



14. CONSIDERAÇÕES FINAIS

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E REFORMA DO ESTADO

Gestão Compartilhada

O modelo de gestão compartilhada através de serviços prestados pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público –OSCIP's e Organizações Sociais –OS's são regulamentados por meio de termos de parceria e contratos de gestão, respectivamente. No entanto essas entidades continuam, como no passado, a prestar diversos serviços ao Estado na maioria das vezes sem enfrentar concorrentes, através de dispensa ou inexigibilidade de licitação. Em 2006, as OSCIP's e as OS's receberam, nessas condições, recursos da ordem de R\$ 26,2 milhões e R\$ 9,5 milhões, respectivamente.

A terceirização de serviços pelo Poder Público requer um controle e um acompanhamento eficaz, o que não vem acontecendo no caso das OSCIP's. Conforme relatado no capítulo 3, esse monitoramento tem se mostrado deficiente e fragmentado.

Em 2006 foi assinado o primeiro contrato de parceria público-privada entre o Estado de Pernambuco e a Via Parque S/A no valor de R\$ 143.202.622,48 para a implantação do Complexo do Paiva.

Regulação de Serviços Públicos Delegados

Verificou-se progresso nos trabalhos desenvolvidos pela Agência Reguladora do Estado de Pernambuco – ARPE nos diversos setores sobre os quais possui a responsabilidade de fiscalizar.

Cargos Comissionados e Funções Gratificadas

Observou-se um aumento substancial no quantitativo de cargos comissionados, de livre nomeação e exoneração, no âmbito do Poder Executivo Estadual desde a publicação da Lei Complementar Nº. 49 de 2003, aumentando em cerca de 55% com relação ao quantitativo estabelecido na referida lei complementar. Por outro lado, as funções gratificadas, designadas exclusivamente a servidores ocupantes de cargos efetivos, tiveram um acréscimo de cerca de 18% no seu quantitativo.

No SIAFEM, à exceção de alguns órgãos, não houve a contabilização da despesa com cargos comissionados e funções gratificadas em contas específicas, o que impediu a evidenciação do gasto total com estas despesas.

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

A partir de 2005 foi iniciada a implantação do módulo de acompanhamento do PPA do sistema e-fisco. Como o PPA ainda não trouxe indicadores de desempenho dos programas governamentais, esse acompanhamento referiu-se exclusivamente à verificação do cumprimento ou não das metas estabelecidas por ações previstas na Lei Orçamentária, o que não deixa de ser um avanço no controle das aplicações das políticas públicas.

A Lei Orçamentária não seguiu as orientações da STN, desconsiderando na previsão de receitas o efeito das contas relativas ao FUNDEF, incluindo na LOA a “perda” para o FUNDEF como despesa orçamentária, atribuindo-lhe dotações passíveis de utilização como fonte para abertura de créditos adicionais, o que de fato ocorreu ao final do exercício. No entanto, os efeitos das contas do FUNDEF foram considerados na execução da receita, adotando-se as contas retificadoras. Dessa forma, para se proceder à análise do Balanço Orçamentário, o Tribunal de Contas teve que proceder a um ajuste no demonstrativo.

As receitas de origem tributária permanecem subestimadas na sua previsão, enquanto que as receitas de operação de créditos e convênios continuam superestimadas na LOA.

Constatou-se também, a classificação equivocada de algumas despesas em seus subelementos, provocando distorção nos dados analisados.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS PROGRAMAS ELEITOS COMO PRIORITÁRIOS PELO PODER EXECUTIVO ESTADUAL

Verificou-se a necessidade de um trabalho mais efetivo do órgão central de planejamento para que a proposta orçamentária consiga traduzir com mais propriedade o planejamento governamental, especialmente no tocante às definições dos produtos e suas metas, bem como a correspondente previsão dos recursos orçamentários.

Os créditos adicionais, que tanto podem incrementar ou reduzir os valores alocados para cada ação, não demonstram o impacto dessas alterações nas metas fixadas.

Os programas criados no plano interno dos órgãos, os chamados programas fantasias, nem sempre estabelecem a devida correspondência com os previstos no PPA, o que acarreta confusão na prestação de contas.

No tocante ao monitoramento das ações, os gestores responsáveis pelos programas nem sempre se preocupam com a integração entre as equipes que fazem o monitoramento e os responsáveis pela execução orçamentária e financeira, levando inclusive a realizações com execução financeira zero.

APLICAÇÃO DE RECURSOS EM SAÚDE

No exercício auditado, foi cumprido o limite constitucional relacionado às ações e serviços de saúde. No entanto, o demonstrativo apresentado no Balanço não seguiu as recomendações do Tribunal de Contas no que se refere a não inclusão dos restos a pagar não processados inscritos no exercício e à devolução de saldo de recursos de convênios.

Em 2006, terceiro ano da Gestão Plena do Sistema Estadual de Saúde, a Secretaria de Saúde deu continuidade ao aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão e do acompanhamento de suas ações. No entanto, apesar da aprovação do Plano Estadual de Saúde, a contratualização prevista no Progestão ainda não ocorreu naquele ano.

APLICAÇÃO DE RECURSOS EM EDUCAÇÃO

Em 2006, foram cumpridos os limites constitucionais relacionados ao ensino. No entanto, os demonstrativos apresentados no Balanço não seguiram as recomendações do Tribunal de Contas no que se refere a não inclusão dos restos a pagar não processados inscritos no exercício, de despesas relacionadas à merenda escolar, à devolução de saldo de recursos de convênios e às atividades culturais. Ainda foram incluídas indevidamente, como manutenção e desenvolvimento do ensino, despesas com a realização de exames de DNA.

Os indicadores educacionais demonstraram melhora na taxa de distorção idade/série, tanto no ensino médio como no ensino fundamental. Entretanto a situação da qualidade do ensino público no Estado continua preocupante, apresentando elevadas taxas de abandono e reprovação.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

A edição da Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB/SUAS, veio disciplinar a operacionalização da gestão de política assistencial sob a égide de construção do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. De acordo com os níveis de habilitação previstos para gestão municipal, na NOB SUAS, todos os municípios do Estado de Pernambuco, até dezembro de 2006, foram habilitados pela Comissão Intergestora Bipartite – CIB, sendo 07 na Gestão Inicial, 172 na Gestão Básica e 05 em Gestão Plena.

Em 2006, a área de assistência social apresentou uma despesa total de R\$ 19.482.874,04, correspondente a 0,19% do total da despesa orçamentária do Estado. A execução da despesa ocorreu através do Fundo Estadual de Assistência Social (75,59%), Gabinete Civil (4,11%), Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania (18,22%), Distrito Federal de Fernando de Noronha (1,85%) Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (0,22 %).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

No Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS, a maior fonte de recursos foi oriunda do FECEP (Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza), que representou 67,94 % do total da despesa. Dentre os programas, a maior parcela de recursos foi alocada no Programa de Proteção aos Direitos da Criança e do Adolescente (R\$ 7,66 milhões), equivalente a 51,68 % da despesa total do FEAS

É oportuno mencionar que, o relatório de gestão anual do FEAS apresentou os programas e as respectivas ações, com os produtos, as metas propostas e realizadas, porém os dados das ações realizadas, no que se refere ao acompanhamento das metas físicas e financeiras, não abrangeu todo o exercício de 2006, apresentando as informações até setembro. Frise-se que, este relatório foi aprovado pelo Conselho Estadual de Assistência Social, através da Resolução nº 132/2006, em 20 de dezembro de 2006.

Em 2006, houve doação de 10 (dez) imóveis integrantes do patrimônio do Estado de Pernambuco para finalidades específica de assistência social, todos com encargos para os donatários (Municípios/Entidades), como também ocorrera no exercício anterior. As leis que autorizaram as doações, ora em comento, prevêm que se houver descumprimento dos encargos, ocorrerá a resolução da doação do imóvel, retornando-os para a propriedade do Estado de Pernambuco. Dessa forma, faz-se necessário acompanhar as atividades desenvolvidas nestes imóveis a fim de verificar o cumprimento desses encargos.

Solicitamos informações à Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania acerca dos procedimentos adotados para verificar o cumprimento dos respectivos encargos atribuídos aos donatários, bem como, cópias dos relatórios de monitoramento, mas não obtivemos resposta até a presente data. Não obstante, o pedido de prorrogação do prazo solicitado pela atual gestão, através do ofício nº 011/2007 – SEDSDH/SEGOCE, de 22.02.2007, em relação ao prazo inicialmente concedido (10 dias úteis) por mais 20 dias.

GESTÃO FINANCEIRA

Conforme Balanço Financeiro Consolidado – Exercício 2006, o Estado apresenta um déficit financeiro, da ordem de R\$ 210,21 milhões, o qual se deve à existência de déficit extra-orçamentário, no valor de R\$ 391,93 milhões, que conseguiu aplacar o superávit orçamentário (R\$ 181,72 milhões) verificado neste exercício.

GESTÃO PATRIMONIAL

Disponibilidade Financeira - Índice de Liquidez Imediata

Ao final do exercício de 2006, as disponibilidades totais do Estado corresponderam a 0,84 vezes o saldo do passivo financeiro, suficientes para arcar com 84 % dos compromissos de curto prazo, revelando uma situação de liquidez ainda deficitária para satisfação dos compromissos de curto prazo. Dentre os órgãos, o menor índice de liquidez imediata é apresentado pela Assembléia Legislativa (0,31).

Disponibilidade Financeira Por Fonte de Recursos

Como já ocorrera, em exercícios anteriores, observou-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 do tesouro que apresentou um saldo negativo de aproximadamente R\$ 287 milhões. Importante salientar, que nem todos os recursos que compõe esta fonte são de livre aplicação, assim como as demais fontes de recursos existentes, parte dos recursos ordinários foi excepcionalmente vinculada pela Constituição Federal. O controle mais acurado das fontes de recursos é imprescindível para que se analise com segurança os demonstrativos exigidos pela Constituição Federal, que vincula recursos oriundos de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino, ao FUNDEF e às ações e serviços de saúde, ressaltando ainda, a sua importância para controlar as outras despesas financiadas por fontes de recursos específicas criadas para essa finalidade.

Balanço Patrimonial

O Balanço Patrimonial evidencia um passivo real a descoberto, da ordem R\$ 11,15 bilhões, que se mostra inferior ao valor apresentado, no exercício de 2005 (12,21 bilhões), originado basicamente da constituição da provisão atuarial, em torno de R\$ 18 bilhões, que foi registrada no Passivo Permanente.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

DEMONSTRATIVOS E DISPOSIÇÕES LEGAIS DA GESTÃO FISCAL

Receita Corrente Líquida

No cálculo da receita corrente líquida de 2006, presente no Balanço Geral do Estado, foi observada a dedução, em duplicidade, dos recursos provenientes da compensação financeira entre regimes de previdência, no valor de R\$ 3.359.511,77. A LRF em seu artigo 2º, inciso IV, c, prevê a dedução da referida compensação financeira do cálculo da RCL. Como previsto nesta Lei, tal compensação foi subtraída do valor da RCL, estando tal procedimento explicitado no campo das deduções presente do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida. Entretanto, o mesmo valor foi diminuído das receitas de contribuições, configurando duplicidade na dedução de tal receita.

Importante mencionar que, o procedimento de se deduzir a compensação financeira diretamente das receitas de contribuições, não encontra fundamento nas Portarias da STN, que define o modelo de Demonstrativo da RCL. Ademais, a Secretaria da Fazenda Estadual utilizou, de forma indevida, a base legal contida no Decreto Estadual nº 27.182/04, que autorizou apenas a dedução dos recursos vinculados ao FUNAFIN, aportados na forma prevista no art. 96, inciso II da Lei Complementar Estadual nº28, bem como os acréscimos financeiros gerados desde a data do referido aporte, utilizados no pagamento de benefícios previdenciários vinculados à Administração Direta do Poder Executivo, não estabelecendo qualquer referência à “compensação financeira entre regimes de previdência”.

Despesa Líquida com Pessoal

Verificou-se divergências entre os valores da receita de rendimentos do FUNAFIN, constante no Demonstrativo de Apuração da Despesa Líquida com Pessoal - DLP do Poder Executivo (R\$ 30.309.194,43), e no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias de 2006 (R\$ 25.597.920,22). Na realidade, a dedução das despesas com inativos custeadas com rendimentos do FUNAFIN, incluiu ainda outras receitas correntes (R\$ 1.351.762,44) e receita de **compensação financeira** (R\$ 3.359.511,77), esta última deduzida erroneamente, em duplicidade, da Despesa com Pessoal.

Dessa forma, a Despesa Líquida com Pessoal Ajustada do Poder Executivo, relativo ao período de janeiro a dezembro de 2006, excluindo-se à dedução, em duplicidade, da compensação financeira, apresenta-se um pouco maior, no montante de R\$ 3.125.105.195,75, enquanto no Balanço Geral era de R\$ 3.121.745.683,98.

Outrossim, observou-se divergências entre o Balanço Geral e as publicações do Relatório de Gestão Fiscal da Assembléia Legislativa e Ministério Público, particularmente na Despesa Líquida com Pessoal - DLP relativo ao exercício de 2006.

Quanto à DLP da Assembléia Legislativa, as divergências ocorreram basicamente no valor da dedução das despesas de exercícios anteriores, bem como, devido à dedução de Indenizações Trabalhistas, na apuração da Despesa Líquida com Pessoal, no RGF publicado, que não figura entre os itens de dedução da despesa com pessoal no Balanço Geral. Em relação à DLP do Ministério Público, as divergências ocorreram entre os valores da despesa com pessoal inativo e pensionista, e ainda, no valor da dedução das contribuições previdenciárias.

Projeções Atuariais do Regime Próprio de Previdência do Estado

De acordo com o Demonstrativo da Projeção Atuarial, a partir de 2010, o resultado previdenciário negativo (déficit financeiro) começa a crescer, em relação a 2006, atingindo o ápice em 2031 (R\$ 1,32 bilhão), devido ao aumento anual das despesas previdenciárias. Esse quadro de crescimento do déficit financeiro previdenciário, poderá exigir maior esforço do Tesouro, na alocação de recursos, para cobertura do déficit anual do Regime Próprio de Previdência do Estado, durante aproximadamente 20 anos, caso a Receita Corrente Líquida não cresça na mesma proporção.

Ressalta-se que, nesta projeção atuarial, utilizou-se alíquota de contribuição patronal de 20% (majorada pela LCE nº 64/04), enquanto na projeção de 2005, fora de 13,5%, o que resultou no aumento dos valores projetados para contribuição patronal e conseqüente redução do resultado previdenciário negativo (déficit financeiro). Contudo, o montante de recursos do Tesouro a ser alocado anualmente, no Regime Próprio de Previdência (patronal e repasses para cobertura do déficit financeiro), sofreu alguns acréscimos, apresentando variação a maior, entre 5,56% a 31,27%, em relação às projeções elaboradas em 2005.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Análise do Artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal

A partir da amostra de restos a pagar processados inscritos, em 2006, selecionada com base nos critérios descritos no corpo deste relatório, no tópico 11.3, constatou-se despesas empenhadas e liquidadas, nos dois últimos quadrimestres de 2006, inscritas em restos a pagar processados, sem cobertura financeira, caracterizando o descumprimento do artigo 42 da LRF, à luz do que dispõe a Decisão TC nº 0258/06.

PUBLICIDADE GOVERNAMENTAL

Foi observado tanto no âmbito da Administração Direta quanto na Administração Indireta do Estado o enquadramento das despesas com publicidade nos limites legalmente definidos. As exceções ficaram a cargo do HEMOPE, da AD/DIPER, da EMPETUR e da EMTU, que efetuaram gastos com publicidade acima do limite de 1% da receita própria de cada entidade, previsto em Lei. A correta classificação dos gastos nos elementos de despesas correspondentes é de fundamental importância tanto na verificação dos limites impostos por lei quanto no controle financeiro e orçamentário exercido pelos gestores. As apropriações da despesa no elemento correto ainda carecem de uma maior fiscalização por parte do controle interno dos órgãos.

SISTEMA DE PREVIDÊNCIA ESTADUAL

O modelo previdenciário do Estado, criado pela Lei Complementar Estadual nº 28/2000, ainda não teve sua implementação completa até o final do exercício de 2006, restando a consolidação da FUNAPE, como unidade gestora única do regime próprio de previdência do Estado, e a instituição do FUNAPREV.

Em 2006, a FUNAPE continuou em seu processo de estruturação no sentido de absorver atividades previdenciárias do Estado. Nesse sentido, foram absorvidas integralmente as aposentadorias do Poder Executivo, enquanto a concessão e o pagamento das aposentadorias do Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas e Ministério Público permaneceram sob a gestão desses órgãos.

Dessa forma, a FUNAPE não se consolidou ainda como unidade gestora única do Regime Próprio de Previdência do Estado, nos termos da Orientação Normativa MPS nº 03/2004, artigo 14, caput. Ademais, a existência de mais de uma unidade gestora do respectivo regime próprio de previdência em cada ente estatal, encontra-se vedada na Constituição Federal, no artigo 40, parágrafo 20.

Em 2006, como ocorrera no exercício anterior, houve utilização de receitas de rendimentos do FUNAFIN, para pagamento de benefícios previdenciários exclusivamente da administração direta do Poder Executivo, em torno de R\$ 25 milhões, a qual foi autorizada na Lei Complementar Estadual nº 58/2004, artigo 3º, e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 27.182/2004.

Não obstante as referidas autorizações legais, cumpre ressaltar que, nos termos do artigo 1º c/c artigo 2º, inciso I, da LCE nº 28/2000, o FUNAFIN é um fundo especial, que dispõe de patrimônio vinculado à finalidade que o criou, formalmente autônomo, em relação ao seu instituidor, o Estado de Pernambuco, do qual participam os servidores ocupantes de cargo efetivo e membros de todos os Poderes. Dessa forma, os recursos financeiros vinculados ao FUNAFIN não podem ser utilizados exclusivamente para pagamento de benefícios previdenciários do Poder Executivo.

Convém ressaltar que, diante da expectativa de crescimento anual do déficit financeiro, a partir de 2010, que deverá atingir o seu ápice em 2031 (1,32 bilhão), conforme Demonstrativo das Projeções Atuariais integrante do RREO - 6º bimestre de 2006, é recomendável adotar postura prudencial, de forma a se evitar, a utilização das receitas de rendimentos do FUNAFIN, agora que o déficit previdenciário encontra-se estável, reservando-o para período mais adverso.

Quanto ao recenseamento previdenciário dos aposentados e pensionistas do Regime Próprio de Previdência do Estado de Pernambuco, o último recadastramento (censo previdenciário) ocorreu, no exercício de 2000, sob a coordenação da SARE, abrangendo apenas servidores ativos e inativos do Poder Executivo e pensionistas de todos os Poderes do Estado.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

No entanto, a Lei Federal 10.887/04, que regulamentou parcialmente a EC nº 41/2003, determina que deve se proceder à realização de recenseamento previdenciário, no mínimo a cada 5 (cinco) anos, abrangendo todos os aposentados e pensionistas, ou seja, em periodicidade não superior a 5 (cinco) anos, conforme inteligência do Ministério da Previdência Social expressa na Orientação Normativa nº 03/2004, artigo 14, Inciso II.

Convém lembrar que, a importância da realização de recenseamento previdenciário deve-se à necessidade de atualização da base cadastral dos aposentados e pensionistas e a eliminação dos pagamentos indevidos de benefícios previdenciários, a exemplo, do que ocorreu no recadastramento recente do INSS.