



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

14. ASPECTOS RELEVANTES OBSERVADOS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS

14.1. Conjuntura Econômica (Capítulo 3)

Com relação ao crescimento econômico, observa-se que em 2009 a economia do Brasil sofreu reflexos da crise financeira internacional, tendo seu PIB decrescido 0,2% em relação ao de 2008. O PIB de Pernambuco também foi influenciado negativamente pela citada crise, porém em menor escala, passando de uma taxa de crescimento de 6,8% em 2008 para 3,8% em 2009.

Quanto ao emprego, verifica-se que em 2009 o percentual de criação de empregos formais em Pernambuco (4,85%) foi maior que o observado a nível nacional (3,11%). O Brasil gerou 995.110 empregos formais no referido ano e o Estado de Pernambuco 46.717 empregos, correspondendo a 4,7% do que foi gerado a nível nacional.

No tocante ao desemprego, observa-se que a taxa de desemprego medida pelo DIEESE para a RMR vem caindo gradativamente desde 2003, passando de um percentual de 23,2% em 2003 para 19,2% em 2009.

Entretanto, quando comparadas as taxas de desemprego medidas pelo DIEESE para as Regiões Metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Porto Alegre e Distrito Federal, constata-se que a Região Metropolitana do Recife possui a segunda maior taxa de desemprego entre as regiões pesquisadas, ficando abaixo apenas da Região Metropolitana de Salvador.

14.2. Gestão Administrativa do Estado (Capítulo 4)

Estrutura Administrativa

Vale destacar a publicação da Lei Complementar nº 141, de 03/09/09, que instituiu o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco. Ele é composto por 4 Sistemas: Sistema de Controle Social, Sistema de Planejamento e Gestão, Sistema de Gestão Administrativa e Sistema de Controle Interno.

A LC 141/09 instituiu ainda o Relatório de Gestão Social, a ser publicado nos mesmos prazos do Relatório de Gestão Fiscal, estabelecido pela Lei Complementar Federal nº101/2000, contendo a avaliação quadrimestral dos resultados da ação do governo em análise qualitativa e quantitativa das áreas de atuação ou objetivos estratégicos descritos no Plano Plurianual.

Vale destacar também a publicação da Lei Estadual 13.968, de 15/12/09, que promoveu alterações na estrutura administrativa do Estado, conforme ementa a seguir: “Modifica a denominação e a competência dos órgãos e entidades do Poder Executivo que indica; altera a Lei Complementar nº 49, de 31 de janeiro de 2003, e as Leis nº 13.205, de 19 de janeiro de 2007, e nº 13.694, de 18 de dezembro de 2008.”.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Gestão de Pessoas

O Estado é, por natureza, um grande prestador de serviços, portanto, o gasto com pessoal e encargos sociais vai ter sempre um peso preponderante nas contas públicas. Os gastos com pessoal e encargos sociais consomem a maior fatia dos recursos arrecadados. Em 2009, do total de despesa realizada (R\$ 16,36 bilhões), 48,52% (R\$ 7,93 bilhões) foram destinados a pagamento de pessoal e encargos sociais.

Na sua composição estão as despesas com o pagamento de remuneração dos servidores ocupantes de cargos efetivos, incluindo funções gratificadas e vantagens pessoais, dos cargos em comissão, dos empregados públicos das empresas integrantes do Orçamento fiscal, dos contratados por tempo determinado, além dos respectivos encargos. Ficam enquadrados em outro grupo de despesa às relativas à contratação de estagiários, concessão de vale-transporte e vale-refeição, bem como os serviços terceirizados, como limpeza e conservação e vigilância.

Observou-se que 60,20% da despesa com pessoal foi financiada com recursos da fonte 0101, seguido dos recursos próprios da administração indireta (basicamente recursos arrecadados pelo FUNAFIN) com 27,45% e pelos recursos do FUNDEB, 11,05%. Juntas, essas fontes de financiamento representaram 98,70% da despesa com pessoal e encargos sociais em 2009.

Tomando por base a arrecadação da fonte 0101 em 2009 (R\$ 9,20 bilhões), verificou-se que a despesa de pessoal por ela financiada representou 52% do total arrecadado nesta fonte, sinalizando que aproximadamente metade da arrecadação de livre aplicação é destinada a pessoal e encargos sociais.

No tocante ao quantitativo de pessoal do Poder Executivo, ao final do exercício de 2009 existiam 103.636 servidores ocupantes de cargos efetivos e 7.234 empregados públicos, conforme informações fornecidas pela Secretaria de Administração do Estado através do Ofício SAD 540/2010 – GSAD.

Em relação aos contratados temporários, existiam 26.410 contratados ao final de 2009, a maior parte se encontrava na Secretaria de Educação (21.081 contratados), concentrando 79,82 % do total de servidores contratados temporariamente (Ofício SAD 540/2010 – GSAD).

Verificou-se um crescimento do quantitativo total de servidores contratados temporariamente existentes ao final de 2009 em relação ao exercício de 2008, passando de 13.839 para 26.410 contratados (Ofício SAD 540/2010 – GSAD).

Na Secretaria de Educação, o quantitativo de servidores contratados duplicou no exercício de 2009, passando de 10.258 ao final de 2008, para 21.081 servidores contratados, portanto, um crescimento de 105,51%.

Na FUNASE, o quantitativo também dobrou, passando de 470 servidores contratados temporariamente ao final de 2008, para 947, um crescimento de 101,49 % em 2009.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Ademais, a relação entre o quantitativo de contratados temporários (21.081) e o de servidores ocupantes de cargos efetivos (34.581) na Secretaria de Educação representava 60,96% do total de servidores efetivos. Na FUNASE, o quantitativo de contratados temporários até superou o de servidores ocupantes de cargos efetivos, apresentando uma relação de 109,91 %.

Por fim, observou-se que, no período de 2007 para 2009, os quantitativos tanto dos cargos comissionados como das funções gratificadas do Poder Executivo continuam numa tendência crescente, embora com ritmos diferentes, enquanto os cargos comissionados cresceram 27%, as funções gratificadas cresceram 8%, no mesmo período.

14.3. Recursos Repassados a Instituições Privadas (Capítulo 5)

Nem todo recurso público é aplicado diretamente pela administração estadual. O Estado conta com a colaboração de instituições privadas na execução do seu programa de trabalho. Nesses casos, o Estado repassa os recursos e a instituição privada executa a despesa. Essas situações são regidas em normas específicas para cada caso.

As instituições receptoras desses recursos são de naturezas diversas: conselhos escolares, instituições culturais, científicas, representantes de produtores rurais, instituições qualificadas como Organizações Sociais de Interesse Público – OSCIPs e Organizações Sociais – OSs, entre outras. Além dessas existem as empresas envolvidas nas Parcerias Público Privadas – PPPs.

Compete a cada órgão repassador do recurso a fiscalização da aplicação desses mesmos recursos.

- **OSs** - No caso das OSs cada instituição firma com o órgão repassador um “Contrato de Gestão” onde estão definidas as finalidades na aplicação dos recursos e as demais condições relativas ao repasses dos recursos, bem como da sua prestação de contas. Todavia, essas instituições qualificadas como OSs não recebem recursos apenas nessas condições, contratando diretamente com a administração, muitas vezes sem se submeterem a processos licitatórios. Em 2009, o total contratado pelo Estado com OSs totalizou R\$ 84,97 milhões. Desse total, aproximadamente R\$ 29,34 milhões, ou seja, 35% corresponderam a valores repassados por conta dos *contratos de gestão* vigentes (instrumentos em que estão acordados os termos para utilização desses recursos), enquanto, R\$ 55,63 milhões, ou 65%, foram despesas baseadas em contratação direta, sem realização de processo licitatório, mediante dispensa e inexigibilidade. Destaca-se que do total gasto em 2009 com as OSs (R\$ 84,97 milhões), a quase totalidade dos recursos foi para a CEASA (R\$ 80,02 milhões), divididos entre contratação direta (R\$ 55,02) e contrato de gestão (R\$ 25 milhões);
- **OSCIPs** - No caso das OSCIPs cada instituição firma com o órgão repassador um “Termo de Parceria” onde estão definidas as finalidades na aplicação dos recursos e as demais condições relativas ao repasses dos recursos, bem como da sua prestação



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

de contas. Em 2009, o total repassado pelo Estado para as OSCIPs alcançou o valor de R\$.1,58 milhões;

- **Outras instituições privadas** - Em 2009 foram repassados a instituições privadas, com exceção de OSs e OSCIPs, R\$ 175,87 milhões, sendo R\$ 136,74 milhões para despesas de custeio e R\$ 39,13 milhões para investimentos. Os repasses foram realizados por diferentes órgãos, por meio de suas unidades gestoras.
- **Parcerias Público-Privadas - PPP** - contrato de prestação de serviços de médio e longo prazo firmado pela administração pública, sendo vedada a celebração de contratos que tenham por objeto único o fornecimento de mão-de-obra, equipamentos ou execução de obra pública. Na PPP, a implantação da infraestrutura necessária para a prestação do serviço contratado pela administração dependerá de iniciativas de financiamento do setor privado e a remuneração do particular será fixada com base em padrões de performance e será devida somente quando o serviço estiver à disposição do Estado ou dos usuários. Os projetos que atualmente fazem parte do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas – PEPPP são: Ponte e Sistema Viário do Projeto Praia do Paiva, Centro Integrado de Ressocialização em Itaquitinga, Saneamento da RMR, Expresso Cidadão, Transporte Público de Passageiros através de VLT ou VLP, na RMR, Ampliação de Gasodutos, Cidade da Copa 2014, Terminal de Integração do Barro e PPP para Recuperação, Operação e Manutenção dos Sistemas de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário no âmbito dos municípios de Barreiros, Rio Formoso, Serinhaém e Tamandaré. O andamento desses projetos, ao final de 2009, obtidos por meio das Atas das Reuniões Ordinárias do Comitê Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas de Pernambuco – CGPE estão descritos no relatório.

14.4. Gestão Orçamentária (Capítulo 6)

Instrumentos de Planejamento e Orçamentação

PPA - O Plano Plurianual do Estado de Pernambuco - PPA para o quadriênio 2008-2011 foi instituído pela Lei nº 13.306, de 01 de outubro de 2007 e revisado para o exercício de 2009 pela Lei 13.680, de 10 de dezembro de 2008. Ao longo do exercício de 2009 o PPA foi alterado, porém, essas alterações no Plano, no caso dos créditos especiais e dos suplementares, se deu de forma diversa uma da outra. No caso dos créditos especiais, que fazem inserção de novas programações, houve, na própria lei, referência aos produtos e as metas de cada nova ação inserida no PPA. Já no caso dos créditos suplementares, quer tenham sido editados por meio de leis ou decretos, o texto das normas não faz referência à alteração das metas anteriormente acordadas no Plano. Em nome da transparência, essas alterações sofridas pelos valores estimados no plano, decorrentes tanto de anulações, quanto de suplementações, também deveriam informar, no texto da norma, o impacto dessas alterações orçamentárias nas metas pactuadas no PPA. Este fato tem sido motivo de sucessivas recomendações dessa Corte de Contas, pois, alterando os valores sem a necessária repercussão nas respectivas metas, prejudica-se o acompanhamento da execução dessas ações. Essas alterações são



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

feitas dentro do sistema e-Fisco, no módulo de acompanhamento do PPA, ficando restrita aos que possuem acesso ao referido sistema

LDO - A lei 13.518, de 04 de setembro de 2008, estabeleceu as diretrizes orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2009. Constatou-se que foram abordados na LDO todos os requisitos exigidos pela Constituição Federal e pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Observou-se que o governo do Estado adotou entendimento divergente das orientações da STN, na elaboração do Anexo de Riscos Fiscais. As metas fiscais projetadas na LDO 2009 levaram à expectativa de Resultado Primário superavitário da ordem de R\$ 283 milhões e à redução do estoque da dívida (resultado nominal) na ordem de R\$ 326 milhões

LOA - a Lei nº 13.679, de 10 de dezembro de 2008, estimou a receita e fixou a despesa do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2009, compreendendo o Orçamento Fiscal e o Orçamento de Investimento das Empresas. O Orçamento da Seguridade Social está incluso no Orçamento Fiscal, como dispõe a Constituição do Estado de Pernambuco em seu art. 125, § 4º, fixando receitas e despesas da ordem de R\$ 16,16 bilhões para o orçamento fiscal e R\$ 1,96 bilhão para o de investimento das empresas.

- **Orçamento Fiscal**- Em relação ao cumprimento das disposições contidas no artigo 10 da Lei Orçamentária para 2009, que trata de autorizações dadas ao Poder Executivo durante a execução dos orçamentos, destaca-se que: as captações no referido exercício alcançaram o valor de R\$ 1.111.207.964,35, ultrapassando o limite estabelecido no inciso II, R\$ 348.970.600,00; foram abertos créditos suplementares diretamente por decreto em valores inferiores ao montante autorizado, cumprindo, portanto, o disposto no inciso IV; Na lei orçamentária não estão explicitados os convênios e operações de crédito considerados nas suas previsões, o que dificulta a verificação do cumprimento do inciso VI, que exclui do limite para abertura de crédito suplementares diretamente por decreto aqueles cujas fontes de abertura sejam convênios novos ou reativados e operação de crédito não incluídos nas previsões orçamentárias.

Foram seguidas as determinações contidas na Lei 13.518, de 04 de setembro de 2008, LDO para 2009, no que se refere à organização e estrutura do Orçamento Fiscal e do Orçamento de Investimento das Empresas, bem como ao objeto e conteúdo da programação orçamentária a cargo dos órgãos e entidades da administração pública estadual.

Na projeção Metas Fiscais na LOA foi mantida a meta de resultado nominal (em valores correntes) em R\$ 152,0 milhões, prevista na LDO. Entretanto, foi corrigida para menor a meta de resultado primário (de R\$ 295,5 milhões para R\$ 275,4 milhões).

Observou-se que a Lei Orçamentária Anual para 2009 não apresentou, em seus demonstrativos, a estimativa da Receita Corrente Líquida – RCL, parâmetro para diversas aferições exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Dessa forma, partindo do valor da reserva de contingência constante da LOA R\$



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

53.674.500,00, que segundo a LDO correspondeu a 0,5% da RCL, chega-se ao valor de R\$ 10,7 bilhões para a referida receita.

- **Orçamento de Investimento da Empresas** - é integrado pelas empresas públicas e sociedades de economia mista consideradas não dependentes, segundo critérios da LRF, conforme artigo 5º, § 4º, cc o artigo 6º, § 1º, da LDO. Para esse grupo de empresas, as dotações orçamentárias referem-se apenas aos investimentos. As demais empresas encontram-se no Orçamento Fiscal, com todas as receitas estimadas e despesas fixadas, quer de custeio, quer de capital. É por meio desse instrumento que o Estado autoriza os investimentos a serem realizados por essas empresas no referido exercício. Nesse sentido, a Lei Orçamentária apresenta a programação dos investimentos de cada uma dessas empresas e suas respectivas fontes de financiamento. Observou-se que em 2009 houve um incremento bastante significativo no montante previsto para o Orçamento de Investimento das Empresas, passando de R\$.461.552.000,00 em 2008 para R\$ 1.958.621.600 em 2009, crescimento de 324%. Registra-se que as realizações desses investimentos, constantes do citado demonstrativo, não apresentaram informações acerca da execução do programa de trabalho previsto na LOA. Desta forma, não ficou evidenciado no Balanço em que programas e ações foram realizados os investimentos, o que prejudica a transparência do gasto público.

Alterações Orçamentárias no Orçamento Fiscal

Em 2009 foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 5,40 bilhões, que representaram aproximadamente 33% do total da despesa fixada inicialmente, de R\$ 16,16 bilhões. Os créditos abertos foram do tipo suplementar e especial, não havendo créditos do tipo extraordinário, destinando-se, na sua maioria, a reforçar dotações já previstas na Lei Orçamentária, tendo os créditos suplementares representado 93,29% do total dessas alterações. A nova programação, incluída por meio dos créditos especiais, foi responsável por 6,71%.

Tendo em vista o comportamento da receita do Estado no 1º trimestre de 2009, que apontava para a insuficiente realização da receita em relação à orçada, o Estado de Pernambuco estabeleceu medidas de contingenciamento do orçamento fiscal, por meio do Decreto 33.402, de 20 de maio de 2009, como preconiza o disposto no artigo 9º da LRF. Houve limitação de empenhos apenas nos demais poderes e órgãos, enquanto, no Poder Executivo, houve uma substituição na natureza de receita que financiaria os investimentos nos valores citados no Decreto de contingenciamento, compensando a frustração na arrecadação dos recursos ordinários (fonte 0101) pela receita de empréstimo junto ao BNDES (fonte 0103).

Alterações Orçamentárias no Orçamento de Investimento das Empresas

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



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Balanco Orçamentário

O resultado da execução orçamentária foi deficitário, tendo a despesa total superado a arrecadação em R\$ 159 milhões. No decorrer do exercício a despesa autorizada foi acrescida em R\$ 2,43 bilhões, incrementando o orçamento inicial em 15%. Por outro lado, a receita realizada superou a inicialmente prevista na LOA em apenas 0,22%. Tal fato forçou o estado a não executar despesas no valor autorizado, o que levou a uma economia orçamentária (despesa autorizada - a realizada) de R\$ 2,23 bilhões. O superávit corrente vem financiando o déficit de capital ao longo do período. No entanto, cabe registrar que de 2008 para 2009, a receita corrente cresceu pouco, enquanto a despesa corrente continuou praticamente no mesmo ritmo do período anterior, diminuindo o superávit nessa categoria econômica. Quanto às receitas e despesas de capital, ambas cresceram significativamente de 2008 para 2009, observando-se um crescimento da receita um pouco mais acentuado do que o da despesa, embora o resultado ainda se mostre deficitário para essa categoria econômica.

Execução da Receita Orçamentária

Em 2009, a receita realizou-se em valor muito próximo ao montante estimado, superando a previsão inicial em apenas 0,22%. A previsão foi de R\$16,16 bilhões enquanto a arrecadação alcançou R\$ 16,20 bilhões. Cabe registrar o avanço na precisão das estimativas. Observou-se também um comportamento diferente de anos anteriores, tendo a receita corrente ficado menor, mas bastante próxima da prevista, enquanto a de capital superou a expectativa em 12,52%. O crescimento da receita corrente diminuiu o ritmo de 2008 para 2009, devido à queda nos valores repassados pela União, com base nos impostos por ela arrecadados, notadamente o Fundo de Participação dos Estados – FPE. Já a receita de capital continuou crescendo cada vez mais acelerada a partir de 2007, devido ao crescimento no volume de captação de recursos por meio de operações de crédito, sobretudo internas (BNDES e CEF).

Execução da Despesa Orçamentária

No exercício de 2009 foram empenhados R\$ 16,35 bilhões dos quais R\$ 372,65 milhões culminaram como Restos a Pagar Processados (despesas liquidadas, mas não pagas no exercício) e R\$ 7,65 milhões relativos aos Restos a Pagar Não Processados (despesas não liquidadas e não pagas no exercício). A “Perda” do FUNDEB em 2009 alcançou R\$ 597 milhões, sendo atenuada por uma complementação da União no valor de R\$ 179 milhões, o que levou o “efeito FUNDEB” a um valor negativo de R\$ 418 milhões. Esse efeito é evidenciado, para fins de balanço, no lado da receita, por meio de transferências recebidas e de contas dedutoras, ambas relacionadas à formação do FUNDEB.

Destaca-se que, por definição da Lei 4.320/64, as despesas de exercícios anteriores são as que não foram processadas na época própria, Restos a Pagar com



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

prescrição interrompida e compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício. Observou-se que ao longo dos últimos exercícios a participação da DEA na despesa total do exercício vem crescendo: 1,30% em 2007, 1,65% em 2008 e 2,19% em 2009.

Aplicação dos Recursos da CIDE

Quanto à despesa orçamentária de 2009, os dados levantados no e-fisco conferem com os apresentados no demonstrativo do balanço. No entanto, não se observa referência ao depósito de recursos da CIDE em conta garantia de Parcerias Público Privadas – PPPs, comentada desde o relatório anterior.

Processo de alienação da COMPESA

Em 2009 o Estado de Pernambuco mediante a lei estadual nº 13.909/2009 aprovou aditivos ao instrumento de conciliação de interesses de que trata a Lei nº 13.322/2007, em especial o quarto e quinto aditivos, firmados em 2009. Em face de o Estado ter perdido o interesse na realização do leilão de ações da COMPESA, de sua titularidade, no prazo estabelecido contratualmente, e tendo sido acertado com a CAIXA a concessão de operação de mútuo, em novas condições, destinado à recobra das ações prometidas, foram estabelecidas outras condições. A partir do Balanço Geral do Estado relativo ao exercício de 2009, e do e-fisco 2009, é possível verificar que a operação foi firmada no valor de R\$ 346.253.024,06, devidamente registrada no balanço permanente, tendo os recursos arrecadados sido utilizados para a recobra da posição do Estado em relação às ações da COMPESA, conforme pagamento à CAIXA formalizado mediante 2009OB001469.

Transferências Constitucionais e Legais aos Municípios

Entre transferências constitucionais e legais, o Estado de Pernambuco repassou em 2009 a seus municípios o montante de R\$ 1,90 bilhão.

14.5. Saúde (Capítulo 7)

A despeito de se passarem quatro anos de vigência da Portaria nº 399/GM que deu origem ao Pacto pela Saúde (dando ensejo ao processo de Regionalização Solidária), os registros ministeriais mostram que Pernambuco apresenta uma das mais baixas adesões. Como demonstrado no relatório, tal comportamento resulta em ações desarticuladas de promoção à saúde dos seus municípios e indicam carências de planejamento das ações com serviços de saúde.

Um planejamento adequado resulta na melhoria da qualidade da assistência, bem como na redução dos custos, na medida em que o gestor direciona seu recursos para ações de promoção e prevenção de doenças (atenção básica) e reduz as ações para o tratamento da doença instalada bem como de suas complicações (média e alta complexidade).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Ficou caracterizada neste trabalho a expressiva heterogeneidade da cobertura das equipes de saúde de família ao longo de todo o território pernambucano nas ações da atenção básica. Das Geres com menor grau de cobertura encontram-se a I, IV, VIII e XI, cujos municípios-sede são respectivamente Recife, Caruaru, Petrolina e Serra Talhada. A população adstrita a estas Geres corresponde a 67% dos pernambucanos (pouco mais de 5.890.000 habitantes), sendo que a I compreende sozinha em torno de 4 milhões de habitantes e 19 municípios.

Esta baixa resolutividade dos serviços de atenção básica contribui bastante para a superlotação dos serviços de urgência e emergência do Estado. Tal fato ficou demonstrado amiúde em auditoria de natureza operacional executada por esta Corte por meio do Processo TC N° 0804896-4, que dentre outras constatações verificou-se que os cinco grandes hospitais estaduais da Região Metropolitana de Recife sofrem forte impacto da deficiência de acesso dos cidadãos aos serviços de Atenção Básica, especialmente nos municípios da I GERES, responsáveis por 77% dos internamentos em caráter de urgência nos hospitais em questão.

Outra constatação do referido processo foi a existência de um déficit na oferta de leitos hospitalares no Estado de Pernambuco, agravada pelo baixo desempenho das unidades hospitalares. Outra vertente analisada foi a influência do modelo de gestão no desempenho hospitalar por meio de uma comparação com hospitais do Estado de São Paulo, em que se constatou a existência de uma necessidade de melhoria no desempenho dos cinco hospitais públicos do estado de Pernambuco analisados nesta auditoria.

O baixo desempenho das unidades hospitalares também foi objeto de auditoria operacional realizada por este tribunal em 2009. Iniciada por meio do Processo TC N° 0807438-0, a auditoria constatou diversos problemas na unidade hospitalar submetida à análise (Hospital da Restauração), tais como: má distribuição de médicos nos plantões da emergência, não utilização dos dados de atendimento como ferramenta gerencial, ausência da classificação de risco, falhas no controle de frequência dos médicos da emergência, aumento dos custos hospitalares devido ao elevado quantitativo de tomografias realizadas em clínicas particulares, ausência de cobrança ao SUS da totalidade de alguns exames de imagem e Autorizações de Internação Hospitalar (AIH) realizadas pelo hospital, aumento do tempo médio de internação e dos custos hospitalares ocasionado pela demora na marcação dos exames de imagem a serem realizados fora do hospital, ausência de escala de serviço oficial dos médicos radiologistas do Raio-X e turnos de trabalho descobertos, falta de controle na utilização de materiais consignados (órteses e próteses), ociosidade no uso das salas de cirurgia, elevada taxa de suspensão de cirurgias, ausência de controle, cumprimento inadequado de carga horária dos médicos anestesiológicos e a realização e cobrança indevida de anestésias e a ausência de planejamento estratégico vigente.

Revela a SES que em 2009 iniciou um processo de mudança da gestão de algumas unidades de saúde, colocando em funcionamento o Hospital Metropolitano Miguel Arraes e as primeiras três de doze Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) – Olinda, Paulista e Igarassú - para compor uma nova rede na área norte da Região



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Metropolitana, dentro de um conceito de integração e regionalização. Tais unidades são administradas por uma Organização Social, a Fundação Professor Martiniano Fernandes/Imip Hospitalar e estão submetidas ao cumprimento dos contratos de gestão firmados entre a Fundação e a SES. As outras nove UPA's e os dois hospitais metropolitanos norte e sul também vão ser administrados sob este novo modelo de gestão.

Fica bem evidente, diante de todo o exposto neste trabalho, que a SES deve reforçar seus mecanismos de avaliação de desempenho e produtividade das unidades de saúde, bem como dispor ou incrementar as ferramentas de controle gerenciais e financeiros com vistas a proporcionar maior qualidade e eficiência na assistência.

Convém frisar que a Assistência Hospitalar e Ambulatorial é responsável isoladamente por mais de **R\$ 1 bilhão**. Parte dos recursos destinados aos hospitais públicos, **R\$ 170 milhões** e às Gerências Regionais de Saúde, **R\$ 67,67 milhões** foram empenhados e liquidados em 2009 sob a forma de repasses financeiros. O fortalecimento da resolutividade neste nível de assistência é um passo importante para reduzir o impacto negativo da insuficiência apresentada hoje no Estado no acesso e no financiamento.

14.6. Educação (Capítulo 8)

Após 10 anos da criação do FUNDEF, alcançou-se praticamente a universalização do acesso ao ensino fundamental. No entanto, nesse mesmo período, a qualidade do ensino ofertado pelas escolas públicas estaduais e municipais, na educação básica, pouco evoluiu.

A criação do FUNDEB veio possibilitar aos governos estaduais atenderem de forma mais equânime a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, embora os indicadores educacionais ainda apontem falhas graves na qualidade do ensino.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, que varia numa escala de 0 a 10, apresentou os valores de 3,5 (anos iniciais do ensino fundamental), 2,5 (anos finais de ensino fundamental) e 2,7 (ensino médio) para o Estado de Pernambuco no ano de 2007 (dados mais recentes disponíveis).

Com relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco – IDEPE seu resultado para o ano de 2008 foi 3,7 (ensino fundamental – anos iniciais), 2,7 (ensino fundamental – anos finais) e 2,6 (ensino médio).

Quanto à taxa de analfabetismo para pessoas de 15 ou mais anos de idade, medida pelo IBGE, seu valor foi 17,87% para o Estado de Pernambuco no ano de 2008, bem superior a taxa do país que foi de 9,96%.

No tocante ao rendimento escolar da rede estadual de Pernambuco em 2008, verificam-se valores elevados para as taxas de reprovação nos anos finais do ensino fundamental (21,44%) e taxa de abandono no ensino médio (20,37%).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Já as taxas de alfabetização e de aprovação medidas pelo Sistema Instituto Ayrton Senna de Informação – SIASI para as redes estadual e municipal apresentaram queda em 2009 em relação a 2008.

Observa-se ainda um processo de migração dos anos iniciais do Ensino Fundamental da rede estadual para a rede municipal de ensino.

Mais uma vez, como comentado em relatórios técnicos de análise da prestação de contas do governo estadual referente a anos anteriores, enfatiza-se que a busca por melhores resultados na educação depende da atuação conjunta das três esferas de governo bem como do envolvimento de toda sociedade.

Por fim, espera-se que com a inclusão no Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE de meta 6 para o IDEB do Brasil em 2022, a educação no país alcance de fato um padrão de qualidade comparável a dos países desenvolvidos.

14.7. Assistência Social (Capítulo 9)

No exercício de 2009, a função Assistência Social apresentou uma despesa de R\$ 28,81 milhões, correspondente a 0,18 % do total da despesa orçamentária do Estado. *A maior parcela de recursos foi alocada na Assistência à Criança e ao Adolescente (R\$ 17,57 milhões), correspondente a 60,97%, enquanto a menor parcela ficou com a Assistência ao Idoso (R\$ 1,6 mil), representando menos de 1% da despesa total com assistência social (R\$ 28,81 milhões).*

No período de 2007 a 2009, os recursos aplicados pelo Governo do Estado foram canalizados precipuamente na *Assistência à Criança e Adolescente* cuja despesa triplicou em 2009 (R\$ 17,57 milhões) em relação ao no ano de 2007 (R\$ 5,75 milhões). Na *Assistência à Pessoa Idosa*, a despesa tem se apresentado no patamar ainda muito baixo: apenas R\$ 900,00 em 2007, R\$ 10,3 mil em 2008 e R\$ 1,6 mil em 2009.

Convém ressaltar que, no Brasil, a proporção de pessoas idosas (com 60 anos ou mais) vem crescendo mais rapidamente que a de crianças. Em 1980, existiam cerca de 6 idosos para cada 100 crianças; enquanto que, em 2000, essa relação quintuplicou, passando para quase 30 idosos por 100 crianças, conforme levantamento do IBGE.

Ademais, segundo o IBGE, o número de idosos em Pernambuco (699.403) já representava 8,83% da população do Estado (7.918.344) no ano de 2000. Estima-se que, nos próximos 20 anos, a população de idosos no Brasil poderá ultrapassar 30 milhões e deverá representar quase 13% da população ao final deste período.

Nessa perspectiva, é preciso direcionar recursos para investimentos em políticas públicas destinadas ao atendimento da população idosa, de forma a garantir um envelhecimento com dignidade e qualidade de vida.

Não obstante a tutela garantida ao idoso na CF/88 e em diversas normas infraconstitucionais, a fruição de seus direitos requer a atuação de todos entes federados na concretização de políticas públicas voltadas ao atendimento específico deste segmento fragilizado da população, quer seja na assistência social, saúde, educação e em outras áreas relevantes.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

14.8. Gestão Financeira, Patrimonial e Fiscal (Capítulo 10)

Resultado Financeiro e Saldo de Disponibilidades

No exercício de 2009, o estado de Pernambuco apresentou um resultado financeiro superavitário em R\$ 23.498.553,42. Este valor decorre da soma aritmética entre o resultado orçamentário (negativo em R\$ 159.030.952,35) e resultado extraorçamentário (positivo em R\$ 182.529.505,77). Como consequência, o saldo de disponibilidades saltou de R\$ 1.606.259.918,69 em 01/01/2009 para R\$ 1.629.758.472,11 em 31/12/2009.

Resultado Patrimonial e Saldo Patrimonial

O resultado patrimonial do estado em 2009 foi negativo em R\$ 1.875.528.692,71, decorrente da soma aritmética entre o resultado financeiro (superavitário em R\$ 23.498.553,42) e o resultado extra-financeiro (deficitário em R\$ 1.899.027.246,13). Em decorrência, o Saldo Patrimonial do Estado (que em 31/12/2008 estava negativo em R\$ 15.386.387.933,43) culminou o exercício de 2009 com um Passivo a Descoberto de R\$ 17.285.415.179,56. Esse saldo negativo decorre do excesso de obrigações totais, que somaram R\$ 35.633.673.606,50, contra bens e direitos totais, mensurados em R\$ 18.348.258.426,94 em 31/12/2009.

Superávit Financeiro

Com base no Balanço Patrimonial do Estado de Pernambuco – Exercício 2009 – verificou-se um superávit financeiro da ordem de R\$ **748, 51 milhões**.

Disponibilidade por Fonte de Recursos

Como já ocorrera, em exercícios anteriores, observaram-se saldos negativos em algumas fontes de recursos, fato preocupante, pois evidencia volume de gastos superior ao arrecadado pela fonte. A maior distorção ocorreu nos recursos ordinários que apresentou um saldo negativo de R\$ 555,03 milhões.

Salienta-se que a fonte de recursos ordinários vinha apresentando redução contínua de seu saldo negativo nos últimos quatro exercícios, porém voltou a aumentar em 2009 (R\$ 555,03 milhões), triplicando de valor em relação ao saldo apresentado no final do exercício de 2008 (R\$ 160,41 milhões).

Registra-se que a fonte de recursos ordinários é de livre aplicação, mas parte dela foi excepcionalmente vinculada pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino, ao FUNDEB e às ações e serviços de saúde.

Praticamente todas as demais fontes têm destinação específica, sujeitas à verificação de suas aplicações conforme as normas que as criaram.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Portanto, o controle mais acurado das fontes de recursos é imprescindível para que se analisem com segurança os demonstrativos exigidos pela Constituição Federal, ressaltando ainda, a sua importância para controlar as outras despesas financiadas por fontes de recursos específicas criadas para essa finalidade.

Restos a Pagar

A parcela de despesas inscritas em Restos a Pagar ao final do exercício (R\$ 380,3 milhões) representou 2,32% do total empenhado no exercício. O número acima não coincide com o registrado no Balanço Patrimonial, pois nesta peça remanescem R\$ 16,4 milhões de Restos a Pagar inscritos ao final de 2008 que não chegaram a ser pagos nem cancelados ao longo do exercício de 2009.

A prática de manutenção “em aberto” de Restos a Pagar de exercícios anteriores já ocorria no âmbito da União, mas deveria ter a sua realização minimizada ou evitada, haja vista que possibilita que uma despesa, empenhada no início de um exercício, fique sem o regular pagamento por até 23 meses, remanescendo como empenhada, liquidada, mas ainda pendente de pagamento até o final do exercício subsequente.

No âmbito do estado de Pernambuco, 2009 foi o primeiro exercício em que o governo do estado autorizou que os Restos a Pagar de um exercício pudessem não ter o respectivo cancelamento ao final do exercício seguinte caso não tivessem até ali o respectivo pagamento, o que foi autorizado pelo parágrafo único do art. 8º do Decreto Estadual 34.076/2009 (norma inexistente nos anteriores Decretos Estaduais 32.547/2008 e 30.976/2007).

Dívida Ativa

Do total da Dívida Ativa existente em 01/01/2009 (R\$ 9,4 bilhões), R\$ 123 milhões foram recuperados ao longo de 2009 pelo Governo do Estado, não tendo sido verificado se deste total prevalecem ativos em litígio judicial ou ativos não ajuizados e de realização improvável.

Com as atualizações monetárias, variações cambiais e novas inscrições no exercício (estas, em torno de R\$ 700 milhões), o valor total mensurado em 31/12/2009 passou à ordem dos R\$ 10,2 bi (sem, todavia, existir no Balanço Patrimonial provisão para créditos de liquidação improvável dentro deste total).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Demonstrativos da LRF

RESULTADO FINANCEIRO E FISCAL		
Itens	Valor (em Reais)	Observações
Resultado Primário	-331.067.436,62	Meta prevista na LDO R\$ 295.450.500,00
Resultado Nominal	313.859.151,30	Meta prevista na LDO R\$ 152.013.900,00
Receita Corrente Líquida	10.624.548.356,09	-

LIMITES DE PESSOAL				
Poder/Órgão	(em Reais)	% DP/RCL	Geral	Prudencial
Poder Legislativo	283.548.644,89	2,67%	3,00%	2,85%
Assembleia Legislativa	143.396.056,07	1,35%	1,44%	1,37%
Tribunal de Contas	140.152.588,82	1,32%	1,56%	1,48%
Tribunal de Justiça	447.614.288,52	4,21%	6,00%	5,70%
Ministério Público	169.944.592,44	1,60%	2,00%	1,90%
Poder Executivo	4.762.757.763,67	44,83%	49,00%	46,55%
TOTAL	5.663.865.289,52	53,31%	60,00%	57,00%

14.9. Publicidade (Capítulo 11)

Em 2009, o Governo do Estado gastou R\$ 70,7 milhões com publicidade, assim entendidas apenas as parcelas definidas na lei 12.746/2005 (atualizada pela lei 12.920/2005).

Não integram esse total os gastos com divulgação legal obrigatória (qualquer que seja a unidade gestora que a processou), bem como campanhas de promoção do turismo aprovadas pelo Conselho Estadual de Turismo, campanhas de regulação de serviços públicos delegados e campanhas diversas voltadas às áreas de saúde pública, segurança do trânsito, defesa e preservação ambiental e de prevenção à violência, estas quando processadas pela administração direta do estado.

O valor de R\$ 70,7 milhões culminou se enquadrando ao limite de 1% da RCL atualizada do exercício anterior, que possibilitaria ao estado processar um total de R\$ 104 milhões em 2009.

Além do limite aplicado à administração direta, a mesma lei também impõe limites individuais a cada uma das entidades que compõem a administração indireta estadual. Em 2009, foram identificados descumprimentos ao limite de 1% da receita própria em 4 destas entidades, a saber: FUNAPE, ARPE, SUAPE e Consórcio Grande Recife.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

14.10. Sistema Estadual de Previdência (Capítulo 12)

O modelo concebido para o Sistema Estadual de Previdência até o final do exercício de 2009 ainda não foi implantado na íntegra, restando a consolidação da FUNAPE como unidade gestora única do Regime Próprio de Previdência Social- RPPS e a instituição do FUNAPREV com a segmentação da massa de segurados.

Como unidade gestora do RPPS do Estado, a FUNAPE absorveu as atividades de concessão e pagamento das pensões de todos os Poderes e aposentadorias do Executivo, mas ainda restam as aposentadorias do Judiciário, da Assembléia Legislativa, do Tribunal de Contas do Estado e do Ministério Público, que continuam sob a gestão dos mesmos. Dessa forma, a FUNAPE ainda não se consolidou como gestora única do Regime de Previdência do Estado à luz da legislação vigente.

A LC nº 28/2000 previu a instituição do FUNAPREV mediante a segmentação de massas previdenciárias, adotando o regime financeiro de capitalização. Como este fundo não entrou em funcionamento, todos os servidores ocupantes de cargos efetivos permanecem vinculados ao FUNAFIN, que opera sob regime financeiro de repartição simples.

Há que se observar que a implantação do FUNAPREV ficou prejudicada em face dos critérios definidos para segregação da massa de segurados, na LC nº 28/2000, que resultaria na vinculação da maior parte dos servidores ativos para esse fundo, exigindo maior esforço do Tesouro Estadual no primeiro momento. Além disso, a situação financeira do Estado foi deficitária até 2006.

Todavia, a definição de novos critérios para segregação da massa de segurados vinculados ao Regime Próprio de Previdência do Estado, a fim de redimensionar o custo para instituição do FUNAPREV de forma a adequá-lo à capacidade financeira do Tesouro, poderia viabilizar a sua implantação.

No tocante à avaliação atuarial de 06.01.09, originada da base cadastral posicionada em 31.10.2008, observou-se que a relação ente o total de ativos (109.492) e de inativos (51.035 servidores) é de 2,08 servidores. O Tribunal de Contas apresenta a maior relação entre ativos (685) e inativos (96), existindo 7 ativos para cada inativo. Já a Assembléia Legislativa apresenta a menor relação: apenas 1,22 servidores ativos para cada inativo.

De acordo com este Balanço Atuarial, o Regime Próprio de Previdência do Estado apresenta um *déficit atuarial*, da ordem de R\$ 24,98 bilhões, que deverá ser aportado através de contribuições adicionais do Estado, ao longo do tempo, visto que o regime de financiamento adotado é o de repartição simples. Dados mais recentes (outubro de 2009) apontam que esse déficit já gira em torno de R\$ 28,9 bilhões.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
DEPARTAMENTO DE CONTROLE ESTADUAL - DIVISÃO DE CONTAS DOS PODERES ESTADUAIS

Ao compararmos as receitas previdenciárias em relação às despesas previdenciárias de cada Poder e órgão, constatou-se que apenas o Tribunal de Contas apresenta uma situação positiva, ou seja, as contribuições previdenciárias recolhidas ao FUNAFIN foram superiores às suas despesas com aposentadorias e pensões no exercício de 2009.

De certa forma, essa situação positiva do Tribunal de Contas reflete a relação confortável existente entre o quantitativo de ativos (685) e o de inativos (96), atualmente de 7 servidores ativos para cada inativo, conforme dados da avaliação atuarial de 06.01.09. Contudo, essa situação poderá se alterar ao longo do tempo, na medida em que os servidores ativos forem se aposentando, passando a ser deficitária.

Por fim, em relação aos investimentos financeiros do FUNAFIN, os rendimentos auferidos alcançaram R\$ 23,14 milhões. A rentabilidade média das aplicações foi de 102,78% da meta atuarial inicialmente definida e de 104,44% da meta gerencial prevista de 100% do CDI.