



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

## **4. GESTÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO**

### **4.1. Considerações gerais**

Neste capítulo serão abordadas as principais modificações na estrutura administrativa do Estado de Pernambuco no ano de 2009 e será feito um breve comentário sobre o Programa Modernizando a Gestão Pública. Por fim, será tratada a gestão de pessoas, enfocando um dos mais importantes insumos para a prestação de serviços públicos, onde se apresenta o quantitativo de pessoal informado pelo governo estadual, bem como as despesas relacionadas direta ou indiretamente com pessoas.

### **4.2. Estrutura administrativa do Poder Executivo**

Com base nas Leis Orçamentárias Anuais de 2009 e de 2010, respectivamente Lei nº 13.679/08 e Lei nº 13.978/09, foi elaborado o Anexo I do presente relatório, demonstrando a estrutura administrativa do Poder Executivo Estadual. O citado Anexo inclui tanto os órgãos/entidades que integram o Orçamento Fiscal quanto as entidades integrantes do Orçamento de Investimento das Empresas.

No início de 2009, a estrutura administrativa do Estado estava basicamente de acordo com o definido pela Lei nº 13.205/07, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.375/07.

Ao longo do referido exercício, por meio da legislação publicada no Diário Oficial do Estado, verifica-se alterações na estrutura administrativa do Poder Executivo Estadual, aprovações e alterações de regulamentos de órgãos/entidades, criação de escolas de referências e de conselhos estaduais, dentre outras mudanças consideradas relevantes para o Estado. O Anexo II do presente relatório elenca a legislação responsável por essas alterações com suas respectivas ementas.

Vale destacar a 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.

O Modelo Integrado de Gestão é a organização sistêmica das funções relacionadas com os instrumentos formais de planejamento e ferramentas de gestão adotadas pela Administração Pública Estadual. Entende-se como instrumentos formais de planejamento: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Entende-se como ferramentas de gestão: metodologias e práticas gerenciais desenvolvidas nas áreas da ciência da administração, aplicáveis ao setor público. O referido Modelo é coordenado pelo Núcleo de Gestão, subordinado diretamente ao Governador do Estado.



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

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.

O conteúdo dos Relatórios de Gestão Social publicados ao longo do ano será consolidado no Relatório da Ação do Governo, apresentado na Mensagem do Governador no início da Sessão Legislativa.

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.”.

As mudanças na denominação de órgãos/entidades promovidas pela referida lei foram as seguintes:

a) A Secretaria Especial de Articulação Regional passa a denominar-se Secretaria de Desenvolvimento e Articulação Regional, órgão integrante da estrutura administrativa do Poder Executivo;

b) A Secretaria Chefe da Assessoria Especial do Governador passa a denominar-se Secretaria Especial de Assessoria ao Governador, vinculada ao Governador, integrante da Governadoria do Estado;

c) A Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - CPRH passa a denominar-se Agência Estadual de Meio Ambiente - CPRH, vinculada à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente

d) A Secretaria de Recursos Hídricos passa a denominar-se Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos, órgão integrante da estrutura administrativa do Poder Executivo.

#### **4.3. Programa Modernizando a Gestão Pública**

Esse programa vem sendo executado pelo Governo do Estado de Pernambuco, por meio do convênio com a OSCIP Movimento Brasil Competitivo – MBC, qualificada pelo Governo Federal. O convênio tem por objeto a conjugação de esforços e recursos para execução da modernização da gestão pública, atuando nas áreas de despesa, receita, segurança, saúde e educação. O termo do convênio original, assinado em abril de 2007, teve vigência até outubro de 2008.



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

Por meio do Ofício TC/GC 02/DCE Nº 16/2010, de 28/04/10, encaminhado à SEPLAG, foram solicitadas as cópias dos termos aditivos do referido convênio e dos relatórios do MBC relativos ao ano de 2009.

Através do Ofício SEPLAG nº 200/2010-GS, de 07/05/10, foi enviado o termo de cooperação técnica nº RE 01.030/2009, firmado entre o Estado de Pernambuco e o MBC, cujo objeto é a conjugação de esforços e recursos para execução da 2ª fase do “Programa Modernizando a Gestão Pública”. Esse termo foi assinado em abril de 2009, tendo vigência de 18 meses contados a partir da sua publicação no Diário Oficial do Estado.

Quanto aos relatórios do MBC de 2009, eles não foram enviados pela SEPLAG. Em seu lugar foi enviado o roteiro de uma apresentação comentando os resultados alcançados nas frentes “Reprojeto de Processos na Secretaria de Saúde” e “Gestão Integrada da Escola na Secretaria da Educação”. Diante do não envio dos referidos relatórios em tempo hábil, fica impossibilitada a verificação dos resultados obtidos em comparação com as metas estabelecidas para o ano de 2009.

#### **4.4. 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. Como pode ser observado no capítulo 6, tópico, 6.2.2 deste relatório, 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.

O controle dessas despesas é fundamental para o equilíbrio das contas públicas, pois representam aproximadamente, metade do que é gasto anualmente no orçamento fiscal. Como pode ser observado no quadro a seguir, 60,20% dessa despesa 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.



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

Tomando por base a arrecadação da fonte 0101<sup>1</sup> 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.

As fontes de financiamento da despesa com pessoal foram as seguintes:

<b>Em R\$ 1,00</b>		
<b>Fonte de Financiamento</b>	<b>Total Empenhado</b>	<b>%</b>
0101 - Recursos Ordinários - Adm. Direta	4.776.684.426,50	60,20%
0241 - Recursos Próprios - Adm. Indireta	2.177.929.435,84	27,45%
0109 - FUNDEB	877.099.579,77	11,05%
0244 - Recursos do SUS	71.823.182,04	0,91%
0104 - Recursos Diretamente Arrecadados - Adm. Direta	26.865.307,50	0,34%
0102 - Recursos de Convênios - Adm. Direta	4.491.654,89	0,06%
<b>Total Pessoal e Encargos Sociais</b>	<b>7.934.893.586,54</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: e-fisco 2009

Os encargos sociais são de naturezas diversas, sendo devidas ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS as contribuições previdenciárias incidente sobre a folha de servidores efetivos da administração direta, autarquias e fundações e para o Regime Geral de Previdência Social - RGPS as contribuições incidentes sobre a folha dos empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista, contratados temporários e cargos comissionados.

#### **4.4.1 Quantitativo de pessoal permanente: servidores efetivos e empregados públicos**

Ao final de 2009, o quantitativo de pessoal permanente do Poder Executivo apresentava um total de 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.

Os servidores ocupantes de cargos efetivos compõem o quadro de pessoal permanente do Poder Executivo, vinculando-se ao Regime Próprio de Previdência do Estado. Do total de 103.636 servidores<sup>2</sup> existentes ao final do exercício de 2009, a maior parte se encontrava na Secretaria de Educação (34.581), na Saúde (22.665) e na Polícia Militar (20.250) que juntas concentravam 74,78 % do quadro do Executivo.

Os empregados públicos são contratados sob regime de legislação trabalhista e são vinculados ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS. Embora subordinados à CLT, submetem-se às normas constitucionais previstas no capítulo VII, do Título III, da

<sup>1</sup> Sistema e-Fisco conta contábil 1.9.1.2.1.01.00 (após deduções)

<sup>2</sup> Vide Anexo VII



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

Constituição Federal, dentre essas, o ingresso no serviço público mediante processo seletivo por via de concurso.

Do quantitativo total de 7.324 empregados públicos<sup>3</sup> existentes ao final do exercício de 2009, distribuídas entre as entidades da administração indireta, a maior parte se encontrava na COMPESA (3.724 empregados) e PERPART (1.092 empregados) que juntas concentravam 65,76% do total de empregados públicos.

#### **4.4.2 Contratados temporários**

A Constituição Federal consagrou, no artigo 37, inciso II, o concurso público como regra geral para ingresso em cargo ou emprego na administração pública federal, estadual e municipal, ressalvada as nomeações para cargo em comissão de livre nomeação e exoneração.

Entretanto, o legislador constitucional abriu uma exceção na redação do inciso IX, do artigo 37, que assim dispõe: “a lei estabelecerá casos de contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público”.

Com efeito, o legislador constituinte, prevendo o surgimento de situações inusitadas em que prevalece o interesse público, tornou possível a ocorrência de contratações excepcionais por tempo determinado para atender necessidade temporária.

É importante ressaltar, que esses servidores temporários são contratados para exercer uma função temporária na administração pública, portanto, não ocupam cargo ou emprego público.

No âmbito do Poder Executivo do Estado, o quantitativo de servidores contratados para atender necessidade temporária, existente ao final do exercício de 2009, era de 26.410 contratados<sup>4</sup>, conforme informações fornecidas pela Secretaria de Administração através do Ofício SAD 540/2010 – GSAD. A maior parte se encontrava na Secretaria de Educação (21.081 contratados), concentrando 79,82 % do total de servidores contratados temporariamente.

#### **Crescimento do quantitativo de contratados temporários:**

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, conforme informações fornecidas pela Secretaria de Administração do Estado através do Ofício SAD 540/2010 – GSAD.

---

<sup>3</sup> Vide Anexo III

<sup>4</sup> Vide Anexo III



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

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.

Por fim, na Secretaria de Saúde, o quantitativo quase duplicou, passou de 947 servidores contratados temporariamente para 1.822, com incremento de 92,40 % em 2009.

**Quantitativo de Servidores Contratados Temporariamente**  
**2009/2008**

<b>I. Administração Direta</b>	<b>Quantitativo</b>	
<b>Órgão (Secretaria):</b>	<b>2009</b>	<b>2008</b>
Educação	21.081	10.258
Saúde	1.822	947
Administração	246	139
Ciência e Tecnologia	238	271
Ressocialização	199	306
Juventude e Emprego	147	84
Planejamento	93	121
Agricultura	78	72
Polícia Militar	60	73
Recursos Hídricos	47	55
Governadoria/Controladoria	33	64
Procuradoria	16	-
Defesa Social	15	-
Especial da Mulher	8	-
Desenvolvimento Social	8	8
Fazenda	7	13
Bombeiro Militar	1	2
<b>Sub-total (I):</b>	<b>24.099</b>	<b>12.413</b>
<b>II. Administração Indireta</b>	<b>Quantitativo</b>	
<b>Entidades:</b>	<b>2009</b>	<b>2008</b>
FUNASE (FUNDAC)	1.153	478
IRH	643	728
HEMOPE	249	135
FERNANDO DE NORONHA	112	20
CEHAB	52	-
<b>II. Administração Indireta</b>	<b>Quantitativo</b>	
<b>Entidades:</b>	<b>2009</b>	<b>2008</b>
FUDNARPE	37	-



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

IPEM	22	-
IPA	15	-
ARPE	13	15
JUCEPE	8	-
CPRH	7	50
<b>(II) Sub-total (II):</b>	<b>2.311</b>	<b>1.426</b>
<b>TOTAL GERAL (I+II):</b>	<b>26.410</b>	<b>13.839</b>

Fonte: Sec. de Administração do Estado (Ofício SAD nº 540/2010- GSAD)

### **Quantitativo de contratados temporários em relação ao de servidores efetivos na Educação e na FUNASE**

Na Secretaria de Educação, a relação entre o quantitativo de contratados temporários (21.081) e o de servidores ocupantes de cargos efetivos (34.581) existentes até 31 de dezembro de 2009, representava 60,96% do quadro 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 %, conforme demonstrado no quadro a seguir.

#### **Contratados temporariamente x Servidores efetivos em 31.12.2009**

<b>Secretaria /Entidade:</b>	<b>Contratados temporários (CT)</b>	<b>Servidores Efetivos (EF)</b>	<b>CT/EF %</b>
Secretaria de Educação	21.081	34.581	60,96
FUNASE	1.153	1.049	109,91

Fonte: Sec. de Administração do Estado (Ofício SAD nº 540/2010 - GSAD)

#### **4.4.3 Cargos Comissionados e funções gratificadas**

A Administração Pública pode preencher parte dos seus cargos por meio do provimento em comissão. Esses cargos destinam-se às atribuições de direção e chefia das repartições públicas; bem como de assessoramento, de Chefe de Gabinete e de Oficial de Gabinete; e outros cargos, cujo provimento, em virtude da Lei, dependa de confiança pessoal.

Diferentemente dos cargos de provimento efetivo, preenchidos por pessoa aprovada por meio de seleção através de concurso público, os cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração, podendo ser ocupado por qualquer pessoa, por livre escolha do governante, respeitados os requisitos e as qualificações estabelecidas em lei para cada caso.

Visando à profissionalização do serviço público, condição indispensável para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população, o Governo de Pernambuco, por



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

meio da Lei Complementar nº 3 de 22 de agosto de 1990, procura restringir o contingente de nomeações para cargos em comissão por pessoas não detentoras de cargo público efetivo estadual, conforme dispõe o seu artigo 15, transcrito a seguir:

Art. 15 - O Quadro Permanente do Pessoal Civil do Poder Executivo e os Quadros das autarquias e fundações públicas serão reestruturadas de forma a seguir.

I - a organização de carreiras, segundo a natureza das atividades dos órgãos e entidades, subdivididas, quando necessário, em níveis básico, médio e superior de escolaridade exigida para o desempenho dos cargos que a integram;

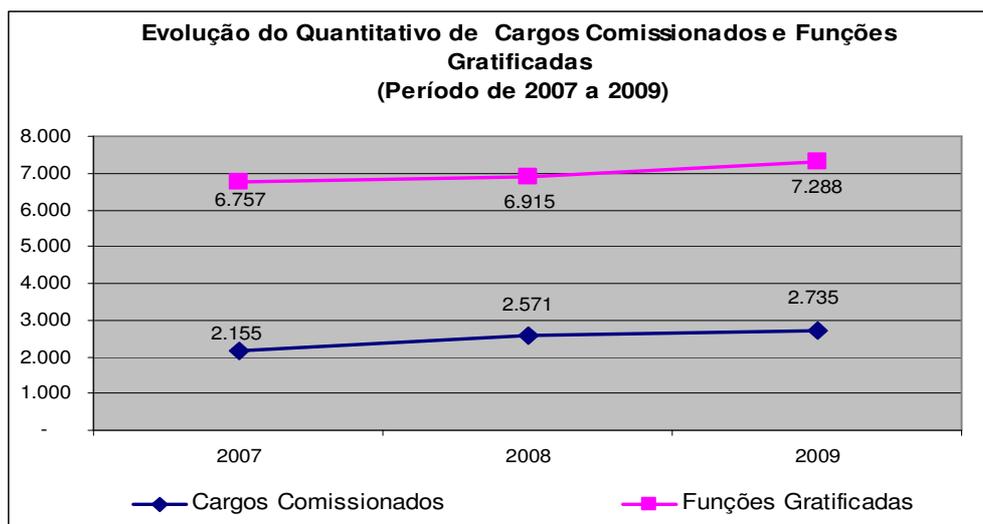
II - o livre desenvolvimento do servidor na carreira, por todos os seus níveis em função de aperfeiçoamento funcional e pessoal;

III - *profissionalização do serviço público, pela restrição do provimento das funções de confiança e dos cargos comissionados intermediários por quem não for detentor de cargo público estadual*". (grifo nosso).

Já as *funções gratificadas* são inerentes aos encargos de chefia, de assessoramento, de secretariado e de apoio, sendo atribuídas a servidores ocupantes de cargos efetivos, nos termos do Estatuto dos Funcionários Cíveis do Estado de Pernambuco (Lei nº 6.123/68).

### Quantitativo: evolução no período de 2007/2009

O gráfico a seguir mostra a evolução do quantitativo de cargos comissionados e das funções gratificadas do no período de 2007/2009.



**Fonte:** Exercício 2009 - Sec. de Administração do Estado (Of. SAD 539/2010 – GSAD)



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

Observou-se, que de 2007 para 2009, os quantitativos tanto dos cargos comissionados, quanto das funções gratificadas continuam numa tendência crescente, embora com ritmos diferentes, enquanto os cargos comissionados cresceram 27%, as funções gratificadas cresceram 8%, no mesmo período.

**Considerações finais:**

As questões relativas à pessoal são sempre complexas e delicadas, pois envolvem interesses corporativos que não devem se sobrepor aos interesses coletivos.

A ausência de um planejamento específico de longo prazo voltado a esta questão, aliado às inúmeras alterações na estrutura administrativa do Poder Executivo, com extinção, criação, transformação, incorporação de órgãos e entidades de natureza diversas, vem acumulando ao longo de muitos anos diversos problemas nessa área, entre eles, distorção salarial, desvios de função, ausência de servidores em alguns órgãos, enquanto outros são verdadeiros “arquivos de pessoal”, falta de qualificação adequada ao serviço desempenhado, e em alguns casos, desmotivação e insatisfação.

As últimas gestões têm buscado equacionar esses problemas, criando novos modelos de gestão, no entanto, embora tenham obtido sucesso em determinadas áreas, no tocante à pessoal, a questão ainda continua pendente.