina e Fernando de Noronha. Em decorrência do forte impacto que houve com a pandemia SARS-COVID-19, a movimentação do estado em 2020 foi inferior à verificada no ano anterior (2019) em 26,25%. Já no exercício dessas contas houve uma melhora de 35,99% em relação ao exercício anterior e de 0,28% em comparação relação a 2019 (último exercício antes da pandemia do COVID-19).

Considerações do Governo do Estado:

Nas contrarrazões apresentadas pelo Governo do Estado de Pernambuco, não há registros sobre os itens acima mencionados, posto que a peça de defesa ateve-se a apresentar alegações a respeito dos achados contidos nos seguintes capítulos do Relatório de Auditoria: a) Capítulo 2 – Gestão Administrativa; b) Capítulo 3 – Gestão Orçamentária; c) Capítulo 4 – Gestão Financeira e Patrimonial; d) Capítulo 5 – Gestão Fiscal; e) Capítulo 6 – Educação; f) Capítulo 7 – Saúde; g) Capítulo 8 – Segurança Pública; h) Capítulo 9 – Previdência dos Servidores Públicos do Estado; i) Capítulo 10 – Terceiro Setor; e j) Capítulo 11 – Transparência, que serão analisados a seguir. Para cada um desses achados, serão apresentadas, logo em seguida, as considerações do Governo do Estado, quando existentes.

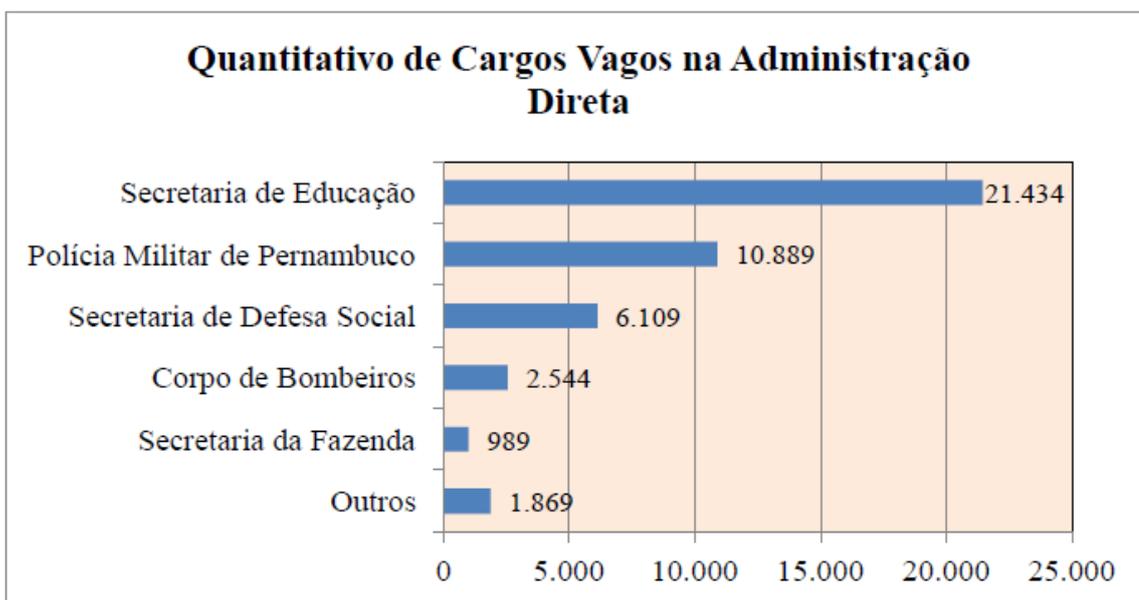
2. GESTÃO ADMINISTRATIVA

Para o desempenho de suas atividades o Poder Executivo Estadual contava, em sua estrutura organizacional, em 2021, com 28 órgãos da Administração Direta (incluindo a Governadoria, Secretarias, Casa Militar, Assessoria Especial do Governador, Procuradoria-Geral e Gabinete de Projetos Estratégicos) e mais 35 entidades da Administração Indireta, dentre autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas.



Na **estrutura de pessoal**, o quadro de servidores distribuiu-se da seguinte maneira:

- 87.418 servidores efetivos, representando uma redução de 3.025 servidores (3,34%) em relação ao total verificado em 2020. O Relatório de Auditoria chama atenção para o fato de que existiam 46.871 cargos efetivos vagos ao final do exercício de 2021, destacando-se os seguintes órgãos:
 - a) Secretaria de Educação – 46.919 cargos existentes e vagos 23.408, o equivalente a 49,89%;
 - b) Polícia Militar – 27.139 cargos existentes e vagos 10.889, o equivalente a 40,12%;
 - c) Secretaria da Fazenda – 1.934 cargos existentes e vagos 989, o equivalente a 51,13%;
 - d) Secretaria de Defesa Social – 11.729 cargos existentes e vagos 6.109, o equivalente a 52,08%;
 - e) Corpo de Bombeiros – 4.944 cargos existentes e vagos 2.544, o equivalente a 51,46%.



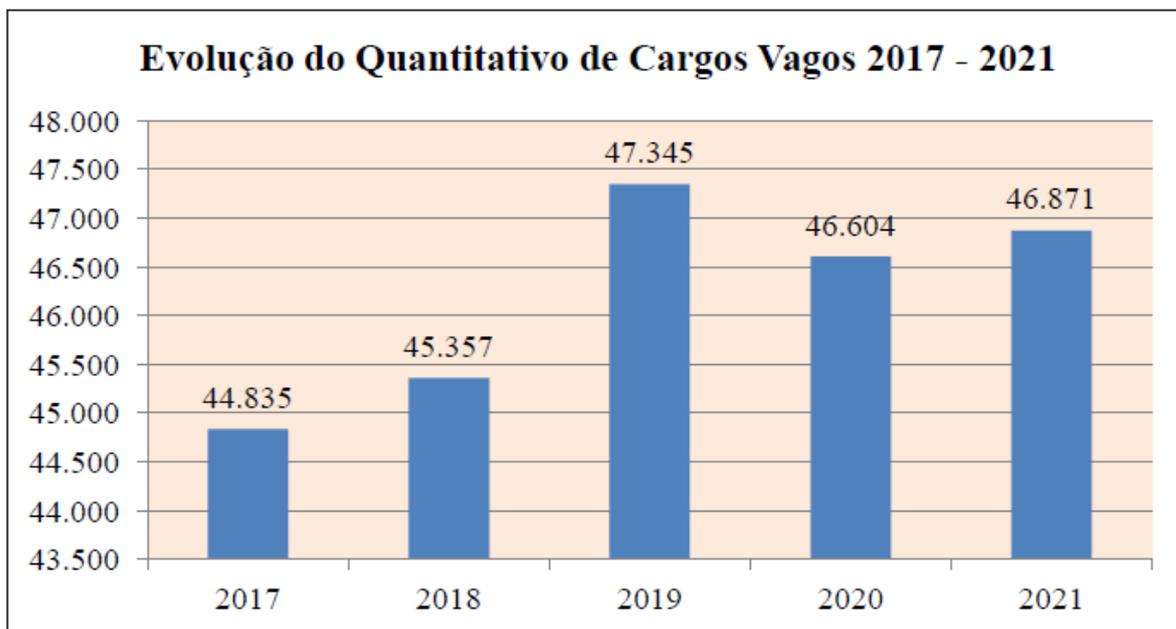
Fonte: Ofício nº 274 /2022 - SCGE-SEC.

Nota: São os órgãos que compõem os "Outros" no gráfico: PGE, CGE, Sec. Planejamento e Gestão, Sec. Exec. de Ressocialização, Sec. de Saúde, Sec. de Administração, Sec. de Imprensa, Conservatório Pernambucano de Música, APEVISA e Demais Cargos do Poder Executivo Estadual.

Obs.: modificou-se o quantitativo de cargos vagos na Secretaria de Educação para 23.408, conforme exposto no item 6.11.3, página 276 do RA.



O RA destacou que entre 2017 e 2021 o quantitativo de cargos cresceu 5,00%, detalhes a seguir:



Fonte: Relatório de Contas – Exercício 2020 e Ofício nº 274 /2022 - SCGE-SEC.

Destacou-se que, nos exercícios de 2020 e 2021 a Lei Complementar 173/20 proibiu a majoração das despesas com pessoal, nos termos do art. 8º, inciso III, da citada norma. Ressaltaram ainda, que foram excetuados gastos com profissionais da área de saúde e assistência social, desde que relacionados com a pandemia, e ainda, reposições de cargos de chefia, de direção e assessoramento, reposição de cargos efetivos nos casos de vacância e contratações temporárias de que trata o inciso IX, do art. 37, da CF/88, desde que não provocasse aumento de despesas com pessoal.

- 28.586 servidores contratados temporariamente, significando um crescimento de 5.154 contratos (22,00%), quando comparado com o total de 2020 (23.432), isto é, 32,70% desse tipo de vínculo em relação ao total de cargos efetivos. **O RA chama atenção, todavia, para o fato de que, desse total, 17.927 (62,71%) servidores temporários foram destinados à Secretaria de Educação, dos quais 16.614 foram para a função de professor, a despeito do quantitativo de cargos efetivos vagos** naquela Secretaria. Além disso, considerando que em 2021 havia **19.480 docentes** efetivos na SEDUC e **16.614 contratados por tempo determinado**, tem-se que o percentual corresponde a **85,29%** do total de professores efetivos, o que contrariando o disposto no §2º, do art. 2º, da Lei Federal 8.745/93 e alterações, que determina que o número de professores substitutos e professores visitantes não poderá ser superior a **20,00%** do total dos docentes em efetivo exercício.



- 2.575 servidores ocupantes de cargos comissionados, enquanto que em 2020 esse total foi de 2.596, isto é, uma redução de 21 servidores comissionados, menos de 1%.
- 6.425 empregados públicos, enquanto que em 2020 esse total era de 6.717, isto é, uma redução de 292, o que equivale a 4,35%.

Considerações do Governo do Estado:

Sobre esses aspectos do Relatório de Auditoria, a defesa pronunciou-se apenas sobre dois achados – **Achado 4 e Achado 5** -, transcritos a seguir. Comentaram ainda, que os demais achados do capítulo são apenas informativos, razão pela qual a defesa entendeu que não era pertinente tecer comentários. Em sua peça defensiva o Governador apresentou as seguintes considerações (Doc. 39) em relação aos dois achados citados, nos termos transcritos a seguir:

“ACHADO 4:

A Secretaria de Educação e mais quatro órgãos da Administração Direta (Secretaria de Defesa Social, Secretaria da Fazenda, Polícia Militar e Corpo de Bombeiro) reúnem 95,74% dos 43.834 cargos vagos na Administração Direta do Estado, a saber: Secretaria de Educação (21.434), Polícia Militar (10.889), Secretaria de Defesa Social (6.109), Corpo de Bombeiro (2.544) e Secretaria da Fazenda (989) (item 2.3.2).

ACHADO 5:

A maior parte dos contratos temporários é localizada na Secretaria de Educação, onde há 17.927 contratados temporariamente. Por outro lado, esta Secretaria abriga o maior quantitativo de cargos vagos no estado, 21.434 (item 2.4)

Em relação aos Achados 4 e 5, cujo tema também é abordado de forma complementar no Achado 54, correspondentes à Recomendação 16, o Governo do Estado de Pernambuco, por meio da Secretaria de Educação e Esportes - SEE, informa que em relação ao quantitativo de cargos vagos apontados no Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governador se pauta na mera comparação, simples e direta, entre o número de cargos criados por lei e os cargos efetivamente ocupados por servidores públicos estaduais na SEE, o que dá ensejo ao entendimento equivocado quanto à real necessidade de profissionais no âmbito da Secretaria.

Nesse sentido, reiteramos o esclarecimento de que, no momento da criação de determinados cargos, não houve vinculação à situação real do órgão, de modo que o intuito do legislador da época aparenta ser o de disponibilizar o amparo legal com vistas à eventual ampliação da Rede Estadual de Ensino, em caso de necessidade, deixando a critério da gestão pública as definições dessa natureza, as quais seriam



estipuladas por ocasião do lançamento de cada concurso público, voltado à efetiva ocupação dos cargos, tomando por base a análise da necessidade no momento e contexto que pontualmente se apresenta quando da sua realização. Assim, o aparente excesso de cargos não se reflete na prática, não sendo condizente com a realidade fática da SEE.

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

No mais, observe-se que com a realização dos 03 (três) editais de concursos públicos no exercício de 2022, mediante os quais foram ofertadas cerca de 3.661 vagas para preenchimento de cargos efetivos de Professor, Analista em Gestão Educacional e Assistente Administrativo Educacional do Quadro Permanente de Pessoal da SEE, parte da suposta vacância indicada sofrerá redução na medida em que os candidatos aprovados nos certames forem devidamente investidos em seus respectivos cargos.”

3. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Baseados na lógica de planejamento e orçamentação da gestão pública estabelecida pelo art. 165, §9º, *incisos* I e II da Constituição Federal, a equipe de Auditoria inicia o capítulo epígrafado perorando sobre o Plano Plurianual – PPA e, em seguida, sobre a Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

A equipe técnica apontou em seu RA que, devido ao fato de a Lei Complementar de Finanças Públicas, prevista no art. 165, §9º, *incisos* I e II, da Constituição Federal, ainda não ter sido editada, o Governo do Estado vem editando regras próprias em relação aos prazos de elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamentação. Nesse sentido, a Carta Estadual dilatou os prazos para o segundo semestre, conforme se observa no texto da Emenda nº 31/2008 que alterou o art. 124 da Constituição Estadual de 1989:

“Art. 124.

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

- o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias será encaminhado ao Poder Legislativo, até o dia 1º de agosto, de cada ano, e devolvido para sanção, até 31 de agosto de mesmo ano;*
- o projeto de lei do Plano Plurianual, para vigência, até o final do primeiro exercício financeiro do mandato governamental subsequente, será encaminhado, ao Poder*



Legislativo, até o dia 5 de outubro do primeiro exercício de cada mandato e devolvido para sanção, até o dia 5 de dezembro do mesmo ano;

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

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

Vejamos os principais achados elencados pela Auditoria em seu relatório (Doc. 34, fls. 63-461):

Em relação ao PPA

A equipe verificou que, ao longo do exercício de 2021, o PPA foi alterado por leis e decretos relativos a créditos adicionais. Registrou, que das duas alterações no PPA, decorrentes da edição de créditos especiais, que faz inserção de novas programações, apenas a contida na Lei Estadual nº 17.478/21, fez referência aos produtos e as metas da nova ação inserida no PPA, fato que não foi observado na alteração promovida pela Lei Estadual nº 17.208/21. Registraram, ainda, que nas duas ações não há menção aos objetivos estratégicos a que estariam vinculados, e nem a definição de serem prioritários ou não.

Os créditos suplementares editados por meio de leis e/ou decretos, por sua vez, não fazem referência à alteração das metas anteriormente acordadas no Plano. Observou-se que as ações constantes no PPA são desdobradas em subações, sendo estas as que possuem metas. Todavia, mais das vezes, essas metas não possuem a mesma natureza, impossibilitando a agregação conjunta das mesmas em uma só ação. Registraram ainda, que o cumprimento de metas existentes nas ações e subações não é garantia absoluta de atingimento dos objetivos dos programas. Para a aferição do sucesso de um programa é necessário, na medida do possível, a criação de indicadores que possam ser monitorados, com vistas a dar à administração estadual mecanismos de gerenciamento da efetividade do planejamento efetuado, assim como fornecer mecanismos para o controle social na aplicação dos recursos públicos. Verificou-se, ainda, que o PPA 2020-2023 ainda não apresenta indicadores de programas, o que impossibilita a mensuração da efetividade de cada um deles.

Considerações do Governo do Estado:

Em suas argumentações, o Governo do Estado admite que esse é o procedimento que vem sendo adotado desde 2013, justificando que a partir daquele exercício, *"...os produtos e as metas regionalizadas e quantificadas passaram a ser associadas diretamente às subações, e não mais às ações como anteriormente. Dessa forma, os atributos relativos aos produtos e metas, que antes estavam associadas aos projetos e*



atividades e constavam da Lei Orçamentária Anual 2012, deixaram de aparecer na LOA a partir de 2013, para serem explicitados apenas na Lei do PPA" e que, nesse mesmo diapasão, informam que: "...estão sendo implantados ajustes no processo, a fim de incluir os atributos da ação e suas subações, nas leis autorizativas de créditos especiais, em atenção à recomendação do TCE. Como exemplo de aprimoramento do processo, temos a Lei nº 17.478, de 10 de novembro de 2021, que traz informações acerca da meta física, produto e regionalização de uma nova ação incluída na LOA e PPA, no âmbito da Secretaria de Planejamento e Gestão. Desta maneira, para os próximos exercícios, pretende-se avançar na melhoria do processo, de forma a contribuir para o dinamismo do PPA, no âmbito de seus programas, ações e subações e respectivos atributos."

Justificaram ainda, que a lei complementar regulamentadora da metodologia de elaboração do PPA não foi editada, lei essa, que vai especificar a preceituação da programação que será detalhada em produtos e metas fiscais.

Em relação à LDO

A auditoria anotou que foram abordados na LDO todos os requisitos exigidos pela Constituição Federal e pela Lei Complementar Federal nº 101/2000.

Registrou, que em seu art. 39, a LDO trata das alterações ao PPA feitas por meio da abertura de créditos adicionais. Todavia, a norma determina que essas modificações sejam feitas diretamente no sistema de acompanhamento do PPA, mas sem a determinação para que conste na própria norma, o que se revela fundamental para uma maior transparência.

Conforme o *inciso* II, §2º, do art. 4º, da LRF, o demonstrativo das metas anuais deve ser instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional. Entretanto, a memória e parte da metodologia de cálculo não constaram da LDO de 2021, assim como em exercícios anteriores. Apenas informaram que os critérios de cálculo estavam de acordo com a Portaria STN nº 375/2020, que aprovou a 11ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, vigente até o exercício de 2021. Registraram ainda, que outras informações trazidas por meio de notas explicativas não podem ser consideradas como memória de cálculo, vez que estas trazem apenas definições já contempladas no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, no que diz respeito ao que deve constar nas linhas e colunas do referido Anexo de Metas Fiscais (item 3.1.2).

O valor do Resultado Nominal de 2021, constante no Anexo de Metas Fiscais da LDO, foi de R\$ 60.827.500,00, divergente do valor constante do Demonstrativo de Compatibilização às Metas de Política Fiscal da LOA /2021, de R\$ 345.235.400,00, meta que foi posteriormente ajustada. Segundo informou a SEPLAG/SEFAZ, tais diferenças "*decorreram de*



pequeno decréscimo correspondente a 0,12% na Receita prevista, justificado em grande parte pela revisão de estimativas de receitas prevista, com conseqüente abatimento na despesa fixada". Ao fim, o Resultado Nominal foi superavitário em R\$ 2.766.021.547,61, atingindo, com folga, a meta estabelecida com folga.

A LDO, em seu art. 4º, permite que o resultado primário pode ser reduzido, a fim de atender às despesas da Programação Piloto de Investimentos – PPI. Entretanto, a equipe ressalta que o cálculo do resultado primário deve ser feito com base nas orientações constantes na Portaria STN nº 375/2020, que aprovou a 11ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, vigente até o exercício de 2021, ou seja, as despesas com investimentos não devem ser subtraídas das demais despesas não financeiras, para obtenção do referido resultado.

Por fim, o RA apontou que o demonstrativo do resultado primário constante do Balanço Geral do Estado de 2021 (Volume 01, Doc. 02, páginas 355 a 357), traz a informação, de que os cálculos foram embasados nas orientações da Portaria da STN nº 375, de 08 de julho de 2020. O resultado alcançado no referido exercício foi positivo em R\$ 3.220.526.667,88, superior a Meta Fiscal posta na LDO, equivalente a foi R\$ 613.308.000,00.

Considerações do Governo do Estado:

O Governo, em sua peça de contrarrazões, afirma que as alterações recomendadas pelo TCE exigem *"... demanda adaptação do sistema e-Fisco a essa situação, com a necessidade de compatibilizar, a curto prazo, tal procedimento aos diversos módulos daquele sistema. Assim, essa adaptação ainda se encontra em fase de formulação do escopo, mas, ao final, espera-se a integração e compatibilização entre os dois instrumentos."* Acrescentou ainda o seguinte:

"Com isso em vista, o Governo do Estado tem trabalhado na melhoria do sistema para aproximar o planejamento da execução orçamentária. Contudo, atendendo às recomendações propostas pelo Tribunal de Contas, a Secretaria de Planejamento e Gestão vem envidando esforços no sentido de desenvolver um processo de gestão que possibilite a atualização/adequação das Metas Físicas ora modificadas por força das alterações orçamentárias. Do mesmo modo, vem sendo elaborado um projeto com o fim de adaptar os módulos do sistema e-fisco à nova realidade, juntamente com a discussão para o aperfeiçoamento dos indicadores, análises e montagem de banco de dados que orientarão a elaboração, de forma integrada, de ambos os instrumentos de planejamento.

No ano de 2020, as adaptações necessárias para que o sistema e-fisco reflita as alterações das metas durante o exercício financeiro foram identificadas. Em 2021, iniciaram-se as tratativas para a implantação desse módulo. Contudo, devido ao grande número de solicitações e



demandas de melhorias para o sistema e-fisco, em especial as oriundas das constantes inovações normativas expedidas pela STN (MCASP, MSC, novo ementário da receita Pública, padronização de fontes de recursos, dentre outros), ainda não foi possível, mesmo em 2022, definir um cronograma de implantação e teste para nova funcionalidades.”

No que diz respeito à metodologia de cálculo dos demonstrativos de metas anuais, afirma o Governo que a exposição das premissas e critérios considerados obedeceram ao Manual de Demonstrativo Fiscais, inclusive com a evidenciação da metodologia de cálculo na nota de rodapé dos demonstrativos. Acrescenta que o Estado seguiu o modelo adotado na LDO da União, nos seguintes termos: *“... seguiu-se o modelo adotado na LDO elaborada pela União, em que se explica o cenário e fica estabelecida a meta de resultado primário. Também é detalhado o contexto e se estabelece um panorama da conjuntura econômica e projeções para o exercício. Então, num resultado de aprimoramento do anexo de metas fiscais, com o fim de atender às recomendações do Tribunal de Contas, as Metas Fiscais do Estado de Pernambuco apresentaram informações em conformidade com o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), e levam em consideração, além do cenário fiscal vigente no Estado, as expectativas econômicas nacionais futuras, materializadas no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União.”*

Em relação à questão dos resultados primário e nominal, o Governo não discorda dos achados da Auditoria e aduz que *“... a LDO é enviada em 01 de agosto e a LOA em 05 de outubro” ... havendo, portanto, um intervalo em torno de 60 dias, o que pode ocasionar a necessidade de revisão de alguns dos valores previstos inicialmente. Dessa forma, o demonstrativo em questão visa apenas a compatibilizar os dois instrumentos de planejamento, não ocasionando mudanças significativas nas metas anteriormente fixadas. Na oportunidade, houve uma redução de apenas 0,12% na receita prevista, com pequeno impacto no resultado primário e nominal, nos termos da citada Nota Explicativa SEPLAG/SEFAZ.”*

No achado relativo ao cálculo do resultado primário, o Governo apresenta as mesmas razões de justificativas já esposadas no processo das contas de 2020, nada acrescentando de novo, ou seja, que no âmbito da União, o Projeto Piloto de Investimentos (PPI) foi concebido a partir de discussões com o Fundo Monetário Internacional (FMI); que o mecanismo de redução da meta de superavit primário já estava previsto no §4º, do art. 7º, da Lei 10.934, de 11 de agosto de 2004 (LDO 2005 - União), com redação dada pela Lei nº 11.086, de 31 de dezembro de 2004, ao considerar o PPI no rol das despesas primárias que não impactam o resultado primário; que o (PPI) no âmbito do Estado de Pernambuco foi instituído por meio do Decreto Estadual nº 33.714, de 30 de julho de 2009, cujo art. 3º dá respaldo ao Estado para desconsiderar as despesas contidas no PPI para efeitos de resultado primário e que portanto, o seu detalhamento constou da Lei Orçamentária Anual 2017 com a explicitação do valor que poderia ser deduzido para efeito de meta de resultado



primário. Concluindo, a peça de defesa afirma que *“...os valores constantes no Anexo de Metas Fiscais da LDO foram exibidos de forma bruta, sem levar em conta tal faculdade, ou seja, sem qualquer abatimento, garantido sua conformidade com as orientações da STN (MDF).” ... “Saliente-se que já foram adotadas as recomendações anteriores do TCE acerca da transparência das informações relativas ao PPI tanto que a forma de apresentação dos valores foi alterada, obedecendo às diretrizes da União previstas nas Portarias do STN. Da mesma forma que os relatórios relativos à apuração do resultado primário, no Balanço Geral do Estado, emitidos pela SEFAZ”.*

Dos Créditos Adicionais

A Auditoria observou acréscimos em dotações a partir de fontes de recursos diversas das fontes oriundas da anulação, registraram que esse tipo de prática deve ser evitada. Tal fato enseja aumento de dotações em fontes de recursos cuja provisão de receita não poderá dar suporte. Registraram, ainda, que essa prática reduziu em 2021, tendo ocorrido apenas em duas ocasiões, por meio do Decreto nº 50.317, de 23 de fevereiro de 2021, e do Decreto nº 50.565, de 23 de abril de 2021.

O Decreto nº 50.317, de 23 de fevereiro de 2021, no valor de R\$ 4.360.000,00 anulou valores das fontes de recursos 241, 242, 244 e 271, mas não suplementou os mesmos valores nas mesmas fontes e com o Decreto nº 50.565, de 23 de abril de 2021, no valor de R\$ 26.398.981,00 ocorreu o mesmo nas fontes 101 e 109. A abertura de créditos adicionais anulando fontes diversas das suplementadas, e acrescentando dotações cujas fontes não apresentam mais lastro de receita que a dê suporte, enseja autorização de gasto sem a devida fonte financeira garantida.

Considerações do Governo do Estado:

Com relação ao achado o Governo apresentou as seguintes considerações:

“ACHADO 15

O acréscimo em dotações utilizando fonte de recursos diversa da fonte de recursos oriunda da anulação é fator que deve ser evitado. Tal fato enseja aumento de dotações em fontes de recursos cuja provisão de receita não poderá dar suporte. Abrir créditos anulando fontes que não venham a se concretizar, acrescentando dotações cujas fontes não apresentam mais lastro de receita que lhe dê suporte, enseja autorização de gasto sem a devida fonte financeira garantida (item 3.1.3).”

“Todavia, cumpre esclarecer que, em consulta ao sistema corporativo e-Fisco, ambos os Créditos Adicionais tiveram suas fontes compensadas, e portanto equilibradas através de Remanejamentos Orçamentários (Decreto nº 50.565/2021 – RO 556 e Decreto 50.317/2022 – RO 159) conforme previsto no artigo nº 11 da LOA 2021.



Sendo assim, fica claro que o Governo do Estado vem adotando, ao longo dos anos, uma série de medidas com vistas a garantir o equilíbrio fiscal, sobretudo diante de um cenário econômico instável e fortemente impactado pela pandemia da COVID-19. Nesse sentido, foram aperfeiçoados os mecanismos da gestão financeira, com vistas à compatibilização das despesas com o fluxo de caixa do Tesouro, conforme Decreto nº 50.060, de 13 de janeiro de 2021, e Resolução da Câmara de Programação Financeira – nº 01 de 18 de fevereiro de 2021.

No entanto, cumpre ponderar que existem despesas de caráter obrigatório ou de relevante interesse social, especialmente no atual contexto de pandemia, que não podem sofrer solução de continuidade, motivo pelo qual há, por vezes, necessidades de ajustes orçamentários para garantir a cobertura contratual e, assim, resguardar a segurança jurídica dos ordenadores de despesa.”

...

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

...

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

Das Renúncias de Receitas

A Auditoria apontou que o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita publicado na LDO de 2021 atende ao modelo definido na Portaria STN nº 375, de 08 de julho de 2020. A variação esperada de renúncia para o ano de 2021 (R\$ 2.430.829,93), em relação a 2020 (R\$ 2.297.499,71), seria de R\$ 20.544.169,78 milhões. Todavia, uma vez que o valor da renúncia de receita estimada em 2020 foi de R\$ 2.297.499,71, a escorreta estimativa para 2021, de acordo com a Auditoria, seria de R\$ 2.430.829,93. No entanto, na LOA foi indicado o valor de R\$ 2.396.118.095,00 (dois bilhões, trezentos e noventa e seis milhões, cento e dezoito mil e noventa e cinco reais). Em verdade, a Renúncia de Receita no Estado de Pernambuco em 2021 equivaleu a R\$ 2.642.206.439,57.



Já no quesito transparência, a auditoria entende que o Governo Estadual deveria adotar providências para publicizar tais informações. Veja-se: *“Registra-se a importância de se dar transparência aos valores de renúncia de receita em local de ampla visibilidade e comumente acessado pela sociedade. Consideramos o Portal da Transparência de Pernambuco o local adequado para a divulgação desta informação. Em que pese o Governo do Estado ter informado na sua defesa de 2018 que pretendia criar um Painel no Portal da Transparência para divulgação desses valores, não foi encontrada nenhuma informação a esse respeito até o fechamento deste relatório.”*

Considerações do Governo do Estado:

Com relação ao achado, o Governo do Estado apresentou as seguintes considerações:

“ACHADO 16:

O valor da renúncia de receita prevista de ICMS de Pernambuco, em 2021, foi de R\$ 2.642.206.439,57. O maior volume de renúncia de receita está no setor industrial e comercial atacadista / PRODEPE com previsão de renúncia de R\$ 1.596.966.918,09, e em seguida vem o setor automotivo/PRODEAUTO com previsão de renúncia de R\$ 671.965.418,92. Esses valores não são divulgados no Portal da Transparência do Governo do Estado e foram obtidos na Lei Orçamentária Anual (item 3.2.1).

Quanto ao Achado 16, correspondente à Recomendação 7, o Governo do Estado, por meio da Secretaria da Fazenda - SEFAZ e da Secretaria da Controladoria Geral do Estado - SCGE, informa que a legislação orçamentária do Estado encontra-se publicada no Portal da Transparência na seção “Planejamento e Orçamento”, desta forma, os valores referidos no Achado 16, uma vez que constam da LOA, podem ser identificados no Portal.

De toda forma, com o intuito de facilitar a sua identificação, dando-lhe maior destaque, fora demandando à área de tecnologia desta SCGE a evolução do painel Benefícios Fiscais, para inclusão dos valores financeiros destes benefícios. No painel atualmente no ar é possível consultar as empresas que tiveram benefícios fiscais, por data de publicação, por decreto e por programa.

Não obstante o exposto, a SCGE vem promovendo esforços no sentido de identificar a necessidade de evoluções e ajustes na transparência das informações.”

Das Despesas Orçamentárias

A Auditoria observou que o valor de R\$ 4.486.929,69 liquidado pela UG 170101 Secretaria da Casa Civil em favor da PERPART, referente às



2021NE000038 e 2021NE000039, foi classificado como inversões financeiras, no elemento de despesa 4.5.91.65.68. Todavia, as notas de liquidações demonstram que a “despesa” foi uma simples transferência financeira, a fim de que a PERPART amortizasse dívida do Estado referente à extinta COHAB, tratando-se, portanto, de classificação inadequada da movimentação financeira, que deveria ter sido procedida no âmbito do sistema extraorçamentário. A auditoria ressalta que inversões financeiras, deveria se restringir a entidades não integrantes do orçamento fiscal do estado, a exemplo da COMPESA, SUAPE e Porto do Recife.

Foi observada a aplicação de recursos do FECEP em despesas com Educação, Saúde e Assistência Social, quando para estas funções já existiam fontes próprias de recursos, não se devendo utilizar os recursos do Fundo em finalidade estranha ao combate da pobreza no Estado. Observaram que os valores aplicados na saúde com recursos deste fundo foram direcionados, em sua maioria, para procedimento hospitalar e ambulatorial oferecidos à população pelo SUS, despesas estas de caráter universal e não destinadas especificamente ao combate da pobreza.

A Auditoria chamou atenção para o registro a maior do estoque de precatórios ao final de 2021, visto que ao final de 2020 foi no valor de R\$ 417.603.918,47, e o quantitativo pago em 2021 R\$ 102.685.423,72, restando, assim, um saldo de R\$ 314.918.494,75, valor esse que diverge do informado pelo Tribunal de Justiça, que foi R\$ 307.739.533,05.

Considerações do Governo do Estado:

Em relação ao problema da PERPART, o Governo argumenta que “... respondeu no sentido de que a Pernambuco Participações Investimentos – PERPART não dispõe de capacidade financeira para efetuar o pagamento da dívida junto à Caixa Econômica Federal. Assim, foi definido pelo Governo do Estado (seu acionista majoritário), que o aporte de recursos para o cumprimento da obrigação pecuniária incorporada da extinta Cohab-PE seria realizado na forma de inversões financeiras à empresa, em conformidade com a autorização de aumento de capital prevista nas Leis nº 14.628 de 18 de abril de 2012 e 16.406, de 27 de agosto de 2018, e destinada à amortização do principal da dívida. Esses aportes financeiros se dão atualmente através da Casa Civil, entidade supervisora da PERPART que também realiza diretamente a amortização da dívida, mas a sua despesa efetivamente ordenada corresponde às inversões financeiras, enquanto as despesas da amortização cabem à empresa.”

Relativamente ao achado 18, o Governo do Estado de Pernambuco apresentou as seguintes considerações:

“Achado 18

Mantemos o entendimento de que não cabe a utilização dos recursos do FECEP de forma generalizada em ações de saúde, educação e assistência social sem consonância com o objetivo deste fundo, que é combater a pobreza. Em 2021, do total aplicado



dos recursos deste fundo (R\$ 591.173.761,78) apenas 16,97% dos recursos do FECEP foram destinados para ações diretamente relacionadas ao combate à pobreza. (item 3.4.1)."

...

Perseguindo o objetivo citado, o FECEP possui natureza multissetorial e o elenco de aplicação de recursos foi instituído como prever expressamente no rol de aplicações do FECEP a cobertura de despesas nas funções de Educação, Saúde e Assistência Social, pretendeu o legislador fortalecer o combate à pobreza no Estado de Pernambuco de forma ampla e universal, portanto, atender ao propósito do Fundo.

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

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

...

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

...

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

Outrossim, a par do arcabouço legal supracitado as ações de assistência social oferecidas aos usuários de drogas possuem finalidade aderente à alínea “e” do § 1º do art. 2º da Lei nº 12.523/2003, como se depreende da descrição contida na LOA 2021 a seguir:”

...



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

...

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

Em relação ao achado 19, o Governo do Estado de Pernambuco apresentou as seguintes considerações.

“Achado 19

O estoque de precatórios em 31/12/2020 foi de R\$ 417.603.918,47, conforme Ato de Rateio. Considerando o pagamento em 2021 de R\$ 102.685.423,72, o valor do estoque de precatórios ao final de 2021 é de R\$ 314.918.494,75. O valor informado pelos Tribunais foi de R\$ 307.739.533,05 e dessa forma, constatou-se que, o valor do estoque registrado ao final de 2021, ficou a maior em R\$ 7.178.961,70 (item 3.7).”

...

“Em complemento, quanto às análises relativas aos saldos de Precatórios em 2021, em relação às suas respectivas Receitas Correntes Líquidas e Dívidas Consolidadas Líquidas, concluíram que o Estado de Pernambuco vem reduzindo o peso dos precatórios a pagar em relação à RCL. Em relação à Dívida Consolidada Líquida, o percentual de precatórios ao final de 2021 foi menor que o ano anterior, passando de 3,21% para 2,72%.

Por fim, convém destacar que no Plano Anual de Pagamento de Precatórios estabelecido para o exercício de 2022, verificou-se que o estoque de Precatórios do Regime Especial informado pelos Tribunais já apresentava 97,24% do seu saldo no passivo circulante (com vencimento em até 365 dias) no Balanço Geral em 2021, indicando que



os recursos a serem aportados na Conta Especial em 2022 provavelmente seriam suficientes à quitação quase integral do estoque de precatórios, conforme Tabela 1:

Tabela 1: Estoque de Precatórios

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

Fonte: Secretaria da Fazenda (Processo SEI nº 4600000002.000512/2022-16)

4. GESTÃO FINANCEIRA, PATRIMONIAL E FISCAL

De acordo com o Balanço Financeiro, em 2021 o Estado de Pernambuco registrou R\$ 44,24 bilhões de receitas orçamentárias e R\$ 42,66 bilhões de despesas orçamentárias, e teve um superavit orçamentário de R\$ 1,45 bilhão nesse exercício. Importante ressaltar que houve um incremento de receita da ordem de 11,74% em relação ao ano anterior, o que importa em um crescimento real de 1,52% quando descontada a inflação de 10,06% medida para o período (variação do IPCA).

No aspecto patrimonial, o Estado informa em seu Balanço, haver ativos totais de R\$ 68,41 bilhões e passivos exigíveis de R\$ 126,09 bilhões, indicando possuir patrimônio líquido negativo da ordem de R\$ 57,68 bilhões, o que representa melhora em relação ao exercício anterior, em que se verificou patrimônio líquido de R\$ 70,34 bilhões negativos. A Auditoria anotou ainda, que o passivo atuarial, no valor de R\$ 102,63 bilhões, foi o componente predominante do grupo Provisões a Longo Prazo (item 4.1.3 do RA). O governo não se pronunciou em relação ao achado, considerou que se trata de item apenas informativo.

Dentre os componentes patrimoniais registrados, destaca-se, entre os ativos, a Dívida Ativa e, entre os passivos, a Dívida Fundada contratual reconhecida junto a instituições financeiras nacionais e internacionais, além da Dívida Previdenciária.

Ainda no que tange aos ativos, particularmente no grupo Caixa e Equivalentes de Caixa, o valor de R\$ 1,61 bilhão permanece registrado em conta de finalidade transitória de Saldo de Aplicações Financeiras a Classificar.

É de se ressaltar o volume de créditos a receber na conta Dívida Ativa, avaliada ao final de 2021 em R\$ 14,04 bilhões (valor líquido, após as provisões para recebimento improvável). Em paralelo a esse valor, a auditoria anotou a existência de R\$ 3,54 bilhões de valores a receber, líquido da provisão, que se encontrava suspenso, em análise do Tribunal



Administrativo Tributário. O saldo do grupo Demais Créditos a Curto Prazo em 2021 foi R\$ 1,26 bilhão, um aumento de 6,48% em relação ao exercício anterior.

A Dívida Consolidada, por sua vez, (passivo de maior valor no Balanço) atingiu ao final do exercício o montante de R\$ 16,58 bilhões, valor um pouco menor do que o apresentado no ano anterior, que foi de R\$ 16,68 bilhões.

A auditoria estimou, que, após conjugar as projeções, o maior prejuízo anual que será enfrentado pelo Estado vai ocorrer nos anos de 2042 e 2053, com resultados negativos da ordem de R\$ 1,8 bilhão. O governo não se pronunciou em relação ao achado, considerou que se trata de item apenas informativo.

Todavia, as despesas empenhadas pelo Estado incluem a Dotação Orçamentária Específica, procedimento estranho à normatização nacional estabelecida pela STN. Por essa razão, considerando que a DOE representa apenas a diferença financeira arcada pelo Estado entre as despesas e receitas previdenciárias totais no exercício, que tem natureza extraorçamentária, a Auditoria entendeu que o valor adequado para as despesas orçamentárias consolidadas no Balanço seria de R\$ 40,08 bilhões, excluindo-se os R\$ 2,58 bilhões de DOE empenhada. Pelo lado da receita, esse procedimento gera uma receita intraorçamentária da FUNAPE em valor equivalente ou aproximado, no caso, de R\$ 2,61 bilhões, devendo o valor de receitas orçamentárias ser considerado, no critério nacional definido pela STN, de R\$ 41,63 bilhões. Esse procedimento vem se repetindo desde o ano 2000 (LCE nº 28/2000), sendo certo que a STN declarou como indevido o empenhamento da DOE desde a Nota Técnica nº 633/2011.

Considerações do Governo do Estado:

Em relação ao procedimento da Dotação Orçamentária Específica, o Governo afirmou que a SEPLAG concorda com o entendimento da SEFAZ, e informa que no PLOA 2023, as receitas e despesas intraorçamentárias referentes ao *deficit* foram extintas, conforme exige o STN, e também à Lei Complementar nº 511/22 que alterou a Lei Complementar nº 28/2000.

Em relação aos achados 21 e 22, o Governo do Estado apresentou as seguintes considerações:

“ACHADO 21:

Deve-se ressaltar que os valores acima estão inflados em R\$ 2,62 bilhões entre as receitas e em R\$ 2,58 bilhões entre as despesas, em virtude da aplicação do caráter orçamentário a transferências financeiras internas no Governo para fins de cobertura do déficit previdenciário estadual. Esse lançamento é reconhecido



nacionalmente como extra orçamentário, mas no estado, por força de definição legal aplicada no inciso XV do art. 4º da LC estadual nº 28/2000, tal lançamento é submetido ao processo de empenho. O empenho de fato de natureza extraorçamentária culmina gerando receita orçamentária na FUNAPE também fictícia no grupo de receita de contribuições. O superdimensionamento contábil de receitas e despesas orçamentárias decorrentes do processamento da DOE como despesa orçamentária remanesce desde a LCE nº 28 /2000, ao passo que a STN declarou como indevido o empenhamento da DOE desde a Nota Técnica nº CCONF/SUBSECVI /STN nº 633/2011 (item 4.1.1).”

Achado 22:

Quanto ao fato acima, entendemos adequado o posicionamento exarado pela STN, em vista de que a DOE não faz face a qualquer bem ou serviço prestado por unidade gestora estadual, não devendo ter caráter orçamentário. Em relação a receitas, tanto o orçamento quanto os balanços do estado informam um volume de recursos obtidos de agentes externos superior ao que de fato se espera e se realiza. O TCE exarou em 30/06/2015 o Acórdão nº 938 /2015 reconhecendo a aplicabilidade da norma estadual (admitindo processamento orçamentário), mas recomendando a adequação da norma estadual ao critério nacional. Tal recomendação permanece pendente de realização, mesmo após a inserção do § 3º ao art. 19 da Lei Complementar federal nº 101/2000, por força da Lei Complementar federal nº 178/2021 (item 4.1.1).”

...

“Quanto aos Achados 21 e 22, correspondente à Recomendação 11, o Governo do Estado, por meio da Secretaria da Fazenda – SEFAZ, informa que a ressalva do item 4.1.1 quanto ao montante total das receitas e despesas orçamentárias referiu-se ao processamento orçamentário (empenho e liquidação) de recursos financeiros movimentados internamente no estado para cobertura de insuficiências financeiras do Sistema de Previdência Estadual, no segmento civil, por força da LC estadual nº 28/2000.

Relativamente ao segmento militar, foram mencionados os impactos na execução da DOE pela implementação do Sistema de Proteção Social dos Militares - SPSM no Estado. Esses impactos orçamentários são devidamente contemplados e ajustados para fins de apuração de todos os demonstrativos fiscais do Estado, de acordo com as legislações e

normatizações vigentes.

Ademais, a SEPLAG corrobora com o entendimento da SEFAZ e informa que para o PLOA 2023, as receitas e despesas intraorçamentárias referentes ao déficit previdenciário foram extintas,



conforme exigências contábeis da STN, e de acordo com a Lei Complementar nº 511/22 que altera a Lei Complementar nº 28/2000."

No tocante ao achado 23, o Governo do Estado apresentou as seguintes considerações:

"Achado 23

As contribuições previdenciárias complementares (DOE) não foram incluídas no orçamento das UGs vinculadas ao regime estatutário militar e tiveram o tratamento extraorçamentário adequado. Diferentemente dos anos anteriores, o total da execução orçamentária da DOE, empenhado a título de "contribuições complementares ao FUNAFIN", passou a se aproximar apenas do resultado previdenciário civil do estado, e não mais da soma entre civil e militar (item 4.1.1)."

...

"Com relação ao Achado 23, sem recomendação associada, o Governo de Pernambuco, por meio da Secretaria da Fazenda – SEFAZ, informa que o mesmo versa sobre os impactos na DOE pela implementação do SPSM, com tratamento extra orçamentário considerado adequado. Em acréscimo, a Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG informa que no PLOA 2023, as receitas e despesas intraorçamentárias referentes ao déficit previdenciário foram extintas, conforme exigências contábeis da STN, e de acordo com a Lei Complementar nº 511/22 que altera a Lei Complementar nº 28/2000."

A Auditoria anotou que, em 2021, foram inscritos em Restos a Pagar Processados o montante de R\$ 930,8 milhões, referentes a despesas orçamentárias que não atingiram o estágio do pagamento no exercício, aos quais se juntaram outros R\$ 81,19 milhões provenientes de exercícios anteriores e que foram reinscritos como Restos a Pagar ao final de 2021, e inscritos em Restos a Pagar não Processados um total de R\$ 418,38 milhões, totalizando R\$ 1,43 bilhão.

As Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), por sua vez, processadas entre janeiro e maio de 2022, atingiram um volume de R\$ 722,68 milhões, em meio aos quais a Auditoria identificou, a partir de testes de amostragem, cerca de R\$ 56 milhões que, na verdade, deveriam ter constituído os Restos a Pagar de 2021, não o sendo por falta de empenho e liquidação tempestivas. Essa prática vem sendo observada já há alguns exercícios, principalmente na área de Saúde.

Considerações do Governo do Estado:



Em relação ao achado 26, o Governo do Estado apresentou as seguintes considerações:

“ACHADO 26:

O valor resultante acima, de R\$ 1,43 bilhão, deve ainda ser analisado à vista do comportamento das Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) processadas após o encerramento do exercício. O estado processou, entre janeiro/2022 e maio/2022, um volume de R\$ 722,68 milhões de DEA em meio aos quais foram estimadas despesas de cerca de R\$ 56 milhões que não foram empenhadas e liquidadas oportunamente e deveriam ser consideradas como Restos a Pagar de 2021. (item 4.3.1.2).”

Com relação ao Achado 26, sem recomendação associada, o Governo de Pernambuco, por meio da Secretaria da Fazenda – SEFAZ, informa que o item 4.3.1.2 refere-se à análise conjunta dos Restos a Pagar com Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, trazendo comentário sobre a estimativa de transferência de despesas vinculáveis ao exercício de 2021, todavia liquidadas como DEA em 2022.

O Poder Executivo, por meio da publicação do Decreto de Encerramento, tem veiculado determinações a respeito da execução orçamentário/financeira da despesa e de seu registro por competência, e tem acompanhado o cumprimento dessa orientação, através da Contadoria Geral do Estado – CGE / SEFAZ, tanto que se observou o declínio quando confrontada a estimativa com o mesmo evento em exercícios anteriores.

Desse modo, a CGE / SEFAZ continuará orientando as UGs para que a obrigação vinculada a um exercício financeiro seja atribuída ao mesmo, sempre que se mostre incontroversa sua ocorrência naquele período.”

Com relação ao R\$ 1,61 bilhão que permanece registrado em conta de finalidade transitória de Saldo de Aplicações Financeiras a Classificar, o Governo informa que a regularização ocorre sistematicamente no dia 01 de janeiro do exercício seguinte ao seu registro e que a utilização dessa prática visa à adequada apresentação das disponibilidades no Balanço, não se tratando de uma solução provisória mas sim de uma solução aceitável, pois parcela substancial dos domicílios bancários são contas de convênios, cadastradas no SICONV.

Em relação ao achado 29, o Governo do Estado apresentou as seguintes considerações:

“ACHADO 29:

Ainda no que tange aos ativos, particularmente no grupo Caixa e Equivalentes de Caixa, o valor de R\$ 1,61 bilhão permanece



registrado em conta de finalidade transitória de Saldo de Aplicações Financeiras a Classificar (item 4.2.1)."

Com relação ao Achado 29, sem recomendação associada, o Governo de Pernambuco, por meio da Secretaria da Fazenda – SEFAZ, informa que a observação ao registro transitório em Aplicações Financeiras a Classificar dá a entender que se trata de solução transitória, pendente de verificação posterior para regularização, entretanto apenas o registro contábil no final de cada exercício é transitório, e não constitui qualquer irregularidade nem inconsistência sobre a integridade dos saldos publicados, não dependendo de posteriores verificações para regularizações.

Esclarece, ainda, que o procedimento adotado pelo Governo do Estado, relacionado à reclassificação provisória (no final do exercício) dos saldos em aplicações financeiras, refere-se aos saldos aplicados que são mantidos nas respectivas contas bancárias para efeito de contabilização durante o exercício, e esse registro transitório visa apenas a melhor apresentação dos saldos no Balanço Geral do Estado, e nos balanços das respectivas UG.

Ademais, a SEFAZ afirma que a regularização do saldo da conta contábil 1.1.1.1.1.20.98 – Saldo em Aplicações a Classificar ocorre sistematicamente no dia 01 de janeiro do exercício seguinte ao seu registro (que ocorre sempre no dia 31 de dezembro do exercício a que se refere). A utilização da prática do registro das aplicações financeiras na referida conta contábil visa à adequada apresentação no Balanço Patrimonial das disponibilidades, em benefício da transparência. Não se trata de uma solução provisória para futura regularização do procedimento contábil de segregação, mas sim de uma solução aceitável para viabilizar a adequada transparência, já que parcela substancial dos domicílios bancários (mais de 50% do quantitativo) refere-se a contas de convênios, submetidas ao Portal de Convênios da União – SICONV, que não contempla o tratamento segregado dos seus saldos (livre movimento x aplicações).

Dessa forma, considerando que o procedimento transitório não abrange todas as contas bancárias (para várias contas já se vêm segregando suas movimentações de aplicações financeiras ao longo do

exercício), entendemos que a solução adotada pelo Governo do Estado

deve-se em sua parte mais relevante a limitações operacionais externas e, dessa forma, não comprometem a qualidade das informações divulgadas e a transparência desses saldos contábeis. Para as demais contas bancárias (não de convênios), as Setoriais Contábeis das Unidades Gestoras vêm sendo sistematicamente orientadas pela Contadoria Geral do Estado (SEFAZ/CGE) para a segregação referida no dia-a-dia das suas operações."



Continuando a sua análise, a auditoria apurou que a Receita Corrente Líquida – RCL, no exercício de 2021, foi R\$ 31.342.387.716,05, representando uma variação positiva de R\$ 4,1 bilhões, o equivalente a 15,06% a mais do que a RCL de 2020, que foi R\$ 27.328.978.598,44.

A equipe técnica constatou o cumprimento dos limites legais, conforme detalhes abaixo:

- a. Despesa com Pessoal do Executivo – 41,04%;
- b. Educação – 25,79%;
- c. Remuneração dos Profissionais da Educação Básica – 74,28%;
- d. Saúde – 17,21%;
- e. Dívida consolidada líquida – 36,14% da RCL;
- f. Operações de crédito – 1,13% da RCL;
- g. Garantias – 0,00% da RCL;
- h. Antecipação de Receita Orçamentária – 0,00% da RCL.

Em relação ao limite de despesas com Pessoal, a auditoria fez duas observações, sendo a primeira de natureza não material e a segunda de natureza material.

A de natureza não material, que incide no demonstrativo consolidado, trata-se da impossibilidade de consolidar os valores pelo Poder Executivo dos percentuais publicados pelos Poderes em seus RGFs, enquanto não forem definidos critérios uniformes de preenchimento dos demonstrativos de despesas de pessoal. Já a de natureza material é corolário do fato de não serem considerados, até 2021, os valores de despesas no cálculo de despesas de pessoal do Poder Executivo em decorrência do efeito suspensivo de recurso e de Lei Estadual superveniente à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto, duas despesas entendidas pela Auditoria como computáveis no cálculo deixaram de integrá-lo, que foram as seguintes:

- a. Despesas com remunerações de profissionais de saúde que atuam em hospitais públicos por meio de contratos de gestão com Organizações Sociais (profissionais contratados por OS, mas que atendem exclusivamente usuários do SUS em hospitais públicos estaduais);
- b. Despesas com pagamentos a plantonistas em hospitais estaduais públicos sob administração direta do Estado. Uma



vez incluídos tais valores, o percentual de comprometimento do Poder Executivo se elevaria para 43,91% da RCL ajustada, e mesmo assim, o Estado ficaria abaixo do limite de alerta, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Considerações do Governo do Estado:

Sobre esses pontos, assim se manifestou a defesa do Governo estadual:

“Para o Achado 37, correspondente à Recomendação 12, o Governo do Estado, por meio da Procuradoria Geral do Estado - PGE, da Secretaria da Controladoria-Geral do Estado - SCGE e da Secretaria da Fazenda - SEFAZ, informam o que segue:

a) Com profissionais de saúde em atividade regular em unidades de saúde estaduais.

O Governo do Estado, por meio da PGE, pontua que o primeiro questionamento diz respeito ao entendimento da equipe de auditoria de inclusão, no total apurado para verificação dos limites com pessoal estipulados nos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, da parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade nas organizações sociais.

Registra-se, de início, ser do entendimento desta Procuradoria-Geral do Estado de Pernambuco - no exercício das competências que lhe são atribuídas pelos arts. 132 da Constituição da República e 3º, II e XI, da Lei Complementar Estadual nº 02/90 – inconstitucionais leis, decretos, portarias, manuais e demais atos normativos diversos da Lei Complementar que tentem impor a inserção da remuneração de empregados de Organizações Sociais no cômputo das despesas de pessoal da Administração.

Nesse diapasão, entende a PGE que as Portarias STN nº 233/2019 e 377/2020, assim como o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, bem assim qualquer recomendação administrativa, quanto à incorporação, na despesa total de pessoal do Poder Executivo Estadual, da remuneração de empregados das Organizações Sociais e outras Entidades não Governamentais, que se refiram a atividades fins do Estado, não se coadunam com as normas legais e constitucionais que regem a matéria.

Isso porque, consoante o disposto no art. 169 da Constituição, os limites de despesas de pessoal ativo e inativo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios é matéria reservada à Lei Complementar. Referida disposição constitucional foi regulamentada pela Lei Complementar nº 101/2000 – a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal – cujo art. 18 traz as seguintes definições e limites para a despesa total de pessoal dos entes:”



...

“Como se vê, o caput do art. 18 da LRF define despesa total com pessoal o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias.

E, por evidente, os empregados das Organizações Sociais que mantêm contratos de gestão com o Poder Público não são servidores públicos, quer ativos ou inativos, tampouco pensionistas ou membros de Poder, não ocupando mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos públicos.

Saliente-se que a conclusão supra – de que os empregados das Organizações Sociais não são servidores públicos – não é um entendimento isolado desta Procuradoria, tendo sido chancelado pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923-DF, conforme evidencia o seguinte trecho do voto do eminente Ministro Luiz Fux, Relator do Acórdão:”

...

“É certo que o §1º do art. 18 da LRF determina que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos sejam contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”. Entretanto, é também evidente que os contratos de gestão firmados com Organizações Sociais não são contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos.

Com efeito, não há margem jurídica para aplicar o disposto no § 1º do art. 18 da LRF aos valores transferidos para que as Organizações

Sociais executem o objeto dos contratos de gestão, dadas as múltiplas diferenças entre referidos contratos – cuja natureza, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, é convenial e não contratual, porquanto instrumento de colaboração entre particulares e o Poder Público - e os contratos de terceirização de mão-de-obra. Os contratos de terceirização são uma figura típica de contrato administrativo, em que há oposição de interesses entre contratante e contratado. No caso dos contratos de gestão com as Organizações Sociais, a entidade privada e o Poder Público têm o mesmo escopo, qual seja, a realização de serviços públicos de saúde, educação, cultura, entre outros. Dessa maneira, os contratos de gestão não têm natureza efetivamente contratual, reforçando-se suas diferenças em relação aos contratos de terceirização.

Para corroborar a natureza convenial dos contratos e gestão, nos socorremos novamente de trechos do voto do Ministro Luiz Fux na ADI



1923:“

...

“Donde se conclui que as Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional, engendraram indevida interpretação extensiva do §1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, exorbitando o poder regulamentar.

Por isso mesmo, a Portaria STN 377/2020 foi devidamente sustada pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo 79/2022, verbis:”

...

“De fato, a Portaria sustada exorbitou do poder regulamentar, uma vez que, como já adiantado, os Contratos de Gestão – inclusive os existentes no âmbito da Secretaria de Saúde do Estado - não envolvem terceirização de mão de obra, tampouco acarretam substituição de servidores ou empregados públicos e, portanto, não se enquadram, em absoluto, ao conceito de despesa de pessoal previsto na LRF.

Na realidade, os Contratos de Gestão firmados com entidades qualificadas como Organização Social têm natureza de parceria, de colaboração público-privada, para que serviços públicos essenciais, mas não exclusivos do Estado, possam ser prestados com maior eficiência.

Nessa parceria, o objetivo do Estado não é substituir servidores públicos, locar mão de obra terceirizada ou burlar as regras do concurso público, mas, sim, direcionar a atuação do particular em consonância com o interesse público.

Não havendo dúvida de que os empregados das Organizações Sociais não são servidores públicos, não há que se falar em cômputo dos respectivos salários no cálculo da despesa de pessoal da Administração. E são várias as razões impeditivas desse enquadramento e da subsunção dos contratos de gestão à regra do §1º do art. 18 da LRF.

Primeiramente, é princípio hermenêutico que os parágrafos devem ser interpretados em consonância com o caput do artigo em que inseridos.

Ora, o caput do art. 18 da LRF dispõe que, para os efeitos da citada lei complementar, entende-se como despesa total com pessoal o somatório dos gastos do ente da Federação com os servidores ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder. Como os empregados das organizações sociais não ocupam cargos, funções ou empregos públicos, a despesa salarial das OSs com seus empregados não pode ser incluída na despesa total com pessoal da Administração.



Ademais, os limites com despesas de pessoal, fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal, têm o escopo de regulamentar o art. 169 da Constituição da República, de modo que, até mesmo em obediência à força normativa da Constituição, a norma regulamentadora não pode ser interpretada em dissonância com a Lei Maior. Entretanto, o art. 169 da Constituição não confere qualquer suporte para o cômputo de salários pagos por entidades privadas nas despesas de pessoal da Administração, referindo-se tão somente à remuneração com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios. Confira-se.”

...

“Outrossim, o §1º do art. 18 da LRF somente determina o cômputo, como despesa de pessoal, do valor relativo a contratos de terceirização que se refiram à substituição de servidores, sendo princípio basilar de hermenêutica que a lei não contém palavras inúteis. As palavras contidas na norma devem ser compreendidas como tendo alguma eficácia, pois todas têm sentido próprio e adequado (verba cum effectu sunt accipienda).

Ocorre que, como antedito, ao firmar contratos de gestão com Organizações Sociais, a Administração Pública fomenta a melhoria de atividades que não são exclusivas do Estado e que, portanto, já são prestadas, de algum modo, pela iniciativa privada, não se podendo falar em substituição de servidores públicos.

O próprio Acórdão nº 1187/2019/TCU menciona o art. 105 da LDO /2019, nas hipóteses de contratos de terceirização, explicitando que se aplica o art. 18, § 1º, da LRF, desde que haja substituição de pessoal, in litteris:”

...

“Em vários outros trechos do Acórdão 1187/2019/TCU, há expressa alusão à pretensão de adequada classificação orçamentária e contábil das despesas com terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos. Repita-se: os contratos de gestão possuem a natureza jurídica diversa dos contratos de terceirização e mais, em Pernambuco, o gerenciamento pelas organizações sociais se deu com o início de funcionamento de novas unidades de saúde (Hospitais Regionais e Metropolitanos e Unidades de Pronto Atendimento), não ocorrendo a extinção de órgãos, cargos ou funções públicas já existentes.

Esse é um dado fático inafastável da correta análise do assunto, sob pena de se tratar de realidades totalmente distintas.

Nas pouquíssimas hipóteses em que houve a cessão de servidores públicos para a organização social, estes servidores permaneceram



com ônus para o Estado, abatendo-se esse custo da equação convenial e já se computando os valores correspondentes às remunerações dos mesmos nos limites de despesa com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A pretendida alteração do registro de despesas do poder público, sem esteio na Constituição Federal, afetará drasticamente a reconhecida crise fiscal dos Estados e Municípios brasileiros.

Não é possível estender sentido e alcance de dispositivo que versa sobre contratos de terceirização a contratos de gestão com organizações sociais (art. 18, § 1º da Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF).

O registro dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil no cômputo das despesas total com pessoal dos entes da Federação é matéria a ser deliberada pelo Congresso Nacional, não podendo ser estabelecida por meio de portaria da Secretaria do Tesouro Nacional, o que demonstra a fragilidade jurídica do entendimento externado pela equipe de auditoria.

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

Diante do exposto, enquanto o Recurso Ordinário nº 1301713-5 continuar pendente de julgamento, não há obrigação de incluir tais gastos no cômputo do limite de pessoal, considerando o efeito suspensivo deste recurso.

Em complemento, de modo similar ao destacado anteriormente, a Secretaria da Fazenda - SEFAZ pontua que apesar do impacto reduzido pela eventual inclusão das despesas com pessoal dos contratos efetivados com as Organizações Sociais (“o percentual ajustado se posicionaria abaixo do limite de alerta a ser expedido pelo TCE-PE ao Poder Executivo”), a discordância quanto à sua adoção refere-se mais ao entendimento contrário pacificado no âmbito do Governo do Estado em função da natureza específica de suas contratações, do que aos efetivos impactos no comprometimento de pessoal. Assim, os gastos relativos a remunerações de profissionais de saúde que estão em atuação em hospitais públicos submetidos a contratos de gestão ante Organizações Sociais não são incluídos no cômputo das despesas com pessoal do Governo porque não decorrem de contratos de terceirização



de mão de obra em substituição de servidores e empregados públicos, mas decorrem sim de contratos de prestações de serviços cujos objetos correspondem, em sua maior parte, a metas de volumes de atendimentos. Ou seja, suas liquidações decorrem de verificações de metas de atendimentos atingidas, e não de horas de trabalho dos funcionários das OS.

A Constituição Federal de 1988 definiu em seu Art. 163 que caberá a Lei complementar dispor sobre finanças públicas, assim como estabeleceu em seu Art. 169 que a despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

A Lei Complementar 101/2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, é o instrumento normativo que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, e definiu em seu art. 18 que entende-se como despesa total com pessoal o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. De acordo com o § 1º do art. 18 da LRF, os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal", com a seguinte redação:"

...

"A Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, estabeleceu a obrigatoriedade de adoção do item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), que apresenta a seguinte redação:"

...

"Por outro lado, a Portaria STN nº 377/2020 estabeleceu prazos para

a definição de rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias para operacionalização do item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores. Essa Portaria determinava a inclusão dos valores das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim



do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública nos limites de gastos de pessoal dos municípios. Nesta Portaria, destacaram-se os seguintes pontos:"

...

"Todavia, como já pontuado, o Decreto Legislativo nº 79/2022, promulgado em 30 de junho de 2022 pelo Senado Federal, oriundo do Projeto de Decreto Legislativo (PDL nº 333/2020), sustou os efeitos da Portaria STN nº 377/2020, nos termos do inciso V do caput do art. 49 da Constituição Federal, e assim desobrigou o Governo do Estado a incluir no limite total dos gastos com pessoal do Governo do Estado de Pernambuco, a parcela proveniente da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta, conforme o item 04.01.02.01 (3) da 10ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF e alterações posteriores.

b) Com profissionais de saúde referente a plantões extras em hospitais do estado.

O Governo do Estado, por meio da Procuradoria Geral do Estado - PGE, assevera que, no que se refere às despesas com pagamentos a plantonistas em hospitais estaduais públicos sob administração direta do estado, tem-se que é um mecanismo de gestão para dotar as unidades da rede própria estadual de capacidade de proporcionar uma resposta imediata ao crescente aumento da demanda por serviços de saúde. O foco da medida não é a substituição de servidores, mas a ampliação da capacidade instalada do SUS estadual.

Segundo vem sendo demonstrado pela Secretaria Estadual de Saúde, a despeito dos muitos investimentos na ampliação da rede de urgência, as constantes realizações de concursos públicos e nomeações de servidores não têm sido suficientes para suprir o acentuado aumento da demanda por pronto atendimento de urgência e emergência que cresce em proporções geométricas, pressionada por circunstâncias alheias ao controle da Administração.

Portanto, os plantões extraordinários são, no entender da SES, um mecanismo de que dispõe o gestor para a ampliação imediata da capacidade de atendimento nas grandes urgências e emergências apto a afastar o risco iminente à vida e à saúde da população, em virtude do aumento da demanda nos últimos anos, em velocidade manifestamente superior às possibilidades de readequação ordinária da capacidade instalada do Sistema Único de Saúde.

Forçoso concluir que a designação de profissionais de saúde para a realização de plantões extraordinários caracteriza verdadeira requisição administrativa de serviços, prerrogativa atribuída às autoridades públicas, pelo inciso XXV do art. 5º da Constituição Federal da República, para debelar situações de perigo público.



Por força da supremacia do direito à vida, o instituto da requisição administrativa tem previsão específica na Lei Orgânica do SUS (Lei Federal nº 8.080/90), cujo art. 15, inciso XIII, concede à autoridade competente da esfera administrativa correspondente – no caso, a Secretaria Estadual de Saúde, gestora do SUS no Estado de Pernambuco – o poder-dever de requisitar bens e serviços de pessoas físicas ou jurídicas, a fim de atender necessidades coletivas decorrentes de perigo iminente, assegurado o pagamento de justa indenização.

Nessa linha, a retribuição paga pelo Estado aos profissionais de saúde designados para os plantões extraordinários materializa a “justa indenização” de que tratam o inciso XXV do art. 5º da Constituição e o inciso XIII do art. 15 da Lei nº 8.080/90, não se revestindo de natureza remuneratória, mas indenizatória.

E tratando-se de indenização, a retribuição paga pela execução de plantões não se enquadra no conceito de “despesa total com pessoal”

descrito no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que se limita às espécies remuneratórias.

Portanto, na forma do caput do art. 18 da LRF, somente são computáveis como despesas de pessoal as verbas de natureza remuneratória que servem de contraprestação pelo exercício das atividades ordinárias de titulares de cargos, empregos ou funções na Administração Pública, o que não é o caso da retribuição pelo plantão extraordinário, que traduz uma indenização por serviços requisitados extraordinariamente.

Por seu turno, de acordo com o § 1º do art. 18 da LRF, a contabilização como “Outras Despesas de Pessoal”, como já visto acima, é destinada aos valores dos contratos de terceirização de mão de obra referentes à substituição de servidores e empregados públicos. Mas, como visto, o foco dos plantões extraordinários não é substituir servidores, mas ampliar emergencialmente a capacidade de atendimento das unidades da rede estadual, afastando o perigo iminente decorrente do aumento acentuado da demanda.

O fato de os plantões em testilha serem prestados por titulares de cargos públicos não transforma em remuneração a justa indenização paga pelos serviços requisitados. De fato, os serviços prestados por força de requisição administrativa não se confundem com a jornada pertinente ao exercício do cargo/função ocupado pelo servidor, sendo uma atuação autônoma que também não caracteriza horas extras.

Da mesma forma, o pagamento de justa indenização por serviços requisitados a profissionais estranhos aos quadros públicos não configura terceirização de mão de obra para substituição de servidores e empregados passível de enquadramento no § 1º do art. 18 da LRF.



É que, objetivando a requisição atender excessos de demanda na rede de urgência e emergência, não se está substituindo servidores ou empregados, mas ampliando-se a capacidade do serviço. É esse inclusive o espírito normativo contido na Lei Estadual nº 16.089/2017, que institui o Sistema de Plantões Extraordinários no âmbito da Rede Estadual de Saúde e é clara ao determinar a natureza indenizatória desse valor pago. Confira-se, in verbis:"

...

"Em complemento, no que se refere à classificação orçamentária da despesa, a SCGE pontua que considerando os termos da Lei Estadual nº 16.089/17, notadamente em seu art. 4º, tendo em vista a natureza da despesa em questão à luz das argumentações supra mencionadas, desde 2016, contabiliza-se as despesas com plantonistas no grupo de natureza "Outras Despesas Correntes" na rubrica 3.3.90.36.35 (Outras Despesas Correntes – Outros Serviços de Pessoas Físicas – Apoio administrativo, técnico e operacional), segundo a Portaria nº 163/2001 do STN abaixo:"

...

"Por fim, conforme arremata a PGE, deve ser registrada, ainda, pendência de julgamento do Recurso nº 2159999-3, de modo que os efeitos da decisão exarada pelo Egrégio TCE/PE no Processo 1606339-9 encontram-se suspensos, prevalecendo a natureza indenizatória dos plantões extraordinários estabelecida na Lei Estadual nº 16.089/2017, em relação à qual não houve declaração de inconstitucionalidade, mantendo-se, até o momento, a presunção de constitucionalidade que lhe é intrínseca. É sabido que a interposição do recurso ordinário, com base no § 2º do art. 78 da Lei Orgânica do TCE, tem o condão de suspender a execução da decisão recorrida até que sobrevenha o julgamento do recurso ordinário, pendente de apreciação."

Em relação ao Resultado Primário, o Estado apresentou um superavit de R\$ 3,22 bilhões, cumprindo a meta estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias estadual, que foi R\$ 613,30 milhões. Do mesmo modo, no Resultado Nominal, que mede a variação da Dívida Fiscal Líquida, a autorização legislativa de R\$ 60,83 milhões foi obedecida, tendo atingido R\$ 2,77 bilhões.

Em relação às metas definidas no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), o Estado atendeu as seis metas definidas pela União: 1) Meta 1 – A que limita a relação entre a dívida consolidada e a receita corrente líquida; 2) Meta 2 – A meta do resultado primário; 3) Meta 3 – A que limita as despesas com funcionalismo público; 4) Meta 4 – A que estabelece montante mínimo para receitas de arrecadação própria; 5) Meta 5 – A meta relativa à gestão pública; 6) Meta 6 – Disponibilidade de caixa líquida positiva para recursos não vinculados.



5. GESTÃO DA EDUCAÇÃO

A auditoria apurou que o Estado cumpriu o limite mínimo de gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. De acordo com os demonstrativos, teriam sido aplicados R\$ 6.986.448.891,08, ou seja, 25,79% das receitas elegíveis. A análise da auditoria, entretanto, verificou que parcela de R\$ 3.231.110,03 não poderia ser computada no cálculo, o que tornaria necessário um ajuste no percentual de aplicação de 25,79% para 25,78%. Tratam-se de gastos com fornecimento de alimentação escolar para a educação integral e semi-integral.

Considerações do Governo do Estado:

A defesa alega, em relação aos gastos com merendeiras que teriam respaldo em jurisprudência desta Corte, mais precisamente o julgamento das contas do governo estadual referente ao exercício de 2012, que teria acatado a inclusão desses gastos no cálculo do mínimo com educação. Acrescenta, ainda, que esse procedimento está expresso na cartilha "Olho Vivo FUNDEB", publicada pela Controladoria Geral da União. Dessa forma, computando-se o valor glosado pela Auditoria, o Governo do Estado teria atingido 25,79% de aplicação de recursos destinados à manutenção de desenvolvimento de ensino. Sobre as despesas liquidadas na ação de fornecimento de alimentação escolar para Educação Integral e Semi-integral, por não visarem à execução dos objetivos das instituições educacionais voltadas para a educação básica, conforme o *caput* do art. 70 da LDB, a defesa concorda com a Auditoria que devem ser desconsideradas do cômputo dos gastos com Educação.

Em relação aos indicadores educacionais, mais precisamente o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, observou-se o seguinte comportamento:

1. Em relação ao 5º ano do Ensino Fundamental, a rede estadual ocupou a 9ª maior nota do ranking nacional, ao lado do Rio de Janeiro, com IDEB de 5,3, o que significou um incremento de 0,3 em comparação à última apuração ocorrida em 2019, mas situando-se abaixo da meta nacional (6,0) definida no PNE;
2. Com relação ao 9º anos do Ensino Fundamental, a rede estadual ocupou a 9ª posição no ranking nacional, empatado com os Estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Espírito Santo e Santa Catarina, com IDEB de 4,8, revelando um incremento de 0,1 na nota em comparação à última apuração ocorrida em 2015, cuja nota foi 4,1, mais uma vez ficou abaixo da meta nacional de 5,5, fixada no PNE;
3. Já no que tange à 3ª série do Ensino Médio, a rede estadual ocupou a 3ª posição no ranking nacional em 2017, ao lado dos Estados do Ceará, Espírito Santo e São Paulo, com IDEB



de 4,4, ficando atrás apenas do Paraná e de Goiás, manteve o IDEB do exercício de 2019, superou a média nacional, mas ficou abaixo da meta nacional de 5,2.

Por outro lado, o desempenho dos alunos da última série do ensino médio na prova do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, no exercício de 2017, nas disciplinas Língua Portuguesa e Matemática, apesar de estar melhor do que a média nacional, apresenta situação preocupante, em relação ao processo de ensino-aprendizagem, posto que ainda não apresentam o conjunto de habilidades necessárias para serem considerados adequadamente formados.

Considerações do Governo do Estado:

O Governo questiona a metodologia, haja vista que não foram considerados os resultados das Escolas Técnicas Estaduais e incluídas no cálculo escolas com baixa participação, contrariando a portaria que regulamentou a avaliação. Apesar disso, Pernambuco ficou acima da média nacional, no 3º ano do Ensino Médio, tanto na disciplina de língua portuguesa quanto na de matemática, caso único nas Regiões Norte e Nordeste. Por fim, esclarece que os efeitos do fraco rendimento escolar da **rede municipal**, responsável pelo ensino fundamental, repercute no desempenho desses alunos no ensino médio.

A Auditoria verificou que as contratações temporárias realizadas não apresentam características de temporariedade, caracterizando, na realidade, contratação de pessoal para funções existentes no quadro permanente de pessoal, que deveriam ser preenchidas por meio de concurso público. Essas contratações representam 85,29% do total de professores efetivos em exercício, bem acima do limite de 20% determinado pela Lei Federal nº 8.745/1993.

A respeito das contratações temporárias o Governo aduz, em seu contraditório, que possuem caráter de excepcional interesse público. O Governo apresentou as seguintes considerações:

“Quanto ao quantitativo de professores contratados, os contratos temporários possuem função essencial na dinâmica natural da Rede Estadual de Ensino, uma vez que viabilizam o suprimento de demandas emergenciais e lacunas transitórias, bem como oportunizam o atendimento a programas e projetos especiais, sempre sob a égide e devidamente amparados pela Lei nº 14.547/2011, viabilizando, portanto, a continuidade da oferta do serviço educacional aos estudantes de todo o estado.

De acordo com levantamento interno, verifica-se que cerca de 17.021 professores contratados por tempo determinado atuaram na Rede Estadual no exercício de 2021, correspondendo a aproximadamente



47,28% do total de professores ativos, conforme dados comparativos do mês dezembro do referido ano, face ao quantitativo de 18.978 docentes efetivos.

No que diz respeito à recomendação de observância ao disposto na Lei Federal nº 8.745/1993, relativa à contratação por tempo determinado aplicada à esfera da União, reitera-se o entendimento de se trata de matéria regida pela Lei Estadual nº 14.547/2011 no âmbito do Estado de Pernambuco, sendo aplicável a toda Administração Pública direta, autárquica e fundacional no âmbito do Estado. Sob tal perspectiva, a limitação percentual estabelecida pela lei federal considera a realidade de contratação no âmbito da União, cabendo ao Estado, salvo melhor juízo, estabelecer o percentual que seja compatível com a sua realidade.

Além disso, cabe destaque novamente às exceções legais previstas pela Lei Estadual nº 16.772/2019, que alterou a Lei Estadual nº 14.547 /2011, por meio da qual passaram a ser admitidas as contratações temporárias para suprimento específico das demandas relativas às Escolas de Referência e Escolas Técnicas Estaduais, pessoas com deficiência, estudantes em cumprimento de medida socioeducativa em meio fechado, educação especial indígena e vacância, afastamento ou designação de servidor efetivo para cargo ou função de Diretor Escolar, Diretor Adjunto, Assistente de Gestão, Secretário e Educador de Apoio.

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

Dessa forma, neste cenário, as contratações temporárias da SEE estão revestidas do devido amparo legal, atendendo aos requisitos de necessidade temporária e interesse público.

Não obstante, cumpre reportar que os trabalhos desta Secretaria voltados ao controle do quantitativo de contratados temporariamente seguem ainda mais firmes, resultando, inclusive, na formalização de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC junto ao Ministério Público Estadual, por meio da 15ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania da Capital, através do qual já foram regularizados de mais de 13.000 (treze mil) contratos temporários em atuação da Rede Estadual de Educação.

Para além das ações específicas aplicadas ao processo de contratação temporária, importa registrar que a Secretaria de Educação e Esportes promoveu o lançamento de 03 (três) editais de concursos públicos ao longo do exercício de 2022, para preenchimento de cerca de 3.661 vagas no geral, distribuídas para ocupação dos cargos efetivos de



Professor, Analista em Gestão Educacional e Assistente Administrativo Educacional do Quadro Permanente de Pessoal da SEE, englobando, portanto, a reposição da força de trabalho tanto na área administrativa, quanto na docência. O concurso público para o cargo de Professor na área da Educação Básica foi regido pelo edital publicado através da Portaria Conjunta SAD/SEE nº 070, de 31 de maio de 2022. Já o edital para os cargos da área administrativa fora publicado por meio da Portaria Conjunta SAD/SEE nº 113, de 19 de julho de 2022. O último certame, voltado para cargos da área da Educação Especial e Conservatório Pernambucano de Música, será lançado ainda no mês de dezembro do corrente ano.

As nomeações dos candidatos aprovados nos certames estão previstas para ocorrer a partir do ano de 2023."

6. GESTÃO DA SAÚDE

Neste tópico (Capítulo 7, doc. 34 - páginas 291/332), a auditoria, no seu Relatório, pontuou alguns achados, que foram considerados relevantes na área da gestão da saúde pública do Estado (item 14.1 do Relatório de Auditoria, páginas 501/503).

Cabe registro, que a auditoria não analisou os resultados dos indicadores no exercício dessas contas porque o Relatório Anual de Gestão – RAG 2021 não tinha sido disponibilizado até a conclusão dos trabalhos de auditoria, com exceção do resultado do Indicador Proporção de Vacinas Seleccionadas do Calendário Nacional de Vacinação para Crianças Menores de Dois Anos. Os dados foram solicitados pela GSAU, junto à Secretaria de Saúde do Estado de Pernambuco.

No Plano Anual de Saúde – PES 2020-2023 consta como meta quadrienal atingir 95% de crianças imunizadas com vacinas específicas ((Pneumocócica, Poliomielite, Pentavalente e Tríplice Viral), e o desempenho não foi bom, seguem os detalhes:

- 66,27% das crianças tomaram a vacina Pentavalente 3ª dose;
- 68,83% das crianças tomaram a vacina Pneumocócica 2ª dose;
- 66,01% das crianças tomaram a vacina da Poliomielite 3ª dose;
- 69,67 % das crianças tomaram a vacina da Tríplice Viral 1ª dose.

O número de casos novos de tuberculose em 2021 foi 4.455, sendo que, 3803 casos foram referentes à tuberculose pulmonar. Restou destacado no PES 2020-2023 como um dos desafios a ser enfrentado em Pernambuco, visto que, em 2017 o Estado apresentou uma média de mortes de 4,2 óbitos/100 mil habitantes, houve uma melhora em 2020, e o indicador foi 3,1 óbitos/100 mil habitantes (2020), ainda assim,



Pernambuco ficou na 4ª Posição quando comparado com os demais estados da Federação. E também, ficou acima da média nacional, que foi 2,1 óbitos/100 mil habitantes.

O número de casos de Dengue, Chikungunya e Zika, registrou um aumento em relação a 2020. Já em relação aos demais estados da Federação, em 2021, Pernambuco ocupou a 3ª Posição em número absoluto de casos, ficando atrás apenas de Goiás e São Paulo.

Por sua vez, o número de casos de COVID-19 no exercício de 2021 foi de 422.562, conforme exposto na tabela abaixo extraída do RA:

Dados da COVID-19 em Pernambuco no ano de 2021

Nº de casos confirmados	Nº de pessoas recuperadas	Nº de óbitos
422.562	411.782	10.780

Fonte: Boletins Epidemiológicos do Ministério da Saúde nº 44/2021 e 94/2022.

Nota: Os dados de 2021 foram obtidos a partir do BE 94/2022 (dados acumulados) menos os dados do B 44/2021 (dados de 2020).

Quando comparado com o exercício de 2020, o número de casos de COVID-19 aumentou. No anterior os dados registrados foram os seguintes: a) Casos confirmados – 223.325; b) Pessoas recuperadas – 213.651; e c) Óbitos – 9.674.

Os dados do CNES informam que houve um acréscimo de 279 leitos disponíveis ao SUS no Estado em 2021, sendo disponibilizado 19.790 leitos, e em 2020 foram 19.511 leitos. O quociente de leitos para cada grupo de mil habitantes no Estado foi de 2,04 leitos/1000 habitantes em 2021, bem próximo do parâmetro definido pela Portaria Consolidada nº 03 só MS/2017, que é de 2,5 leitos/1000 habitantes.

Quanto a equipamentos, a auditoria observou uma má distribuição mas doze regiões do Estado, detalhes abaixo:

“ Quanto à distribuição dos equipamentos de saúde nas doze regiões do Estado, verificou-se haver também uma má distribuição. Em relação ao grupo de equipamento Manutenção da Vida a Região de Saúde I - Recife apresentou o índice 6,10 equipamentos/1.000 habitantes, enquanto outras regiões de saúde apresentaram índices bem distintos, a exemplo da Região de Saúde III com índice de 1,17 e a Região de Saúde VIII com índice de 4,17 equipamento/1.000 habitantes. Esta mesma situação se observou nos grupos de equipamentos de Infraestrutura e Odontologia (item 7.7.2.2).”

Seguem os achados em que houve pronunciamento por parte do Governo do Estado, visto que os demais foram considerados apenas informativos pela defesa:



“ Achado 56.

Destacam-se algumas doenças que provocaram um número alto de internações no SUS, em Pernambuco, no ano de 2021: algumas doenças infecciosas e parasitárias (92.928), lesões, envenenamento e algumas outras consequências de causas externas (56.551), doenças do aparelho circulatório (46.918), neoplasmas/tumores (44.732), doenças do aparelho digestivo (38.499), doenças do aparelho geniturinário (30.604) e doenças do aparelho respiratório (29.620) (item 7.2.2).

“Com relação ao Achado 56, o Governo de Pernambuco, por meio da Secretaria Estadual de Saúde – SES, informa que o item trata das doenças que provocaram número alto de internações no SUS em Pernambuco no ano de 2021. Visando prevenir e controlar as doenças infecciosas e parasitárias, a Secretaria Estadual de Saúde realiza, em parceria com as Secretarias Municipais de Saúde, a vigilância de casos, óbitos e surtos de doenças de transmissão hídrica e alimentar-DTHA em Pernambuco.

Dentre as ações prioritárias, são desenvolvidas a vigilância das doenças infecciosas e intestinais (CID A00-A09), toxoplasmose adquirida na gestação e congênita, febre tifóide, botulismos, de notificação universal e sentinela, que podem se apresentar como casos, surtos e óbitos. O monitoramento semanal de casos de doenças diarreicas agudas é realizado em 1.700 unidades de saúde sentinela, situada em todos os municípios de Pernambuco, com registro médio anual de 300.0000 casos/ano.”

...

“Quanto às lesões decorrentes de envenenamentos, as intoxicações por substâncias químicas são de notificação compulsória universal e

incluem a exposição a agrotóxicos, medicamentos, produtos de uso doméstico, cosméticos, produtos químicos de uso industrial, drogas, etc.

As ações de vigilância em saúde incluem a qualificação da rede quanto às diretrizes e critérios de notificação de casos, bem como investigação epidemiológica e implementação do programa de vigilância de populações expostas a contaminantes químicos e físicos (Vigipeq).

Em 2021, foram registradas no Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) 10.766 casos de intoxicações exógenas. Em relação às demais causas externas de morbidade hospitalar, nestas consideradas, além dos envenenamentos, as lesões decorrentes dos acidentes de trânsito, afogamentos, quedas, assim como violências (agressões, homicídios, suicídios e abusos sexuais), por meio das ações de Vigilância em Saúde, contempla-se a notificação compulsória dos casos de violência interpessoal e/ou autoprovocada (diretriz



nacional) e a Vigilância Sentinela dos Acidentes de Transporte Terrestre (VIGSATT), na qual se preconiza a notificação compulsória do ATT em unidades sentinela, como agravo de interesse à saúde pública estadual (Portaria SES-PE nº 390/2016)."

...

"No ano de 2021 foram notificados 34.766 casos de vítimas de ATT com ocorrência do acidente no estado. Por sua vez, as doenças do aparelho circulatório, enquanto doenças crônicas não transmissíveis (DCNT), a exemplo também da diabetes mellitus e câncer, são consideradas um dos maiores problemas atuais da saúde pública, estando relacionadas com perda de qualidade de vida, incapacidades, mortes prematuras e elevados custos para o setor saúde. Este grupo de doenças atinge indivíduos de todas as camadas socioeconômicas e, de forma mais intensa, aqueles pertencentes a grupos em situação de vulnerabilidade, tais como idosos, pessoas em condições de baixa escolaridade e de baixa renda.

São caracterizadas por terem fatores de risco em comum, destacando-se, entre eles, o tabagismo, o sedentarismo, a alimentação inadequada e o consumo de álcool. A atuação da Vigilância em Saúde no contexto das DCNT ocorre por meio de assessoramento técnico aos municípios e formação em aspectos específicos, visando à implementação de políticas e programas de promoção à saúde, a exemplo dos Programas Academia da Saúde (PAS) e Programa de Controle de Tabagismo.

Entre as ações estruturantes de apoio às Secretarias Municipais de Saúde para qualificação de programas de promoção da saúde, a SES propôs em 2019, por meio da Secretaria Executiva de Vigilância em Saúde, sob a coordenação da área técnica de Vigilância de DCNT e promoção da saúde, com parceria da Escola de Governo em Saúde Pública do estado (ESPPE), o Curso de Aperfeiçoamento das Ações Estratégicas para os Profissionais do Programa Academia das Cidades (PACID) e Academia da Saúde (PAS), que contemplou profissionais em todas as regiões de saúde, em 210 horas em modalidade híbrida (atividades síncronas e assíncronas):

2019 - Macrorregião de Saúde 1 (I, II, III e XII Regiões de Saúde); 2021 - Macro 2 (Agreste - IV e V Regiões de Saúde); 2022 - Macrorregiões 3 e 4 (VI, VII, VIII, IX, X e XI Regiões de Saúde).

Neste sentido, as ações de Vigilância em Saúde constituem tanto intervenções que qualificam informações epidemiológicas, ampliam o conhecimento sobre o perfil e circunstâncias dos eventos de importância em saúde pública e monitoramento de casos; como também subsidiam o planejamento de ações de prevenção de doenças e agravos e promoção da saúde, contribuindo para o planejamento e tomada de decisão."



“Achado 57.

Uma análise da cobertura vacinal de 04 (quatro) vacinas demonstrou que Pernambuco teve um desempenho muito ruim em todas as regiões de saúde, em 2021. Foram analisadas a cobertura vacinal das seguintes vacinas: Pentavalente 3ª dose, Pneumocócica 2ª dose, Poliomielite 3ª dose, e Tríplice Viral 1ª dose. No PES 2020- 2023 consta como meta quadrienal atingir 95% de crianças imunizadas. A média percentual da cobertura vacinal foi de: 66,27% das crianças tomaram a vacina Pentavalente 3ª dose; 68,83% das crianças tomaram a vacina Pneumocócica 2ª dose; 66,01% das crianças tomaram a vacina Poliomielite 3ª dose e 69,67% das crianças tomaram a vacina da Tríplice Viral 1ª dose (item 7.3).”

“Mesmo diante de todos os esforços realizados para garantia da vacinação do público-alvo do Programa Nacional de Imunização – PNI, observa-se que, desde 2018, as coberturas das vacinas de rotina do Calendário Nacional de Imunização seguem em declínio e, em 2019, nenhuma vacina do calendário da criança atingiu a meta preconizada, situação que se agravou em 2020 e 2021. Dentre as dificuldades que contribuíram para esse quadro, podemos citar o marco da migração dos registros das doses aplicadas do SI-PNI para o eSUS AB. Ainda, pontua-se a falta de treinamento/qualificação dos gestores e profissionais das unidades de saúde, no que diz respeito ao registro online das doses, potencializado pela falta de equipamentos de informática e acesso à internet nas unidades. Outro aspecto amplamente discutido está relacionado às doses já registradas e que não migraram com a mudança de Sistema.

O cenário ficou ainda mais crítico com o início da pandemia de covid19 no primeiro semestre de 2020. O distanciamento social que se fez necessário para reduzir a transmissão do vírus, somado ao receio das pessoas em comparecer aos serviços de saúde, diminuiu a procura pela vacinação de rotina, reduzindo as coberturas vacinais e deixando mais crianças em situação de vulnerabilidade.

Com o intuito de melhorar o desempenho da vacinação e resgate de altas coberturas em Pernambuco, visualiza-se tais estratégias de atuação:

- *Ações de imunizações em áreas de difícil acesso;*
- *Ampliação dos horários locais de vacinação;*
- *Busca ativa com Vacinação casa a casa;*
- *Vacinação em escolas, Fortalecimento da Rede de Frio nas diversas instâncias do Estado, com a manutenção preventiva e corretiva das Centrais Regionais da Rede de Frio e aquisição sistemática de equipamentos de refrigeração, bem como seringa e outros insumos para garantia da qualidade dos imunobiológicos;*



- *Acompanhamento e avaliação sistemática da distribuição e transporte de Imunobiológicos, promovendo os insumos estratégicos com o abastecimento permanente das 12 Centrais Regionais de Rede de Frio e seus respectivos municípios, com vacinas, soros, imunoglobulinas, seringas e agulhas; e*
- *Integração intrasetorial com Atenção Básica e parcerias intersetoriais.*

“Achado 58.

Em 2021, Pernambuco apresentou 3.803 casos novos de tuberculose pulmonar, sendo o estado do nordeste com o maior número de casos. Em relação aos casos de dengue, o Estado notificou 39.143 casos prováveis. Quanto aos casos de Chikungunya e febre pelo vírus Zica, o Estado registrou, respectivamente, 31.861 e 544 casos prováveis. Destaca-se um aumento de 26.526 casos de Chikungunya, quando comparado com o ano de 2020 (item 7.4).”

“Quanto ao Achado 58, correspondente à Recomendação 18, o

Governo do Estado, por meio da Secretaria Estadual de Saúde – SES, informa que a tuberculose (TB) continua sendo um importante problema de saúde pública mundial. Estima-se que em 2019, no mundo, cerca de dez milhões de pessoas desenvolveram TB e 1,2 milhão morreram devido à doença. Em 2020, esse número caiu para 9,9 milhões de pessoas e os óbitos foram 1,3 milhão, o que pode ter ocorrido devido à pandemia de COVID – 19. Quanto aos desfechos de tratamento, em 2018, o percentual de sucesso de tratamento foi de 85% entre os casos novos.

Em relação ao Brasil, o país continua entre os 30 países de alta carga para a TB e para coinfeção TB-HIV, sendo, portanto, considerado prioritário para o controle da doença no mundo pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

Somente no ano de 2019 foram notificados, no país, 73.864 casos novos da doença com 4,5 mil óbitos, resultando num coeficiente de mortalidade de 2,2 óbitos por 100 mil habitantes. Já em 2020, o Brasil registrou 66.819 casos novos de TB, com um coeficiente de incidência de 31,6 casos por 100 mil habitantes e 4. 543 óbitos.

No estado de Pernambuco, no ano de 2019, foram registrados 5.212 casos novos de tuberculose (54,15 casos/100.000 hab.). Em relação ao ano de 2020, o estado de Pernambuco notificou 4.560 casos novos (47,4casos/100 mil hab.) e no ano de 2021, apresentou 5.201 novos casos (54,1casos/100 mil hab).

A redução de casos de 2019 para 2020, provavelmente aconteceu em decorrência da pandemia causada pela Covid-19, quando grande parte



das doenças passou a ter uma menor relevância frente à urgência em saúde pública, gerando uma subnotificação de casos (Pernambuco, 2021).

Nessa perspectiva, a elevação no número de casos era esperada para 2021 e 2022, tendo em vista a subnotificação ocorrida, principalmente no ano de 2020.

O estado de Pernambuco desenvolveu e segue desenvolvendo atividades que visam estimular a detecção de casos novos, para que a pessoa acometida pela tuberculose receba o tratamento em tempo oportuno. Entre os anos de 2020 e 2022 a Coordenação de Vigilância de Tuberculose do Estado de Pernambuco desenvolveu atividades como:”

...

“Destaca-se ainda que devido a pandemia da Covid-19, no ano de 2020, as notificações dos demais agravos como as arboviroses podem ter sido subnotificados em todo o Brasil.”

“Achado 59.

Os dados da COVID-19, em Pernambuco, no ano de 2021, foram os seguintes: 422.562 casos confirmados, com 411.782 pessoas recuperadas e 10.780 óbitos. O Estado ocupou a 3ª posição em número absoluto de óbitos por COVID-19 desde o início da pandemia, quando comparado com os demais estados da região Nordeste. A Bahia ocupou a 1ª posição com maior número absoluto de óbitos, 18.320 mortes, e o estado de Sergipe registrou o menor número absoluto de óbitos, com 3.557 mortes (item 7.4).”

“Com relação ao Achado 59, o Governo de Pernambuco, por meio da Secretaria Estadual de Saúde - SES, informa que 2021 destacou-se pela detecção das primeiras variantes de preocupação (em inglês VOC – variant of concern) da covid-19, sendo os aumentos específicos ocorridos entre os meses de fevereiro e agosto, de casos vinculados a tipos específicos destas:

1) Gamma (detectada na SE 06/2021): seu achado tem associação temporal com o início de aumento de casos (leves e graves) ocorrido a partir do início de fevereiro de 2021, com pico nas semanas 20 e 21 /2022 com respectivamente 20.859 e 20.802 casos confirmados.

2) Delta (detectada na SE 28/2021 - 11/07 a 17/07/2021): Circulou junto com a Gamma e a Alpha (pouco prevalente) e provavelmente influenciou no prolongamento do período de aumento de casos até a semana 32/2021.



Iniciada em janeiro de 2021, o impacto da vacinação contra a doença passou a ser observado nos números da doença a partir da SE 33 e, junto com o período não sazonal dos vírus respiratórios, manteve a covid-19 circulando na sua menor magnitude histórica durante todo o restante do ano de 2021.

Por fim, em dezembro de 2021 apresenta-se nova epidemia, desta vez de Influenza A H3N2. Naquele período houve o recorde diário de atendimentos hospitalares com o internamento de 196 pessoas que evoluíram para a síndrome respiratória aguda grave (SRAG)."

"Achado 62.

Em 2021, foi aplicado para além do mínimo legal, em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), a quantia de R\$ 1.389.287.837,74, tendo havido inscrição de Restos a Pagar Processado no montante de R\$ 117.376.999,29. Como os valores aplicados em excesso foram maiores do que os valores inscritos em Restos a Pagar, tem-se que os valores inscritos em Restos a Pagar não foram considerados no cumprimento do limite mínimo legal (item 7.6.3.2)."

"Com relação ao Achado 62, o Governo de Pernambuco, por meio da Secretaria da Controladoria Geral do Estado - SCGE, informa que o item 7.6.3.2 refere-se à aplicação dos recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), trazendo principalmente comentários meramente informativos, corroborando ao atingimento do atendimento ao limite mínimo legal em ASPS pelo Estado, conforme valores apresentados no Demonstrativo da Vinculação dos Recursos Destinados à Saúde."

"Achado 63

Os dados do CNES informam que houve um acréscimo de 279 leitos disponíveis ao SUS no estado, quando comparados com o exercício anterior. Em 2021, o total de leitos disponibilizados foi de 19.790, comparado com 19.511 disponíveis ao final de 2020. Verificou-se aumento no quantitativo de leitos Complementares (UTIs, Unidades Intermediárias e de Isolamento), passando de 2.025 leitos em 2020 para 2.510 leitos em 2020. Desse total, 2.034 leitos eram de UTI, sendo estes subdivididos em: UTI adulto (1.715), UTI Pediátrica (165), UTI Neonatal (134), UTI Queimados (02) e UTI Coronariana (18). Houve ainda um acréscimo de 62 leitos Cirúrgicos. Por outro lado, verificou-se uma diminuição de leitos clínicos (-74), leitos Obstétricos (-19), leitos Outras especialidades (-38), leitos Pediátricos (-107) e leitos Hospital-dia (-30) (Item 7.7.1).

Achado 64. Do total de 1.715 leitos de UTI Adulto disponíveis ao SUS, 906 leitos foram disponibilizados para o tratamento da COVID-



19. A Região de Saúde I ofertou a maior quantidade, com 520 leitos. Esta região abrange um total de 20 municípios, incluindo a capital Recife e a Ilha de Fernando de Noronha. Em seguida, vem a Região de Saúde IV, com oferta de 110 leitos UTI Adulto COVID-19, abrangendo um total de 32 municípios do Agreste Pernambucano (Item 7.7.1.1).

Achado 65.

O quantitativo de leitos SUS quando confrontado com a população do estado (9.674.793 habitantes, estimativa da população residente, segundo a Base de Dados do IBGE para 2021), perfaz um quociente de 2,04 leitos para cada grupo de mil habitantes em Pernambuco. Este quociente indica aproximação do parâmetro definido na Portaria Consolidada nº 3 do MS/2017 que é de 2,5 leitos/1.000 habitantes. O referido parâmetro não tem caráter impositivo ou obrigatório, portanto, cabe ao Estado avaliar se o quantitativo de 2,04 leitos SUS por 1.000 habitantes é suficiente para atender adequadamente a população pernambucana (Item 7.7.1).

Achado 66.

Ao analisar a distribuição de leitos, disponíveis ao SUS, pelas regiões de saúde do Estado tomando como parâmetro o índice de 2,5 leitos/1.000 habitantes, têm-se que apenas a Região de Saúde XI - Serra Talhada estaria atendendo o disposto na portaria do MS, cujo índice foi de 2,74 leitos/1.000 habitantes. A Região de Saúde I - Recife e a Região de Saúde VII - Salgueiro apresentaram índices próximos ao referido parâmetro ficando, respectivamente, em 2,47 e 2,43 leitos/1.000 habitantes. As outras regiões de saúde apresentaram índices bem distintos, o que denota uma má distribuição de leitos nas doze regiões de saúde do Estado. Vejamos : Região de Saúde VI - Arcoverde (1,38), Região de Saúde III - Palmares (1,46), Região de Saúde IX - Ouricuri (1,8), Região de Saúde X - Afogados da Ingazeira (2,13), dentre outras (Item 7.7.1.2).

Achado 67.

Em relação a distribuição de leitos disponíveis ao SUS por especialidades (Leitos Cirúrgicos, Clínicos, Obstétricos, Pediátricos e Outras Especialidades), verificou-se haver uma maior concentração em número absoluto de leitos na Região de Saúde I - Recife, com um total geral de 8.935 leitos por especialidades. Por outro lado, a menor concentração de leitos por especialidades está na Região de Saúde VII - Salgueiro, com 324 leitos (Item 7.7.1.2).

Achado 68.



Quando se faz uma análise relativa de leitos disponíveis ao SUS, por especialidade, verifica-se uma má distribuição nas doze regiões de saúde do Estado, pois a Região de Saúde I - Recife apresentou o índice de 0,62 leitos/1.000 habitantes para a especialidade Cirúrgico, enquanto que outras regiões de saúde apresentaram índices bem distintos, a exemplo das regiões: Região de Saúde II - Limoeiro (0,16) e a Região de Saúde VIII - Petrolina (0,30). Esta mesma situação se observa na especialidade leitos Clínicos, onde a Região de Saúde VII – Salgueiro apresentou o índice de 1,06 enquanto a Região de Saúde III ficou com o índice de 0,54 leitos/1.000 habitantes (Item 7.7.1.2).

Achado 69.

Quanto à distribuição dos equipamentos de saúde nas doze regiões do Estado, verificou-se haver também uma má distribuição. Em relação ao grupo de equipamento Manutenção da Vida a Região de Saúde I – Recife apresentou o índice 6,10 equipamentos/1.000 habitantes, enquanto outras regiões de saúde apresentaram índices bem distintos, a exemplo da Região de Saúde III com índice de 1,17 e a Região de Saúde VIII com índice de 4,17 equipamento/1.000 habitantes. Esta mesma situação se observou nos grupos de equipamentos de Infraestrutura e Odontologia (item 7.7.2.2)."

"Quanto aos Achados 63 a 69, correspondente à Recomendação 19, o Governo do Estado, por meio da Secretaria Estadual de Saúde – SES, informa que os mesmos abordam assuntos como quantitativo de leitos do SUS disponíveis, disponibilização de leitos de UTI Adulto para tratamento da Covid-19, quantitativo de leitos do SUS quando confrontado com a população do estado, a distribuição de leitos por região de saúde e distribuição de leitos por especialidade.

A esses achados está relacionada à Recomendação 19. De início, importa destacar que os anos de 2020 e 2021 compreendem o período da pandemia, quando houve a necessidade de ampliação dos números de leitos de UTI. Conforme estabelecido pelo Ministério da Saúde, poderiam ser cadastrados novos leitos de UTI e remanejados leitos de enfermaria para leitos de UTI Covid-19.

Ademais, ressalta-se que a estimativa de necessidade de leitos por especialidade tem sido definida de forma adequada, considerando as portarias recomendadas pelo Ministério da Saúde que são utilizadas pela área técnica de modo a abranger todas as necessidades das políticas de saúde, e realizar o planejamento de ações estabelecidas pela SES.

A estimativa de leito geral é calculada em 3 (três) leitos por 1.000mil /habitantes, aplicando o percentual de 26,82% para leitos clínicos e



14,99% para leitos cirúrgicos, conforme parâmetro da Portaria n.º 1.101 /GM/MS de 12 de junho de 2002, recomendada no Capítulo III, § 2º da PT GM/MS Nº 3 de consolidação de 03 de outubro de 2017 e da Portaria Nº 2.395 GM/MS de 11 de outubro de 2011, considerando a base populacional, 85% da população SUS dependente, para as 12 Regiões de Saúde do Estado.

Esclarecemos, ainda, que de acordo com a Portaria de Consolidação Nº 3/GM/MS/2017, que consolida as normas sobre as redes do Sistema Único de Saúde, especificamente o Anexo III — Rede de Atenção às Urgências e Emergências (RUE), os parâmetros da necessidade de leitos (clínicos, cirúrgicos, especializados e terapia intensiva) poderão seguir os critérios de cálculo da portaria GM/MS 1.101 de 12 de junho de 2002.

Em relação a estimativa de leitos pediátricos, esclarecemos que eles são calculados utilizando-se o percentual de 41% da população SUS dependente por 1.000 habitantes, e fator de ajuste de 5,83%, conforme Portaria Nº 1.101 GM/MS de 12 de junho de 2002. Atualmente

(competência de agosto/2022), de acordo com o CNES/SUS, Pernambuco dispõe de 19.331 leitos, dos quais 21% são cirúrgicos (3.997), 40,5% são clínicos (7.828) e 11% são pediátricos (2.144).”

...

“De acordo com levantamento realizado no CNES, a rede de saúde de Pernambuco, na competência de novembro de 2022, dispõe de 1.521 leitos de UTI, sendo 1.194 de UTI adulto, 186 de UTI pediátrica e 141 de UTI neonatal. O quantitativo geral de UTI representa um aumento de, aproximadamente, 45% na rede, contribuindo com a redução do déficit deste tipo de leito na rede (Tabela 11). Do legado da Covid-19, os leitos de terapia intensiva destinados a pacientes adultos que foram incorporados a rede de saúde de Pernambuco estão nos seguintes hospitais: Otávio de Freitas (20), Maria Vitória (40), Imip (20), antigo Alfa (100), Universitário Oswaldo Cruz (10), Real Hospital Português (20) e Eduardo Campos da

Pessoa Idosa (10), no Recife; do Tricentenário (20), em Olinda; Memorial Guararapes (20), em Jaboatão dos Guararapes; João Murilo (10), em Vitória de Santo Antão; do Vale (10), em Limoeiro; Distrital Jailton Messias de Albuquerque (10), em Barreiros; Geral Paulo da Veiga (10), em Gravatá;

Jesus Pequeninno (20), em Bezerros; Regional Emília Câmara (10), em Afoçados da Ingazeira; Regional Rui de Barros Correia (4), em Arcoverde; Eduardo Campos (20) e Regional Professor Agamenon Magalhães (10), em Serra Talhada; Regional Inácio de Sá (10), em Salgueiro; e no Centro Hospitalar Santa Maria (20), em Araripina, o que representa um incremento de 394 leitos de UTI adulto. Com esta



ampliação, mais usuários poderão ser adequadamente assistidos, impactando na redução do tempo de espera por leitos qualificados. Além disto, regiões como o sertão do Pajeú e do Araripe, que nunca contaram com suporte intensivo, passaram a ofertar vagas de UTI, fortalecendo o cuidado ao paciente crítico em diferentes regiões do Estado de Pernambuco e ratificando o compromisso da SES-PE com a ampliação de leitos de UTI na rede de saúde do estado de Pernambuco.”

...

“ Quanto aos leitos clínicos, entre 2021 e 2022, não se identificou aumento no número de leitos de enfermaria clínica para adultos, de acordo com o CNES. Vale ressaltar que de acordo com a Portaria 1101 /2022, os leitos clínicos devem representar 26,82% do total de leitos hospitalares, correspondendo entre 0,78 leitos/1.000 habitantes.

Os leitos cirúrgicos deverão representar 14,99% dos leitos hospitalares, perfazendo 0,44/1.000 habitantes. Em conformidade com a referida portaria ministerial, os leitos pediátricos deverão representar 14,26% de todos os leitos hospitalares, perfazendo taxa de 0,41 leitos/1.000 habitantes.

Outrossim, reconhecemos a importância de garantir a oferta destes equipamentos de saúde e considerando isto, em 30 de agosto de 2022, a SES-PE publicou a Portaria SES 555, que redefine e reorganiza a Política estadual de Qualificação e incentivos de leitos de retaguarda da rede de atenção às urgências e emergências no estado de Pernambuco, que entre outros, prevê o incentivo que deverá ser repassado para leitos de diferentes especialidades, incluindo a clínica geral, cirurgia (nas especialidades vascular, traumatologia, ortopedia, urologia e neurológica) e pediatria.

Já nos leitos de cuidados prolongados, após as avaliações realizadas em 2021 e 2022 por esta equipe técnica, foi possível identificar, de acordo com o CNES/SUS, um incremento de leitos na I e XI Geres, de 20 e 04 leitos, respectivamente.

O acréscimo destes leitos contribuiu com a redução do déficit deste tipo de leito nas respectivas regiões. Considerando os critérios da Portaria 1101/2022, os leitos de cuidados prolongados deve representar 5,62% do número total de leitos hospitalares, perfazendo entre 0,16 leitos/1.000 habitantes. Ademais, é importante destacar que em 26 de dezembro de 2022, não se observou pacientes em fila de espera.”

7. SEGURANÇA PÚBLICA

A Auditoria observou algumas impropriedades na classificação contábil das despesas relacionadas aos gastos com a função “Segurança Pública”. A jornada



extra segurança – militar foi classificada na conta 3.3.90.15.04, ou seja, no grupo 3, Outras Despesas Correntes, elemento de despesa 15, Diárias – Decreto 21.858 /99). Entrementes, não se trata de pagamento de diárias para fins de custeio de pousada ou alimentação, mas sim de desembolso em virtude de uma jornada suplementar de trabalho, conforme consta no Decreto nº 21.858, de 25 de novembro de 1999, que instituiu o Programa Jornada Extra de Segurança. Essas despesas se referem a gastos com pessoal e encargos, pertencentes, pois, ao grupo 1 – Pessoal e Encargos Sociais.

De acordo com o Plano Estadual de Segurança Pública – PESP 2007, a meta prioritária era reduzir em 12% ao ano a taxa de mortalidade violenta intencional (CVLI). A auditoria anotou que o Estado de Pernambuco não atingiu a meta em 2021, visto que reduziu 11,45% frente aos dados de 2020. A meta foi alcançada nos anos de 2009 (12,32%), 2010 (13,96%), 2018 (24,05%) e 2019 (17,90%), quando comparado como os anos anteriores.

Ressalte-se que, em 2021, Pernambuco apresentou o sexto maior número de casos de Mortes Violentas Intencionais no Brasil, foi melhor do que os Estados do Acre, Bahia, Amazonas, Ceará e Roraima.

Já no tocante à violência contra a mulher em Pernambuco, houve uma pequena redução no número, mas ainda é preocupante, seguem os dados:

REGIÃO	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Capital	8.519	9.568	10.518	10.663	9.353	9.398
Região Metropolitana	8.573	8.265	9.715	10.667	10.524	10.017
Interior	14.456	15.733	20.145	21.391	21.738	21.549
Total (Pernambuco)	31.548	33.566	40.378	42.721	41.615	40.964

Fonte: Sítio eletrônico da Secretaria de Defesa Social na internet – [www.sds.pe.gov.br/ estatisticas/ indicadores criminais](http://www.sds.pe.gov.br/estatisticas/indicadores-criminais). Consulta realizada em 14 de março de 2022.

Considerações do Governo do Estado:

O Governo discorda das afirmações da Auditoria a respeito das classificações contábeis, e em síntese, pronunciou-se nos seguintes termos:

- Que se trata de verba indenizatória, portanto classificável no grupo 3 – Outras Despesas Correntes, face às particularidades da legislação que regula a matéria desde a instituição do Programa, Decreto Estadual nº 25.361, que em seus arts. 2º e 6º se refere ao “pagamento das indenizações” e “valor das indenizações”, o que impede a classificação como despesa de pessoal;
- que a jornada extra de segurança materializa a “justa indenização” de que trata o inciso XXV do art. 5º da Constituição, não se revestindo, portanto, de natureza remuneratória, mas indenizatória;



- que devem ser contabilizadas no grupo “Outras Despesas Correntes”, inclusive devendo ser excluídas do cálculo para verificação do limite de gastos com pessoal de que trata o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);
- que o fato das jornadas extraordinárias serem prestadas por titulares de cargos públicos (policiais militares) não transforma em remuneração a justa indenização paga pelos serviços requisitados;
- que o precedente do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, ao julgar pedido de recebimento de horas extras no âmbito do Programa Jornada Extra de Segurança, reconheceu a natureza indenizatória dos valores do PJES.

Em relação aos números de CVLI apresentados pela Auditoria, o governo anotou, que em verdade o Estado de Pernambuco ficou na sétima posição, e não na sexta.

Considerações do Governo do Estado em relação à violência doméstica em contra a mulher, achados 74 e 75 do RA:

Achado 74.

É bastante elevado o número de casos de violência doméstica contra a mulher em Pernambuco. Em 2021, foram registrados 40.964 casos. Deste total, 21.549 registros deste tipo de violência ocorreram no interior do Estado. Na capital e Região Metropolitana foram registrados, respectivamente, 9.398 e 10.017 casos. Faz-se necessário adoção, por parte do Estado, de medidas que contribuam para diminuição deste tipo de violência (item 8.5).

Achado 75.

A Secretaria da Mulher de Pernambuco informou que um total de 1.618 mulheres receberam, em 2021, medidas protetivas, sendo estas: Serviço de Proteção, Atendimento, e Abrigamento das Mulheres Ameaçadas de Morte; 190 Mulher, e Monitoramento Eletrônico da Lei Maria da Penha (item 8.5).

“Quanto aos Achados 74 e 75, correspondente às Recomendações 20 e 21, o Governo do Estado, por meio da Secretaria de Defesa Social - SDS e da Secretaria da Mulher - SECMULHER, vêm informar que: A SDS esclarece que o Departamento de Polícia da Mulher - DPMUL, além de atuar repressivamente com as ações de Polícia Judiciária, trabalha preventivamente por meio do Núcleo de Prevenção aos Crimes contra a Mulher - NUPREM, com ações de Palestras ministradas nas



escolas, comunidades, empresas e nos serviços públicos ou privados, visando aumentar o número de denúncias para que mais mulheres estejam protegidas, evitando o feminicídio.”

...

“No âmbito da Polícia Militar de Pernambuco foi observado que, no ano de 2022, houve um crescimento da incidência de ocorrências de violência doméstica, sendo criadas no interior do Estado as Patrulhas Rurais Comunitárias, que atuam nas zonas rurais dos municípios, e as Patrulhas Pacificadoras as quais atuam nas zonas urbanas das cidades.

Na capital e Região Metropolitana, além do canal 190, foram lançadas 03 (três) Patrulhas da Operação Maria da Penha, as quais realizam diariamente visitas técnicas (Medidas Protetivas), como também atendem ocorrências relacionadas ao tema. As patrulhas citadas atuam com o objetivo de realizar ações preventivas e repressivas aos crimes de proximidade, em especial aqueles relacionados a violência doméstica e familiar.

Nos meses de agosto e setembro, durante a realização da Operação Nacional Maria da Penha/2022, promovida pela SENASP, foram atendidas 7.248 ocorrências de violência doméstica em 184 municípios do estado, 26 armas foram apreendidas, 609 pessoas foram conduzidas a Delegacia de Polícia Civil, realizadas 50 ações de apoio a oficiais de justiça para intimação de Medidas Protetivas de Urgência (MPU), além de 245 casos de atendimentos de descumprimento de MPU's. Ressaltando ainda que até o último mês de novembro, foram atendidas através do sistema 190/COPOM no estado 23.067 mulheres em situação de risco.

Especificamente quanto às medidas de proteção ofertadas pela Secretaria da Mulher, como o Serviço de Proteção, Atendimento, e Abrigamento das Mulheres Ameaçadas de Morte; 190 Mulher, e Monitoramento Eletrônico da Lei Maria da Penha, a própria secretaria da mulher quem monitora os dados. Pontua-se, ainda, que as medidas protetivas elencadas na Lei Maria da Penha e requeridas nas Delegacias do Estado totalizaram, no ano de 2021, 14.574 (quatorze mil, quinhentos e setenta e quatro) medidas protetivas requeridas.

Em complemento, a SECMULHER informa que protegeu 1.618 mulheres através da inclusão nos serviços de proteção e justiça, em 2021, o que representou um aumento de 18% comparado ao ano de 2020, no qual 421 mulheres foram protegidas. Em 2022, de janeiro a novembro, a SECMULHER protegeu 1.447 mulheres.”

...

“Por fim, além das ações formativas e de incentivo ao aumento de equipamentos especializados com toda a Rede estadual de



enfrentamento da violência de gênero contra a mulher, menciona-se formações específicas para qualificar o atendimento das mulheres vítimas de violência de gênero em todas as cidades pernambucanas. Em 2022, destaca-se a formação sobre a aplicação do Formulário Nacional de Risco (FONAR) em todas as 12 Regiões de Desenvolvimento do Estado com as Gestoras Municipais de Políticas para as Mulheres, alcançando 1.778 profissionais que atuam no enfrentamento a violência de gênero contra a mulher.”

8. GESTÃO DA PREVIDÊNCIA

De acordo com o que foi constatado pela Auditoria, o Governo do Estado de Pernambuco implementou, efetivamente, o Regime de Previdência Complementar a partir do dia 01/04/2020 e também realizou a segregação massas no âmbito do sistema previdenciário estadual, conforme preconiza a Lei Complementar Estadual nº 423/2019 e a Lei Complementar Estadual nº 257/2013, nos termos transcrito abaixo do RA:

“Como visto anteriormente, o estado de Pernambuco deflagrou a operacionalização do FUNAPREV a partir de 01/04/2020, sendo a este fundo previdenciário inscritos todos os servidores efetivos empossados a partir da referida data. À parte disso, permanece pendente a instituição do Regime de Previdência Complementar, cuja implantação dará início a uma segregação virtual dentro do FUNAPREV: servidores ingressos entre 01/04/2020 e a data de implantação deste RPC, os quais, salvo engano, permanecerão contribuindo sem observância de teto máximo de salário de contribuição; e servidores ingressos após a data de implantação do RPC, cujas contribuições serão calculadas tendo base de cálculo limitada ao teto do RGPS.

Com o início da operacionalização do FUNAPREV, que tem pretensão de no futuro ser o único fundo previdenciário civil do estado (quando do exaurimento do FUNAFIN), esperava-se que seus filiados contribuíssem, como limite máximo, até o teto de salário de contribuição do RGPS, como delineado pelo art. 70, II, da Lei Complementar Estadual nº 28/2000, com redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 257/2013. No entanto, a Lei Complementar Estadual nº 423/2019 modificou essa perspectiva, fazendo com que os novos ingressos no FUNAPREV contribuíssem sobre base de cálculo ampla (a totalidade da remuneração), postergando a regra agora apenas para os que serão inscritos no FUNAPREV após a implantação de regime da previdência complementar, cuja data prevista tem por limite 13/11/2021, caso não haja postergação de prazo nacionalmente definido pela EC nº 103/2019. Para o primeiro destes grupos, haverá ainda expectativa de aposentação futura com renda mensal inicial superior ao teto do RGPS, vez que sua aposentadoria deverá ter cálculo determinado por média dos salários de contribuição históricas. Somente então para o segundo grupo, ainda inexistente no estado, é que haverá perspectiva de renda mensal inferior ao teto do RGPS.



Tem-se, portanto, que a Lei Complementar Estadual nº 423/2019, ao deflagrar a segregação de massas no âmbito do sistema previdenciário estadual, modificou o tratamento delineado desde a criação da autarquia FUNAPE, para os servidores ingressantes ao FUNAPREV, manteve em retardamento o início do processo de contenção do déficit atuarial do estado, mantendo aceso o alerta de que a majoração de alíquotas previdenciária por ela autorizada culmine promovendo, novamente, efeitos apenas paliativos nessa missão."

O Governo do Estado considerou os achados seguintes como informativos, e entendeu que não era pertinente tecer comentários, seguem os achados do RA:

"Achado 78

O Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos estaduais, integrado pelos fundos previdenciários FUNAFIN e FUNAPREV, passou, a partir de 2021, por força da Lei Complementar Estadual nº 60/2021, a coexistir com o Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM), que, apesar de não ser qualificado como previdenciário, destina-se a financiar as pensões devidas a militares estaduais quando de sua passagem para a reserva ou inatividade. A referida Lei Complementar veio em reflexo da Lei Federal nº 13.954/2019 (item 9.1)."

"Achado 79

Apesar de não ter titulação previdenciária, o SPSM continuará requerendo acompanhamento atuarial. A base de financiamento deste Sistema de Proteção Social difere daquela vigente no FUNAFIN e FUNAPREV por não haver, para o SPSM, as contribuições patronais dos estados (item 9.1.4)."

"Achado 80

O efeito financeiro desta modificação foi o crescimento do valor reconhecido como resultado negativo do sistema quando comparado às contas previdenciárias militares. Em contrapartida, o estado passou a arrecadar mais valores globais do segmento, pela incidência agora sobre os proventos de militares inativos, antes não aplicável (item 9.1.4)."

"Achado 81

Em 2021, a arrecadação de contribuições junto a Militares estaduais foi de R\$.151,39 milhões (em atividade) e R\$ 201,91 milhões (inativos). Em 2019 (último ano das contas militares submetidas ao regramento previdenciário anterior), tais números foram, respectivamente, de R\$ 217,75 milhões e R\$ 47,65 milhões. Como em 2021 não houve mais contribuição patronal no segmento



(foram R\$ 406,78 milhões em 2019), o resultado negativo das contas previdenciárias militares verificado em 2019 (de R\$ 1,019 bilhão) é visualizado em 2021 como R\$ 1,59 bilhão, atribuível agora ao Sistema de Proteção Social dos Militares de Pernambuco (item 9.1.4).

“Achado 85

O resultado do FUNAPREV em 2021 alcançou R\$ 40,70 milhões em 2021. Por se tratar de um fundo previdenciário ainda sem custos com aposentadorias, sua tendência é de manter-se superavitário durante os primeiros anos/décadas de sua implantação (item 9.2).”

“Achado 86

Por sua vez, o FUNAFIN, a partir de 2021 desidratado das contas militares, teve resultado anual deficitário de R\$ 2,19 bilhões. Na sistemática anterior, com as contas dos segmentos civis e militares aglutinadas, esse resultado foi, como visto em 2020, de R\$ 3,52 bilhões (item 9.2).”

“Achado 90

A projeção atuarial referente ao FUNAFIN (2022 a 2097) demonstra que o período de ápice do déficit anual deste fundo ocorrerá nos anos de 2038 a 2048, com resultados previdenciários negativos superiores a R\$ 5,1 bilhões (item 9.3.5.1).”

“Achado 91

Quanto à projeção atuarial do FUNAPREV, tem-se uma estimada alavancagem de receitas contínua, em volume superior às despesas por certo período de existência, o que permite, diferentemente do FUNAFIN, acumular reservas atuariais. O período de funcionamento inicial do FUNAPREV tem por pretensão formar um Ativo Atuarial Garantidor, que na projeção efetuada é estimado em valor superior a R\$ 1,6 bilhão, estimado para o intervalo entre 2047 e 2053. Verificou-se na projeção que o déficit esperado para o sistema não chega a consumir a totalidade das reservas atuariais, de forma que o total garantidor deva ser suficiente à manutenção do equilíbrio do sistema (item 9.3.5.2).”

“Achado 92

Na projeção atuarial do SPSM, verificou-se que o ápice do déficit anual deste fundo ocorrerá nos anos de 2043 a 2053, com resultados previdenciários negativos de ordem de grandeza próxima a R\$ 1,8 bilhão (item 9.3.5.3).”

“Achado 93



Conjugando as projeções, estima-se que o maior prejuízo anual a ser enfrentado pelo estado ocorrerá entre os anos de 2042 e 2048. O montante previsto em tais projeções tende a ser suavizado em razão de que as projeções partem de premissas conservadoras, que consideram as aposentadorias iminentes como custo imediato do sistema. Todavia, quanto mais próxima a deflagração de medidas de contenção de déficit atuarial a tempo presente menor será a necessidade de fixação de alíquotas extraordinárias durante o ápice do resultado previdenciário negativo (itens 9.3 e 9.4)."

Já os achados 82, 83 e 84, o Governo do Estado informou que estava associado a uma Recomendação específica, e reiterou o posicionamento já descrito na recomendação, e sem recomendação associada o achado 88, detalhes abaixo:

"Achado 82

Quanto ao FUNAPREV, sua concepção inicial trabalhava com a perspectiva de não garantir benefícios previdenciários de valor acima do teto do RGPS (redação original do art. 70, III, da Lei Complementar Estadual nº 28/2000). Com a modificação do teor da referida norma, advinda da Lei Complementar Estadual nº 423 /2019, a operacionalização do FUNAPREV, ocorrida em 01/04/2020, teve início efetivo deixando de submeter as contribuições dos seus inscritos ao teto do RGPS (item 9.1.3)."

"As contribuições previdenciárias ao FUNAPREV tendem a ser limitadas ao teto do RGPS quando da implantação do Regime de Previdência Complementar no estado. Este Regime, cujo prazo inicialmente previsto de implantação era até 12/11/2021, teve permissiva de prorrogação estendida até 2022 por meio da Portaria MTP nº 905, de 09/12/2021 (item 9.1.3)."

RECOMENDAÇÃO 26

"Quanto à Recomendação 26, associada ao Achado 82, o Governo de Pernambuco, por meio da Fundação de Aposentadoria e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco - FUNAPE, expõe sobre essa recomendação, que cumpre prestar alguns esclarecimentos importantes, sobretudo em relação às mudanças introduzidas pela LC nº 258/2013, pela LC nº 423/2019 e pela LC nº 28/2000, atinentes ao funcionamento do Funaprev.

Toma-se, de partida, a LC nº 258, de 19 de dezembro de 2013, publicada no mesmo dia da LC nº 257, sendo esta última a lei que instituiu o regime de previdência complementar no âmbito do Estado de Pernambuco e que fixa o limite máximo para a concessão de aposentadoria e pensões no RPPS do Estado (até o teto do RGPS). As mudanças promovidas por essas duas leis complementares passaram a ser chamadas de Nova Previdência.



O objetivo das mencionadas Leis era de criar um regime de financiamento segundo o qual o fundo de capitalização coletivo (Funaprev) passaria a funcionar no mesmo momento do funcionamento do Regime de Previdência Complementar (RPC) no Estado, este último de natureza privada e, na época, de instituição facultativa. Com isso, o Funaprev entraria em funcionamento com a contribuição dos servidores limitados ao teto do RGPS.

Importa esclarecer que a implementação do Funaprev era obrigatória para o Estado, a fim de atender o “requisito” Equilíbrio Financeiro e Atuarial, necessário para emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP).”

...

“Ocorre que a não implementação do Funaprev pelo Estado o tornou irregular perante a Secretaria de Previdência, que, em razão disso, não emitiu administrativamente o Certificado de Regularidade Previdenciária.

Dessa forma, Pernambuco teve de ingressar em juízo para obtenção do

CRP. Esse foi o contexto e a justificativa de a LC nº 423/2019 ter alterado os dispositivos da LC nº 28/2000 para desvincular a implementação do Funaprev do efetivo funcionamento do RPC. É importante lembrar que o TCE, reiterada vezes, recomendou tal medida nos vários relatórios de julgamento das contas da Funape e do Funafin.

Com a alteração promovida pela LC 423/2019, o Funaprev passou a funcionar em 1º de abril de 2020, e os servidores que ingressaram no Estado a partir dessa data ficaram a ele vinculados, contribuindo sobre a totalidade de sua remuneração. E aqui o ponto mais importante destas considerações: a limitação da base de cálculo da contribuição do servidor ao teto do RGPS só pode ocorrer com o efetivo funcionamento do RPC.

Está na nossa Carta Magna:”

...

“Como o Estado de Pernambuco estava irregular no quesito equilíbrio financeiro atuarial, estando com seu CRP judicial em função da não implementação do Funaprev (e como a instituição do RPC pelo Estado poderia ser feita até dois anos contados da publicação da EC 103 /2019), foi necessário alterar a LC 28/2000 para desvincular o funcionamento do Funaprev do funcionamento do RPC. Ao adotar tal medida, os dispositivos da LC nº 28/2000, que tratam da base de cálculo de contribuição do Funaprev, tiveram de ser modificados, uma vez que a base limitada ao teto do RGPS só é possível com o efetivo funcionamento do RPC, o que ainda não ocorreu.



Com a efetiva implementação do RPC no Estado, os servidores que ingressarem após o seu funcionamento ficarão vinculados ao Funaprev com base de contribuição limitada ao teto do RGPS e terão, conseqüentemente, seus proventos limitados a esse teto."

...

"Quanto a isso não há problema algum, sendo essa a realidade dos entes que instituíram seus regimes de previdência complementar após a segregação de massa ocorrida com a implementação do fundo de capitalização coletiva.

Assim, os atuais cerca de cinco mil servidores vinculados ao Funaprev estão contribuindo de forma correta, uma vez que o Estado só poderá limitar a base de cálculo de contribuição ao teto do RGPS, a partir da vigência do RPC.

Dessa forma, data vênia, entendemos não prosperar a recomendação do TCE de "realizar levantamentos dos valores que culminaram descontados a maior de servidores contribuintes do Funaprev dos totais contribuídos a maior pelo estado como encargo patronal", porquanto o teto do RGPS não poderia ter sido aplicado sem o efetivo funcionamento do RPC no Estado."

"Achado 83

As contribuições previdenciárias ao FUNAPREV tendem a ser limitadas ao teto do RGPS quando da implantação do Regime de Previdência Complementar no estado. Este Regime, cujo prazo inicialmente previsto de implantação era até 12/11/2021, teve permissiva de prorrogação estendida até 2022 por meio da Portaria MTP nº 905, de 09/12/2021 (item 9.1.3)."

"No que se refere ao Achado 83, associado à Recomendação 27, o Governo do Estado por meio da Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco - FUNAPE, reitera o posicionamento descrito na citada Recomendação."

RECOMENDAÇÃO 27

"Quanto à Recomendação 27, associada ao Achado 83, por meio da Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco - FUNAPE, o Governo do Estado argumenta que, conforme dispõe o inciso IV do artigo 70 da LCE nº 28/2000, com a redação que lhe foi dada pela LC nº 423/2019, os servidores que ingressarem no Estado a partir do início do funcionamento do Regime de Previdência Complementar (RPC) estadual ficarão (automaticamente) com sua base de contribuição ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) limitada ao teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), aplicando-se o mesmo limite ao valor de



seus benefícios previdenciários, consoante previsão inserta no § 13 do artigo 44 da mencionada LC nº 28/2000.”

“Achado 84

Assim, quando da implantação do Regime de Previdência Complementar, é provável que o FUNAPREV venha a ter dois blocos de servidores a ele inscritos: um, de servidores com expectativas de benefícios mensais futuros não limitados ao teto do RGPS, e outro, de servidores sem tal expectativa, que virão a tomar posse após implantado o regime de previdência complementar no estado (item 9.1.3).”

“No que se refere ao Achado 84, associado à Recomendação 25, o Governo do Estado por meio da Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco - FUNAPE, reitera o posicionamento descrito na citada Recomendação.”

RECOMENDAÇÃO 25

“No que diz respeito à Recomendação 25, associada ao Achado 84, o Governo de Pernambuco, por meio da Fundação de Aposentadoria e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco - FUNAPE, se posicionou no sentido de que a EC nº 103/2019 quebrou o paradigma constitucional de padronização das regras paramétricas, ou seja, de acesso aos benefícios previdenciários e de sua forma de cálculo, atribuindo aos entes federativos a competência para dispor sobre essas regras, tendo em vista a situação financeira e atuarial de seu RPPS.

Ocorre que o legislador constituinte reformador de 2019, ao atribuir aos entes federativos a competência de legislar sobre as regras paramétricas, não os obrigou a modificar sua legislação, tanto que estabeleceu, em várias passagens do texto da EC nº 103/209, que, enquanto não promovidas as alterações na legislação previdenciária do ente, permanecerão válidas as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor da mencionada Emenda.

Em que pese não haver obrigação constitucional expressa, sabe-se que o Funafin (assim como os fundos financeiros de outros RPPS de vários entes federativos) apresenta déficit financeiro e atuarial e que a reforma do plano de benefícios, com a revisão dos requisitos temporais e da forma cálculo, poderá mitigar os déficits existentes.

Por essa razão, em 9 de agosto de 2021, foi instituído o Comitê de Estudos Previdenciários pela Portaria Conjunta SAD/FUNAPE nº 085, para promover as análises de dados e informações, objetivando apoiar os programas, projetos, ações e medidas destinadas a dotar de sustentabilidade o Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Pernambuco.”



...

“Cumprida a etapa de nivelamento, as próximas atividades do Comitê deverão envolver estudos comparativos dos modelos de reformas empreendidas pelos outros entes, a fim de se levantar cenários e propor alternativas para o plano de benefícios do RPPS do Estado de

Pernambuco, com base em nossa realidade fiscal e nos estudos técnicos atuariais que demonstrem o impacto das mudanças nas regras paramétricas. Para essa etapa propositiva, o Comitê deverá ser ampliado para propiciar a participação de representantes de outros Poderes e órgãos autônomos.

Assim, o envio do projeto de lei com a reforma do plano de benefícios do RPPS de Pernambuco, conforme recomendação sugerida pelo TCE, deverá ocorrer após a conclusão das atividades previstas para a fase propositiva do Comitê de Estudos Previdenciários.”

“Achado 88

Os valores acima, tanto o empenhado como DOE (R\$ 2,584 bilhões) quanto os movimentados extra orçamentariamente face o SPSM (R\$ 1,48

bilhão), tendem a se aproximar do resultados do exercício, mas não devem ser reconhecidos como tal. A STN tem padronizado demonstrativo próprio para essa finalidade. O Estado, ao publicar o demonstrativo, apresentou os resultados obtidos nos dois segmentos, em seu Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias e Associadas às Pensões e Inativos Militares (Quadro 42 do Balanço Geral do Estado).

Neste, constam os resultados efetivos anteriormente expressos, ou seja, R\$ 3,76 bilhões como resultado negativo conjunto do FUNAFIN + SPSM, em paralelo ao resultado positivo de R\$ 40,70 milhões experimentado pelo FUNAPREV no ano (item 9.2).”

“Com relação ao Achado 88, sem recomendação associada, o Governo de Pernambuco, por meio da Secretaria da Fazenda – SEFAZ, informa que conforme mencionado nos comentários aos Achados 21 e 22, os impactos orçamentários decorrentes da execução orçamentária, pela DOE, da cobertura da insuficiência financeira do FUNAFIN são devidamente contemplados e retificados para fins de apuração de todos os demonstrativos fiscais do Estado, de acordo com as legislações e normatizações vigentes.

A partir do exercício de 2023, o problema será efetivamente eliminado em função da publicação da LC estadual n° 511/2022, em 14/12/2022, que extinguiu definitivamente a execução orçamentária da DOE.”



O Governo do Estado ainda apresentou contrarrazões em relação ao achado abaixo, segue transcrição de trechos da peça defensiva:

“Achado 89

A empresa contratada pelo estado para realizar a avaliação atuarial de 2021 não inseriu os balanços atuariais do FUNAFIN, do FUNAPREV e do SPSM. Verificou-se, de toda forma, no sistema e-Fisco, informação de um passivo atuarial de R\$ 102,64 bilhões, a valor presente em 31/12/2021, atribuído ao estado para o período futuro de 76 anos para o plano financeiro FUNAFIN e também ao SPSM. Inexistem ativos atuariais relativos a esses dois fundos (item 9.3.4).”

“Quanto ao Achado 89, o Governo do Estado, por meio da Secretaria da Fazenda - SEFAZ, destaca que a nota explicativa nº 35 – PROVISÕES MATEMÁTICAS ATUARIAIS do Balanço Geral do Estado (página 214) apresenta os saldos contabilizados com base nas informações prestadas pelo atuário independente, discriminando os saldos relativos ao FUNAPREV (Fundo Previdenciário) no montante de R\$ 42,9 bilhões, e ao SPSM (plano dos militares) no montante de R\$ 28,7 bilhões (incluídos no passivo atuarial mencionado de R\$ 102,64 bilhões). A referida nota (Tabela 19) está assim apresentada.”

...

“Até o exercício findo em 31/12/2020, o passivo atuarial do Estado era evidenciado nas Provisões Previdenciárias Patrimoniais para fins de apresentação das demonstrações consolidadas. No exercício de 2021, adotaram-se as mesmas contas patrimoniais utilizadas no Fundo Financeiro (FUNAFIN) e no Fundo Previdenciário (FUNAPREV), cujos saldos refletem as apurações realizadas pelo Atuário Independente. Como a Unidade Gestora do Sistema de Proteção Social Militar – SPSM (Emenda Constitucional nº 103/2019 e Lei Federal nº 13.954 /2019) encontrava-se ainda pendente de implantação no sistema e-Fisco em 2021 (implementação ocorrerá em 2022), as provisões matemáticas atuariais do Plano Financeiro incluem também os militares, cujos saldos estão assim demonstrados, conforme Tabela 20:”

...

“A cobertura da insuficiência financeira do plano do RPPS deverá ser aportada através de contribuições adicionais do Estado e correspondem às projeções constantes em seus demonstrativos fiscais.

Sobre a segregação de massas, é importante destacar a implementação do FUNAPREV, ocorrida em 2020 e prevista como medida de longo prazo para redução do déficit previdenciário (vide nota 17 – Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo). Além disso, cabe ressaltar também que, em 01/08/2020, as alíquotas de



contribuição ao RPPS passaram de 13,5% para 14%, para os segurados; e de 27% para 28%, para o Estado, por força da Lei Complementar Estadual nº 423/2019.

Reavaliação Atuarial

A avaliação atuarial decorre da necessidade de monitorar o equilíbrio econômico-financeiro do RPPS, tanto no presente quanto no futuro, visando a garantir a solvência das obrigações previdenciárias que lhe são pertinentes.

O relatório de reavaliação atuarial foi expedido, em abril de 2021, pelo atuário independente Antonio Mário Rattes de Oliveira (MIBA nº 1.162), tendo como data-base do cadastro setembro/2020 e data-base da reavaliação dezembro/2020.

O regime financeiro (atuarial) utilizado na reavaliação foi o de repartição simples para os benefícios do plano financeiro (FUNAFIN) e o de capitalização para os do plano previdenciário (FUNAPREV)."

9. TERCEIRO SETOR

A Auditoria constatou que o Governo do Estado, por intermédio da Secretária de Saúde, repassou recursos para 11 (onze) Organizações Sociais – OS, por meio de contratos de gestão, sendo que 6 delas estavam com sua titulação como Organização Social de Saúde em vigor durante todo o exercício, e das 05 restantes, 04 renovaram sua titulação com efeitos retroativos e uma não renovou sua titulação, visto que, o contrato de gestão tinha atingido o limite máximo de 10 anos – Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde – IPAS, responsável por gerenciar a UPA Imbiribeira (Contrato de Gestão nº 004/2010 – 01/03/2010 a 01/03/2020), detalhes abaixo:

Relação das 06 OS que estavam com sua titulação em vigor:

1. Fundação Professor Martiniano Fernandes – IMIP HOSPITALAR (Decreto nº 50.042, de 30 de dezembro de 2020, com efeitos retroativos a 28 de novembro de 2020);
2. Fundação Manoel da Silva Almeida (Decreto nº 49.960, de 16 de dezembro de 2020, com efeitos retroativos a 13 de novembro de 2020);
3. Associação de Proteção à Maternidade e à Infância – APAMI SURUBIM (Decreto nº 49.116, de 17 de junho de 2020, com efeitos retroativos a 27 de março de 2020);
4. Irmandade da Santa Casa de Misericórdia do Recife (Decreto nº 49.912, de 10 de dezembro de 2020, com efeitos retroativos a 11 de março de 2020);



5. Hospital do Câncer de Pernambuco – HCP (Decreto nº 49.262, de 06 de agosto de 2020, com efeitos retroativos a 27 de março de 2020);
6. Associação de Proteção à Maternidade e Infância Ubaíra (Decreto nº 50.326, de 26 de fevereiro de 2021, que qualifica a entidade como OSS a partir de 26 de fevereiro de 2021).

Relação das 04 OS que renovaram sua titulação, com efeito retroativo:

1. Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira – IMIP (Decreto nº 52.209, de 25 de janeiro de 2022, com efeitos retroativos a 07 de outubro de 2021);
2. Instituto Social das Medianeiras da Paz - ISMEP (Decreto nº 52.208, de 25 de janeiro de 2022, com efeitos retroativos a 01 de novembro de 2021);
3. Hospital Tricentenário (Decreto nº 52.317, de 21 fevereiro de 2022, com efeitos retroativos a 04 de novembro de 2021);
4. Instituto Brasileiro de Desenvolvimento da Administração Hospitalar – IBDAH (Decreto nº 50.290, de 18 de fevereiro de 2021, com efeitos retroativos a 10 de setembro de 2020).

O Governo do Estado apresentou as seguintes considerações em relação aos principais achados da auditoria, seguem trechos da peça defensiva:

“ACHADO 94:

Em 2021, a Secretaria de Saúde de Pernambuco, através da UG 530401 – Fundo Estadual de Saúde – FES, efetuou repasses financeiros para 11 (onze) Organizações Sociais de Saúde (OSS). Destas, 04 (quatro) tiveram sua titulação renovada com efeitos retroativos e 01 (uma) não renovou sua titulação, pois o contrato de gestão atingiu o limite máximo de 10 anos (item 10.2.2).

Quanto ao Achado 94, associado à Recomendação 23, o Governo do Estado, por meio da Secretaria Estadual de Saúde - SES, destaca que, no que concerne ao tema de repasse de recursos a entidades que estavam com vigência da titulação como OSS em processo de renovação, a qualificação como OSS é uma decisão da própria entidade interessada na celebração de contratos de gestão, no âmbito do Estado de Pernambuco.

Neste sentido, deve a entidade apresentar a documentação pertinente, para análise e aprovação pelos mais diversos setores envolvidos na



concessão da referida qualificação, com decisão final pelo Núcleo de Gestão do Poder Executivo, que emite Parecer opinando pelo deferimento ou não da qualificação.

Do mesmo modo, a Lei Estadual nº 15.210/2013 prevê como responsabilidade da OSS já qualificada, a apresentação da documentação necessária para aquelas que buscam a renovação da titulação. Assim, a Secretaria Estadual de Saúde depende da apresentação pela OSS interessada dos documentos previstos na legislação que rege a matéria, para que passe a atuar no processo de renovação de qualificação.

Não obstante a ressalva acima, e considerando a necessidade de garantir a continuidade dos contratos de gestão, informamos, a título de exemplo, que todas as OSS que possuem contratos de gestão vigentes, e cujos Decretos de qualificação expiravam no decorrer do ano corrente, apresentaram requerimento de renovação de titulação ainda enquanto vigentes os decretos de qualificação anteriores. Da mesma forma, ainda em momento anterior ao fim da vigência dos referidos decretos, os setores da SES/PE responsáveis pela análise dos pedidos tomaram as providências necessárias para análise e encaminhamento da documentação.”

...

“Pontua-se que a SES tem ciência da importância da necessidade de regularização das qualificações das OSS, porém é importante salientar que os serviços de saúde prestados pelas OSS são de suma relevância, visto que são serviços considerados essenciais para a população. Tal serviço detém características especiais, o que inviabiliza a substituição automática por outras entidades, e considerando que os processos de titulação como OSS estavam em andamento, os serviços foram realizados pela entidade.

Os processos de pagamento detêm declaração de prestação de serviço devidamente atestados pela autoridade responsável e, as entidades prestadoras do serviço são sem fins lucrativos e que todo recurso recebido deve deter a sua prestação de contas devidamente apresentada, a não realização dos repasses dos recursos poderia implicar na não prestação dos serviços de saúde para a população.

Especificamente, quanto à alegação de que 7 (sete) Organizações Sociais de Saúde que receberam repasses financeiros por meio de contrato de gestão também receberam repasses para prestação complementar, é importante lembrar que, no Brasil, a compra de serviços de saúde pelo setor público acompanhou a grande expansão da oferta de serviços privados de assistência hospitalar ocorrida na década de 70 financiada pelo Estado. A compra dos serviços dava-se



de forma desordenada, conforme a oferta da iniciativa privada, não sendo, portanto, consideradas as necessidades da população, e a expansão desordenada dos serviços, sem planejamento e avaliação.”

...

“A continuidade da prestação de serviço de saúde retrata, na verdade, a necessidade do Estado garantir à população o direito à saúde.

Uma vez sem estes prestadores no Sistema Único de saúde, haveria um caos na saúde pública de Pernambuco, já que a SES não dispõe de estrutura física e de recursos humanos, nem outros equipamentos de saúde que viabilizem a assistência por eles prestada. Desta forma, em algumas situações, a SES utiliza-se das entidades sem fins econômicos para garantia do direito constitucional e soberano à vida.

Dentro da proposta organizacional da Saúde para o Estado, em consonância com a Constituição Federal, as instituições garantem o acesso aos serviços pactuados de forma regular e contínua, segundo a programação específica estabelecida, prestando serviços ao Sistema Único de Saúde há décadas e cuja existência é anterior ao fomento estadual das Organizações Sociais de Saúde.

Estas unidades hospitalares filantrópicas, realizam atividades assistenciais apartadas da OSS, visto ser outra unidade hospitalar (estrutura física), com sede diferente e cujo objeto contratual nem sempre é o mesmo, tendo em vista a diferenciação dos perfis assistenciais. Ainda, outro ponto que merece destaque, é o fato de que cada unidade hospitalar (OSS e Matriz) possuem personalidade jurídica distinta e que não há comunicação entre as receitas de cada estrutura hospitalar.

ACHADO 95:

O Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde – IPAS não teve seu

Contrato de Gestão nº 004/2010 renovado, pois atingiu o limite máximo de 10 anos (01/03/2010 a 01/03/2020). Entretanto, a entidade recebeu repasses tanto em 2020, no período de abril a dezembro/2020, quanto em 2021, no período de janeiro a junho. O total repassado ao IPAS em 2021, sem cobertura contratual, foi de R\$ 10.186.794,28 (item 10.2.2).

No que diz respeito ao Achado 95, correspondente à Recomendação 23, o Governo do Estado, conforme já mencionado no Relatório de Defesa referente ao exercício de 2020, por meio da Secretaria Estadual de Saúde – SES, destaca que diante do cenário da pandemia de COVID-19, ocasionada pelo novo coronavírus, tornou-se necessária a solução de continuidade da disponibilização de serviços à população,



pele Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde – IPAS, ao menos, até que fosse celebrado o novo contrato de gestão, haja vista o crescente número de atendimentos, a exemplo do que se demonstra no Gráfico 1 abaixo.”

...

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

ACHADO 96:

Em relação às Organizações Sociais das demais áreas, verificou-se que todas as 06 (seis) entidades que receberam repasses financeiros, em 2021, tiveram sua titulação renovada com efeitos retroativos (item 10.2.2).

Quanto ao Achado 96, associado à Recomendação 23, o Governo de Pernambuco, por meio da Secretaria de Administração - SAD, destaca que, em relação às entidades Organizações Sociais das demais áreas, o atraso na renovação da qualificação decorre da demora das entidades encaminharem os requerimentos com a documentação necessária, sobretudo durante a pandemia, tendo em vista que nem todos os órgãos e entidades públicas dispunham de sistema informatizado apto a disponibilizar as certidões e documentos necessários na forma digital, bem como que as diversas ondas de agravamento da situação causaram transtornos de ordem prática a toda a sociedade, que teve inevitavelmente seu direito de ir e vir gravemente afetado, como não poderia deixar de ser.

Desta forma, foi forçoso a esta Secretaria o enfrentamento desta situação com tolerância, tendo em vista tratar-se de situação excepcional.”

...

“ACHADO 102:

Em relação à contabilização dos repasses efetuados para Organizações Sociais das demais áreas, viu-se que as despesas liquidadas no exercício foram classificadas apenas na conta 3.3.50.41.13 (Contribuições – Organização Social) quando deveriam ter sido classificadas também na conta 3.3.50.43.13 (Subvenções – Organização Social). Esta última classificação deverá ser utilizada quando os repasses efetuados forem para OS cujo objeto do contrato de gestão esteja relacionado às áreas de assistência



social e educação. Nesta situação, encontram-se os repasses efetuados pelo Governo, em 2021, para o IEDES e o CEASA, que foram classificados indevidamente na conta 3.3.50.41.13 quando deveriam ter sido classificados na conta 3.3.50.43.13 (item 10.2.6).

ACHADO 103:

Foram classificados indevidamente na conta 3.3.90.39.05 (Serviços Técnicos Profissionais) e 3.3.90.92.39 (DEA) os repasses efetuados pela UG 130101 – Secretaria de Desenvolvimento Social Criança e Juventude para o IEDES referente ao Contrato de Gestão nº 001 /2015, bem como os repasses efetuados pela UG 600101 - FEAS também para a entidade IEDES referente ao Contrato de Gestão 001 /2016 (item 10.2.6).

No que se refere aos Achados 102 e 103, associados à Recomendação 24, o Governo do Estado por meio da Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude - SDSCJ, reiterou o posicionamento descrito na citada Recomendação.”

...

RECOMENDAÇÃO 24:

“No que diz respeito à Recomendação 24, associada aos Achados 102 e 103, o Governo do Estado realizará as tratativas para fins de adequação à classificação orçamentária proposta.”

10. TRANSPARÊNCIA

No que se refere à Transparência, dentre os pontos apresentados no Relatório de Auditoria, destaco os seguintes, com as considerações do Governo do Estado:

“ACHADO 105:

Segundo o indicador Escala Brasil Transparente (EBT) – Avaliação 360º, desenvolvido pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), no último ciclo de avaliação (realizado entre 01/04/2020 a 31/12/2020), Pernambuco alcançou a nota de 9,6, ficando empatado com Rondônia e São Paulo em 12º



lugar no ranking dos estados da federação. Apesar de ter praticamente mantido a sua nota (variou de 9,4 para 9,6), Pernambuco desceu de 4º lugar para o 12º. Dentre os itens que o Estado de Pernambuco não atendeu completamente na avaliação está a publicação de dados sobre as obras públicas (transparência ativa), não foram encontradas informações da data de início da obra, data prevista para o término ou prazo de execução e a situação atual da obra. (item 11.2).”

“No que se refere ao Achado 105, associados à Recomendação 29, o Governo do Estado, por meio da Secretaria da Controladoria-Geral do Estado - SCGE , destaca que para dar transparência às informações detalhadas sobre as obras públicas executadas com recursos financeiros estaduais, em atenção à Lei de Acesso à Informação, bem como à Lei Estadual nº 12.387, de 17 de junho de 2003 e alterações, as ações a seguir foram realizadas:

- *No exercício de 2021, a SCGE subsidiou o Governador na edição do Decreto Nº 50.306, de 19 de fevereiro de 2021, que regulamenta dispositivos da Lei nº 12.387, de 17 de junho de 2003 e alterações, que dispõe sobre a divulgação de informações sobre a execução de obras públicas de construção, reforma e ampliação de prédios e espaços públicos;*
- *Em 2022, editou a Portaria SCGE nº 27, de 29 de junho de 2022, que reformula a atividade de monitoramento da publicação das informações nas Páginas de Acesso à Informação (www.lai.pe.gov.br);*
- *Em 2022, inovou na criação da seção específica denominada “Obras e Serviços de Engenharia”, passando a exigir e apoiar a publicação mensal pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual de planilha modelo com 27 (vinte e sete) campos distintos que tratam das informações cadastrais das obras, dos respectivos fornecedores, eventuais aditamentos e paralisações, se houver. A referida planilha modelo está disponível na Página de Acesso à Informação na seção Documentos/ Modelos/ Modelos dos Mapas/Anexo III - Informações Gerais de Obras e Serviços de Engenharia;*
- *Os órgãos e entidades estão sendo orientados para atualização dos dados por meio de oficinas, palestras e atendimentos individuais;*



- *Em 2022, foi desenhado protótipo de novo painel no Portal da Transparência, a partir das despesas classificadas no sistema financeiro eFisco no elemento de despesa nº 51, que corresponde às obras e serviços de engenharia.*

Fica demonstrado, portanto, que o Governo do Estado de Pernambuco, em consonância ao achado/recomendação, vem promovendo esforços e empreendendo recursos para fins da melhoria da transparência da aplicação dos recursos públicos.

Achado 106:

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

“No que se refere ao Achado 106, associados à Recomendação 28, o Governo do Estado, por meio da Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, destaca que a participação popular no planejamento formal do Estado segue os princípios do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, e está materializada na edição de seminários regionais de escuta popular e apresentação de resultados de gestão.

Tal mecanismo é reforçado quando da tramitação do Projeto de Plano Plurianual na ALEPE, através de audiências no âmbito da Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação.

Em 2019, além dos seminários regionais, foi desenvolvida plataforma digital para recolhimento de pleitos e propostas dos cidadãos pernambucanos, no endereço <https://participa.pe.gov.br/>. As propostas puderam ser submetidas, avaliadas, e, por fim, consideradas na sistematização final das informações. A plataforma digital dos Seminários Todos por Pernambuco, destaque inclusive no Portal da Transparência, representa um incentivo à participação popular, pois amplia a possibilidade de participação para além da forma presencial nos Seminários.

Além dos avanços já alcançados acerca dos incentivos à participação popular, o Governo do Estado busca maneiras de aprimorar ainda mais a auscultação popular. Fomenta-se a utilização de ferramentas para consulta pública e debates, mormente através de eventos online, sem prejuízo de demais meios disponíveis, com o intuito de definir novas formas de participação popular na elaboração e acompanhamento dos instrumentos de planejamento.

Achado 107:

Também não foram evidenciadas informações no Portal de Transparência no que tange a obras públicas, especialmente



quanto aos dados de licitações, contratos, objeto, suas datas de início e término, empresas contratadas, valores envolvidos e situação atualizada das respectivas obras, conforme exige a Lei de Acesso à Informação (item 11.4).”

“Quanto ao Achado 107, o Governo do Estado, por meio da Secretaria da Controladoria Geral do Estado – SCGE, informa que as observações encontram-se no Achado 105.

Achado 108:

Segundo o Avaliador e Simulador de Acessibilidade em Sítios (ASES), ferramenta disponibilizada pelo governo federal que permite avaliar a acessibilidade de páginas web de acordo com as recomendações do eMAG, o Portal da Lei de Acesso à Informação de Pernambuco alcançou 77,50% na avaliação de acessibilidade, 70,41% no Portal de Transparência e 71,33% no Portal do Governo de Pernambuco (item 11.4).”

“No que se refere ao Achado 108, associados à Recomendação 30, o Governo do Estado, por meio da Secretaria da Controladoria-Geral do Estado - SCGE, envida esforços para a adequação ao Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico. Nesse sentido, com o objetivo do atendimento aos requisitos de acessibilidade do eMAG foi desenvolvido novo layout do Portal da Transparência, o qual se encontra em fase de testes.

Achado 109:

Segundo o Avaliador e Simulador de Acessibilidade em Sítios (ASES), ferramenta disponibilizada pelo governo federal que permite avaliar a acessibilidade de páginas web de acordo com as recomendações do eMAG, o Portal da Lei de Acesso à Informação de Pernambuco alcançou 77,50% na avaliação de acessibilidade, 70,41% no Portal de Transparência e 71,33% no Portal do Governo de Pernambuco (item 11.4).”

“Quanto ao Achado 109, correspondente à Recomendação 31, o Governo do Estado, por meio da a Secretaria Estadual de Saúde – SES, informa que, no que concerne ao monitoramento da publicação das Prestações de Contas Anuais nos Portais das OSS, a DGMMAS /SES (Diretora Geral de Modernização e Monitoramento da Assistência à Saúde), desenvolveu mecanismos de avaliação e transparência com foco nas Organizações Sociais de Saúde - OSS.

Com esse objetivo, no mês de janeiro de 2022, instituiu e designou setor e servidores responsáveis dentro da diretoria para essa demanda.

Desde então, foi criada como ferramenta acessória a Ficha de Avaliação de Transparência de OSS, que inclui indicadores e



parâmetros mínimos, designados por leis vigentes, que precisam constar nos Portais das OSS.

Neste sentido, o setor de Transparência e Integridade da DGMMAS /SES realiza o monitoramento dos Portais de Transparência das Organizações Sociais de Saúde, visando ao atendimento da Lei Federal nº 12.527/2011, da Recomendação do Ministério Público Federal - MPF nº 07/2017, IC nº 1.26.000.000983/2017-79, das Resoluções TC nº 117, de 16 de dezembro de 2020, e nº 154, de 15 de dezembro de 2021, além da Lei Estadual nº 15.210/2013.

Nesse contexto, a Secretaria da Controladoria-Geral do Estado - SCGE vem trabalhando para implantar a "Metodologia de Acompanhamento em 3 Camadas", que consiste em um plano de melhoria da transparência das informações das OSS, e vem alinhando a nova forma de atuação junto à Secretaria Estadual de Saúde (SES). A medida objetiva dar mais eficiência ao acompanhamento pela SES e pela SCGE das

obrigações de transparência dos recursos públicos geridos pelas Organizações Sociais de Saúde (OSS) e, assim, garantir o cumprimento da Resolução TC nº 154, de 15 de dezembro de 2021.

Como desdobramento, foi elaborado pela SES o Caderno de Transparência das Organizações Sociais de Saúde, veiculado a todas as Organizações Sociais de Saúde (OSS). Frise-se que a responsabilidade pela inserção, manutenção e atualização dos dados e informações nos referidos Portais é das OSS, conforme preconiza o citado Manual de Transparência das OSS da Secretaria de Controladoria-Geral do Estado - SCGE/PE, no Modelo de Monitoramento das 03 (três) Camadas, ficando o setor de Transparência e Integridade da DGMMAS/SES responsável pelo monitoramento das informações prestadas nos referidos Portais."

...

"As iniciativas citadas representam, pois, uma ação concreta do Governo de Pernambuco no sentido de sanar lacunas estruturais identificadas e endereçar questões relacionadas, sobretudo, à transparência, que vem sendo objeto de recorrentes demandas de órgãos de controle externo à SES. Nesse contexto, a SES tem executado o monitoramento da página LAI-OSS, no intuito de atender à íntegra do disposto na Resolução TC 154/2021 e desempenhar a função da 2º camada de controle presente na versão 1.0 do Projeto de Transparência das OSS em três camadas, criado pela Secretaria da Controladoria-Geral do Estado - SCGE, qual seja, a disponibilização de informações na página LAI da SES.

Em complemento, a Agência Estadual de Regulação de Pernambuco - ARPE informa que emitiu notas técnicas para as entidades solicitando a



inclusão e/ou atualização das informações em seus respectivos websites, com o objetivo de cumprir os dispositivos da lei de acesso à informação e observância do princípio da transparência pública.

Achado 110:

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

"Quanto ao Achado 110, o Governo do Estado, por meio da Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG, informa que a apresentação da meta física, que mensura o produto da ação, pode aparecer tanto no PPA quanto na LOA. A partir do exercício de 2013, os produtos e as metas regionalizadas e quantificadas passaram a ser associadas diretamente às subações, e não mais às ações como anteriormente. Dessa forma, os atributos relativos aos produtos e metas, que antes estavam associadas aos projetos e atividades e constavam da Lei Orçamentária Anual 2012, deixaram de aparecer na LOA a partir de 2013 para serem explicitados apenas na Lei do PPA.

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

Tais atributos (objetivo estratégico, produto e meta física) não fizeram parte da LOA 2021, entretanto as metas físicas possuem previsão no PPA com as informações por ano, e por subação. A não quantificação especificamente na LOA não impede o acompanhamento das metas físicas das ações, uma vez que as informações previstas no PPA viabilizam a sua mensuração.

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

Concluída a fase de instrução processual, os autos foram encaminhados para Relatoria do Conselheiro Rodrigo Novaes, que se declarou impedido com arrimo no art. 206, do Regimento Interno do TCE-PE c/c o inciso IV, do art. 144, do Código de Processo Civil, documento nº 41 dos autos. Após sorteio, os autos foram-me encaminhados para apreciação e julgamento, documento nº 42 dos autos.

É o relatório.





VOTO DO RELATOR

De maneira preliminar e apesar de já ter tecido os merecidos encômios à equipe técnica, entendo que após a síntese dos apontamentos da Auditoria aqui proferidos, faz-se necessário reiterar a menção elogiosa relativa à qualidade do trabalho aqui apresentado. Observou-se a extensão e complexidade das análises realizadas, que abrangeram não apenas os aspectos contábeis orçamentários e financeiros das contas e suas respectivas repercussões no equilíbrio fiscal do Estado, mas avançou, com igual profundidade, no exame dos resultados das principais políticas públicas levadas a cabo pelo Governo.

Dessa forma, o Parecer que em breve será proferido será portador de informações extremamente relevantes e de interesse para os principais atores que militam em torno da agenda pública, sejam eles da academia, da imprensa, da sociedade civil organizada e do cidadão em geral. Já há algum tempo passamos a ouvir os apelos para que as cortes de contas voltem seus olhos à efetividade dos resultados esperados pelas diversas políticas públicas que entram na agenda do Poder Executivo. Por essa razão, enalteço as iniciativas da ATRICON que promove congressos internacionais abordando as políticas públicas e a atuação dos tribunais de contas. O TCE-PE de há muito vem trilhando nesse caminho, no sentido de atender os apelos da contemporaneidade, afeitos aos interesses mais primários da população do Estado de Pernambuco – resultado/efetividade das políticas públicas. Posto isso, mais uma vez, ressalto o valoroso trabalho elaborado pela equipe técnica neste processo, mas também em exercícios anteriores, que vem analisando de forma amíuade as políticas públicas no Estado de Pernambuco, a citar: Leva em consideração a continuidade das políticas públicas; a saúde financeiro-orçamentária do Estado; questões previdenciárias; educação; segurança; entre outras.

De uma maneira geral, podemos observar que os autos do presente processo não apresentam fatos particulares, a lhes diferenciar, substantivamente, do escopo de apontamentos dos processos referentes aos exercícios anteriores, mormente o de 2020.

Por essa razão, ater-me-ei aos apontamentos que considero mais relevantes e que, ao mesmo tempo, já foram objeto de recomendações anteriores.

Após a profícua análise proferida pela Auditoria sobre os dados econômicos, contábeis, orçamentários, financeiros, patrimoniais e fiscais do Estado de Pernambuco, ao longo do exercício financeiro de 2021, e após cotejá-los com as informações e justificativas oferecidas pelo Governo do Estado, forçoso concluir que se conseguiu obter um razoável equilíbrio fiscal e financeiro, corroborado pela obediência aos limites legais e constitucionais, relativos aos gastos com pessoal e também às despesas obrigatórias em educação e saúde, conforme se pode verificar no Quadro Resumo do Cumprimento dos Limites Constitucionais, item 12 do RA.



Não se pode olvidar que esses resultados foram obtidos em meio a uma rigorosa retração da economia nacional ocorrida em 2020, medida pelo PIB, por conta da pandemia do COVID-19, visto que o PIB nacional em 2020 caiu 3,9% em relação ao exercício de 2019, que tinha crescido 1,2%. Dados do IBGE indicam que o PIB nacional em 2021 cresceu 4,6% em relação ao ano anterior. No acumulado do ano ele totalizou R\$ 9,00 trilhões em valores reais constantes. No Estado, a Auditoria mencionou que, desde 2011, a economia local cresce a taxas superiores que a da economia nacional com exceção dos exercícios de 2015, 2016, 2020 e 2021 (exercício dessas contas), quando a taxa de crescimento do PIB pernambucano ficou em 4,2%, enquanto que a nacional registrou 4,6%. Em decorrência dessa mudança no contexto econômico, verifica-se que houve um incremento de receita da ordem de 14,44% em relação ao ano anterior, importando em um crescimento real de 3,98% quando descontada a inflação de 10,06% medida para o período (variação do IPCA).

Por consequência dos efeitos da pandemia do SARS-COVID 19, o perfil de arrecadação do estado foi modificado substancialmente no exercício de 2020. Exercício em que, o Estado de Pernambuco precisou recorrer ao socorro financeiro, representado por transferências correntes provenientes de recursos da União. O citado recursos financeiro foi operacionalizado pela Lei Complementar Federal nº 173/2020. Já em 2021, a arrecadação aproximou-se do patamar esperado, ainda que, em contexto de pandemia.

Em 2021, o Estado verificou uma recuperação da sua arrecadação, detalhes na tabela abaixo:

Arrecadação estadual entre 2019 e 2021 – ICMS, IPVA e FPE

Receita	Em R\$				
	2019 (a)	2020 (b)	2021 (c)	Variação 2019-2021 (c/a)	Inflação acumulada 2020-2021
ICMS	17.294.848.288,56	17.277.441.458,30	21.029.665.934,84	21,59%	15,03%
FPE	6.675.260.678,10	6.395.842.838,55	8.526.054.294,89	27,73%	
IPVA	1.264.587.223,41	1.306.984.817,09	1.454.995.162,34	15,06%	

Fonte: e-Fisco; Inflação (IPCA): www.calculoexato.com.br



- **RESULTADO PRIMÁRIO E RESULTADO NOMINAL**

O resultado primário das contas estaduais foi positivo em R\$ 3.220.526.667,88, apresentando um superavit primário no exercício dessas contas, e o Estado de Pernambuco atendeu a Meta Fiscal fixada na LDO, que foi R\$ 613.308.000,00. A seu turno, o resultado nominal (Dívida Fiscal Líquida) foi de R\$ 2.766.021.547,61, também positivo, superior à meta fixada na LDO, que foi de R\$ 60.827.500,00.

- **DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA**

Já a Dívida Consolidada Líquida, no valor de R\$ 11.325.610.707,10, correspondente a 36,14% da RCL, permaneceu enquadrada nos limites legais impostos pela LRF e pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, muito embora se faça necessário ressaltar que a Dívida Total declarada pelo Estado – e que inclui o passivo atuarial e os precatórios – foi de R\$ 126,09 bilhões. Isso porque, segundo a Auditoria, em razão do contexto histórico vivido no momento da edição da *LRF* (Estados como SP, RJ, MG e RS já possuíam àquela época, percentuais de endividamento próximos a 200%) *“...em termos fiscais, o legislador nacional quis aplicar aos entes federativos um limite percentual, em razão de suas receitas correntes líquidas, a um conjunto de itens caracterizáveis como dívida consolidada dos entes federativos, desconsiderando, resumidamente, os precatórios antigos e o passivo atuarial. Para estados e Distrito Federal, esse limite estabelecido foi de 200% da RCL, enquanto que para os municípios, 120% das suas RCLs”*. Isso posto, apesar de enquadrado nos limites legais, a dívida total do Estado confirma a situação de fragilidade das contas estaduais, tanto é assim, que se encontra na 14ª posição no ranking das maiores DCL do País.

- **INVERSÃO DE FONTES EM DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS**

Não menos importante, quanto à situação de **inversão de fontes**. A Auditoria observou acréscimos em dotações a partir de fontes de recursos diversas das fontes oriundas da anulação, gerando, ao final e ao cabo, autorização de gastos sem a correspondente fonte de recursos. A auditoria apontou que essa prática reduziu em 2021. Anotou que aconteceu apenas duas vezes, Decreto nº 50.317, de 23 de fevereiro de 2021 e com o Decreto nº 50.565, de 23 de abril de 2021, conforme detalhes abaixo:

“O Decreto nº.50.317, de 23 de fevereiro de 2021, no valor de R\$ 4.360.000,00 anulou valores das fontes de recursos 241, 242, 244 e 271, mas não suplementou os mesmos valores nas mesmas fontes e com o Decreto nº 50.565, de 23 de abril de 2021, no valor de R\$ 26.398.981,00 ocorreu o mesmo nas fontes 101 e 109. Abrir créditos adicionais anulando fontes diversas das suplementadas, crescendo dotações cujas fontes não apresentam mais lastro de receita que a dê suporte, enseja autorização de gasto sem a devida fonte financeira garantida.



Na movimentação de recursos orçamentários, mediante a abertura de créditos adicionais, devem ser observadas as fontes de recursos, ou seja, não poderão ser cancelados os recursos de uma fonte para suplementar outra fonte diferente. O cancelamento do crédito orçamentário, parcial ou total, não muda a classificação da fonte de recurso. A realização do crédito adicional deverá sempre obedecer à vinculação do recurso disponível.

Com vistas a diagnosticar procedimentos, quantificar distorções e propor modelo de acompanhamento das disponibilidades financeiras, foi instituído, pelo estado, grupo de trabalho por meio do Decreto 39.248/13. Dentre as recomendações presentes no relatório do referido grupo, cujo tema foi "Disponibilidade por Fonte de Recursos", destaca-se a de instituir grupo técnico que dentre outras atribuições estaria a de "estabelecer instrumentos de travas e ou alertas na SEPLAG de modo a evitar que sejam concedidas dotações superiores a suportadas pela respectiva fonte". O referido relatório foi enviado a este Tribunal de Contas por meio do Ofício n° 658/2014 – GSF.

A referida recomendação guarda correlação ao tema exposto."

• **DESPESA COM PESSOAL**

Em relação ao limite de despesas com Pessoal, a Auditoria verificou que, para o Poder Executivo, o percentual de gasto informado foi de 41,04% da RCL, bem abaixo do limite legal de 49%. Entretanto, duas despesas entendidas pela Auditoria como computáveis no cálculo deixaram de integrá-lo: a) Despesas com remunerações de profissionais de saúde que atuam em hospitais públicos por meio de contratos de gestão com Organizações Sociais; e b) despesas com pagamentos a plantonistas em hospitais estaduais públicos sob administração direta do Estado. Importante ressaltar que esse achado foi também apontado no processo relativo às contas de 2016, cujo Relator foi o Exmo. Conselheiro Valdecir Pascoal, que sugeriu um encaminhamento referendado à unanimidade. Dada a relevância do apontamento, peço-lhes vênha para transcrever excerto do voto.

"Quanto às recomendações apresentadas nos Pareceres Prévios das Contas do Governador referentes aos exercícios de 2012, 2013 e 2014, verifica-se que a grande maioria — mais de 90% — foi implementada ou encontra-se em fase de implementação pelo Governo do Estado. Dentre as exceções registradas, merece destaque aquelas referentes ao Acórdão T.C. n° 69/13, que orientou o Poder Executivo do Estado de Pernambuco a incorporar, na sua Despesa Total com Pessoal, para fins de elaboração do RGF, as despesas de pessoal junto às organizações sociais e outras entidades não governamentais, na parcela que se refere à execução de atividades-fins do Estado para as quais houvesse correspondência com cargos dos seus quadros de servidores. O Governo alega que discorda do entendimento do TCE-PE, afirmando estar amparado pelo



“efeito suspensivo” advindo do processo de Recurso TCE-PE n° 1301713-5, cujo objeto é justamente consolidar o entendimento sobre o tema que fora enfrentado por uma de suas Câmaras julgadoras. Alega, ademais, que sua discordância encontra lastro em Decisão do TCU (transcrita), cujo posicionamento, ao não exigir o referido cômputo, difere do adotado pelo TCE-PE.

Neste ponto, considerando que o Tribunal Pleno ainda não apreciou o mérito do Recurso citado, a não implementação da referida recomendação não pode ser considerado um desatendimento de decisão deste Tribunal. A propósito, meu entendimento pessoal está em sintonia com a conclusão do Relatório Técnico e com a decisão tomada pela 2ª Câmara, no bojo de uma auditoria especial. Essa visão, s.m.j., harmoniza, de forma mais razoável, o necessário controle da expansão das despesas com pessoal e o equilíbrio das contas públicas com a agilidade e a desburocratização iminentes à prestação de serviços públicos por meio das Oss.

Nada obstante, estou certo de que, na hipótese de este TCE, no bojo do referido processo recursal, vir a decidir no sentido de contabilizar tais despesas como de “Pessoal”, para fins de cálculo do limite da LRF, há que se estabelecer uma modulação com vistas à exigência de sua nova posição. Tratando-se de uma interpretação que vigora há muitos anos, uma mudança de posição pela via da hermenêutica jurídica, sem que tenha havido formalmente uma alteração da legislação de regência, deve estar pautada pelos princípios de proporcionalidade, razoabilidade e segurança jurídica. Neste caso, uma modulação razoável seria, por exemplo, exigir a apropriação dessas despesas, no cálculo do limite, ao longo de exercícios financeiros futuros.

Ressalte-se, ademais, que, conquanto não se possa exigir, ainda, a inclusão dos valores relativos às Oss, mostra-se deveras razoável a recomendação da Auditoria para que o Estado, até para fins de controle da expansão de seus gastos correntes, repita-se, sem interferência na atual forma de calcular o limite, proceda à contabilização dos repasses financeiros às Organizações Sociais de forma apartada em dois grupos de despesas distintos, a saber: a) em “Pessoal e Encargos Sociais” (grupo 3.1), os destinados ao pagamento de ordenados e encargos patronais dos profissionais de saúde, e b) em “Outras Despesas Correntes” (grupo 3.3), o restante dos valores. Ainda sobre as parcerias com o Terceiro Setor, especialmente em relação aos contratos de gestão firmados com entidades privadas sem fins lucrativos na área de saúde, conforme diagnóstica e recomenda a Auditoria, há que se aprimorar sobremaneira a transparência em relação à aplicação dos recursos públicos repassados. Trata-se de dever constitucional ratificado pelas leis de acesso à informação federal e estadual, objeto de expressa recomendação



do próprio Controle Interno do Estado, no ano de 2016. Com efeito, por se tratar de recursos públicos expressivos e fundamentais, é mister que a aplicação seja devidamente publicizada, a fim de propiciar melhor controle, inclusive do ponto de vista da sociedade."

Pois bem, em relação a esse primeiro ponto, relativo à questão da contabilização ou não dos valores pagos aos profissionais contratados por OSs, a título de indenização, o TCE-PE na 26ª Sessão Ordinária do Pleno, realizada em 09/08/2023 – Acórdão TC nº 1938/2023, deliberou pela não inclusão desses gastos como despesas de pessoal nos autos do Processo TC nº 1301713-5 em sede de Recurso Ordinário. Segue acórdão exarado por essa Corte de Contas:

"26ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 09 /08/2023

PROCESSO DIGITAL TCE-PE Nº 1301713-5

RECURSO ORDINÁRIO

UNIDADE GESTORA: SECRETARIA DE SAÚDE DE PERNAMBUCO

INTERESSADOS: PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, ANTIÓGENES VIANA DE SENA JÚNIOR E GIOVANA ANDRÉA GOMES

FERREIRA RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS

ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO

ACÓRDÃO T.C. Nº 1938/2023

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1301713-5, RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO CONTRA O ACÓRDÃO T.C. Nº 069/13 (PROCESSO TCE-PE Nº 0906269-5),

ACORDAM, por maioria, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO as disposições contidas no art. 169 da CRFB/88 c/c o art. 18, § 1º, da LRF;

CONSIDERANDO o regime jurídico específico incidente sobre as organizações do terceiro setor, à luz do regramento inaugurado pela Lei nº 9.637/1998, definidor da teleologia de atuação das Organizações Sociais;



CONSIDERANDO a decisão pela constitucionalidade do normativo, manifestada pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da ADI nº 1.923 /DF, na qual definidas as premissas interpretativas dos contratos de gestão firmados junto às Organizações Sociais, voltados ao fomento Estatal a atividades públicas não exclusivas de Estado;

CONSIDERANDO que os serviços desempenhados pelas Organizações Sociais não se confundem, enquanto premissa conceitual antecedente, com a terceirização de mão-de-obra própria da administração pública, inviabilizando o cômputo apriorístico dos valores despendidos com as Oss no limite de gastos com pessoal;

CONSIDERANDO a adstrição deste controle externo, nas decisões que exara, às considerações consequencialistas exigidas pelo art. 20 da LINDB,

Em, preliminarmente, CONHECER do presente Recurso Ordinário e, no mérito, DAR-LHE PROVIMENTO PARCIAL, a fim de modificar o Acórdão T.C. nº 069/13 e excluir a determinação de incorporação, na Despesa Total de Pessoal do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, para fins de elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, das despesas junto às Organizações Sociais e Outras Entidades não Governamentais que se refiram à execução de atividades-fim do Estado.

Recife, 16 de novembro de 2023.

Conselheiro Ranilson Ramos – Presidente

Conselheiro Substituto Adriano Cisneiros – Relator – vencido

Conselheiro Valdecir Pascoal

Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior – designado para lavrar o

Acórdão

Conselheiro Carlos Neves

Conselheiro Eduardo Lyra Porto

Conselheiro Rodrigo Novaes

Presente: Dr. Ricardo Alexandre de Almeida Santos – Procurador-Geral em exercício”

Continuo, pois, com a transcrição do voto, agora em relação à questão das despesas com pagamentos a plantonistas em hospitais estaduais



públicos sob administração direta do Estado, que, segundo apontou a Auditoria, atingiu montante de R\$ 92,27 milhões, equivalentes a 0,29% da RCL. Vejamos:

“Ainda a propósito do cálculo do limite de despesas com pessoal do Poder Executivo, o Relatório de Auditoria sugere incluir, nessa apuração, os valores despendidos com médicos plantonistas contratados diretamente pelo Estado, entendendo que se trata de substituição de servidores, nos termos do artigo 18, §1º, da LRF. A Auditoria cita, ainda, Nota Técnica exarada pela própria SCGE (Secretaria da Controladoria-Geral do Estado) defendendo tal inclusão. O Governo salienta que a referida Nota não chegou a produzir efeitos (sequer foi publicada), por isso não fora referendada institucionalmente pelo Governo. Alega, ademais, que a questão foi superada pela aprovação da Lei Estadual nº 16.089/2017, cujo artigo 4º declara expressamente que o credenciamento de profissionais de saúde não integrantes do quadro de servidores ou contratados por tempo determinado para a formação de cadastro de reserva, a fim de cobrir eventual lacuna emergencial pelo Estado, não configura substituição de servidor.

Especificamente em relação a essa questão, tramita neste TCE-PE o Processo TCE-PE Nº 1722207-2, uma Auditoria Especial, da Relatoria do Conselheiro Substituto Marcos Flávio, solicitada pelo Ministério Público de Contas, cujo objeto é justamente “Analisar a ocorrência de plantões extraordinários nas unidades de saúde estaduais, durante o exercício financeiro de 2016 e primeiro trimestre de 2017, avaliando a adequação da contabilização dessa despesa, bem como o gasto mensal do período”. Este processo, que aprofunda o exame do tema, já está instruído e aguarda parecer do MPCO. Mesmo sabendo que o cômputo dos referidos valores não mudaria significativamente o quadro fiscal em relação ao cumprimento do limite de pessoal consignado na LRF, é forçoso reconhecer que são fortes os argumentos de que a conduta adotada pelo Governo até hoje (e, desde 2017, amparada por lei estadual) não se mostra a mais consentânea com a LRF e com o princípio do concurso público. De qualquer modo, na Auditoria Especial referida, em que o aprofundamento é maior e há maior grau de contraditório, este TCE resolverá, de uma vez por todas, a celeuma firmando a posição mandamental a ser observada pelo Estado, ainda que, no caso de obrigar o cômputo, a decisão possa ensejar a devida modulação temporal, nos mesmos termos da ponderação indicada no item acima, no caso das despesas com pessoal das OSs.”

Em relação ao processo mencionado no tópico acima transcrito, tem-se que o mesmo já foi julgado em sessão do dia 22/11/2018, na Primeira Câmara. Pela relevância do tema, peço-lhes, mais uma vez vênha para transcrever excertos do voto do Relator, Conselheiro Substituto Marcos Flávio, **acatado por unanimidade:**



“Com respeito ao Achado de Auditoria nº A2.1, a Equipe Técnica constatou que, no exercício de 2016 e no primeiro quadrimestre de 2017, despesas com Plantões Extras foram contabilizadas como “Outras Despesas Correntes” (grupo de despesa ‘3’), mais especificamente no elemento “36”, “Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física”, não sendo computadas como despesa de pessoal para efeitos legais. A falha no procedimento de registro contábil, esclarece a Auditoria, provoca reflexos na correta apuração da despesa total com pessoal (DTP).

(...)

Os agentes públicos responsabilizados, em apertadíssima síntese, afirmam que as despesas relativas ao pagamento de plantões extraordinários ostentam, por força normativa legal (Lei Estadual nº 16.089/2017), caráter indenizatório, razão pela qual são contabilizadas à conta das despesas correntes de custeio (outros serviços de terceiros - pessoa física). As alegações que arrimam a tese defensiva estão concisamente consignadas nos itens 5 a 8 acima.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, nos termos do Parecer MPCO nº 215/2018, corroborou integralmente com as conclusões da Auditoria do TCE-PE. O Procurador Gustavo Massa, em apertadíssima síntese, fundamenta seu opinativo na convicção de que a despesa relativa aos plantões extraordinários ostenta natureza remuneratória, sendo descabido atribuir a tal rubrica caráter indenizatório.

Neste sentido, o MPCO colaciona julgados emanados do Superior Tribunal de Justiça (STJ)...

Passo à análise.

Inicialmente, com referência à natureza orçamentária dos gastos com plantões extraordinários, verifico que a controvérsia acerca da correta contabilização das despesas foi brevemente apreciada pelo Conselheiro Valdecir Pascoal, relator da Prestação de Contas do Governador do Estado – exercício financeiro de 2016 (Processo T.C. 17100360-3)...

Nesta altura, o Conselheiro Marcos Flávio transcreve trechos do voto do Conselheiro Valdecir Pascoal já transcritos alhures, razão pela qual, pouparei a todos de repeti-los.

Continua o nobre Conselheiro Marcos Flávio:



“A meu sentir, não obstante o acerto da análise técnica conduzida pela Auditoria do TCE-PE - chancelada pelo Ministério Público de Contas – o deslinde da presente controvérsia está condicionado, por imperativo legal, à observância do regramento imposto pela Lei Estadual nº 16.089/2017, que instituiu o Sistema de Plantões Extraordinários no âmbito da Rede Estadual de Saúde.

O citado diploma legal atribuiu, expressamente, caráter indenizatório às parcelas pagas aos profissionais da Rede Estadual de Saúde a título de plantões extraordinários, conferindo legalidade ao procedimento de registro contábil verificado historicamente no âmbito do Poder Executivo.

Malgrado corroborar com olhar eminentemente técnico lançado pelos peritos desta Casa, enquanto não retirada a novel norma do nosso ordenamento jurídico interno, a Lei Estadual nº 16.089/2017 permanece hígida a nortear o tratamento contábil atribuído aos plantões extraordinários pelos gestores das diversas unidades orçamentárias da Secretaria Estadual de Saúde (SES/PE e da Contadoria Geral do Estado (CGE/SEFAZ-PE).

Caminhar em sentido oposto, ao contrário de trazer robustez à consolidação das contas governamentais, para fins de apuração da despesa total com pessoal (DTP), poderá suscitar controvérsias acerca de eventuais reflexos previdenciários incidentes sobre as parcelas pagas aos servidores da Rede Estadual de Saúde.

*Neste ponto específico, registre-se, por oportuno, o teor do § 5º do art. 2º da Lei Estadual nº 16.089/2017, *ipsis literis*:*

⁴LEI Nº 16.089, DE 30 DE JUNHO DE 2017.

Art. 1º Fica instituído o Sistema de Plantões Extraordinários, com o objetivo de garantir a imediata recomposição de escalas de serviço de profissionais de saúde, no âmbito das unidades da Rede Pública Estadual de Saúde cujo funcionamento ocorra de forma ininterrupta.

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

[...]



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

Do exposto, concluo ser inadequado - conforme pretende o Ministério Público de Contas, proferir deliberação dissonante do tratamento conferido à indigitada parcela pela Lei Estadual nº 16.089/2017. Como visto, os valores desembolsados sequer integram os vencimentos do servidor, inclusive para fins previdenciários.

Ressalte-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 18 (caput), não contempla, no rol das despesas a serem consideradas no cálculo da DTP, os gastos de natureza indenizatória.

(...)

Por fim, não coaduno com a opinião da Auditoria no sentido de que os gastos alusivos aos plantões extraordinários revelaria, por analogia, a ocorrência de substituição indevida de servidores do quadro permanente da SES/PE, a configurar a hipótese descrita no § 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo teor determina que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra, que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, deverão ser contabilizados na rubrica "Outras Despesas de Pessoal".

A meu ver, os fatos relatados e as provas reunidas nos autos não permitem inferir ser a adoção de escalas extraordinárias de serviços pela Secretaria Estadual de Saúde artifício do Poder Executivo para se esquivar da obrigação de admitir servidores para o quadro permanente do Poder Executivo. Sendo assim, em síntese, afasto a irregularidade noticiada no Achado de Auditoria nº A2.1."

Ainda em seu voto, apesar de se referir a apontamento outro que não tratou especificamente da repercussão das referidas despesas no cômputo do gasto com pessoal, o Relator enfrenta a importante questão da suposta inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 16.089/2017. Vejamos sua abordagem:

"(...)

As despesas alusivas aos pagamentos de plantões extraordinários no âmbito da Secretaria Estadual de Saúde possuíam histórica previsão no orçamento fiscal do Poder Executivo, fato que se infere a partir da análise dos documentos trazidos aos autos pelos defendentes às folhas 360/366, quais sejam: Decretos Estaduais nºs. 39.763/2013, 39.888/2013 e 41.096/2014 e Portaria Conjunta SAD/SCGE nº 137/2013.



Sendo assim, entendo ser distanciado da razoabilidade atribuir ao titular da Secretaria Estadual de Saúde prática de ato de improbidade administrativa, nos termos propugnados pelo MPCO, na medida em que agiu nos limites de sua competência e em conformidade com as autorizações orçamentárias previstas no orçamento fiscal do Poder Executivo.

Por outro lado, destaque-se que no curso do exercício financeiro de 2017 houve a edição da Lei Estadual nº 16.089/2017, norma a regular a adoção do sistema de plantões extraordinários no âmbito da Rede Estadual de Saúde.

A norma supracitada, dentre outras disposições, atribuiu caráter indenizatório às escalas de serviços extraordinárias, consolidando o entendimento jurídico sustentado pelo Poder Executivo.

O Ministério Público de Contas, por meio dos Procuradores Gustavo Massa e Cristiano da Paixão Pimentel, sustenta a inconstitucionalidade de parte das disposições contidas na Lei Estadual nº 16.089/2017.

Acolhendo representação proposta pelo MPCO perante a Procuradoria Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE), a Subprocuradora-Geral de Justiça em Assuntos Administrativos, Dra. Maria Helena da Fonte Carvalho, exarou despacho em 14/09/2017 (Auto nº 2017/2768923), cujo teor determina a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) em face de dispositivos da Lei Estadual nº 16.089/2017.

Não obstante os apontamentos acima, até a presente data não houve a propositura da aventada ADI, razão pela qual concluo que a Lei Estadual nº 16.089/2017 permanece hígida a regular os procedimentos administrativos internos da Secretaria Estadual de Saúde.

*Por fim, o parquet traz à baila determinação consignada, com fulcro no art. 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, em deliberação proferida por este Tribunal (Acórdão T.C. nº 1479/2013 - Processo T.C. nº 1301857-7 - Prestação de Contas - Gestão - Hospital Universitário Oswaldo Cruz - Exercício Financeiro de 2012), *ipsis literis*:*

⁴ Acórdão T.C. nº 1479/2013 (Processo T.C. nº 1301857-7)

[...] Contabilizar as despesas com plantões extraordinários no elemento contábil próprio, relativo à despesa com pessoal, em conformidade com o que estabelece o artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem assim com preceitos da Lei Federal nº 4320/64;

Todavia, constato que a deliberação invocada pelo MPCO (Acórdão T.C. nº 1479/2013) foi proferida em 08/10/2013, momento anterior à edição da Lei Estadual nº 16.089, de 30/06/2017, circunstância suficiente para não aplicar tal precedente à apreciação do caso em tela.

Ademais, perlustrando as notas taquigráficas do referido decisum (Acórdão T.C. nº 1.479/2013/Processo T.C. nº 1301857-7), verifico que a Primeira Câmara deste TCE prolatou deliberação em sentido contrário ao proposto nos presentes autos pelo Ministério Público de Contas, julgando regulares, com ressalvas, as contas dos Diretores do Hospital Universitário Oswaldo Cruz (HUOC), relativas ao exercício financeiro de 2012.



No mesmo sentido do Acórdão T.C. nº 1479/2013, a Segunda Câmara, ao apreciar os autos do Processo T.C. nº 1401920-6, prolatou em 19/06/2018 – data igualmente anterior à edição da Lei Estadual nº 16.089/2017, o Acórdão T.C. nº 660/2018, julgando regulares, com ressalvas, as contas do Sr. Antônio da Trindade Meira Henriques Neto, então Diretor-Geral do Hospital Agamenon Magalhães, relativas ao exercício de 2013.

Quanto aos precedentes jurisprudenciais emanados do Superior Tribunal de Justiça (STJ), novamente suscitados pelo parquet, foram proferidos para deslinde de controvérsia acerca da incidência do imposto de renda sobre proventos de qualquer natureza, não havendo remissão a eventuais repercussões para fins de apuração da despesa total com pessoal (DTP).

Do exposto, em síntese, constato que o gestor máximo da Secretaria Estadual de Saúde procedeu em conformidade com as disposições reguladas pela Lei Estadual nº 16.089/2017.

(...)

Ante o exposto, em síntese, afasto a irregularidade aduzida no Achado de Auditoria nº A3.1 do Relatório Preliminar.”(Grifei)

Ao final, após a profícua dialética processual entabulada pelos Exmos. Conselheiros, Membros do MPCO e ainda, do Procurador designado para defesa oral, deliberou-se pela regularidade com ressalvas do objeto da auditoria especial, nos termos do voto do relator, que acatou sugestão do Conselheiro Ranilson Ramos, no sentido de determinar que cópia do Inteiro Teor da Deliberação e do Acórdão da presente deliberação fossem acostados ao Processo T.C. nº 1606339-9, sob sua relatoria, e ainda pendente de julgamento. Segundo informa o Conselheiro, há, nesses autos, o indicativo de um TAG, que se justifica pelas medidas que já vêm sendo adotadas pela Secretaria de Saúde no sentido de contratar regularmente profissionais, reduzindo significativamente a prática condenada pelo MPCO.

Isso posto, considero a hermenêutica utilizada pelo ilustre Conselheiro Substituto das mais coerentes e robusta. De fato, o imbróglio reside na constitucionalidade ou não da Lei Estadual nº 16.089/2017, que instituiu e “legalizou” o Sistema de Plantões Extraordinários no âmbito da Secretaria de Saúde, criando a polêmica “indenização por diária de Plantão Extraordinário”.

Por pertinente, poder-se-ia questionar sobre a aplicação da Súmula 347, do STF à hipótese descrita. Todavia, diante da informação trazida no bojo do processo TC nº 1722207-2, processo já julgado – Acórdão TC nº 1.441/18, de que o MPCO já representou ao Ministério Público (instância competente para propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade em face de dispositivos da Lei Estadual nº 16.089/2017) e pela relevância da repercussão que eventual controle difuso invocado por esta Corte, com base na já combatida Súmula 347, poderia causar na gestão dos limites



legais com despesas de pessoal no âmbito do Estado, entendo por demais prudente e razoável manter a indicação do Conselheiro Valdecir Pascoal (inclusive no que concerne à sugestão de modulação), manifestada em seu voto aprovado à unanimidade pelo Pleno, na sessão em que deliberou pela aprovação das contas do Governador, referentes ao exercício de 2016, nos seus exatos termos já transcritos neste voto, apesar de possuir pessoal convicção de que seria o caso de se aplicar a prerrogativa manifestada pelo STF na retromencionada Súmula. Trata-se de solução mais adequada, considerando a informação trazida no bojo do Processo TC nº 1722207-2, Acórdão TC nº 1.441/18, de que o MPCO já representou ao Ministério Público Estadual (instância competente para propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade em face de dispositivos da Lei Estadual nº 16.089/2017).

Por outra senda, não se pode olvidar que, na esfera administrativa, há de se decidir interpretando as normas conforme prescreve a LINDB, em seu art. 20 c/c o art. 22, §1º, *in verbis*:

"Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente."

Ademais, deve ser ressaltado que os profissionais em comento desenvolvem atividades na área de saúde, de reconhecida essencialidade para o atendimento das necessidades básica da população. São serviços públicos bastante sensíveis, sendo certo que qualquer mudança interpretativa reclama tempo de adaptação. Ademais, sem querer ser repetitivo, o ano de 2021 foi atípico, visto que o Brasil estava sob os efeitos da Pandemia do Covid-19.

A despeito dos aspectos acima esposados, deve-se considerar que as despesas totais com pessoal, que foi no percentual de 41,04%, no âmbito do Poder Executivo, mesmo levando em consideração que as despesas acima mencionadas fossem incluídas na DTP, isso em hipótese, no valor de R\$ 92,27 milhões – 0,29%, resultaria um comprometimento de 41,33%, ainda assim, o comprometimento da DTP/RCL ficaria bem abaixo do limite prudencial que é de 46,55%, nos termos exigido na LRF.

- **PREVIDÊNCIA**



Passemos à Previdência! Tema que sempre nos preocupa quando nos debruçamos sobre contas governamentais, sejam elas as municipais ou a estadual. Em exercícios anteriores, um relevante e recorrente problema era apontado pela Auditoria, que era a falta de implementação do regime complementar, e conforme informado no RA de auditoria foi implantado de forma efetiva em 01/04/2020. Cabe registro, que o Estado também efetuou a segregação de massas dos segurados, nos termos que preconizam a Lei Complementar Estadual nº 423/2019 e a Lei Complementar Estadual nº 257/2013. Está claro que a questão da Previdência transcende os limites do governo estadual, por se tratar de tema nacional. Por essa razão, esta Corte sempre se pauta pela razoabilidade e proporcionalidade diante de questões de tamanha dimensão econômica, social, política e, sobretudo, face à iminente reforma previdenciária que está sendo estendida aos Estados e Municípios, requerendo prudência aos poderes governamentais.

Segue transcrição de achado que será objeto de recomendação com as considerações apresentadas pelo Governo do Estado de Pernambuco, já os demais, o Estado já definiu prazos de implantação/resolução, nos termos já relatado:

“Achado 88

Os valores acima, tanto o empenhado como DOE (R\$ 2,584 bilhões) quanto os movimentados extra orçamentariamente face o SPSM (R\$ 1,48

bilhão), tendem a se aproximar dos resultados do exercício, mas não devem ser reconhecidos como tal. A STN tem padronizado demonstrativo próprio para essa finalidade. O Estado, ao publicar o demonstrativo, apresentou os resultados obtidos nos dois segmentos, em seu Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias e Associadas às Pensões e Inativos Militares (Quadro 42 do Balanço Geral do Estado).

Neste, constam os resultados efetivos anteriormente expressos, ou seja, R\$ 3,76 bilhões como resultado negativo conjunto do FUNAFIN + SPSM, em paralelo ao resultado positivo de R\$ 40,70 milhões experimentado pelo FUNAPREV no ano (item 9.2).”

CONSIDERAÇÕES DO GOVERNO DO ESTADO

“Com relação ao Achado 88, sem recomendação associada, o Governo de Pernambuco, por meio da Secretaria da Fazenda – SEFAZ, informa que conforme mencionado nos comentários aos Achados 21 e 22, os impactos orçamentários decorrentes da execução orçamentária, pela DOE, da cobertura da insuficiência financeira do FUNAFIN são devidamente contemplados e retificados para fins de apuração de todos os demonstrativos fiscais do Estado, de acordo com as legislações e normatizações vigentes.



A partir do exercício de 2023, o problema será efetivamente eliminado em função da publicação da LC estadual n° 511/2022, em 14/12/2022, que extinguiu definitivamente a execução orçamentária da DOE.”

O Governo do Estado ainda apresentou contrarrazões em relação aos achados abaixo, segue transcrição de trechos da peça defensiva:

“Achado 89

A empresa contratada pelo estado para realizar a avaliação atuarial de 2021 não inseriu os balanços atuariais do FUNAFIN, do FUNAPREV e do SPSM. Verificou-se, de toda forma, no sistema e-Fisco, informação de um passivo atuarial de R\$ 102,64 bilhões, a valor presente em 31/12 /2021, atribuído ao estado para o período futuro de 76 anos para o plano financeiro FUNAFIN e também ao SPSM. Inexistem ativos atuariais relativos a esses dois fundos (item 9.3.4).”

CONSIDERAÇÕES DO GOVERNO DO ESTADO

“Quanto ao Achado 89, o Governo do Estado, por meio da Secretaria da Fazenda - SEFAZ, destaca que a nota explicativa n° 35 – PROVISÕES MATEMÁTICAS ATUARIAIS do Balanço Geral do Estado (página 214) apresenta os saldos contabilizados com base nas informações prestadas pelo atuário independente, discriminando os saldos relativos ao FUNAPREV (Fundo Previdenciário) no montante de R\$ 42,9 bilhões, e ao SPSM (plano dos militares) no montante de R\$ 28,7 bilhões (incluídos no passivo atuarial mencionado de R\$ 102,64 bilhões). A referida nota (Tabela 19) está assim apresentada:”

...

“Até o exercício findo em 31/12/2020, o passivo atuarial do Estado era evidenciado nas Provisões Previdenciárias Patrimoniais para fins de apresentação das demonstrações consolidadas. No exercício de 2021, adotaram-se as mesmas contas patrimoniais utilizadas no Fundo Financeiro (FUNAFIN) e no Fundo Previdenciário (FUNAPREV), cujos saldos refletem as apurações realizadas pelo Atuário Independente. Como a Unidade Gestora do Sistema de Proteção Social Militar – SPSM (Emenda Constitucional n° 103/2019 e Lei Federal n° 13.954 /2019) encontrava-se ainda pendente de implantação no sistema e-Fisco em 2021 (implementação ocorrerá em 2022), as provisões matemáticas atuariais do Plano Financeiro incluem também os militares, cujos saldos estão assim demonstrados, conforme Tabela 20:”

...

“A cobertura da insuficiência financeira do plano do RPPS deverá ser aportada através de contribuições adicionais do Estado e correspondem às projeções constantes em seus demonstrativos fiscais.



Sobre a segregação de massas, é importante destacar a implementação do FUNAPREV, ocorrida em 2020 e prevista como medida de longo prazo para redução do déficit previdenciário (vide nota 17 – Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo). Além disso, cabe ressaltar também que, em 01/08/2020, as alíquotas de contribuição ao RPPS passaram de 13,5% para 14%, para os segurados; e de 27% para 28%, para o Estado, por força da Lei Complementar Estadual nº 423/2019.

Reavaliação Atuarial

A avaliação atuarial decorre da necessidade de monitorar o equilíbrio econômico-financeiro do RPPS, tanto no presente quanto no futuro, visando a garantir a solvência das obrigações previdenciárias que lhe são pertinentes.

O relatório de reavaliação atuarial foi expedido, em abril de 2021, pelo atuário independente Antônio Mário Rattes de Oliveira (MIBA nº 1.162), tendo como data-base do cadastro setembro/2020 e data-base da reavaliação dezembro/2020.

O regime financeiro (atuarial) utilizado na reavaliação foi o de repartição simples para os benefícios do plano financeiro (FUNAFIN) e o de capitalização para os do plano previdenciário (FUNAPREV)."

• EDUCAÇÃO

Conforme constatou a Auditoria, o IDEB anos iniciais e finais ficaram abaixo da meta nacional do PNE – Plano Nacional da Educação, detalhes abaixo:

- O Estado de Pernambuco no IDEB Anos Iniciais cresceu em relação ao exercício de 2019, passou de 5,0 para 5,3, ainda assim ficou abaixo da meta nacional do PNE, que foi de 6,0;
- O Estado de Pernambuco no IDEB Anos Finais cresceu em relação ao exercício de 2019, passou de 4,7 para 4,8, ainda assim ficou abaixo da meta nacional do PNE, que foi de 5,5;
- O Estado de Pernambuco no IDEB do Ensino Médio manteve a nota do exercício de 2019, que foi 4,4, e também ficou abaixo da meta do PNE, que foi 6.1.

Verificou-se que houve o cumprimento da norma constitucional (CF, art. 212), aplicação no mínimo de 25% das receitas de impostos e transferências tributárias correntes em manutenção e desenvolvimento do ensino. Todavia, anotou a auditoria, que R\$ 3.231.110,03 não poderiam ser computados no cálculo, porque não são consideradas despesas elegíveis. Tratam-se de gastos com mão-de-obra para fornecimento de alimentação escolar para a educação integral e semi-integral. Nesse



aspecto discordo da zelosa auditoria, visto que o entendimento desta Corte de Contas é divergente. Ademais, nos autos do Processo TC nº 23100010-8, em sede de Consulta – Acórdão TC nº 529/2023, o TCE-Pe deliberou que os servidores que fornecem merenda, entre outros, são considerados profissionais da educação básica, segue transcrição do acórdão proferido:

“ 10ª SESSÃO ORDINÁRIA DO PLENO REALIZADA EM 12/04/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 23100010-8

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

MODALIDADE – TIPO: Consulta – Consulta

EXERCÍCIO: 2022

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal de Canhotinho

INTERESSADOS:

SANDRA REJANE LOPES DE BARROS

ORGÃO JULGADOR: PLENO

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO RANILSON RAMOS

ACÓRDÃO Nº 529 / 2023

*CONSULTA. FUNDEB.
UTILIZAÇÃO DOS
RECURSOS.
REMUNERAÇÃO.
PROFISSIONAIS DA
EDUCAÇÃO BÁSICA. APOIO
TÉCNICO, ADMINISTRATIVO
OU OPERACIONAL.*

1. Consoante disposto na Lei nº 14.113/2020 e alterações, entende-se por profissionais da educação básica: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e



assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica.

2. Os profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional são aqueles que realizam funções sem as quais a realização das atividades pedagógicas ficaria prejudicada, pois são imprescindíveis ao funcionamento das redes de ensino, como por exemplo, nas funções de apoio técnico administrativo: os auxiliares de secretaria, auxiliares de administração, secretários escolares, bibliotecários, atendentes, aqueles que realizam serviços gerais de suporte administrativo como elaboração de relatórios, arquivo etc.; e nas funções de apoio técnico operacional: as faxineiras, zeladores, merendeiras, vigias, entre outros tantos profissionais lotados e em exercício nas redes de ensino, reunindo escolas e seus departamentos, Secretaria Municipal de Educação e os Conselhos de Educação, em esfera municipal. (TCMGO).

3. Os referidos profissionais devem estar em efetivo exercício nas redes de ensino da educação básica para que o pagamento de suas remunerações seja realizado com o percentual mínimo de 70% e ter vínculo temporário ou estatutário diretamente com o ente público



responsável pela remuneração.

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE Nº 23100010-8, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros do PLENO do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

Em conhecer e responder de Consulta, nos seguintes termos:

1. Consoante disposto na Lei nº 14.113/2020 e alterações, entende-se por profissionais da educação básica: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica.

2. Os profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional são aqueles que realizam funções sem as quais a realização apoio técnico administrativo: os auxiliares de secretaria, auxiliares de administração, secretários escolares, bibliotecários, atendentes, aqueles que realizam serviços gerais de suporte administrativo como elaboração de relatórios, arquivo etc.;

e nas funções de apoio técnico operacional: as faxineiras, zeladores, merendeiras, vigias, entre outros tantos profissionais lotados e em exercício nas redes de ensino, reunindo escolas e seus departamentos, Secretaria Municipal de Educação e os Conselhos de Educação, em esfera municipal. (TCMGO).

3. Os referidos profissionais devem estar em efetivo exercício nas redes de ensino da educação básica para que o pagamento de suas remunerações seja realizado com o percentual mínimo de 70% e ter vínculo temporário ou estatutário diretamente com o ente público responsável pela remuneração.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS, Presidente da Sessão: Não

Votou

CONSELHEIRO CARLOS NEVES, relator do processo

CONSELHEIRA TERESA DUERE: Acompanha

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL: Acompanha

CONSELHEIRO MARCOS LORETO: Acompanha



CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR: Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GUSTAVO MASSA"

Além disso, um fator que merece atenção, é: as contratações temporárias levadas a cabo na educação, não apresentam características de temporariedade, além do que, caracterizam, em alguns casos, contratação de pessoal para desempenho de funções constantes no quadro permanente de pessoal e que deveriam ser preenchidas por meio de concurso público. Nesse aspecto, a auditoria verificou que essas contratações representam 85,29% do total de professores efetivos em exercício, bem acima do limite de 20% determinado pela Lei Federal nº 8.745/1993. A auditoria registrou um aumento de 19,83% em relação ao exercício anterior. Apesar de não haver igual limite na legislação estadual, seria salutar avanço nesse sentido, haja vista que a relação de precariedade contratual não é indutora da qualidade educacional, além do que causa impacto indesejável na previdência do Estado. Ademais, a Lei Estadual nº 14.547/2011 considera necessidade temporária de excepcional interesse público as contratações para admissão de professor substituto, professor visitante, admissão de professor e pesquisador estrangeiro, dentre outros, (art. 2º, III e IV) desde que apresente o caráter de temporariedade e não seja para suprir necessidade de pessoal em funções permanentes.

Recentemente, esta Corte de Contas deliberou nos autos do Processo TC nº 24100439-1, em sede de Auditoria Especial – Acórdão TC nº 1.514 /24, que o Estado de Pernambuco se abstenha de renovar/celebrar novos contratos por tempo determinado de professores da educação básica e, ato contínuo, comece a nomear os aprovados em concurso público, nos termos do Plano de Ação apresentado pelo Estado de Pernambuco. Segue transcrição do Acórdão:

“28ª SESSÃO ORDINÁRIA PRESENCIAL DA SEGUNDA CÂMARA

REALIZADA EM 05/09/2024

PROCESSO TCE-PE Nº 24100439-1

RELATOR: CONSELHEIRO RANILSON RAMOS

MODALIDADE – TIPO: Auditoria Especial – Conformidade

EXERCÍCIO: 2024

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Secretaria de Educação e Esportes de

Pernambuco

INTERESSADOS:



IVANEIDE DE FARIAS DANTAS

EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES (OAB 30630-PE)

ANTIÓGENES VIANA DE SENA JÚNIOR

ALEXANDRE ALVES SCHNEIDER

ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO RANILSON RAMOS

ACÓRDÃO Nº 1514 / 2024

*AUDITORIA ESPECIAL.
SERVIDORES CONTRATADOS
TEMPORARIAMENTE.
CONCURSO PÚBLICO
VIGENTE. PLANO DE AÇÃO
PARA SUBSTITUIR PARTE DOS
SERVIDORES CONTRATADOS
POR EFETIVOS. OBJETO
COMPLEXO. RAZOABILIDADE
E PROPORCIONALIDADE.
REGULAR COM RESSALVAS.*

1. É possível o julgamento pela regularidade com ressalvas do objeto diante de falha que não comprometa a efetividade da política pública analisada.

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE Nº 24100439-1, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO que não foi apresentada Defesa Prévia;

CONSIDERANDO os termos do Plano de Ação apresentado pela Secretaria de Educação e Esportes do Estado de Pernambuco;

CONSIDERANDO que o concurso público promovido pela Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco - SEE, decorrente da Portaria Conjunta nº 70/2022 e Edital nº 1 - SEE/PE, vencerá em 12.12.2024;

CONSIDERANDO que no mês de abril/2024 existiam 4.858 preterições de candidatos aprovados no cadastro de reserva do concurso público



(Portaria Conjunta SAD/SEE nº 070/2022), para o cargo de Professor da Educação Básica do Estado, em decorrência das contratações por tempo determinado da SEE/PE;

CONSIDERANDO que configura a preterição de candidatos a situação em que a Administração Pública firma contrato por tempo determinado destinado a ocupar cargo/função para o qual existem candidatos aprovados, ainda que em cadastro de reserva, em concurso público vigente;

CONSIDERANDO que o Plano de Ação apresentado pela Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco, contemplando a nomeação de 4.951 candidatos escalonadas no decorrer do segundo semestre do ano de 2024, atende ao disposto no Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO a informação prestada pela Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco, no sentido de que, até junho/2024, as nomeações superam o quantitativo de vagas ofertadas no concurso público;

CONSIDERANDO que a gestão demonstra empenho em priorizar o concurso em vigência dando uma nova realidade ao quadro funcional da Educação do Estado de Pernambuco;

CONSIDERANDO que o atual Secretário de Educação, Sr. Alexandre Alves Schneider, não foi notificado para apresentar Defesa Prévia em relação à falha apontada no Relatório de Auditoria, razão pela qual se procede, de ofício, a sua exclusão do Rol de Interessados deste processo;

CONSIDERANDO que, na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados (art. 22 da LINDB, incluído pela Lei nº 13.655/2018);

CONSIDERANDO que, em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente (art. 22, § 1º, da LINDB, incluído pela Lei nº 13.655/2018);

CONSIDERANDO os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como as diretrizes estabelecidas pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB;

o disposto nos artigos 70 e 71, inciso CONSIDERANDO II, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, combinado com o artigo 71 da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);



JULGAR regular com ressalvas o objeto do presente processo de auditoria especial - Conformidade:

IVANEIDE DE FARIAS DANTAS

Dar quitação ao Sr. Alexandre Alves Schneider.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, bem como

no artigo 4º da Res. TC nº 236/2024, ao atual gestor do(a) Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, as medidas a seguir relacionadas:

1. Cumprir o teor do Plano de Ação apresentado, inclusive nos prazos nele estabelecidos (doc. 51) e, impreterivelmente, até o término do prazo de validade do concurso público oriundo do Edital nº 01/2022 (11.12.2024), encaminhando-se para este TCE as nomeações mensais dos candidatos aprovados no cadastro de reserva do concurso público.

Prazo para cumprimento: Efeito imediato

2. Abster-se de renovar/celebrar novos contratos por tempo determinado de professores da educação básica para as quais existam candidatos aprovados no cadastro de reserva do concurso.

Prazo para cumprimento: Efeito imediato

3. Proceder com levantamento interno, por GRE, para aferir se os professores da educação básica, efetivos e contratados por tempo determinado, da SEE/PE estão lecionando disciplina(s) para a(s) qual(is) foi(ram) admitido(s) e possuía(m) formação.

Prazo para cumprimento: 15 dias

4. Proceder com a readequação do quadro de pessoal da SEE/PE de modo que todos os professores da educação básica, efetivos e contratados por tempo determinado, da SEE/PE lecionem disciplina(s) para a(s) qual(is) foi(ram) admitido(s) e possuía(m) formação, encaminhando-se para este TCE relatório contendo as conclusões do levantamento bem como das eventuais readequações realizadas (em 45 dias após a publicação).

Prazo para cumprimento: 45 dias

Encaminhar, por fim, para adoção das seguintes providências internas:

À Diretoria de Controle Externo:



1. Monitorar o cumprimento da deliberação no bojo de auditoria de acompanhamento.

À Diretoria de Plenário:

1. Encaminhar cópia deste Acórdão e ITD correlato para a Secretaria de Educação e Esportes de Pernambuco.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS, relator do processo, Presidente da Sessão

CONSELHEIRO MARCOS LORETO: Acompanha

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR: Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: ELIANA MARIA LAPENDA DE MORAES GUERRA"

• SAÚDE

Na área da saúde pública, verificou-se a aplicação de R\$ 4,66 bilhões, equivalente a 17,21% do total das receitas aplicáveis em saúde, cumprindo assim, o dispositivo constitucional. Apesar disso, a cobertura vacinal não teve um bom desempenho em todas as regiões do Estado, visto que, a meta quadrienal estabelecida no Plano Anual de Saúde – PAS 2020-2023 foi vacinar 95,00% das crianças. Observe-se:

- 66,27% das crianças tomaram a vacina Pentavalente 3ª dose;
- 68,83% das crianças tomaram a vacina Pneumocócica 2ª dose;
- 66,01% das crianças tomaram a vacina da Poliomielite 3ª dose;
- 69,67 % das crianças tomaram a vacina da Tríplice Viral 1ª dose.

O Estado de Pernambuco apresentou uma distribuição de leitos na maioria das regiões de saúde do Estado abaixo do parâmetro mínimo definido pelo Ministério da Saúde, que é de 2,5 leitos hospitalares gerais para cada 1.000 (um mil) habitantes, por meio da Portaria de Consolidação nº 3/GM/MS/2017. Das doze regiões de saúde do Estado de Pernambuco, apenas a Região de Saúde XI – Serra Talhada atende ao disposto na Portaria do MS, detalhes abaixo:

- A Região de Saúde I – Recife - 2,47 leitos/1.000 habitantes;
- Região de Saúde II – Limoeiro – 1,57 leitos/1.000 habitantes;
- Região de Saúde III – Palmares – 1,46 leitos/1.000 habitantes;



- Região de Saúde IV – Caruaru – 1,62 leitos/1.000 habitantes;
 - Região de Saúde V – Garanhuns – 1,68 leitos/1.000 habitantes;
 - Região de Saúde VI – Arcoverde – 1,38 leitos/1.000 habitantes;
 - Região de Saúde VII – Salgueiro – 2,43 leitos/1.000 habitantes;
 - Região de Saúde VIII – Petrolina – 1,99 leitos/1.000 habitantes;
 - Região de Saúde IX – Ouricuri – 1,80 leitos/1.000 habitantes;
 - Região de Saúde X – Afogados da Ingazeira – 2,13 leitos/1.000 habitantes;
 - Região de Saúde XI – Serra Talhada – 2,74 leitos/1.000 habitantes;
 - Região de Saúde XII – Goiana – 1,43 leitos/1.000 habitantes.
- **TRANSFERÊNCIAS TERCEIRO SETOR**

Em relação aos apontamento relativo à transferência de recursos para uma Organização Social sem cobertura contratual, chama atenção a transferência no valor de R\$ 10.186.794,28 para o Instituto Pernambucano de Assistência e Saúde – IPAS, entre janeiro e junho de 2021 por meio da Secretaria Estadual de Saúde, já que o contrato de gestão tinha atingido o limite máximo de 10 anos. O IPAS gerenciava a UPA Imbiribeira (Contrato de Gestão nº 004/2010).

Não se pode negar, que o serviço de saúde, já considerado essencial, apresentou ainda maiores desafios no exercício de 2021, em razão da pandemia de Covid-19. Assim, considerando os esforços para evitar solução de continuidade naquela quadra, o Estado assumiu o risco, mantendo os serviços prestados pelo IPA para além do prazo máximo.

É consabido que, nos termos da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – Lei Federal nº 12.376/2010, precisamente o art. 22, caput e o § 2º, da LINDB, na interpretação das normas sobre gestão pública, devem ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor. Na mesma linha interpretativa, na avaliação das condutas, devem ser consideradas as circunstâncias agravantes e atenuantes, que o caso apresenta. No caso analisado, considerando as dificuldades advindas da pandemia de COVID-19, o Governo escolheu o caminho acertado, assumiu o risco e manteve a continuidade de uma importante política pública naquele momento crítico. Veja-se:

“Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as



exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

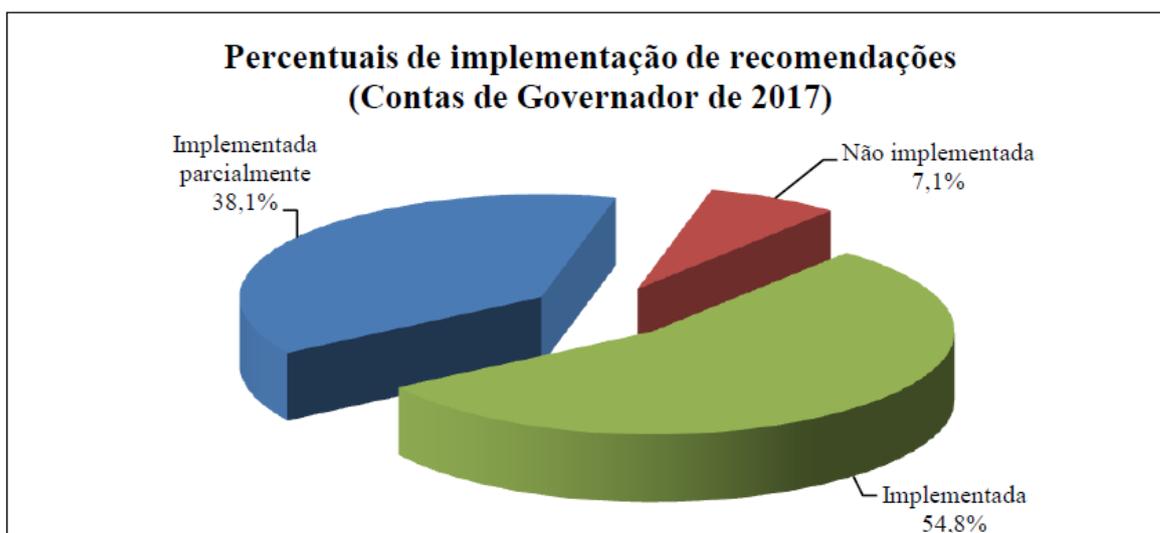
§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)"

Os anos de 2020 e 2021 foram atípicos em todos os sentidos, e é força reconhecer que o legislador nacional foi deveras sensível à tremenda repercussão da pandemia sobre as contas públicas, na ordem de editar todo um cipoal de normas de caráter especial, excepcional e temporária, medrando em importância, os pontos que flexibilizaram a aplicação de normas contábeis e financeiras.

Outros apontamentos importantes nas áreas de planejamento (PPA, LDO e LOA); saúde (necessidade de fortalecimento e efetividade das políticas públicas); necessidade de diagnósticos mais verticalizados das reais demandas de pessoal, mormente nas áreas de educação, saúde e segurança pública, foram muito bem demonstrados no Relatório Técnico de Auditoria, cujas respectivas recomendações formais farei constar ao final do presente voto.

Por fim, quanto às recomendações apresentadas no Parecer Prévio das Contas do Governador, referentes aos exercícios de 2017, verifica-se que a grande maioria foi implementada total ou parcialmente, sendo que apenas 7,1% foram consideradas não implementadas pela Auditoria, dentre elas a que orientou o Poder Executivo a incorporar as despesas de pessoal junto às organizações sociais no cálculo das Despesa Total com Pessoal, para fins de elaboração do RGF. Tal sucedeu em razão do mencionado "efeito suspensivo" decorrente do processo de Recurso TCE-PE nº 1301713-5. Entrementes, conforme relatado nesse voto *alhures*, o processo em epígrafe foi julgado em 09/08/2023 por essa Corte de Contas, e deliberou pela não inclusão desses gastos como despesas de pessoal, processo já julgado.



Fonte: Elaboração da equipe de auditoria, com base no “Demonstrativo de Acompanhamento das Recomendações Emitidas pelo TCE-PE” do Governo do Estado.

Todavia, a Auditoria observou que *“... Além disso, destaca-se que o Governo do Estado não apresentou, em boa parte das recomendações, o disposto na Resolução TC 111/2020, em seu anexo II, que salienta em Nota, a necessidade de informar que evidência deu suporte para classificar a recomendação como cumprida (no caso das recomendações consideradas como implementadas) e quais ações ainda se pretende realizar (no caso das recomendações consideradas como implementadas parcialmente) com os correspondentes prazos previstos para implementação.”*. Dessa forma, mister se faz proceder à pertinente recomendação.

Destarte,

VOTO pelo que segue:

CONTAS DE GOVERNO. LIMITES CONSTITUCIONAIS. LIMITES LEGAIS. CUMPRIMENTO. DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS. ORÇAMENTO. PATRIMÔNIO. RESULTADO PRIMÁRIO E NOMINAL. MONITORAMENTO RECOMENDAÇÕES. PARECER PRÉVIO. APROVAÇÃO.

1. Cumprimento dos limites constitucionais da saúde, na manutenção e desenvolvimento do ensino, e legal da remuneração dos



profissionais da educação básica, bem como do volume de operações de crédito no exercício e do nível de endividamento;

2. O Balanço Geral do Estado, que contempla os Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e os Demonstrativos das Variações Patrimoniais, foi elaborado de acordo com as regras previstas na legislação, em especial a Lei nº 4.320/1964;

3. Demonstrativos e relatórios fiscais observaram as normas de regência, notadamente a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF);

4. Resultado Primário foi positivo e cumpriu a meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);

5. Resultado Nominal (Dívida Fiscal Líquida) foi acima da linha e respeitou a meta fiscal fixada na LDO para 2021;

6. Balanço Patrimonial do Estado apresentou um superávit financeiro da ordem de R\$ 3.988.132.513,41 no exercício financeiro de 2021, ano contexto de pandemia;

7. Recomendações proferidas por esta Corte de Contas no âmbito do processo de prestação de contas do exercício de 2017, vêm sendo paulatinamente implementadas, evidenciando o interesse na melhoria da gestão pública estadual em suas várias dimensões, restando poucas para serem implementadas/ajustadas;

8. O TCE-PE ao apreciar as contas anualmente prestadas pelos prefeitos e pelo governador sob sua jurisdição (as denominadas "contas de governo") opina, mediante parecer prévio (art. 71, inciso I, c/c o art. 75 da Constituição Federal e arts. 30, inciso I, e 86, § 1º, inciso III, da Constituição Estadual).



CONSIDERANDO que integra a análise das contas prestadas anualmente a observância dos limites constitucionais e legais que lhe são impostos, os quais se encontram consolidados no Anexo Único deste voto;

PAULO HENRIQUE SARAIVA CÂMARA:

CONSIDERANDO o Relatório de Análise da Prestação de Contas do Governador (Doc. 34) e a Defesa Escrita apresentada pelo Governo do Estado de Pernambuco (Doc. 39);

CONSIDERANDO que as Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual, relativas ao exercício financeiro de 2021, foram prestadas pelo Governador do Estado ao Poder Legislativo Estadual de maneira tempestiva e nas condições exigidas pela Constituição do Estado de Pernambuco;

CONSIDERANDO que o Balanço Geral do Estado, contemplando os Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e os Demonstrativos das Variações Patrimoniais, observou os regramentos previstos na legislação, em especial a Lei nº 4.320/1964, e que os demonstrativos e relatórios fiscais observaram as normas de regência, notadamente a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

CONSIDERANDO que o Resultado Primário foi positivo em R\$ 3,22 bilhões, cumprindo a meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que estabelecia um resultado primário positivo de R\$ 613,30 milhões;

CONSIDERANDO que o Resultado Nominal (Dívida Fiscal Líquida) foi acima da linha, foi R\$ 2.766.021.547,61 e respeitou a meta fiscal fixada na LDO para 2021, de R\$ 60.827.500,00;

CONSIDERANDO que os Poderes e Órgãos constitucionais autônomos respeitaram os seus respectivos limites de despesas com pessoal, estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);

CONSIDERANDO que o Governo do Estado respeitou os limites legais de endividamento, como também os critérios para a realização de operações de crédito, pagamento da dívida e para as concessões de garantias e contragarantias previstas na LRF e nas regras específicas do Senado Federal;

CONSIDERANDO que o limite de despesa com contratos de Parcerias Público-Privadas em relação à Receita Corrente Líquida, definido no art. 28 da Lei Federal nº 11.079/2004, alterada pela Lei nº 12.766/2012, foi obedecido;



CONSIDERANDO que, no exercício financeiro de 2021, o Balanço Patrimonial do Estado apresentou um superávit financeiro da ordem de R\$ 3.988.132.513,41 no exercício financeiro de 2021;

CONSIDERANDO que foram aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino o montante de R\$ 6.986.448.891,08, correspondente a 25,79% das receitas de impostos e transferências tributárias, em conformidade com o disposto no art. 212 da Constituição Federal, assim como foram cumpridas as exigências relativas à remuneração dos profissionais da educação básica, nos termos do art. 26 da Lei Federal nº 14.113/2020;

CONSIDERANDO que foi aplicado em ações e serviços públicos de Saúde o montante de R\$ 3.030.197.245,70, equivalente a 17,21% das receitas de impostos e transferências tributárias, superando o piso de 12% estabelecido no art. 198, § 2º, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que as recomendações proferidas por esta Corte de Contas no âmbito do processo de prestação de contas do exercício de 2017, vêm sendo paulatinamente implementadas, evidenciando o interesse na melhoria da gestão pública estadual em suas várias dimensões, mas que ainda restam algumas desconformidades passíveis de ajustes, consignados no Relatório de Auditoria e que devem ser objeto de novas recomendações, notadamente relacionadas com as formalidades exigidas pelas normas de finanças públicas, mas também com a melhoria da efetividade das políticas públicas e prevenção de riscos fiscais;

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, I, combinados com o art. 75 da Constituição Federal ;

EMITIR Parecer Prévio recomendando à Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). PAULO HENRIQUE SARAIVA CÂMARA, relativas ao exercício financeiro de 2021

RECOMENDAR, com base no disposto no art. 69, parágrafo único, da Lei Estadual nº 12.600/2004, bem como no art. 8º combinado com o art. 14 da Res. TC nº 236/2024, aos atuais gestores do(a) Governo do Estado de Pernambuco, ou quem vier a sucedê-los, que atendam a(s) medida(s) a seguir relacionada(s):

1. Quando da edição do ato normativo de abertura de créditos especiais, informar, na própria lei de abertura dos referidos créditos, os produtos e as metas de cada nova ação inserida no PPA, assim como fazer referência aos objetivos estratégicos a



- que estejam vinculados, bem como a definição de serem prioritários ou não, nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP;
2. Definir metas nas subações de uma mesma ação, constantes do PPA, que possuam produtos que possam se agregados;
 3. Criar, na medida do possível, indicadores de programas que possam ser monitorados, com vistas a dar à Administração Estadual mecanismos de gerenciamento da efetividade do planejamento efetuado, assim como fornecer mecanismos para o controle social na aplicação dos recursos públicos;
 4. Excluir dos projetos de lei da LDO dispositivo que permita a dedução de despesas destinadas à Programação Piloto de Investimentos – PPI no cálculo do resultado primário constante do anexo de metas fiscais da referida lei, apresentando seu cálculo conforme parâmetros estabelecidos por portarias da STN;
 5. Quando da abertura de créditos adicionais, deixar de utilizar fonte de recurso que seja diferente daquela cuja dotação se tenha anulado;
 6. Incluir a quantificação das metas físicas, passíveis de mensuração, nas ações previstas na LOA;
 7. Publicar os valores de renúncia de receita prevista de ICMS no Portal da Transparência do Governo de Pernambuco;
 8. Não aplicar tratamento orçamentário às transferências meramente financeiras realizadas entre UGs estaduais submetidas ao Orçamento Fiscal, a exemplo das efetuadas pela Secretaria da Casa Civil para a PERPART objetivando amortização de dívida do estado referente à extinta;
 9. Não utilizar os recursos do FECEP de forma generalizada em ações de saúde, educação e assistência social sem consonância com o objetivo do Fundo, que é o combate à pobreza;
 10. Adotar medidas que garantam a quitação integral do estoque total de precatórios, ao final do período definido pela Emenda Constitucional nº 99/2017, com especial cuidado ao que tange aos novos



precatórios que serão inscritos a cada exercício e passarão a compor o referido estoque;

11. Conforme o item II do Acórdão TCE nº 0938/2015, enviar à ALEPE proposta de alteração legislativa da norma contida no art. 4º, inciso XV, da Lei Complementar Estadual nº 28/2000, visando reintitular como “Recursos para Cobertura de Deficit Financeiro” as quantias financeiras necessárias ao pagamento dos benefícios de inativos e pensionistas aportadas pelo estado em complementação às receitas de contribuições previdenciárias obtidas pelo FUNAFIN, quantias essas atualmente denominadas como “Dotação Orçamentária Específica”. E excluir sua previsão em orçamento, conferindo-lhe execução extraorçamentária, de acordo com os termos da Nota Técnica CCONF /SUBSECVI/STN nº 633/2011;
12. Contabilizar os repasses financeiros às Organizações Sociais de forma apartada em dois grupos de despesas distintos: em Pessoal e Encargos Sociais (grupo 3.1) os destinados ao pagamento de remuneração e encargos patronais dos profissionais de saúde e em Outras Despesas Correntes (grupo 3.3) o restante dos valores, independentemente de cômputo ou não em despesas de pessoal até o referido julgamento;
13. Realizar o monitoramento contínuo das metas e estratégias constantes no Plano Estadual de Educação – PEE, conforme dispõe o art. 4º da Lei Estadual nº 15.533/2015;
14. Garantir que não sejam consideradas, para fins de apuração dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, despesas que não sejam consideradas típicas ou necessárias à consecução dos objetivos das instituições educacionais que oferecem a educação básica, na forma preconizada no *caput* do art. 70 da LDB;
15. Abster-se de computar, no valor de disponibilidade orçamentária apresentado nos Demonstrativos de Recursos do Fundeb do Balanço Geral do Estado (Quadro 32), o montante relativo aos Restos a Pagar Não Processados inscritos ao final do exercício, uma vez que este já está inserido nos valores empenhados, elencados no demonstrativo como aplicações dos recursos do Fundeb;



16. Observar o disposto na Lei Federal nº 8.745/1993 atualizada, que trata da contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, a norma que determina que o número total de professores substitutos e professores visitantes (Prof. CTD) não poderá ultrapassar a 20% (vinte por cento) do total de docentes efetivos em exercício;
17. Classificar as despesas relativas ao fornecimento de cartão de auxílio – alimentação aos estudantes da rede estadual de ensino em elemento de despesa que possua relação mais evidente com esse tipo de dispêndio, a exemplo dos elementos 3.3.90.18 (Auxílio Financeiro a Estudantes) ou 3.3.90.46 (Auxílio-Alimentação);
18. Planejar ações de apoio aos municípios com a finalidade de diminuir os casos de Dengue, Chikungunya e Zika no Estado, encaminhando a este TCE-PE relatório definindo as ações que serão implementadas e o prazo de execução. Definir metas voltadas à diminuição do número de casos dessas doenças visando o seu monitoramento;
19. Avaliar se os quantitativos de leitos SUS por 1.000 (mil) habitantes, por regiões de saúde do Estado, são suficientes para atender adequadamente a população pernambucana;
20. Adotar medidas preventivas de forma que contribuam para diminuição dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher no estado de Pernambuco;
21. Oferecer capacitação aos policiais que trabalham em delegacias comuns, localizadas em municípios que ainda não dispõe de delegacias especializadas para atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar;
22. Estabelecer metas para monitoramento e redução do número de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar;
23. Observar a renovação tempestiva da titulação das Organizações Sociais de Saúde, bem como das Organizações Sociais das demais áreas, como requisito para realização de repasses financeiros, evitando expedição de decretos de renovação com efeitos retroativos;



24. Registrar corretamente as transferências para as Organizações Sociais das demais áreas, subordinadas a contratos de gestão, na conta 3.3.50.43 – Subvenção Social, quando o contrato esteja relacionado às áreas de assistência social e educação. Esta mesma classificação deve ser utilizada pela UG 130101 – Secretaria de Desenvolvimento Social Criança e Juventude e pela UG 600101 – FEAS nos repasses efetuados para o IEDES referente aos Contratos de Gestão nºs 001/2015 e 001/2016, respectivamente;
25. Enviar projeto de lei à ALEPE contendo novo regramento de requisitos para a concessão de aposentadorias, diante das modificações efetuadas pela EC nº 103/2019 e considerando como ponto de partida o novo regramento e regras de transição aplicadas para os filiados do RPPS da União e/ou RGPS, no que for aplicável;
26. Realizar levantamento dos valores que culminaram descontados a maior de servidores contribuintes do FUNAPREV e dos totais contribuídos a maior pelo Estado como encargo patronal em virtude da quebra da limitação ao teto do RGPS das contribuições previdenciárias, por força da Lei Complementar Estadual nº 423/2019 que modificou a redação do art. 70, inciso III da Lei Complementar Estadual nº 28/2000 (o qual previa a limitação);
27. Quando da implantação do regime de previdência complementar, definir como limite máximo da base de cálculo das contribuições previdenciárias de servidor o teto do RGPS;
28. Incluir no Portal de Transparência documentos que comprovem a participação da população na construção do planejamento e plano de governo, no caso de sua ocorrência;
29. Divulgar no Portal de Transparência informações detalhadas acerca das obras públicas, conforme estabelece o art. 8º, § 1º, inciso V da Lei Federal nº 12.527/2011 e art. 7º, § 3º, inciso II do Decreto Estadual nº 38.787/2012 da Lei de Acesso à Informação;



30. Aprimorar a acessibilidade das informações no Portal de Transparência e no Portal dos Dados Abertos para as Pessoas Portadoras de Necessidades Especiais;

31. Exigir das Organizações Sociais de Saúde e das Organizações Sociais nas demais áreas contratadas pelo Estado a observância do Princípio da Transparência Pública, conforme Lei de Acesso à Informação, no sentido de disponibilizar em tempo real, por meio de seus respectivos sítios eletrônicos, as informações exigidas no art. 63 do Decreto Federal nº 7.724/2012 e no art. 36 do Decreto Estadual nº 38.787/2012.

Encaminhar, por fim, para adoção das seguintes providências internas:

À Diretoria de Controle Externo:

1. Que a DEX, por meio de seus órgãos fiscalizadores, verifique, nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento das presentes recomendações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

É o voto.



ANEXO ÚNICO - VOTO DO RELATOR

QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Constituição Federal/88, Artigo 212.	Arrecadação com impostos e transferências constitucionais na área de educação	Mínimo 25,00 %	25,78 %	Sim
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício	Lei Federal nº 14.113/2020, art. 26	Recursos do FUNDEB	Mínimo 70,00 %	74,28 %	Sim
Educação	Saldo da conta do FUNDEB ao final do exercício	Lei Federal 11.494/2007, §2º do artigo 21.	Receitas recebidas pelo FUNDEB	Máximo 5,00 %	8,88 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 49,00 %	41,04 %	Sim
Pessoal	Despesa total com pessoal consolidada do Governo do Estado	Lei Complementar nº 101/2000	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 60,00 %	49,51 %	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 200,00 %	36,14 %	Sim
Dívida	ARO - Antecipação de Receita Orçamentária	Limites LRF /Resolução do Senado 43/2001	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 7,00 %	0,00 %	Sim
Dívida	Operações de crédito externas e internas	art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal e Resolução nº 43 /2001 do Senado Federal.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 16,00 %	1,13 %	Sim
Dívida	Garantias	Limites LRF e Resolução do Senado Federal 43/2001.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 22,00 %	0,00 %	Sim
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde (estadual)	Art. 6º da Lei Complementar 141/2012.	Receita de impostos, incluindo as transferências nas ações e serviços públicos de saúde.	Mínimo 12,00 %	17,21 %	Sim



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL - PRESIDENTE:

Conselheiro Dirceu Rodolfo, eu agradeço a Vossa Excelência pelo proficiente e aprofundado, como sempre, voto sobre as contas do Governador de 2021. Antes de colher os votos dos demais Conselheiros, eu passo a palavra ao Dr. Ricardo Alexandre pelo Ministério Público de Contas.

DR. RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS - PROCURADOR-GERAL:

Primeiro, um elogio ao trabalho da Auditoria, que a cada ano, a cada exercício, tem se aprofundado nas análises das políticas públicas. Desde que eu entrei aqui, eu defendo a ideia de que não faz sentido existir meta de despesa mínima. Nós não evoluímos culturalmente ainda para chegarmos a esse ponto, mas o ideal não seria a gente avaliar a saúde e a educação verificando simplesmente se os gastos foram cumpridos. Avaliar, como está sendo avaliado aqui também, o resultado dessas políticas públicas. Se para o cidadão o sistema de saúde não estiver funcionando corretamente, ele não vai ficar satisfeito com o Tribunal de Contas dizendo: "olha, mas se gastou acima do que era previsto na Constituição". Nem vai ficar satisfeito com a mera recomendação de que se gaste mais. O que se importa são os resultados. Eu acredito que um dia nós teremos condições culturais, ainda não temos, porque se não existirem os limites, aí o subfinanciamento pode gerar uma piora no sistema. Mas, condições culturais de não precisarmos mais desses limites.

Agora, o Ministério Público de Contas gostaria de fazer apenas um registro aqui, firmar um posicionamento, e aqui, quanto a esse ponto, não há qualquer prejuízo em ter falado após o voto, porque o Ministério Público de Contas concorda integralmente com a conclusão do voto, voto lapidar, trabalho excepcional feito pelo relator, mas apenas em atendimento a uma questão de prudência, porque acredito que o julgamento dessas contas ou o parecer prévio aqui emitido, a principal função é orientar o gestor quanto ao futuro. Por mais que possa gerar um julgamento pela Câmara que pode gerar consequências negativas para o gestor, no caso aqui pela Assembleia, o ponto crucial é a orientação para a melhoria da gestão pública.

E há dois pontos aqui que eu gostaria de destacar: Primeiro, um ponto em que o Tribunal já afirmou o seu posicionamento e, como sempre afirmo, eu me curvo às decisões do Tribunal, mesmo, às vezes, discordando delas, me curvo completamente, mas por uma questão de prudência, de prudência apenas, lembrar



do seguinte, a decisão nossa, do Tribunal de Contas, de não inclusão das despesas com OS nas despesas com o pessoal, foi uma decisão aqui tomada por esta Corte, muito bem lembrada pelo Conselheiro Dirceu Rodolfo, e vai só alertar para o fato de que, mais à frente, a Secretaria do Tesouro Nacional não concordou com a decisão, fez a inclusão dessas despesas, o que levou à necessidade à Governadora do Estado, inclusive usando a decisão do Tribunal de Contas, ajuizar uma Ação Civil Originária no Supremo Tribunal Federal, a ACO nº 3673, e conseguiu uma liminar da Ministra Carmen Lúcia, suspendendo a possibilidade de que a União estabelecesse qualquer consequência negativa para o Estado de Pernambuco, em virtude dos cálculos feitos pela STN.

Se formos ler a decisão, em nenhum momento a Ministra analisa se as despesas devem ser ou não incluídas, apenas verifica a premência de se conceder uma medida para que o Estado não fique incapacitado de obter esses empréstimos, e cita decisões anteriores em que se discute se o descumprimento de despesas com o pessoal levaria ou não a esse tipo de consequência. Esse processo, ele foi concluso à relatora, novamente, agora, após manifestação da União, que obviamente defendeu o posicionamento da STN, foi concluso agora no dia 29 de novembro. Então apenas alertar para que o Estado preste atenção no que está acontecendo com relação a esse processo. E acredito que na minha proposta inicial teria sido uma fase de transição, e numa transição, aproveitar esse tempo em que é um processo em julgamento ainda, numa fase de transição, já se preparar para a eventual decisão em que essas despesas sejam computadas.

Existe no contexto, sim, uma Resolução do Congresso Nacional que suspendeu uma portaria da STN, mas está dito no processo da União, inclusive afirma isso, que a portaria era uma portaria que apenas ampliava o prazo para adequação dos Estados para o fim do ano 2022, inclusive é citado no processo que o Governo do Estado disse: “olha, se fizer isso em 2023 já, nós ficaremos fora do limite de despesas com o pessoal”. Então como há esse risco, sei também das manifestações do CNM, da Frente Nacional dos Prefeitos, todos defendendo que essas despesas não sejam incluídas, mas como há esse risco, e doutrinariamente, de maneira majoritária, me parece que a tendência seria pela inclusão, que o Governo já se prepare, em uma transição, para que, na eventualidade da decisão ser contrária, o Estado se mantenha dentro dos limites de despesas com o pessoal.

E essa preocupação que eu trago, me tornou um pouco maior a preocupação recentemente, por ler uma reportagem recente em que a Secretaria da Fazenda aponta que este ano, de 2023, o Estado está com uma boa folga no tocante à despesa com pessoal. No entanto, no meio da reportagem, fala que essa boa folga também se deve à inclusão dos recursos extraordinários do FUNDEF, e, o próprio Secretário, mostra preocupação em como substituir essas receitas que foram extraordinárias por receitas permanentes para que a inclusão, o cumprimento do limite remanesça. Então, como há um certo risco pelo princípio da prudência, acredito que a ideia é acompanhar o mais detalhadamente possível e se fazer uma transição para a inclusão dessas despesas, caso a decisão venha em sentido contrário. Mas, como eu falei, principalmente naquele exercício que é objeto de julgamento, um exercício que a coisa ainda era mais controversa do que é hoje,



nenhuma vírgula a propor de alteração no posicionamento do Conselheiro Dirceu Rodolfo.

E o segundo ponto que tem pouquíssima relevância nesse processo, mas tem muita relevância em outros processos, que foi a questão da indenização de plantão. Inclusive, tem pouquíssima relevância nesse processo e passou a ter menos ainda, porque a indenização para o plantão médico nesse processo, se fosse incluída na despesa com o pessoal, ela equivaleria a 0,29% da receita corrente líquida. Então, o impacto seria muito pequeno. Isso num ano de pandemia. Obviamente, o valor dessa indenização, se ainda viesse sendo pago, deve ter decaído muito, porque não estamos precisando de tantos plantões médicos quanto precisamos na questão da pandemia. Mas o ponto crucial é a liberdade de um ente federado atribuir a verba que paga um servidor, um caráter indenizatório, quando esta verba notoriamente é contra- prestação por trabalho. Há uma decisão, realmente, o Conselheiro Dirceu Rodolfo citou com precisão que o Ministério Público de Contas propôs, encaminhou ao Ministério Público do Estado um pedido de ajuizamento de uma ADI, uma ADI Estadual, e ainda não há julgamento disso aí, mas há um julgamento, no caso do Amapá, num caso idêntico, também feito durante a pandemia. E aquilo era época de guerra, não é? A ideia era atrair o máximo possível os médicos, fazer aqueles pagamentos de maneira emergencial num momento em que estávamos em crise. Então, aquilo ali foi feito também no Amapá, mas a decisão do STJ dizendo que não tem natureza indenizatória porque é contra prestação por trabalho. Se você recebe por hora de trabalho, por mais que você dê o nome, o nome que se dá a uma coisa não muda na natureza da coisa. Claro que a matéria está em discussão, aqui não haveria nenhuma repercussão, mas a ideia de os entes federados terem liberdade para dizer se a verba é indenizatória ou não, independentemente do que essencialmente a verba é, é uma ideia que traz alguns problemas e apenas um deles é este, a inclusão da despesa com o pessoal. Um outro problema que a ótica, não foi analisado por esta ótica, mas também existe, é a questão de renúncia de receita, porque se a gente está falando de indenização não há incidência do imposto de renda e o ente federado ele não vai ter aqueles recursos quando fizer o pagamento para o médico.

Então, concordo plenamente com a conclusão dessas contas e com a conclusão de exclusão nesse processo, afinal de contas quanto a esse processo a gente tem que adotar a presunção de constitucionalidade da norma editada, dado que não há resultado da ADI ajuizada, mas sabendo que a jurisprudência tanto do STF quanto do STJ não aceita caracterização como indenizatória de uma verba que é contra a prestação por serviço, sabendo que isso gera renúncia de receita, eu quero apenas aqui ratificar para que fique registrado sem nenhum efeito, repito à exaustão, nenhum efeito sob o julgamento das contas, o posicionamento do Ministério Público de Contas de que não há liberdade dos entes federados para atribuir caráter indenizatório a verbas que notoriamente não o têm.

E no tocante à questão, como já colocado, das OSs, a matéria era mais controversa ainda, há toda uma controversa em torno disso ainda, mas apenas deixar registrado que o Estado tem que acompanhar com cuidado e, se possível, vendo a tendência deste julgamento, já fazer uma migração para a inclusão ao



longo do tempo dessas despesas, verificando também o comportamento da receita, como foi incluído nesse ano, como eu citei, a receita que é apenas extraordinária do FUNDEF.

É só um posicionamento para registrar, deixar apenas registrado o entendimento do Ministério Público de Contas quanto a esses aspectos. Muito obrigado.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - RELATOR:

Sr. Presidente.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL - PRESIDENTE:

Com a palavra o Conselheiro Dirceu Rodolfo.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - RELATOR:

Eu gostaria de agradecer veementemente o posicionamento do nosso querido Procurador, Dr. Ricardo Alexandre, que traz dados de realidade, dados que chamam a atenção para a prudência que deve-se ter na lida com essas coisas. Eu queria apenas pontuar duas coisas. São dois aspectos que precisam ser colocados aqui, um no que diz respeito ao julgamento que foi dado por este Tribunal em relação às OSs. É que, nós estamos muito bem escudados no voto do Ministro Fux. Então, o voto do Ministro Fux foi supedâneo, foi o fundamento do que a gente tratou aqui. Então, estamos bem acompanhados e esperamos que o Supremo leve em consideração esse aresto do Ministro Fux, virou até um livro, não é? Ele e o Paulo Modesto escreveram alguma coisa a respeito. Deixando claro que esse modelo, hoje, responde a uma demanda que o Estado não alcança, o Estado não vai chegar aí. É aquela luta do mínimo existencial, não vai chegar. Vai colocar tudo para dentro? Bom, não pode ficar estourado. Não pode ficar estourado, o serviço vai para onde? Volta para o Estado? O Estado vai fazer a gestão direta dessa questão?

Então, é algo que o Supremo certamente vai se debruçar, são questões de realidade que levamos em consideração naquele momento. Você malbaratar uma forma de fazer serviço público de saúde, haja vista a falta de fôlego do Estado. O Estado não tem fôlego, a demanda é crescente, saúde é uma coisa cambiante, porque a tecnologia está lá na frente, você está criando novas formas de cura e essas curas não chegam em tempo hábil para quem precisa, para quem é hipossuficiente. Aí você tem uma demanda muito grande na Justiça por isso, e os juízes às vezes ficam naquela de "dá, concede, mas cria um problema para a questão da universalização do serviço". É uma confusão, e aí você tem o Estado com essa dificuldade construindo equipamento, mas o gasto menos importante é a



construção do equipamento. O importante é botar profissional lá dentro, botar equipamento ali dentro e fazer a coisa “moer”.

Então, quero dizer que vai me causar uma certa surpresa o Supremo refluir, porque será uma certa refluência no que diz respeito ao voto do Ministro Fux, que foi o baluarte, um dos baluartes do entendimento desta Casa. Eu queria deixar isso claro, o posicionamento desta Casa, e considerando a colocação do Procurador muito pertinente, tem que ter um cuidado, ver para onde a coisa está caminhando; isso é verdade.

Mas quero dizer que foram judiciosas as questões que foram tratadas aqui. Nós estamos olhando para o Ministro do Supremo, o Fux, que foi acompanhado, que deu cores muito diferentes daquilo que vinha sendo discutido sobre OS. Os gastos com OS eram praticamente uma pornografia para quem escreve, uma pornofonia para quem fala. Você excluir gastos com pessoal, à luz do que diz o art. 18, e aquele voto traz outras cores, você vê matizes diferentes, deixando muito claro que a incapacidade de o Estado chegar ao hipossuficiente faz com que o Estado terceirize esse tipo de coisa, e se você botar para dentro da despesa, ele já não pode fazer, então ele tem que trazer de volta o serviço. Como é que fica? Então, você tem aí uma... a palavra é você estar dentro de um paradoxo perfeito. A solução que você cria é pior e cria outra solução que é pior e você nunca chega a uma solução definitiva para o problema. Você vai criando soluções de *looping*, e que não resolve o problema da população. Então, deixar isso claro. A decisão do Tribunal foi extremamente responsável, naquele momento, e não estava nefelibata, olhando para o nada, estava arrimado em uma decisão do Ministro Fux.

A outra questão sobre essa coisa dos plantões, concordo também com as falas de prudência do Ministério Público, do nosso querido Ricardo Alexandre, abrindo apenas um parêntese. Nós temos uma lei com presunção de constitucionalidade que não foi enfrentada. O Tribunal poderia invocar a súmula 347? Naquela época havia uma dúvida sobre a súmula, acho que agora a gente está em um caminho mais firme, estamos caminhando, palmilhando um caminho que traz para a súmula uma revivificação, mas dentro “das chinelas”; a gente estava saindo um pouquinho “das chinelas”, como diz o Conselheiro do Rio Grande do Sul, querido amigo, o Miola. Estávamos indo além “das chinelas”; não se trata de controle concentrado, controle difuso de constitucionalidade, mas deixar de aplicar normas, enfim. Poderíamos fazer? Poderíamos fazer. Mas há uma preocupação também, quando se fala em saúde, em “não jogar água com bebê junto”, como diz no popular. Não dá para “jogar água com bebê”. A gente sabe a dificuldade de se ter plantonistas. É muito difícil um profissional da área de saúde estar disponibilizado, se disponibilizar, inclusive em algumas especialidades, para dar plantão. É complicado. Então você tem que estipendar melhor esse pessoal, e aí você leva para uma categoria de... você leva para um *nomen iuris* de indenização, com a intenção de que seja indenização, e a dificuldade que a gente tem aqui é, de repente, entender de forma muito dura, sem deixar uma frincha de respiro para a administração pública. Temos uma decisão muito em cima do que se pode dizer de uma interpretação mais ortodoxa, ou mais tradicional do que se espera do constructo do Direito, logicamente sem ir para a degeneração do Direito, mas,



fazendo-se isso, deixa-se no lugar, lógico, fica tudo arrumadinho com o que diz a normativa tal, com o que diz o órgão tal, porque são vários órgãos fiscalizando a mesma coisa, fica tudo arrumadinho e o serviço cada dia pior.

Então, isso merece também temperamento, isso merece transição com muita tranquilidade; vamos tentar adotar boas práticas, soluções para esse problema; mas eu quero dizer que, na minha percepção, essa saída, esse respiro, essa frincha que foi adotada, às vezes, com uma certa heterodoxia jurídico-formal, é porque já havia uma distorção muito grande, já havia uma dificuldade muito grande. Saúde é sempre um desafio para Estado, para município, porque o profissional de saúde é muito difícil de ser fixado no serviço público. Muito complicado você fixar um profissional de saúde no serviço público, principalmente em situações como essa. Já é uma carreira muito sacrificada, um pessoal que a formação é muito longa e, quando se chega a uma condição profissional, às vezes não se quer assumir plantões e tal, e a gente tem essa dificuldade, como no interior, especialidade é difícil. Especialidade, por exemplo, vou falar de uma especialidade: endocrinologista; não tem, nem imagine-se que tenha um endocrinologista em uma cidade de interior, tem que se vir para cá, aí gargala o serviço de saúde aqui. Bom, então, são caminhos que são encontrados, são vicinais; às vezes um pouco a mais da ortodoxia de uma interpretação jurídica, mas, no meu ver, claramente, esse fato, esse aspecto, ele é uma solução para um problema que pode trazer uma degenerescência jurídica. Mas a gente tem que ter o cuidado para não gerar outro paradoxo em outro paradoxo. Porque o paradoxo é assim: você entra no labirinto do minotauro e você entra em outro labirinto, em outro labirinto, em outro labirinto... e o que lhe espera, no final, é o minotauro faminto. Não tem outra coisa, o minotauro está lá, esperando por você, faminto. Você entra para uma solução, aí sai, aí vai para outra, vai para outra e, no final das contas, é mínimo existencial, é reserva do possível.

Então, eu queria fazer essas considerações e a gente vai trabalhar muito com LINDB, Presidente, senhores Conselheiros, meu querido procurador, Dr. Ricardo Alexandre. Mas fica a nota de prudência, a tenuta de prudência trazida pelo Ministério Público aqui. Muito obrigado.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL - PRESIDENTE:

Agradeço ao Conselheiro Dirceu Rodolfo. A palavra continua aberta. Como votam os demais Conselheiros? Todos de acordo com o relator, me parece.

Eu queria, mais uma vez aqui, ressaltar a participação do Conselheiro Dirceu Rodolfo, como relator desta matéria, toda a equipe de auditoria deste Tribunal de Contas que integra esse núcleo, que elabora essa peça, é uma peça lapidar, que interessa a toda a sociedade pernambucana, à academia, à imprensa; é uma análise profunda das contas estaduais.



Em breve teremos, já aqui, talvez no primeiro trimestre, já as contas de 2022, e talvez ainda em 2024, as contas de 2023, para a gente ficar mais contemporâneo.

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES:

Presidente.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL - PRESIDENTE:

Pois não, Conselheiro.

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES:

Eu queria só registrar meu impedimento de votar.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL - PRESIDENTE:

...neste processo, perfeito, Conselheiro. Inclusive, esse é um dos motivos da relatoria ser do Conselheiro Dirceu, porque V. Exa. já, desde o começo, como participou da gestão naquela ocasião, se declarou corretamente impedido.

Queria também louvar aqui a participação do Dr. Ricardo Alexandre, sempre trazendo uma luz, trazendo ensinamentos aqui, para que a gente possa aprimorar a nossa atividade de controle externo.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL , Presidente da Sessão : Não Votou



CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR , relator do processo

CONSELHEIRO MARCOS LORETO : Acompanha

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS : Acompanha

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.