



PACTO PELA  
**BOA GOVERNANÇA**

UM RETRATO DO BRASIL

*CONTRIBUIÇÃO DOS TRIBUNAIS  
DE CONTAS PARA OS  
GOVERNANTES ELEITOS*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**  
**RIO GRANDE DO NORTE**

### **CONSELHEIROS**

Paulo Roberto Chaves Alves (Presidente)  
Carlos Thompson Costa Fernandes (Vice-Presidente)  
Tarcisio Costa  
Renato Costa Dias  
Maria Adélia Sales  
Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior  
Antônio Gilberto de Oliveira Jales

### **AUDITORES**

Marco Antônio de Moraes Rego Montenegro

### **MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCE/RN**

Luciano Silva Costa Ramos (Procurador-Geral)  
Carlos Roberto Galvão Barros (Procurador)  
Luciana Ribeiro Campos (Procuradora)  
Othon Moreno de Medeiros Alves (Procurador)  
Ricart César Coelho dos Santos (Procurador)  
Thiago Martins Guterres (Procurador)

# Apresentação

01. O Estado, diante dos objetivos traçados pela Carta da República é uma organização político-social arquitetada, nos dias hodiernos, com o principal objetivo, dentre outros, de engendrar os meios necessários para que todos vivam/atingam um padrão mínimo de dignidade, sem descuidar, todavia, com as disfunções administrativas que assolam a Administração Pública.

02. Assim, com vistas a construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento econômico; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promovendo, por fim, o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, o Estado, seja atuando diretamente, indiretamente (regulando/fiscalizando), ou ainda, como fomentador da atividade privada, deve ser o principal artífice destas finalidades.

03. Tendo isso em mente, o panorama que se desdobra diante do gestor público é um cenário de necessidades sociais quase que infinitas, associadas, com o elevado gasto de custeio da própria máquina pública em si.

04. Desse modo, dentro do universo do que é financeiramente possível, o governante, dotado de legitimidade democrática e fulcrado em seu programa político, deve buscar a consecução das políticas públicas que melhor atendam a sua plataforma de gestão e governo, sempre balizado, é certo, pelo princípio da eficiência, da legalidade, da impessoalidade, sem prejuízo de outros.

05. Por outro lado, a manutenção da juridicidade e a adoção de sistemas de controle concomitante, preventivo e repressivo (este devendo ser tomado como exceção) dos atos estatais, a cargo dos Tribunais de Contas, apenas robustece o fim último do próprio Estado: meio para se atingir as potencialidades humanas, de acordo com o mérito de cada um, bem como o aprimoramento da engrenagem administrativa que torna possível esse escopo.

06. Delineado esse pano de fundo, o sistema de Tribunais de Contas é importante aliado nesse diálogo interinstitucional que ora se pretende incrementar com esse estudo.

07. Tomando por base a vivência do Tribunal, órgão qualificado constitucionalmente para exercer o controle externo da gestão pública, pôde-se revelar uma série de “gargalos”, é dizer, verdadeiros percalços que não raras vezes obstaculizam ou até mesmo, impedem a satisfação ótima do interesse público, ineficiências percebidas, infelizmente, de forma constante e cíclica.

08. Desta forma, buscou-se trazer casos práticos, hauridos da atuação concreta da Corte de Contas Potiguar, que se materializam em verdadeiros pontos críticos, nevrálgicos, para o fortalecimento de serviços sociais essenciais e de elevada relevância pública, como: saúde, educação e segurança, ao passo que é também revelador dos baixos níveis de investimento em obras/serviços de infraestrutura. Não se descurou também de traçar um esboço na seara da previdência e assistência social.

09. Em um truísmo, são áreas que quando bem fomentadas e administradas elevam consideravelmente os níveis de satisfação social, e em última análise, justificam o grande vulto de valores vertidos pelos contribuintes para o seu custeio, fenecendo, desta feita, o sentimento, hoje arraigado no âmago da sociedade, de que o alto custo da carga tributária não reverte, na mesma proporção, em serviços públicos de qualidade.

10. São o que as próximas páginas exprimem.

11. Analisando-se de forma clara e objetiva, cinco grandes áreas que se materializam como “pontos de estrangulamento”, que já foram objeto de julgamento pelo Tribunal, ou se encontram ainda pendentes de julgamento, mas já com o parecer do Corpo Técnico, onde se amealhou dados que podem servir de supedâneo para o novo Governador, para bem aquilatar as deficiências detectadas e pautar sua conduta no sentido de saná-las, tendo em mente que o diálogo que aqui se apresenta é propositivo, alicerçado no republicanismo e nos cânones virtuosos da democracia.

# Sumário

Segurança Pública	6
Previdência Social	17
Saúde	34
Educação	50
Infraestrutura	64

## Segurança Pública

- **Deficiência no planejamento e na execução do controle orçamentário;**
  - **Ausência de controle patrimonial e contábil**

## CONTEXTUALIZAÇÃO

1. O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – TCE/RN, por meio de auditoria na Secretaria Estadual de Segurança Pública e no Fundo Especial de Segurança Pública – FUNSEP, com supedâneo em informações colhidas nos instrumentos de consulta disponibilizados pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte, tais como, e em especial, o Sistema Integrado para Administração Financeira – SIAF, o Portal da Transparência, no Sistema Integrado de Auditoria Informatizada – SIAI do TCE/RN, bem como nas Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA), amealhou uma série de dados capazes de evidenciar e aquilatar um quadro conjuntural da atual situação daquele Órgão Público, objeto de preocupação diuturna, tanto da sociedade civil, quanto das instituições públicas, diante do funesto cenário de acontecimentos pelo qual passa o Estado do Rio Grande do Norte nesta seara.

2. De posse da documentação referenciada, realizou-se uma triagem, selecionando os pontos de maior relevância (dentre outros) a serem dirimidos/sindicados, no âmbito dos processos em trâmite junto à SESED/RN e que servirá de suporte e subsídio da apresentação em destaque.

### DEFICIÊNCIA NO PLANEJAMENTO E NA EXECUÇÃO DO CONTROLE ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

3. O controle orçamentário tem como objetivo verificar a adequação entre a previsão da receita e a fixação da despesa, ou seja, se as mesmas estão sendo realizadas de acordo com o previsto na lei orçamentária, a compatibilidade dos dados orçamentários (receita e despesa) divulgados no SIAF, no Portal da Transparência do Governo do Estado e na Secretaria de Planejamento, bem como analisar a integração dos principais instrumentos de planejamento, como o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

4. Assim sendo, foram coletadas informações sobre a Secretaria Estadual de Segurança Pública – SESED/RN e o Fundo Especial de Segurança Pública - FUNSEP, no que diz respeito à sua situação orçamentária, levando-se em conta as previsões contidas nos documentos acima citados (PPA, LDO e LOA).

5. Realizada pesquisa utilizando-se como período de referência a série histórica dos três exercícios orçamentários anteriores ao ano de 2013, conforme delineado na tabela abaixo, esta indica, preliminarmente, como tem se comportado a aplicação dos recursos orçamentários destinados àquela unidade administrativa, bem como para a função Segurança como um todo.

#### Tabela 01 – Previsão da receita e execução da despesa

Tabela 01 – Previsão da receita e execução da despesa

<b>PREVISÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA (milhares de reais - LOA)</b>					
Órgão	Unidade Orç. (UO)	Nomenclatura	2010	2011	2012
21.000	-	Sec. Seg. Pública	176.371,00	283.575,00	234.944,00
	21.101	Sec. Seg Pública	141.082,00	109.434,00	29.959,00
	21.132	Fundo Especial	17.000,00	51.496,00	22.710,00
	-	Função Segurança	566.428,00	750.586,00	694.620,00
<b>RECEITA ORÇAMENTÁRIA MAIS CRÉDITOS ADICIONAIS (AUTORIZADA - SIAF)</b>					
21.000	21.101	Sec. Seg Pública	181.927.239,61*	41.984.848,59	41.535.989,40
	21.132	Fundo Especial	14.781.687,87	42.589.127,43	22.470.838,76
<b>DESPESA EXECUTADA (EMPENHADA - SIAF)</b>					
21.000	21.101	Sec. Seg Pública	167.219.436,06*	<b>37.988.346,49</b>	<b>39.799.507,78</b>
	21.132	Fundo especial	8.847.113,29	<b>6.723.260,02</b>	<b>17.366.918,30</b>
<b>DESPESA EXECUTADA (EMPENHADA – Portal da Transparência)</b>					
21.000	21.101	Sec. Seg Pública	167.219.436,06	<b>35.521.517,16</b>	<b>38.494.530,42</b>
	21.132	Fundo Especial	8.491.860,73	<b>6.435.452,93</b>	<b>10.241.227,68</b>

\*Incluído a Unidade Orçamentária ITEP e DGPOL (atual Polícia Civil);

Fonte: 1 - Valores referentes à previsão orçamentária:

- LOA 2010 - Lei nº 9.314 de 1º de fevereiro de 2010;
- LOA 2011 - Lei nº 9.449 de 24 de janeiro de 2011;
- LOA 2012 - Lei nº 9.613 de 2 de fevereiro de 2012;

2 - Valores autorizados e executados:

SIAF: <http://siaf.seplan.govrn/>

Portal da Transparência: <http://www.transparencia.rn.gov.br/>

6. Diante de tais informações (Tabela nº 01) e a partir da realização de um confronto entre os dados extraídos da LOA (previsão) e os acessados pelo SIAF (autorização), conclui-se que:

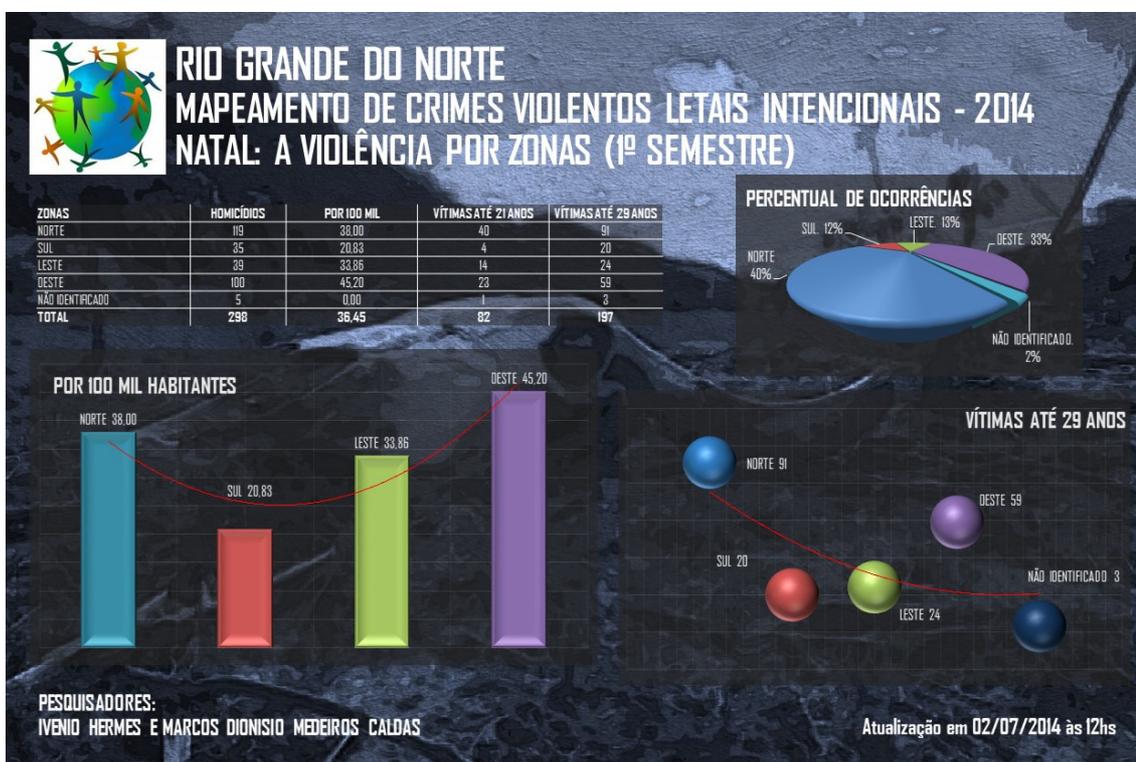
- houve redução do orçamento destinado ao órgão SESED/RN (UG 21.000);

- a unidade orçamentária “Secretaria de Segurança Pública – 21.101” sofreu um corte significativo no decorrer do período avaliado, de forma mais acentuada no ano de 2012;

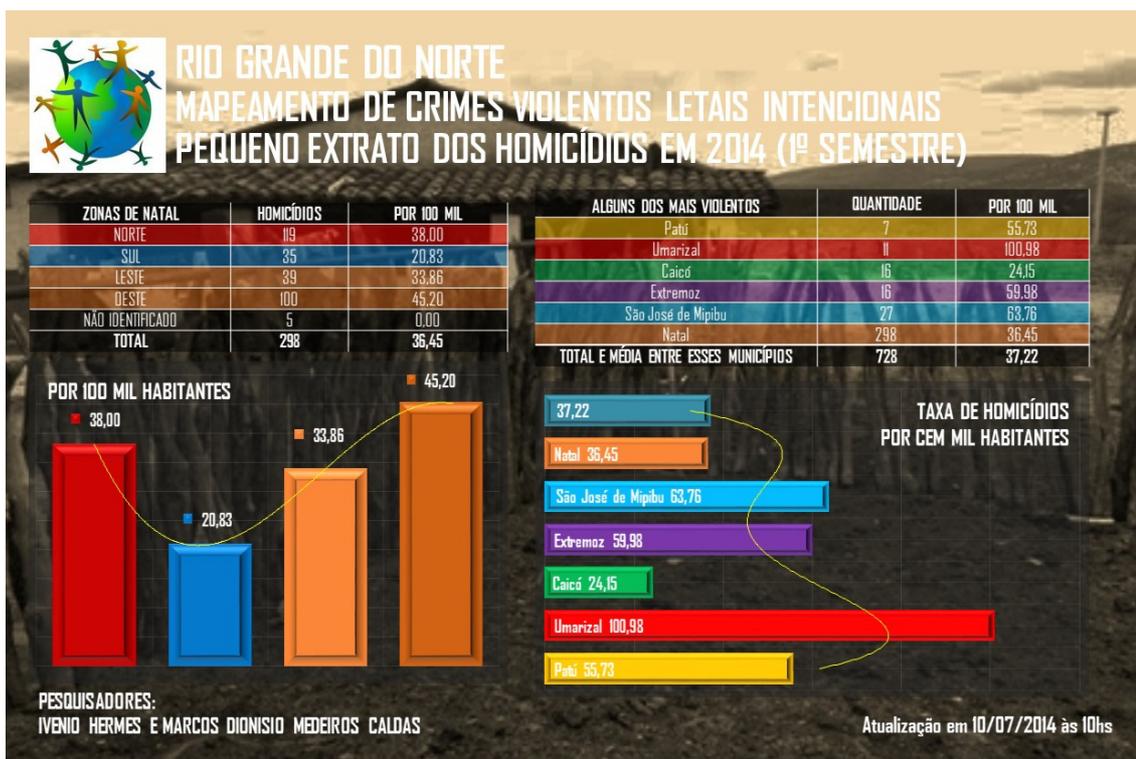
- houve uma diminuição do valor destinado à Segurança Pública, quando considerado o demonstrativo “função segurança”, entre os anos de 2011 e 2012;

- a receita da LOA foi estimada aquém das necessidades da Secretaria, haja vista que a receita autorizada superou a estimada em R\$ 11.576.989,40.

7. Esse panorama tem como consequência, quase que inevitável, um incremento no índice de criminalidade e o inexorável repasse do sentimento de segurança que passa a circundar no âmago da população. Os quadros abaixo são amplamente reveladores desse cenário:



Fonte: HERMES, Ivenio, BRANDÃO, Thadeu de Sousa e CALDAS, Marcos Dionísio Medeiros. A MetrÓpole da Insegurança e as Desculpas Estatais: Redesenhando O Mapa da Violência Homicida Potiguar (2). Disponível em <[HTTP://j.mp/1mXyGtQ](http://j.mp/1mXyGtQ)>. Publicado em 11 de jun. 2014. Acesso em 14.10.2014



Fonte: HERMES, Ivenio, BRANDÃO, Thadeu de Sousa e CALDAS, Marcos Dionísio Medeiros. Alguns Recortes da Violência no 1º Semestre no Rio Grande do Norte: Redesenhando o Mapa da Violência Homicida Potiguar (Interlúdio). Disponível em [HTTP://j.mp/1oszueF](http://j.mp/1oszueF). Publicado em 11 de jun. 2014. Acesso em 14.10.2014

8. Com relação à conformidade dos projetos da SESED/RN ao PPA, foi verificada a previsão de 16 (dezesesseis) ações para o quadriênio 2012-2015, de acordo com o Demonstrativo de Investimentos Previstos por Programas.

9. Quanto ao cumprimento das metas e prioridades estabelecidas na LDO nº 9.520/2011 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2012) em comparação com a LOA nº 9.613/2012, percebe-se que das 15 (quinze) prioridades estabelecidas na LDO apenas 09 (nove) tiveram executados os seus recursos orçamentários, considerando a Secretaria e o Fundo Especial. As ações 13850, 19125, 19126, 19150, 24720 e 28180, que não apresentaram execução orçamentária, apesar de possuírem dotação inicial de recursos, tiveram os seus saldos zerados quando da atualização orçamentária.

10. Ainda no tocante à execução orçamentária, um fato que chamou a atenção da equipe de auditoria consiste no elevado valor de recursos restituídos aos órgãos com os quais o FUNSEP celebrou Convênios, o que totalizou o montante de R\$ 10.469.422,08 (dez milhões, quatrocentos e sessenta e nove mil, quatrocentos e vinte e dois reais e oito centavos), considerando os dados coletados no ano de 2012.

11. A mencionada situação reflete uma incapacidade/inabilitação da SESED/RN com a devida utilização de recursos disponibilizados para minimizar os problemas com a segurança pública do Estado, pela desídia em realizar projetos e/ou na sua não implantação, seja por má-gestão, ausência de um planejamento estratégico ou, ainda, a projeção estratégica de atuação de médio ou longo prazo e seu efetivo interesse em executá-lo.

12. Importa frisar que esse montante restituído significa desperdício de verba pública que poderia ter sido aplicado em inúmeras ações destinadas ao melhoramento da segurança, relacionado a projetos de polícia de bairro, reaparelhamento das Polícias Militar e Civil, modernização dos processos de investigação, por exemplo, enfim, recursos destinados ao reaparelhamento de todos os órgãos da Secretaria de Segurança.

13. Em vistas destas considerações, **a equipe de auditoria do Tribunal**, fez as seguintes recomendações:

- Planeje de forma adequada as ações e programas destinados à SESED/RN, visando a sua efetiva execução;
- Corrija a divergência entre os dados apresentados nas Leis Orçamentárias divulgadas nos portais eletrônicos do Governo do Estado;
- Adote medidas no sentido de que deixe de existir divergência entre os dados relativos à SESED existentes no Portal da Transparência do Governo do Estado e o SIAFI;
- Passe a avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA e a execução dos programas e dos orçamentos;

## DEFICIÊNCIA DE CONTROLE PATRIMONIAL E CONTÁBIL

14. No que concerne ao tema em apreço, a equipe de auditoria traçou um objeto de análise repartido em três vertentes de exame: setor de almoxarifado; material permanente e material de consumo.

15. Antes, porém, da enunciação das constatações percebidas, imperioso se faz asseverar a percepção de uma deficiência constante nos três escopos esquadrihados: a ausência de um sistema eficaz de controle idôneo apto a possibilitar os registros de entrada, movimentação interna e saída das mais diversas espécies de utilidades afetadas aos interesses da Secretaria de Segurança Pública.

16. Referida observação, de fácil correção, registre-se, no entender do Corpo Técnico impossibilita, a monitoração de bens, como armas, munição e coletes balísticos, por exemplo, que, segundo o normativo de regência, para além do risco inerente ao seu manejo, exigem acesso restrito e/ou reservado dos agentes públicos que os utilizarão.

17. Sobredita percepção fenece, e em algumas situações esvazia por completo, a vigilância acurada (qualitativa e quantitativa), bem como o esmerado controle das mais diversas utilidades dirigidas à consecução das finalidades inerentes ao serviço de segurança pública, seja nos procedimentos inerentes à atividade fim ou meio.

### Almoxarifado/Depósito

18. O Setor de Almoxarifado compreende o conjunto de normas e procedimentos que orientam a estrutura de armazenamento, segurança, controle e registro de entrada e saída de materiais, bem como os critérios de inventários e avaliação de desempenho da administração dos bens adquiridos.

19. No âmbito da SESED/RN, verificou-se que existe apenas um Setor de Almoxarifado que armazena os materiais adquiridos pela própria Secretaria, bem como aqueles recebidos pelo FUNSEP através de convênios.

20. Constatou-se que o controle patrimonial exercido sobre os bens da SESED/RN e do FUNSEP mostram-se deficientes, tendo em vista a ausência de controle na entrada e saída do setor, bem como na inexistência de um monitoramento interno a quem a custódia das utilidades encontra-se acautelada, muito menos o cotejo do estado de conservação do antes e depois da utilização do bem.

21. Dos dados aquilatados, chama à atenção a inexistência de um austero sistema de acompanhamento acerca da posse das armas de fogo acauteladas pela Unidade Administrativa, bem como dos coletes balísticos, notadamente em virtude do normativo legal que rege tema, demandarem elevada prudência no seu manejo, posto que se caracterizam como materiais de uso restrito, de acordo com o disposto no Decreto nº 5.123/2004, que dispõe sobre registro, posse e

comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - SINARM e define crimes, bem como na Portaria nº 18/2006 - Exército Brasileiro, que aprova as normas regulamentares relativas a coletes à prova de balas.

22. Nesse sentido, segundo as normas legais anteditas, é evidente a rigidez, no que se refere ao controle de armamentos e coletes balísticos, de forma que se impõe o disciplinamento da questão de forma a estabelecer que as instituições possuam o esmerado controle destes materiais, o que não vem ocorrendo no âmbito da SESED/RN e do FUNSEP.

23. Com efeito, é temerário, e tendo em vista que, consoante informado pelo próprio Chefe do Setor Patrimonial do Órgão, que alguns destes bens sequer transitaram pelo setor, sendo distribuídos diretamente aos seus destinatários, não se podendo, destarte, afirmar a sua situação atual e localização, estado de conservação, muito menos em que medida de se dá a sua real utilização.

### **Material Permanente**

24. Com relação ao material permanente da SESED/RN, durante a fase do planejamento de auditoria, foi realizada pesquisa no SIAF, sendo selecionados como objeto de inspeção os contratos firmados com a Renault do Brasil S/A e a Ford Motor Company Brasil Ltda. para a aquisição de veículos, que serviram de parâmetro para o cenário a seguir esboçado.

25. Sendo assim, foram, inicialmente, aplicados questionários aos responsáveis pelo controle dos bens daquela natureza.

26. Com base nas respostas concedidas pelos entrevistados, concluiu-se que a SESED/RN e o FUNSEP dispõem de uma comissão única para recebimento de material permanente, o qual, quando for o caso, é armazenado no Setor de Almoxarifado, igualmente comum às entidades, com as deficiências já expostas.

27. Superado esse ponto, além disso, a equipe de auditoria identificou que muitos bens permanentes adquiridos pela SESED/RN foram transferidos para outras unidades orçamentárias do sistema de segurança pública, como, por exemplo, Polícia Civil, Polícia Militar, ITEP e Corpo de Bombeiros, sem que, entretanto, tenha sido efetivada a sua baixa no sistema contábil da Secretaria, o que reflete em um balanço distinto da realidade, tendo em vista a contabilização, pela SESED/RN, de bens que não mais se encontram em seu patrimônio.

28. Esta situação, possivelmente decorrente da inexistência de um sistema próprio de controle de material permanente pela SESED/RN e pelo FUNSEP, enseja o incorreto preenchimento dos dados que formam o balancete contábil da unidade gestora e compromete a veracidade das informações ali contidas, já que estas não condizem com a realidade.

29. Exemplo disso é o que se verifica no FUNSEP. Somando-se os valores de algumas contas presentes em seu balancete contábil, conforme detalhado na tabela abaixo, chega-se a um montante patrimonial de R\$ 29.809.458,38. Vejamos os dados:

**Tabela– Bens constantes do Balancete Contábil do FUNSEP**

<b>Conta</b>	<b>Bem</b>	<b>Valor</b>
142120200	Armamento em geral	2.247.396,60
142120600	Máquina, Aparelho e Utensílio de Escritório	2.322.294,13
142120700	Equipamentos e Acessórios de Processamento de Dados	11.499.661,92
142121600	Aparelhos e Equipamentos de Comunicação	1.106.632,21
142122700	Automóveis, Caminhões, Ônibus e Motocicletas	11.633.473,52
	<b>Total</b>	<b>29.809.458,38</b>

Fonte: Balancete contábil da Unidade Gestora/Gestão 210001 – 21132

30. Contudo, o FUNSEP não dispõe de farta documentação que registre este patrimônio em seu nome ou a sua destinação, tal como registros de inventário, com os seus respectivos responsáveis pela guarda e controle dos bens, nem tampouco possui a guarda física do material, o que revela uma tendência da própria concepção do fundo, ou seja, a inexistência de patrimônio fixo. Diante disso, percebe-se, mais uma vez, que o patrimônio contábil registrado no balancete do FUNSEP não condiz com a realidade.

31. Além disso, não existem, nos arquivos do FUNSEP, registros formais, como termos de transferência, que atestem a transferência e o recebimento dos bens permanentes do Setor de Almoxarifado para os órgãos a que se destina o material adquirido, gerando, em consequência, novamente, desconformidade e descontrole do patrimônio.

32. É oportuno mencionar que, quando da aplicação dos questionários, algumas questões não puderam ser respondidas pelos entrevistados, os quais solicitaram as informações requeridas aos setores competentes, como é o caso dos pontos referentes à documentação comprobatória da transferência de material permanente do Setor de Almoxarifado para outras unidades orçamentárias, bem como do seu efetivo recebimento.

### **Material de Consumo**

33. No âmbito do controle do material de consumo da SESED/RN foi realizada uma avaliação acerca do procedimento de aquisição e baixa dos bens desta natureza, bem como uma

verificação contábil, referente à maneira como vêm sendo registrados no balancete contábil da unidade gestora.

34. Assim, classificação relevante inerente aos bens de consumo é aquela que os divide em material de consumo mediato e imediato. Os materiais para consumo mediato são estocados para fornecimento através de requisições internas. Os materiais para consumo imediato, por outro lado, não são estocados, uma vez que são adquiridos em pequenas quantidades para atendimento de atividades urgentes e imediatas.

35. Com base nestas considerações, verificou-se que os procedimentos adotados pela SESED/RN vêm sendo efetivados de forma irregular.

36. Com efeito, todos os bens de consumo estão sendo baixados do controle de estoque por meio de “consumo imediato”, conforme demonstra a Conta 523120201 – Consumo Imediato – do Balancete Contábil da Unidade Gestora.

37. Todavia, uma parcela destes bens deveria ter a sua saída através do sistema de consumo por requisição, procedimento através do qual a baixa no estoque do almoxarifado é feita na medida em que os setores do órgão solicitam o fornecimento dos materiais, o que não vem sendo realizado pela Secretaria, consoante informado pelo próprio órgão no questionário de auditoria aplicado.

38. No ano de 2012, por exemplo, foi efetuada a baixa de munição por consumo imediato no valor de R\$ 34.500,00, ou seja, o saldo da conta “material de consumo” no balancete contábil do Fundo passou a apresentar-se zerado, como se já houvesse ocorrido o consumo total do bem, de modo que torna praticamente inviável o seu acompanhamento e controle por meio do sistema.

39. Quanto ao consumo de munição por requisição foi observado um total de R\$ 260.524,00. Contudo, os valores consumidos apresentam-se apenas em duas parcelas, de altas quantias, e sem a apresentação das requisições, o que demonstra mais uma vez ausência de fiscalização com o material de uso controlado.

40. Uma hipótese que se pode exortar para o caso é a possibilidade dos bens terem sido repassados para outros órgãos do sistema de segurança pública (por exemplo, Polícia Civil e/ou Polícia Militar). Neste caso a baixa não deveria ser operada por consumo, imediato ou mediato, e sim por conta específica de transferência da munição para o órgão recebedor, de forma que este último incluísse em seu patrimônio e pudesse realizar o controle quanto ao real consumo, de forma concomitante ao seu efetivo uso.

41. Ainda quanto aos aspectos contábeis dos materiais de consumo em geral, não foi verificada a regular escrituração contábil, tais como: ficha controle de estoque, data de entrada, saída, valor, setor solicitante e apuração do custo médio, como retrata o art. 106, III da Lei 4.320/64.

42. Diante de tais considerações, resta evidenciada uma falha no procedimento adotado pela Secretaria quanto à forma de classificação do consumo dos bens adquiridos, bem como no seu registro contábil em nível de SIAF e manual, o que enseja a representação do patrimônio de modo fictício, não refletindo a realidade.

43. Em vista de todo o exposto, o Corpo Técnico sugeriu as seguintes recomendações, a depender, ainda, de acolhimento do Conselheiro Relator:

- Providencie que a gestão do controle patrimonial da SESED seja realizada de forma correta e eficiente, especialmente com relação ao material controlado (armamento), de forma a impedir o incorreto preenchimento dos dados nos sistemas de controle governamentais e a incompatibilidade entre estas informações e o real patrimônio encontrado na Secretaria e no FUNSEP;
- Providencie um mais efetivo controle físico e contábil (fichas manuais ou eletrônicas que contenham a identificação do bem, responsável, valor, data de entrada, saída, destino, setor solicitante, saldo atual, etc...), dos bens adquiridos pela SESED/RN e pelo FUNSEP, em especial, dos materiais caracterizados como de uso controlado;
- Providencie a entrega de documentos comprobatórios da transferência do material permanente do Setor de Almoxarifado da SESED/RN para outras unidades orçamentárias;
- Providencie que a transferência de bens de propriedade da SESED/RN, de fato e não de direito, para outras instituições, seja realizada com a devida escrituração contábil em conta específica no balancete da Secretaria;

## REFERÊNCIAS

- Relatório Preliminar de Auditoria Realizada na Secretaria Estadual de Segurança Pública e Defesa Social – SESED; Processo nº 6.031/2013; Relator: Conselheiro Antônio Gilberto de Oliveira Jales.
- HERMES, Ivenio, BRANDÃO, Thadeu de Sousa e CALDAS, Marcos Dionísio Medeiros. A MetrÓpole da Insegurança e as Desculpas Estatais: Redesenhando O Mapa da Violência Homicida Potiguar (2). Disponível em <[HTTP://j.mp/1mXyGtQ](http://j.mp/1mXyGtQ)>. Publicado em 11 de jun. 2014. Acesso em 14.10.2014
- HERMES, Ivenio, BRANDÃO, Thadeu de Sousa e CALDAS, Marcos Dionísio Medeiros. Alguns Recortes da Violência no 1º Semestre no Rio Grande do Norte: Redesenhando o Mapa da Violência Homicida Potiguar (Interlúdio). Disponível em <[HTTP://j.mp/1oszueF](http://j.mp/1oszueF)>. Publicado em 11 de jun. 2014. Acesso em 14.10.2014

## Previdência Social

- **Distorções nos registros das receitas e despesas previdenciárias;**
  - **Déficit no resultado do Fundo Financeiro da Previdência;**
    - **Baixo nível de investimento na Assistência Social**

## CONTEXTUALIZAÇÃO

1. Dentre outras importantes áreas que merecem a atenção do Estado estão a Previdência e Assistência Social.

2. A primeira cuida dos benefícios previdenciários a que tem direito o segurado e seu dependente. O segurado é aquele que tem um vínculo jurídico com a Previdência Social, ou seja, pagar as contribuições impostas ou facultadas pela lei, assim como o direito de receber a prestação quando ocorrer os casos que a legislação protege. Já os dependentes são aqueles que mantêm um vínculo jurídico com o segurado, resumindo-se a dependência econômica/jurídica. Benefícios são os valores pagos aos segurados e dependentes. Nesse aspecto o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte-TCE/RN dispensou atenção na avaliação anual das Contas de Governo do Estado do Rio Grande do Norte do exercício de 2013, evidenciando na peça relatorial alguns pontos de fragilidade no sistema previdenciário local.

3. Quanto a segunda área em destaque (Assistência Social), dever do Estado e direito de todo cidadão que necessitar, é uma política pública, não contributiva, responsável em promover bem-estar e proteção social a famílias, crianças, adolescentes e jovens, pessoas com deficiência, idosos, com enfrentamento da pobreza e desigualdade social. De igual forma, o TCE/RN, através de trabalhos de auditoria nas Contas de Governo (2013) apontou fragilidade em ações desenvolvidas observando-se os registros e demonstrações apresentadas pelo referido Poder Executivo.

4. O presente trabalho consiste na elucidação dessas fragilidades detectadas em ambas áreas de governo, enfatizando algumas medidas e recomendações necessárias a resultados positivos de gestão.

### Da Previdência do Estado do Rio Grande do Norte

5. A Lei Complementar Estadual nº 308/2005, reestruturou o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Norte (RPPS/RN), com o objetivo de adequar a concessão e o pagamento dos benefícios de natureza previdenciária, a partir da mensuração, e consequente cobertura aos riscos a que estão sujeitos os beneficiários.

6. O conjunto de benefícios, cujos riscos o RPPS/RN se propõe a cobrir, envolve eventos ligados à invalidez, moléstia profissional, doença, acidente em serviço, idade avançada, reclusão, morte e proteção à maternidade e à família.

7. Dentre as alterações mais significativas promovidas pela reestruturação do RPPS/RN, tem-se a adoção de um novo plano de custeio baseado na chamada “Segregação da Massa”, que diz respeito à “separação dos segurados vinculados ao RPPS em grupos distintos que integrarão o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário” (Portaria MPS nº 403/2008, art. 2º, inciso XIX).

8. Nesse sentido, o RPPS/RN criou dois fundos distintos: (i) Fundo Previdenciário, para garantir o Plano de Benefícios dos segurados inscritos no RPPS/RN a partir de 26/10/2005, e de seus dependentes; e (ii) Fundo Financeiro, responsável pelo pagamento dos benefícios previdenciários dos segurados inscritos até 26/10/2005, e de seus dependentes.

9. De acordo com esse ordenamento jurídico, ao Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte, autarquia estadual vinculada à Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos (SEARH): (i) arrecadar e fiscalizar o recolhimento das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS/RN; (ii) administrar recursos financeiros e outros ativos do Fundo Previdenciário e do Fundo Financeiro, para o custeio dos proventos de aposentadoria, de reserva remunerada e de reforma, das pensões e dos demais benefícios previdenciários; (iii) implantar em sua folha as concessões de aposentadoria compulsória, aposentadoria por invalidez, aposentadoria voluntária, auxílio-doença, auxílio-maternidade, salário-família, concedidos pelos órgãos estaduais aos quais estejam vinculados os membros e servidores interessados, e fazer o respectivo pagamento à conta do RPPS/RN; dentre outros.

10. Ocorre que o Fundo Financeiro herdou um passivo atuarial que faz com que apresente, desde sua criação, déficits atuariais cada vez maiores, a cada exercício financeiro. Já o Fundo Previdenciário vem apresentando superávits financeiros a cada ano, sendo o responsável pela constituição da carteira de ativos de maior expressão do Estado do Rio Grande do Norte, em valores nominais.

#### **Da Assistência Social do Estado do Rio Grande do Norte**

11. Dentre as grandes e relevantes áreas consideradas necessárias na atuação de um governo, especialmente por está relacionado diretamente com o cidadão, encontra-se a assistência social.

12. Como órgão de Administração Direta do Estado, responsável por atividades dessa área de atuação de política pública encontra-se a Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social, cuja missão é planejar e desenvolver projetos e programas nas áreas do trabalho, habitação e assistência social, tendo como órgão vinculado o Sistema Nacional de Emprego -SINE. Os órgãos de Administração Indireta relacionados as atividades inerentes a assistência social se tem a FUNDAC (Fundação da Criança e do Adolescente) e a CEHAB (Companhia Estadual de Habitação) Como programas adotados por esse órgão encontram-se:

- Restaurante Popular - Programa de segurança alimentar, que garante ao trabalhador uma refeição diária com alto valor nutritivo e preço popular, através de 24 restaurantes em 20 municípios potiguares. O Programa assegura diariamente 19 mil refeições à população de menor poder aquisitivo;
- PETI - Ações sócio educativas que objetivam retirar crianças e adolescentes do trabalho precoce, perigoso, penoso, insalubre ou degradante;
- PROART- Promove o desenvolvimento das atividades do Artesanato Potiguar, valorizando e intermediando a divulgação e a comercialização dos produtos;
- Café Trabalhador- Semelhante ao Programa Restaurante Popular, o Café do Trabalhador beneficia 900 trabalhadores diariamente em 09 Centrais distribuídas no RN. O cardápio varia entre café, pão, leite, bolacha, frutas e produtos da terra;
- RN mais justo - O Programa visa elevar a renda familiar per capita, ampliar as oportunidades de ocupação e renda com ações nos meios urbano e rural;

- PROJOVEM Trabalhador - Objetiva preparar o jovem para o mercado profissional e/ou ocupações alternativas geradoras de renda, através de qualificação social e profissional;
- Proteção Social especial - CREAS - oferecer orientação e apoio aos indivíduos com seus direitos violados, atuando em casos de negligência e abandono, ameaça e maus tratos, violações físicas e psíquicas, discriminações sociais e infringência aos direitos humanos e sociais;
- Proteção Social Básica - CRAS - é o de Proteção de Atendimento Integral à Família, através de um trabalho continuado fortalecendo a função protetora das famílias e contribuindo para a qualidade de vida;
- Estadual de Habitação e Benefício de Prestação - através da CEHAB (Companhia Estadual de Habitação) executa políticas públicas de acesso aos programas sociais de subsídio à habitação, proporcionando moradia digna à população de menor renda; A CEHAB atua também no resgate da cidadania dos mutuários, estabelecendo parcerias para o desenvolvimento de projetos de alternativas de renda para eles e suas famílias. ;
- Economia Solidária - Os projetos de economia solidária visam a promoção do desenvolvimento local e territorial sustentável e a superação da extrema pobreza através da geração de trabalho e renda em iniciativas solidárias.

13. No ranking das áreas de governo a Assistência Social surge como a 15ª (décima quinta) colocada nas despesas orçamentárias global. Concluindo-se pela baixo nível de investimento na Assistência Social.

## DISTORÇÕES NOS REGISTROS DAS RECEITAS E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS

### Das Receitas Previdenciárias

14. Os valores a seguir tratados foram extraídos dos balanços gerais do Estado, e disseram respeito às receitas de contribuição patronal e receitas de contribuições dos servidores.

15. No exercício de 2013, constatou-se com base no balanço orçamentário que houve um excesso de arrecadação da ordem de R\$ 90.570.832,49 (noventa milhões, quinhentos e setenta mil oitocentos e trinta e dois reais e quarenta e nove centavos), que correspondeu à 30,72% da previsão da receita, considerando as receitas de contribuições e as receitas intraorçamentárias. O total das receitas de contribuições apresentadas no balanço orçamentário foi da ordem de R\$ 977.869.832,48 (novecentos e setenta e sete milhões, oitocentos e sessenta e nove mil oitocentos e trinta e dois reais e quarenta e oito centavos).

16. Contudo, a partir da análise dos balancetes contábeis do Fundo Previdenciário (UG 16.231) e do Fundo Financeiro (UG 16.232), verificou-se que o total das receitas arrecadadas referentes às contribuições dos servidores e às contribuições patronais foi da ordem de R\$ 1.001.166.651,79 (um bilhão, um milhão, cento e sessenta e seis mil seiscentos e cinquenta e um reais e setenta e nove centavos).

Quadro 1: Receitas Arrecadadas referentes às Contribuições dos Servidores  
e às Contribuições Patronais Exercício 2013

UNIDADE GESTORA	CONTA CONTÁBIL	MOVIMENTO CREDOR (R\$)
Fundo Previdenciário UG: 16.231	412102907 - Contribuição de Servidor Ativo Civil	49.303.609,62
	412102908 - Contribuição de Servidor Ativo Militar	9.246.558,65
	412102911 - Contribuições de Pensionista Civil	11.686,03
	471101000 - Contribuição de Patronal Servidor Ativo Civil	95.627.306,66
	471102000 - Contribuição de Patronal Servidor Ativo Militar	18.496.963,03
	471105000 - Contribuição de Patronal Pensionista Civil	55,93
	<b>SUBTOTAL 01</b>	<b>172.686.179,92</b>
Fundo Financeiro UG: 16.232	412102907 - Contribuição de Servidor Ativo Civil	198.193.363,68
	412102908 - Contribuição de Servidor Ativo Militar	34.208.233,17
	412102909 - Contribuição de Servidor Inativo Civil	26.237.848,62
	412102910 - Contribuições de Servidor Inativo Militar	3.542.320,03
	412102911 - Contribuições de Pensionista Civil	15.487.495,97
	412105001 - Contribuições Compulsórias do IPE - Associado Facultativo	146.959,20
	471101000 - Contribuição de Patronal Servidor Ativo Civil	408.343.621,44

471102000 - Contribuição de Patronal Servidor Ativo Militar	63.036.722,72
471103000 - Contribuição de Patronal Servidor Inativo Civil	42.620.953,51
471104000 - Contribuição de Patronal Servidor Inativo Militar	5.615.583,20
471105000 - Contribuição de Patronal Pensionista Civil	23.417.007,61
471106000 - Contribuição de Patronal Pensionista Militar	7.630.362,72
<b>SUBTOTAL 02</b>	<b>828.480.471,87</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.001.166.651,79</b>

FONTE: Balancetes Contábeis do Fundo Previdenciário e do Fundo Financeiro 2013

17. Dessa forma, constatou-se uma diferença da ordem de R\$ 23.296.819,31 (vinte e três milhões, duzentos e noventa e seis mil oitocentos e dezenove reais e trinta e um centavos) entre as receitas referentes às contribuições sociais dos servidores e às contribuições patronais evidenciadas no balanço orçamentário e nos balancetes contábeis do Fundo Previdenciário (UG 16.231) e do Fundo Financeiro (UG 16.232).

18. Todavia, apesar de o total das receitas arrecadadas referentes às contribuições dos servidores e às contribuições patronais ter sido da ordem de R\$ 1.001.166.651,79 (um bilhão, um milhão, cento e sessenta e seis mil seiscentos e cinquenta e um reais e setenta e nove centavos), foi constatado, no “balancete contábil unidade gestora” do SIAF<sup>1</sup>, que o movimento credor das receitas do Fundo Financeiro foi de R\$ 828.548.644,41 (oitocentos e vinte e oito milhões, quinhentos e quarenta e oito mil seiscentos e quarenta e quatro reais e quarenta e um centavos) (UG: 16232), e do Fundo Previdenciário foi de R\$ 215.430.007,20 (duzentos e quinze milhões, quatrocentos e trinta mil sete reais e vinte centavos) (UG: 16231), totalizando, portanto, R\$ 1.043.978.651,61 (um bilhão, quarenta e três milhões, novecentos e setenta e oito mil seiscentos e cinquenta e um reais e sessenta e um centavos), conforme demonstrado abaixo:

Quadro 2: Receitas de Natureza Previdenciárias Arrecadadas no Exercício 2013

<sup>1</sup> Sistema Integrado para Administração Financeira

UNIDADE GESTORA	CONTA CONTÁBIL	MOVIMENTO CREDOR (R\$)
<b>Fundo Previdenciário UG: 16.231</b>	412102907 - Contribuição de Servidor Ativo Civil	49.303.609,62
	412102908 - Contribuição de Servidor Ativo Militar	9.246.558,65
	412102911 - Contribuições de Pensionista Civil	11.686,03
	413281000 - Remuneração dos Investimentos em Renda Fixa	38.666.156,77
	413282000 - Remuneração dos Investimentos em Rendas Variáveis	32.204,91
	419192701 - Juros Empréstimos Previstos em Contratos Imobiliários	1.166.715,42
	422110000 - Alienação de Bens Móveis	98.190,00
	423000200 - Amortização de Empréstimos Imobiliários	2.780.560,18
	471101000 - Contribuição de Patronal Servidor Ativo Civil	95.627.306,66
	471102000 - Contribuição de Patronal Servidor Ativo Militar	18.496.963,03
	471105000 - Contribuição de Patronal Pensionista Civil	55,93
	<b>SUBTOTAL 01</b>	<b>215.430.007,20</b>
<b>Fundo Financeiro UG: 16.232</b>	412102907 - Contribuição de Servidor Ativo Civil	198.193.363,68
	412102908 - Contribuição de Servidor Ativo Militar	34.208.233,17
	412102909 - Contribuição de Servidor Inativo Civil	26.237.848,62
	412102910 - Contribuições de Servidor Inativo Militar	3.542.320,03
	412102911 - Contribuições de Pensionista Civil	15.487.495,97

UNIDADE GESTORA	CONTA CONTÁBIL	MOVIMENTO CREDOR (R\$)
	412105001 - Contribuições Compulsórias do IPE - Associado Facultativo	146.959,20
	413281000 - Remuneração dos Investimentos em Renda Fixa	44.302,54
	419220100 - Restituição de Recursos Ordinários	23.870,00
	471101000 - Contribuição de Patronal Servidor Ativo Civil	408.343.621,44
	471102000 - Contribuição de Patronal Servidor Ativo Militar	63.036.722,72
	471103000 - Contribuição de Patronal Servidor Inativo Civil	42.620.953,51
	471104000 - Contribuição de Patronal Servidor Inativo Militar	5.615.583,20
	471105000 - Contribuição de Patronal Pensionista Civil	23.417.007,61
	471106000 - Contribuição de Patronal Pensionista Militar	7.630.362,72
	<b>SUBTOTAL 02</b>	<b>828.548.644,41</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>1.043.978.651,61</b>

FONTE: Balancetes Contábeis do Fundo Previdenciário e do Fundo Financeiro 2013

#### Das Despesas Previdenciárias

19. A abordagem será pontual no que tange às despesas com benefícios de natureza previdenciária evidenciadas no âmbito do balanço geral do Estado do exercício de 2013.

20. De acordo com o Demonstrativo Natureza da Despesa, verificou-se que somente as aposentadorias, reformas, pensões e salário-família responderam por desembolsos financeiros da ordem de R\$ 1.833.878.549,55 (um bilhão, oitocentos e trinta e três milhões, oitocentos e setenta

e oito mil quinhentos e quarenta e nove reais e cinquenta e cinco centavos). Abaixo segue sua composição por elemento de despesa:

Quadro 3: Despesas com Aposentadoria, Reforma, Pensão e Salário-Família no Exercício 2013

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO	R\$
3319001	Aposentadoria e Reformas	1.387.046.802,39
3319003	Pensões	442.363.428,48
3319009	Salário-Família	4.422.693,84
3339003	Pensões	45.624,84
<b>TOTAL</b>		<b>1.833.878.549,55</b>

FONTE: Demonstrativo Natureza da Despesa

21. Apesar disso, de acordo com os demonstrativos “Comparativos da Despesa Autorizada com a Realizada”, verifica-se que o total da despesa com pagamentos de benefícios de natureza previdenciária foi da ordem de R\$ 1.920.147.875,47 (um bilhão, novecentos e vinte milhões, cento e quarenta e sete mil oitocentos e setenta e cinco reais e quarenta e sete centavos), conforme quadro abaixo:

Quadro 4: Despesas de Natureza Previdenciárias no exercício 2013

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	DESCRIÇÃO	R\$
16101 - Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos	319003 - Pensões	3.259.632,07
16201 - Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do RN	319003 - Pensões	111.233.317,25
16231 - Fundo Previdenciário do Estado do Rio Grande do Norte	319003 - Pensões	465.171,18
	319001 - Aposentadoria e Reformas	852.160.535,04
	319003 - Pensões	327.405.307,98

16232 - Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do RN	319009 - Salário-Família	375.915,43
	319091 - Sentenças Judiciais	47.012,65
	319092 - Despesas de Exercícios Anteriores	7.069.370,61
	319093 - Indenizações e Restituições	487.938,63
	319113 - Obrigações Patronais	76.984.509,77
	339047 - Obrigações Tributárias e Contributivas	5.727.272,67
18101 - Secretaria de Estado da Educação e da Cultura	319001 - Aposentadoria e Reformas	490.789.812,88
18202 - Fundação Universidade do Estado do RN - FUERN	319001 - Aposentadoria e Reformas	44.096.454,47
25201 - Departamento de Estradas de Rodagem - DER/RN	339003 - Pensões	45.624,84
<b>TOTAL</b>		<b>1.920.147.875,47</b>

FONTE: Balanço Geral do Estado 2013

22. Os mesmos valores e unidades orçamentárias foram identificados nos demonstrativos de “Despesas segundo Categoria Econômica”, conforme se verifica no quadro a seguir:

23.

24. Todavia, quando se observa o “Demonstrativo Despesa por Órgão e Função” e o “Demonstrativo por Função e Órgão”, verifica-se que na função Previdência Social, Código 09, as despesas corresponderam a R\$ 1.480.249.710,77 (um bilhão, quatrocentos e oitenta milhões, duzentos e quarenta e nove mil setecentos e dez reais e setenta e sete centavos), divergindo, portanto, do total de despesas com pagamento de benefícios previdenciários constante nos demonstrativos “Comparativos de Despesas Autorizada com Realizada”, que foi de R\$ 1.920.147.875,47 (um bilhão, novecentos e vinte milhões, cento e quarenta e sete mil oitocentos e setenta e cinco reais e quarenta e sete centavos).

Quadro 5: Despesas de Natureza Previdenciária, por Órgão e Função, referente ao Exercício 2013

ÓRGÃO	FUNÇÃO	R\$
16000 - Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos	009 - Previdência Social	70.641.919,91
16201 - Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte	009 - Previdência Social	1.409.505.265,88
17000 - Secretaria de Estado da Agricultura, da Pecuária e da Pesca	009 - Previdência Social	56.600,63
20000 - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico	009 - Previdência Social	45.924,35
<b>TOTAL</b>		<b>1.480.249.710,77</b>

FONTE: Balanço Geral do Estado 2013

Quadro 6: Despesas de Natureza Previdenciária, por Função e Órgão, referente ao Exercício 2013

FUNÇÃO	UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	R\$
009 - Previdência Social	16102 - Encargos Gerais do Estado	70.641.919,91
	16201 - Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do RN	138.782.231,92
	16231 - Fundo Previdenciário do Estado do Rio Grande do Norte	465.171,18
	16232 - Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do RN	1.270.257.862,78
	17205 - Central de Abastecimento S/A	56.600,63
	20205 - Junta Comercial do Estado do Rio Grande do Norte	45.924,35
<b>TOTAL</b>		<b>1.480.249.710,77</b>

FONTE: Balanço Geral do Estado 2013

25. Observa-se que, de acordo com o “Demonstrativo Despesa por Órgão e Função” e o “Demonstrativo por Função e Órgão”, vários Órgãos/Unidades Orçamentárias registram a ocorrência de despesas na função “Previdência Social”, Código 09, inclusive a Central de Abastecimento S/A (CEASA) que é uma sociedade de economia mista.

26. Não se pode olvidar de registrar o teor do artigo 94, da LCE nº 308/2005, que designa **o IPERN como gestor único do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte**, a quem compete a administração dos recursos financeiros e outros ativos do Fundo Previdenciário e do Fundo Financeiro.

27. Ademais, com base no Demonstrativo Despesa por Função, Subfunção e Programa Categoria Econômica, verificou-se que despesas na subfunção “previdência básica” foram executadas apenas na função “educação” e “previdência social” na ordem de R\$ 1.973.516.789,82 (um bilhão, novecentos e setenta e três milhões, quinhentos e dezesseis mil setecentos e oitenta e nove reais e oitenta e dois centavos).

Quadro 7: Despesas na subfunção Previdência Básica referentes ao Exercício 2013

FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO	DESCRIÇÃO	EXERCÍCIO 2013(R\$)
09.271	Previdência Básica	1.480.220.578,89
12.271	Previdência Básica	493.296.210,93
<b>TOTAL</b>		<b>1.973.516.789,82</b>

FONTE: Balanço Geral do Estado 2013

28. E, por último, verificou-se no Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal, o total da despesa com pessoal inativo e pensionistas no montante de R\$ 1.924.121.497,18 (um bilhão, novecentos e vinte e quatro milhões, cento e vinte e um mil quatrocentos e noventa e sete reais e dezoito centavos).

29. Vê-se, portanto, que **foram constatados, no balanço geral do Estado, quatro valores distintos referentes às despesas de natureza previdenciárias**, quais sejam: **(i)** “Comparativos da Despesa Autorizada com a Realizada” e “Despesas segundo Categoria Econômica” apresentam o valor de R\$ 1.920.147.875,47 (um bilhão, novecentos e vinte milhões, cento e quarenta e sete mil oitocentos e setenta e cinco reais e quarenta e sete centavos); **(ii)** “Demonstrativo Despesa por Órgão e Função” e “Demonstrativo por Função e Órgão” apresentam o valor de R\$ 1.480.249.710,77 (um bilhão, quatrocentos e oitenta milhões, duzentos e quarenta e nove mil setecentos e dez reais e setenta e sete centavos); **(iii)** “Demonstrativo Despesa por Função, Subfunção e Programa Categoria Econômica” apresenta o valor de R\$ 1.973.516.789,82 (um bilhão, novecentos e setenta e três milhões, quinhentos e dezesseis mil setecentos e oitenta e nove reais e oitenta e dois centavos); e **(iv)** “Demonstrativo Sintético Despesa com Pessoal” apresenta o valor de

R\$ 1.924.121.497,18 (um bilhão, novecentos e vinte e quatro milhões, cento e vinte e um mil quatrocentos e noventa e sete reais e dezoito centavos).

30. Por todo o exposto, **restou prejudicada a análise para identificação do quantum que o Estado destinou ao pagamento de benefícios previdenciários no exercício de 2013.**

31. Em razão de tudo exposto foi recomendado ao Governo do Estado que: **(i)** o Estado identifique as causas da diferença detectada entre das receitas referentes às contribuições sociais dos servidores e às contribuições patronais evidenciadas no balanço orçamentário e nos balancetes contábeis do Fundo Previdenciário e do Fundo Financeiro, proceda com os ajustes necessários com vistas a corrigir tal impropriedade, e apresente os esclarecimentos, devidamente comprovados, das razões que resultaram nessa distorção; **(ii)** o Estado esclareça os motivos, devidamente comprovados, de unidades orçamentárias, que não o IPERN, estarem realizando despesa na função “previdência social”; **(iii)** o Estado apresente esclarecimentos, devidamente comprovados, no que tange às divergências apontadas no Relatório referentes às despesas de natureza previdenciária evidenciadas nos demonstrativos que compõem o balanço geral do Estado;

#### DÉFICIT NO RESULTADO DO FUNDO FINANCEIRO DA PREVIDÊNCIA

32. Em todo o balanço geral do Estado, a única menção verificada no que tange ao déficit previdenciário é o registro na Demonstração das Variações Patrimoniais referente a um repasse previdenciário para a cobertura do déficit da ordem de R\$ 241.652.407,22 (duzentos e quarenta e um milhões, seiscentos e cinquenta e dois mil quatrocentos e sete reais e vinte e dois centavos).

33. Verificou-se que o **Fundo Financeiro** herdou um passivo atuarial que faz com que apresente, desde sua criação, déficits atuariais cada vez maiores, a cada exercício financeiro.

34. Entretanto, considerando (i) que a identificação da real despesa com benefícios previdenciários restou prejudicada, como já demonstrado anteriormente; (ii) os valores das receitas individualizadas dos Fundos Previdenciário e Financeiro já identificadas a partir do “balancete contábil unidade gestora”; (iii) o montante da despesa com Pessoal Inativo e Pensionistas constante no Demonstrativo Sintético de Despesa com Pessoal; e (iv) o valor da despesa com o Fundo Previdenciário constante no Demonstrativo “Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada”, tem-se que o Fundo Previdenciário apresenta um *superávit* da ordem de R\$ 214.964.836,02 (duzentos e quatorze milhões, novecentos e sessenta e quatro mil oitocentos e trinta e seis reais e dois centavos), enquanto que o Fundo Financeiro apresenta um *déficit* da ordem de R\$ 1.095.107.681,59 (um bilhão, noventa e cinco milhões, cento e sete mil seiscentos e oitenta e um reais e cinquenta e nove centavos).

Quadro 9 : Resultado Previdenciário do Exercício 2013– Valores em R\$

DESCRIÇÃO	FUNDO PREVIDENCIÁRIO	FUNDO FINANCEIRO
RECEITA	215.430.007,20	828.548.644,41

( - ) DESPESA	<b>465.171,18</b>	1.923.656.326,00
<b>SUPERÁTIV/DÉFICIT</b>	<b>214.964.836,02</b>	<b>- 1.095.107.681,59</b>

FONTE: SIAF e Balanço Geral do Estado

35. Em razão do exposto, recomenda-se que o Estado apresente um plano de amortização para o equacionamento dos déficits previdenciários que vem aumentando ano a ano, nos termos do art. 18 da Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008.

### BAIXO NÍVEL DE INVESTIMENTOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

36. Avaliou-se o ranking das despesas realizadas por função pelo Estado do Rio Grande do Norte, no exercício financeiro de 2013, constatando-se que a função “Encargos Especiais” teve a maior representatividade no total da despesa (18,68%). Essa função engloba as despesas em relação às quais não se pode associar bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins. Além dessa função, destacam-se, na participação da despesa total, as áreas de educação (17,10%), previdência social (14,99%) e saúde (12,62%). A Assistência Social surge na 15ª colocação no ranking de despesas por função atingindo 0,91% despesas orçamentárias global.

37. Foi aplicado na função Assistência Social o montante de R\$ 139.598.304,48 (cento e trinta e nove milhões, quinhentos e noventa e oito mil trezentos e quatro reais e quarenta e oito centavos), que representa 1,41% do total da despesa do exercício de 2013.

38. Dentro desta função, foram constatadas as subfunções Assistência Comunitária e Assistência à Criança e ao Adolescente (subfunções típicas da função Assistência Social), e Alimentação e Nutrição, Administração Geral, Formação de Recursos Humanos e Fomento ao Trabalho (subfunções atípicas da função Assistência Social).

39. Os valores das despesas realizadas por Subfunções foram assim distribuídos:

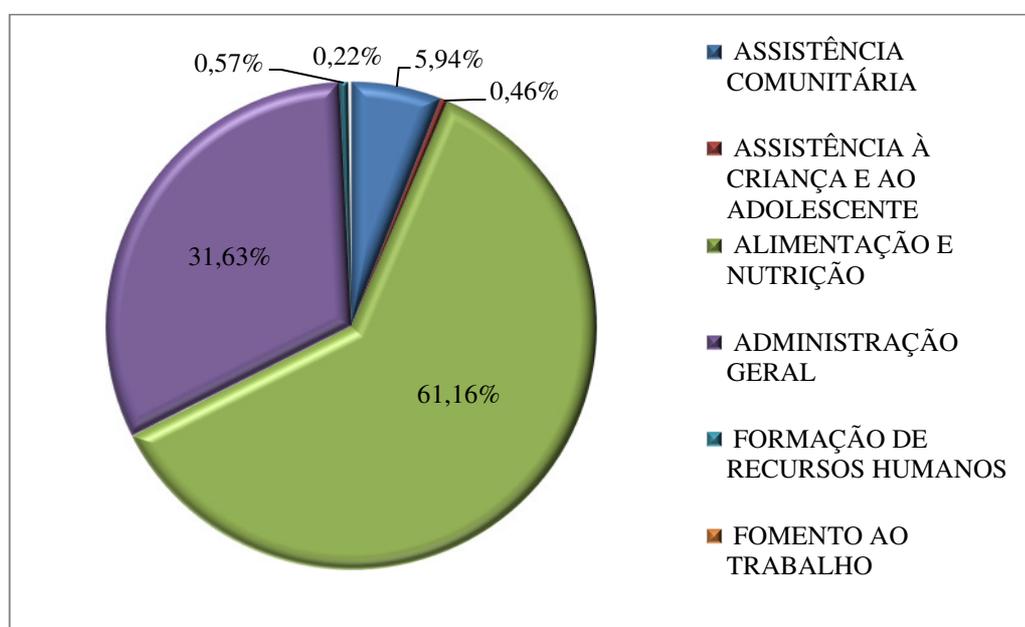
Quadro10: Demonstrativo das Despesas por Subfunção na Função Assistência Social

SUBFUNÇÕES	VALOR (R\$)	(%)
ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA	8.298.034,28	5,94
ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	648.953,35	0,46

ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	85.376.345,69	61,16
ADMINISTRAÇÃO GERAL	44.161.599,37	31,63
FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS	799.979,74	0,57
FOMENTO AO TRABALHO	313.392,05	0,22
<b>TOTAL</b>	<b>139.598.304,48</b>	<b>100,00</b>

FONTE: Balanço Geral do Estado 2013

GRÁFICO 1: Demonstrativo das Despesas por Subfunção na Função Assistência Social



FONTE: Balanço Geral do Estado 2013

40. Analisando os dados acima, verifica-se que em 2013 a despesa com assistência social foi composta por 5,94% na subfunção Assistência Comunitária, 0,46% na Assistência à Criança e ao Adolescente, 61,16% na Alimentação e Nutrição, 31,63% na Administração Geral, 0,57% na Formação de Recursos Humanos e 0,22% em Fomento ao Trabalho.

41. O detalhamento dessas subfunções nas categorias econômicas de despesa corrente e de capital demonstra um baixo nível de investimento na Função Assistência Social, R\$ 549.624,45 (quinhentos e quarenta e nove mil seiscientos e vinte e quatro reais e quarenta e cinco centavos), o que representa 0,39% do total da despesa nessa função, e 0,0056% do total das despesas orçamentárias executadas no exercício.

Quadro 8: Detalhamento das subfunções de Assistência Social nas Categorias de Despesa Corrente e de Capital

SUBFUNÇÃO	DESPESA CORRENTE (R\$)	DESPESA DE CAPITAL (R\$)	TOTAL (R\$)
Administração Geral	44.065.787,37	95.812,00	44.161.599,37
Alimentação e Nutrição	85.376.345,69	-	85.376.345,69
Assistência à Criança e ao Adolescente	195.140,90	453.812,45	648.953,35
Assistência Comunitária	8.298.034,28	-	8.298.034,28
Fomento ao Trabalho	313.392,05	-	313.392,05
Formação de Recursos Humanos	799.979,74	-	799.979,74
<b>TOTAL</b>	<b>139.048.680,03</b>	<b>549.624,45</b>	<b>139.598.304,48</b>

FONTE: Balanço Geral do Estado 2013

42. Dessas subfunções, destacam-se a subfunção Alimentação e Nutrição, onde foram aplicados R\$85.376.345,69 (oitenta e cinco milhões, trezentos e setenta e seis mil trezentos e quarenta e cinco reais e sessenta e nove centavos), gastos com custeio, e a subfunção Administração Geral, onde foram aplicados R\$ 44.161.599,37 (quarenta e quatro milhões, cento e sessenta e um mil quinhentos e noventa e nove reais e trinta e sete centavos), dos quais 99,78% foram gastos com custeio e 0,22% com investimento.

43. Quanto ao **Orçamento de Investimentos**, recomendou-se ao Governo do Estado que para os próximos exercícios o cumprimento dos objetivos traçados no plano de trabalho anual (Plano Plurianual), procure ser atingidos conforme disposto na LOA-Lei de Diretrizes Orçamentárias;

## REFERÊNCIAS

- Processo nº 8239/2014-TC - Contas de Governo - Relatório das Contas do Governo do Estado do Rio Grande do Norte.

## Saúde

- **Deficiência na Assistência Hospitalar na Rede Pública Estadual**
  - **Baixa resolutividade da Atenção Básica**
- **Falhas nos procedimentos de aquisição e regulação**

## CONTEXTUALIZAÇÃO

1. Trata-se de importante área de atuação do estado e que merece especial atenção do controle externo em face da importância na melhoria da qualidade de vida da população e dos altos custos envolvidos nas políticas públicas relacionadas.

2. O sistema de saúde no Brasil vem passando nos últimos tempos por reformas estruturais, conforme políticas sociais e princípios adotados pelo Sistema Único de Saúde – SUS.

3. O SUS adotou como estratégia para a promoção da saúde uma estruturação em redes de assistência à saúde, visando uma ação que promova a integralidade, universalidade, humanização e regionalização da atenção.

4. Os hospitais integram as redes de atenção à saúde seguindo aos preceitos do SUS, de modo a cumprirem com sua missão segundo a organização dessas redes. Basicamente os níveis de atenção nas redes são classificados em primário, secundário e terciário, devendo os hospitais, a priori, atuar no nível secundário e terciário.

5. No nível primário estariam as ações de saúde contempladas pela atenção básica, esta com grande maioria das ações de responsabilidade dos municípios, sobretudo apoiada na Estratégia de Saúde da Família, preconizada como porta de entrada do SUS.

6. Em nível secundário e terciário encontra-se a atenção aos agravos de média e alta complexidade, onde devem atuar os hospitais, seja nos procedimentos referenciados ou eletivos, seja nos procedimentos de demanda espontânea em portas hospitalares.

7. A presente análise da função saúde foi organizada em função da estruturação dos níveis de atenção à saúde segundo o SUS, com base nas fiscalizações e pareceres realizados pelo TCE/RN, em face da relevância do tema e recursos envolvidos.

8. Esse trabalho é baseado nas fiscalizações realizadas pelo TCE/RN na função saúde na atenção primária, secundária e terciária, notadamente por intermédio de auditoria operacional na rede hospitalar sob administração da Secretaria Estadual de Saúde Pública – SESA, incluindo aspectos da atenção básica e em processos de aquisição de medicamentos a cargo da SESAP, para os quais poderão ser colhidos subsídios ao aprofundamento dos temas discutidos no tópico “referências”.

## DEFICIÊNCIA NA ASSISTÊNCIA HOSPITALAR NA REDE PÚBLICA ESTADUAL

2. Para cumprir com as funções assistenciais em saúde na esfera do SUS, no que concerne à média e alta complexidade, a Secretaria de Estado da Saúde Pública (SESAP) contava, no momento da análise, com 22 (vinte e dois) hospitais sob sua administração<sup>2</sup>, conforme Quadro 1.

3. Estudos realizados pelo Ministério Público Estadual e levantamentos preliminares realizados pelo Tribunal de Contas apontaram indícios de ineficiência e outras deficiências na assistência prestada pelos hospitais integrantes da rede estadual sob administração da SESAP.

4. Tendo em vista a relevância desse serviço de saúde pública e dos altos custos envolvidos com a prestação da atenção hospitalar, o TCE/RN realizou durante os anos de 2012 e 2013 auditoria na rede hospitalar da SESAP, tendo sido identificadas deficiências e oportunidade de melhorias nas questões abordadas que resultaram em recomendações por parte do TCE/RN visando contribuir para o aprimoramento da saúde pública estadual, conforme o exposto a seguir.

5. A época da auditoria verificou-se a **necessidade da realização de estudos e diagnósticos atualizados** que pudessem oferecer dados das reais necessidades de saúde locais e regionais de modo a poder ter uma **melhor definição do perfil de atendimento dos hospitais**, encontrando-se o Plano Estadual de Saúde (PES) e o Plano Diretor de Regionalização (PDR) desatualizados, bem como inexistia o Mapa Estadual de Saúde.

6. Além disso, em pesquisa realizada com diretores dos hospitais verificou-se várias situações que corroboraram com a fragilidade dos hospitais, conforme as Figuras 1, 2 e 3.

---

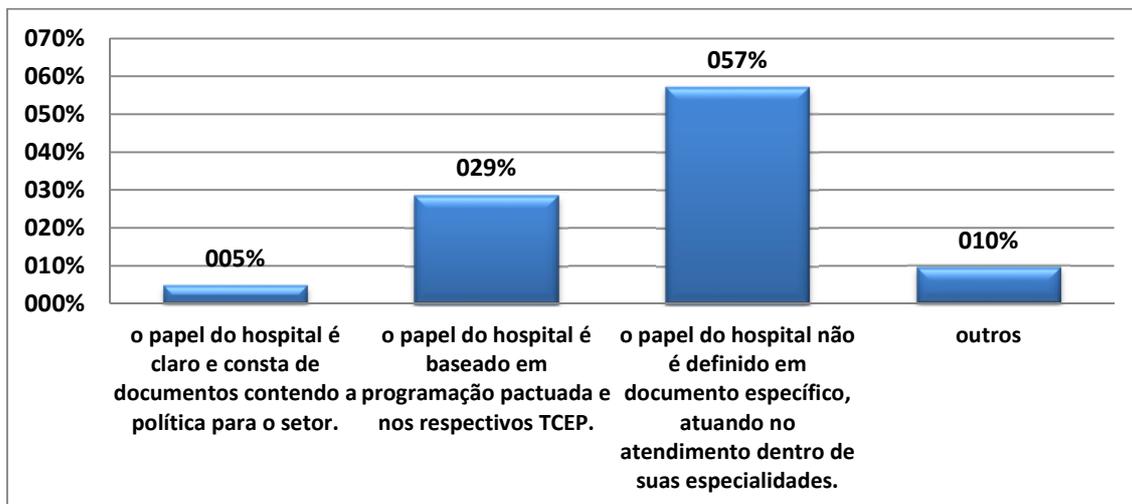
<sup>2</sup>A rede hospitalar da SESAP tem sofrido alterações desde que foi concluída a auditoria.

**Quadro 9** – Unidades hospitalares vinculadas à SESAP.

HOSPITAL	PERFIL	LEITOS TOTAIS	COMPLE- XIDADE	LOCAL
Hospital Monsenhor Walfredo Gurgel	Geral e Trauma	329	Média e Alta	Natal
Hospital Maria Alice Fernandes	Pediátrico	94	Média e Alta	Natal
Hospital Giselda Trigueiro	Geral e Infecto	125	Média e Alta	Natal
Hospital Dr. José Pedro Bezerra (Santa Catarina)	Geral e Obstétrico	195	Média e Alta	Natal
Hospital Dr. João Machado	Psiquiátrico	168	Média	Natal
Hospital Dr. Ruy Pereira dos Santos	Geral	101		Natal
Hospital Nelson Inácio dos Santos	Geral	64	Média	Assú
Hospital Dr. Tarcísio de Vasconcelos Maia	Geral e Trauma	108	Média e Alta	Mossoró
Hospital Rafael Fernandes	Geral e Infecto	40	Média	Mossoró
Hospital Dr. Odilon Guedes	Geral e Obstetrícia	32	Média	Acari
Hospital Regional de Angicos	Geral e Obstetrícia	28	Média	Angicos
Hospital Cleodon Carlos de Andrade	Geral e Obstetrícia	61	Média e Alta	Pau dos Ferros
Hospital Monsenhor Antônio Barros	Geral	40	Média	São José do Mipibú
Hospital Regional do Seridó	Geral e Psiquiátrico	88	Média e Alta	Caicó

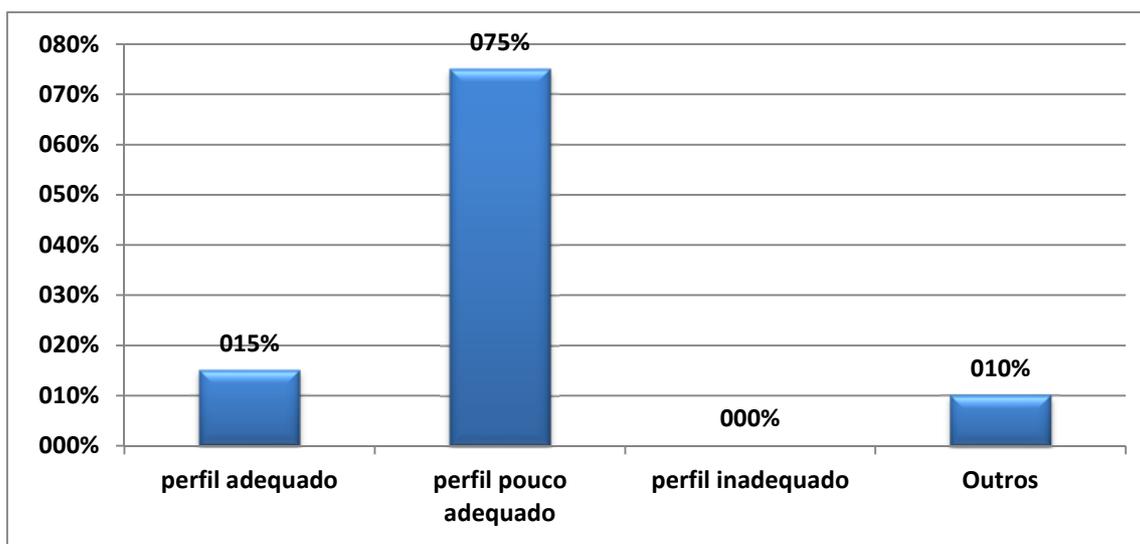
Hospital Deoclécio Marques de Lucena	Geral	76	Média e Alta	Parnamirim
Hospital Alfredo Mesquita	Geral e Obstetrícia	40	Média	Macaíba
Hospital Lindolfo Gomes Vidal	Geral e Obstetrícia	51	Média	Santo Antônio
Hospital Getúlio Oliveira Sales	Geral e Obstetrícia	60	Média	Canguaretama
Hospital Hélio Morais Marinho	Geral	61	Média	Apodi
Hospital Regional de São Paulo do Potengi	Geral e Obstetrícia	40	Média	São Paulo do Potengi
Hospital Dr. Aguinaldo Pereira da Silva	Geral e Obstetrícia	30	Média	Caraúbas
Hospital Regional de João Câmara	Geral e Obstetrícia	40	Média	João Câmara

**Figura 2** – Percepção do papel do hospital pelos diretores.

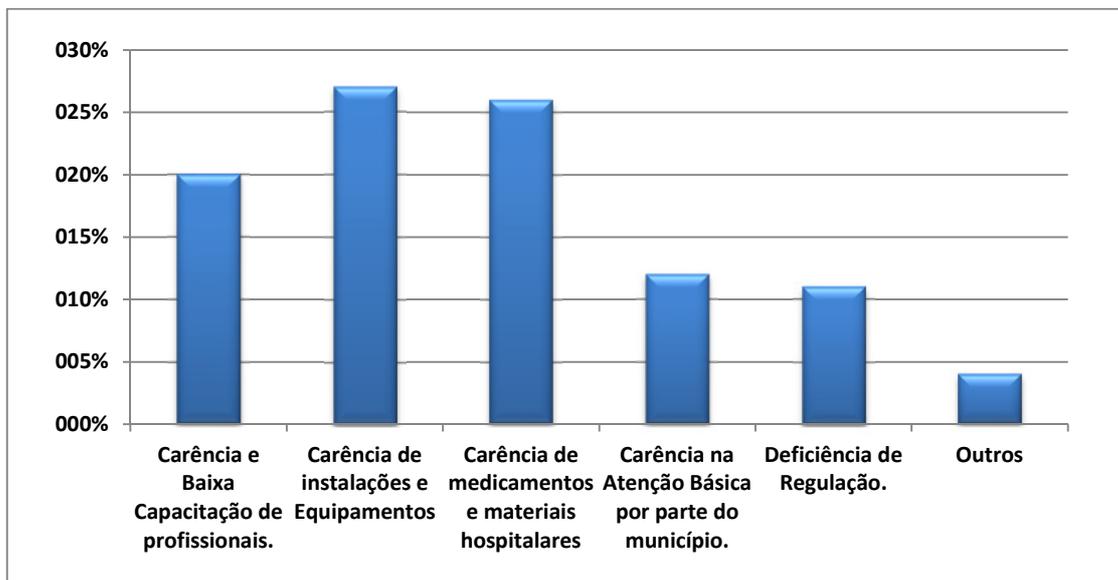


**Fonte:** Equipe de auditoria. Tabulação do questionário aplicado aos diretores.

**Figura 3** – Percepção do perfil de atendimento dos hospitais pelos diretores.



**Fonte:** Equipe de auditoria. Tabulação do questionário aplicado aos diretores.

**Figura 4** – Percepção das principais dificuldades dos hospitais pelos diretores.

**Fonte:** Equipe de auditoria. Tabulação do questionário aplicado aos diretores.

7. Com relação às normas vigentes, segundo a Portaria GM/MS Nº 2.395/2011 (Ministério da Saúde), dentre os requisitos para o enquadramento das unidades hospitalares estratégicas para a Rede de Atenção às Urgências, está o de ter no mínimo 100 leitos cadastrados no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos (SCNES). Conforme pode ser visualizado no Quadro 2, observa-se que 7 (sete) dos 10 (dez) hospitais da rede da SESAP destinados a porta de entrada hospitalar da RAU (que devem ser considerados como unidades hospitalares estratégicas) atualmente não atendiam a esse requisito, e que mesmo após as reformas programadas para 2014 nesses hospitais, seis ainda continuarão abaixo de 100 leitos, conforme Quadro 3.

**Quadro 2** - Portas de entrada hospitalar do RN segundo especialidade e tipo.

<b>Portas de entrada para traumatologia-ortopedia, cardiologia, pediatria e neuro no RN</b>			
<b>TIPOLOGIA</b>	<b>HOSPITAL ESPECIALIZADO TIPO II</b>	<b>HOSPITAL ESPECIALIZ. TIPO I</b>	<b>HOSPITAL GERAL</b>
<b>Hospitais Porta de Entrada de Atenção às Urgências do Rio Grande do Norte</b>	Mons. Walfredo Gurgel (neuro/orto/trauma) Hospital Tarcísio Maia – Mossoró (neuro/trauma) Hospital Universitário Onofre Lopes (neuro e cardiologia) <sup>3</sup>	Hospital Maria Alice Fernandes (Pediatria) Hospital do Seridó – Caicó (ortopedia/trauma) Hospital Regional de Pau dos Ferros (ortopedia/trauma) Hospital Deoclécio Marques – Parnamirim (ortopedia)	Hospital Regional de João Câmara Hosp. Lindolfo Gomes Vidal – Santo Antônio Hospital Nelson Inácio dos Santos – Açu Hospital José Pedro Bezerra - Santa Catarina

**Fonte:** Plano de estruturação da Rede de Atenção às Urgências do RN / CPCS/SESAP.

**Quadro 3** – Quantidade de leitos dos hospitais integrantes da RAU.

<b>Hospital</b>	<b>Quantidade de leitos cadastrados no SUS</b>	<b>Novos leitos previstos no plano da RAU</b>	<b>Total de leitos previstos para 2014</b>	<b>Leitos ainda necessários para atender os requisitos da portaria</b>
Hospital Walfredo Gurgel	329	95	424	
Hospital Tarcísio Maia	108		106	
Hospital Maria Alice	94	20	114	
Hospital do Seridó	88		88	12

<sup>3</sup>O Hospital Universitário Onofre Lopes pertence à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Hospital Regional de Pau dos Ferros.	61		61	39
Hospital Deoclécio Marques	76	20	96	4
Hospital Regional de João Câmara	40	53	93	6
Hospital Regional de Santo Antônio	51	42	93	7
Hospital Regional de Assu	64		64	36
Hospital José Pedro Bezerra	195			

**Fonte:** Plano de estruturação da Rede de Atenção às Urgências do RN / CPCS/SESAP.

8. Foram verificados **problemas na continuidade nos abastecimentos (gêneros e medicamentos); manutenção e/ou aquisição de equipamentos; déficit nos recursos humanos na assistência direta aos usuários, infraestrutura com necessidades de manutenção, reformas/reparos, assim como adaptações para ampliações dos serviços e, necessidade de capacitações para atualização quanto aos perfis hospitalares.**

9. Como medida para que todos os hospitais atendam os requisitos estabelecidos na Portaria 2.395/2011, foi recomendado à SESAP, além da necessidade do número de leitos mínimo e das condições necessárias ao funcionamento ininterrupto para as Portas Hospitalares de Urgência instaladas em estabelecimentos hospitalares estratégicos, efetuar estudos e levantamentos no sentido de adequar o perfil do hospital às exigências dos normativos aplicáveis assim como às necessidades de saúde.

10. Para as várias deficiências observadas no funcionamento dos hospitais foi recomendado à SESAP efetuar estudos e levantamentos atentando para as condições imprescindíveis ao funcionamento ininterrupto para as portas hospitalares de urgência, além de adotar medidas relativas à gestão de pessoas, insumos, equipamentos, instalações, contratos e sistemas informatizados contidas no Acórdão Nº 80/2014.

11. Outra questão abordada na auditoria diz respeito à **baixa resolutividade verificada em hospitais da rede da SESAP.**

12. A Resolução nº 1 da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), de 29 de setembro de 2011, que estabelece diretrizes gerais para a instituição de regiões de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), nos termos do Decreto Nº 7.508/2011, enfatiza a importância da resolutividade na estratégia de regionalização. No seu Art. 3º são estabelecidos os objetivos para organização das regiões de saúde, sendo o primeiro deles:

I - garantir o acesso resolutivo da população, em tempo oportuno e com qualidade, a ações e serviços de promoção, proteção e recuperação, organizados em redes de atenção à saúde, assegurando-se um padrão de integralidade;

13. Diante da inexistência de estudos de resolutividade promovidos pela própria SESAP, a equipe de auditoria adaptou a metodologia utilizada na publicação “A Resolubilidade e os Vazios da Assistência Hospitalar Micro e Macrorregional do SUS/MG – 2003/2010” para calcular as taxas de resolutividade hospitalar (apenas internações) por região de saúde e por município com hospital da Rede SESAP. As fórmulas utilizadas foram as seguintes:

$$TxResH_{Região} = \frac{N^{\circ} \text{ de internações de residentes da região na própria região}}{N^{\circ} \text{ de internações de residentes da região no Estado}} \times 100$$

$$TxResH_{Município} = \frac{N^{\circ} \text{ de internações de residentes do município no próprio município}}{N^{\circ} \text{ de internações de residentes do município no Estado}} \times 100$$

14. A resolutividade foi analisada com base nas clínicas de internação disponíveis em cada hospital de acordo com seu cadastro no CNES e os dados de AIH's (Autorização de Internação Hospitalar) foram extraídos do Sistema de Informações Hospitalares (SIH-SUS), a partir dos arquivos RD\*.DBC referentes ao ano de 2011 do Estado do Rio Grande do Norte, utilizando-se como extrator de dados o programa TAB para Windows (TabWin/DataSUS). Os resultados encontrados para cada Região de Saúde estão expostos na Figura 4.

15. Ao observar o Painel da Resolutividade Hospitalar do RN – 2011 é possível identificar duas regiões com resolutividade no nível crítico: a I Região, que conta com três hospitais da Rede SESAP (Canguaretama, Santo Antonio e São José de Mipibu) responsáveis por 56,13% do total de internações da Região; e a III Região, que conta com um hospital da Rede SESAP (João Câmara) responsável por 24,71% das internações da Região.

**Figura 4 – Painel da Resolutividade Hospitalar do RN – 2011.**

PAINEL DA RESOLUTIVIDADE HOSPITALAR DO RN - 2011								
REGIÃO DE SAÚDE	ESPECIALIDADE							
	CIRÚRGICO	OBSTÉTRICO	CLÍNICO	PSIQUIATRIA	TISIOLOGIA	PEDIÁTRICO	LEITO DIA	GERAL
<b>I REGIÃO</b> Canguaretama / Santo Antonio / São José de Mipibu	27,63%	46,82%	43,25%	-	-	45,19%	-	39,70%
<b>II REGIÃO</b> Apodi / Caraúbas / Mossoró	74,64%	96,51%	96,32%	-	90,16%	91,61%	-	89,52%
<b>III REGIÃO</b> João Câmara	19,18%	42,86%	50,10%	-	-	21,79%	-	34,70%
<b>IV REGIÃO</b> Acari / Caicó	67,03%	93,66%	90,50%	0,88%	-	88,45%	-	83,46%
<b>V REGIÃO</b> São Paulo do Potengi	31,46%	66,58%	61,49%	-	-	72,09%	-	55,11%
<b>VI REGIÃO</b> Pau dos Ferros	64,04%	90,78%	90,52%	-	-	-	-	83,14%
<b>VII REGIÃO</b> Macaíba / Natal / Parnimirim	98,51%	99,68%	99,88%	100,00%	100,00%	99,94%	100,00%	99,39%
<b>VIII REGIÃO</b> Angicos / Assu	43,73%	65,01%	64,28%	-	-	63,75%	-	57,93%

Legenda:	
Ideal: acima de 81%	
Boa: entre 61% e 80%	
Regular: entre 51% e 60%	
Baixa: entre 40% e 50%	
Crítica: abaixo de 40%	
Especialidade não avaliada	-

Contribuição da Rede Sesap no Total de AIH's da Região	
Região	Contribuição
I Região	56,13%
II Região	33,03%
III Região	24,71%
IV Região	12,54%
V Região	18,92%
VI Região	15,31%
VII Região	36,70%
VIII Região	62,90%

**Fonte:** Equipe de Auditoria. DataSUS/Tabwin/Dados/SIH/SUS

16. No caso da I Região, a taxa de resolutividade geral é de 39,70%, com as especialidades obstétrica, clínica e pediátrica alcançando níveis baixos de resolutividade e a especialidade cirúrgica com o nível crítico de apenas 27,63%. Isso significa que somente 39,70% das pessoas que residem nos municípios da I Região e demandaram internações puderam ser internadas nessa mesma região, as demais pessoas, quase 60% da população que demandou internações, tiveram que se deslocar para outras regiões de saúde para terem acesso aos serviços que necessitavam. A III Região apresenta um desempenho regular apenas na especialidade clínica com 50,10%, na especialidade obstétrica alcança uma taxa baixa de 42,86% e as especialidades de clínica cirúrgica e pediátrica apresentam níveis críticos de, respectivamente, 19,18% e 21,79%. São Regiões de Saúde que acumulam verdadeiros vazios assistenciais, não garantindo acesso resolutivo às ações e aos serviços de saúde conforme previsto nos normativos do SUS.

17. A V Região conta com um hospital da Rede SESAP (São Paulo do Potengi), responsável por 18,92% das internações daquela região de saúde e a VIII Região dispõe de dois hospitais da Rede SESAP (Angicos e Assú), responsáveis por 62,90% das internações da Região. Nos dois casos as taxas gerais de resolutividade são consideradas baixas, sendo 55,11% na V Região e 57,93% na VIII Região.

No caso da V Região é possível identificar que a clínica cirúrgica apresenta um nível crítico de resolutividade, com 31,46%, o que compromete o resultado geral da Região. O mesmo ocorre na VIII Região, a clínica cirúrgica apresenta uma taxa de resolutividade de 43,73%, considerada baixa.

18. No intuito de conferir melhor resolutividade aos hospitais da SESAP, foi recomendado àquela secretaria:

- Monitorar e avaliar a resolutividade dos hospitais, através de acompanhamento periódico, retroalimentando o sistema para o estabelecimento de metas e ajustes de gestão (Acórdão Nº 80/2014).

- Reestruturar a Coordenadoria de Hospitais e Unidades de Referência – COHUR para que possa exercer sua atividade de gerenciamento da rede hospitalar e das unidades de referência, com capacidade técnica de promover análises periódicas de eficiência; construir banco de dados mais robusto e atualizado com informações de possíveis insumos e produtos para subsidiar análises periódicas de eficiência da rede hospitalar, e; desenvolver outros estudos analíticos sobre eficiência hospitalar para contribuir com o redesenho da estratégia de regionalização e para a melhoria sistemática dos níveis de eficiência dos hospitais da rede (Acórdão Nº 80/2014).

### BAIXA RESOLUTIVIDADE NA ATENÇÃO BÁSICA

19. Uma grande dificuldade verificada com o perfil da atuação dos hospitais foi relativa ao tipo de atendimento prestado, sobretudo nos hospitais menores e localizados em municípios de menor porte, onde foi verificado um atendimento voltado a ambulatório e procedimentos da atenção básica, deixando o hospital de exercer exclusivamente seu papel principal de urgência e emergência em procedimentos de média e alta complexidade.

20. Como as portas hospitalares da rede da SESAP atendem normalmente de forma aberta (demanda espontânea), terminam por receber muitos casos de pacientes que poderiam (e deveriam) ser atendidos pela atenção básica nas unidades de saúde do município.

21. Verificou-se na auditoria que **alguns hospitais estão executando procedimentos ambulatoriais próprios da Atenção Básica e atendendo a uma quantidade importante de casos sensíveis a Atenção Básica.**

22. Sobre o primeiro aspecto, ao consultar os dados do Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA-SUS), foram identificados três hospitais da Rede SESAP que realizaram em 2011 uma quantidade relevante de procedimentos ambulatoriais de Atenção Básica. O Hospital Regional Prof. Getúlio de Oliveira Sales de Canguaretama teve 43% de sua produção ambulatorial classificada como Atenção Básica; em seguida está o Hospital Dr. Odilon Guedes da Silva de Acari, com 42,3% da produção ambulatorial em Atenção Básica; e, por último, o Hospital Alfredo Mesquita em Macaíba com 28,2% de sua produção ambulatorial classificada na Atenção Básica.

23. Sobre as Internações por Condições Sensíveis à Atenção Básica, ou seja, internações que poderiam ser evitadas se a rede de atenção primária fosse resolutiva, os números da Rede

Hospitalar da SESAP são preocupantes. Os dados apresentados na Figura 5 mostram que todos os hospitais da Rede SESAP estão internando um percentual de Casos Sensíveis à Atenção Básica acima do valor de referência proposto para esse indicador que varia de 5% a 10%. Muitos são os casos que estão acima da já elevada média nacional, de 30%. É de fato uma demonstração clara que a realidade enfrentada nos hospitais da Rede SESAP os afasta cada vez mais da sua missão.

24. Uma causa para essa situação é a baixa efetividade da Atenção Básica e a pouca responsabilização dos municípios. Como efeito tem-se a distorção da missão dos hospitais, o impacto negativo sobre a resolutividade hospitalar e certa inércia dos municípios que acabam não envidando esforços para promover uma Atenção Básica resolutiva.

25. Além disso, percebeu-se que, a administração da SESAP a nível central tem assumido indevidamente atividades assistenciais que se confundem com o papel dos municípios, da regulação e dos hospitais, causando, além do desvirtuamento das suas funções, utilização inadequada com sobrecarga da mão-de-obra comprometendo as atividades de sua competência.

**Figura 5 – Resolutividade hospitalar *versus* Internações por Condições Sensíveis à Atenção Básica nos hospitais da Rede SESAP- 2011.**

PAINEL DO NÍVEL DE RESOLUTIVIDADE HOSPITALAR x INTERNAÇÕES POR CONDIÇÕES SENSÍVEIS À ATENÇÃO BÁSICA			
Região	Hospitais da Rede Sesap	Município	Percentual de Internações por Condições Sensíveis à Atenção Básica em relação ao Total de AIH's
I Região de Saúde	Hospital Regional Prof. Getúlio de Oliveira Sales	Canguaretama	44,97%
	Hospital Regional Lindolfo Gomes Vidal	Santo Antonio	15,46%
	Hospital Mons. Antônio Barros	São José do Mipibu	31,74%
II Região de Saúde	Hospital Regional Hélio Morais Marinho	Apodi	50,27%
	Hospital Regional de Caraúbas	Caraúbas	32,88%
	Hospital Regional Dr. Tarcísio Maia	Mossoró	23,33%
III Região de Saúde	Hospital Especializado Rafael Fernandes	Mossoró	23,05%
	Hospital Regional Josefa Alves Godeiro	João Câmara	17,67%
IV Região de Saúde	Hospital Dr. Odilon Guedes da Silva	Acari	44,42%
	Unidade Hospitalar Regional do Seridó	Caicó	41,04%
V Região de Saúde	Hospital Regional de São Paulo do Potengi	São Paulo do Potengi	23,54%
VI Região de Saúde	Hospital Regional Dr. Cleodon Carlos de Andrade	Pau dos Ferros	20,77%
	Hospital Dr. Ruy Pereira dos Santos	Natal	36,61%
VII Região de Saúde	Hospital Infantil Maria Alice Fernandes	Natal	34,88%
	Hospital Especializado Giseida Trigueiro	Natal	30,82%
	Complexo Hospitalar Mons. Walfredo Gurgel/Clóvis Sarinho	Natal	28,60%
	Hospital Dr. José Pedro Bezerra (Santa Catarina)	Natal	13,91%
	Hospital Regional Deoclécio Marques de Lucena	Parnamirim	18,73%
	Hospital Regional Alfredo Mesquita Filho	Macaíba	16,70%
VIII Região de Saúde	Hospital Regional de Angicos	Angicos	47,00%
	Hospital Regional Nelson Inácio dos Santos	Assu	14,21%
Valor de referência segundo estudos baseados na experiência internacional (Ponce, 2005): 5% a 10%.		Casos para Comparação (La Forgia, 2009)	
Legenda:		Espanha - 8% a 18%	
Ideal: acima de 81%		Nova Jersey (EUA) - 13%	
Boa: entre 61% e 80%		Plano de Saúde (EUA) - 18%	
Regular: entre 51% e 60%		Minas Gerais - 28%	
Baixa: entre 40% e 50%		Brasil - 30%	
Crítica: abaixo de 40%			

**Fonte:** Equipe de Auditoria. DataSUS/Tabwin/Dados/SIH/SUS.

26. Tendo em vista o exposto, recomendou-se à SESAP:

- Realizar as ações necessárias junto aos municípios que contam com hospitais da Rede SESAP para pactuação de cronograma, que deverá ser apresentado ao Tribunal junto com o Plano de Ação em até 60 dias, para que os municípios assumam, em no máximo 6 meses, os serviços de saúde que lhes competem e que hoje estão sendo realizados indevidamente pelos hospitais da rede estadual.

- Identificar e pactuar, através da Comissão Intergestores Bipartite – CIBsesap, existência de hospitais de pequeno porte que podem ser convertidos em centros de atendimento ambulatorial, sob a gestão consorciada de municípios interessados, para fortalecimento da Atenção Básica no Estado.

- Desenvolver ações junto aos municípios de modo a que assumam as funções assistenciais, sobretudo na atenção básica e seu papel na regulação dos serviços de saúde afetos à sua população, evitando que a SESAP desempenhe essas funções.

27. Recomendou-se também aos municípios de Acari, Angicos, Apodi, Assu, Caicó, Canguaretama, Caraúbas, João Câmara, Macaíba, Mossoró, Natal, Santo Antonio, São José de Mipibu, São Paulo do Potengi, Parnamirim e Pau dos Ferros:

- colaborar efetivamente com a SESAP na elaboração do cronograma e garantir a estrutura necessária para que assumam em definitivo os serviços de saúde que estão sendo realizados indevidamente pelos hospitais da rede estadual.

### **FALHAS NOS PROCEDIMENTOS DE AQUISIÇÃO E REGULAÇÃO DOS PREÇOS DE MEDICAMENTOS**

28. Nesse subitem a atuação do Tribunal de Contas pôde detectar uma carência de gestão e planejamento que culminou na descontinuidade da prestação do serviço público de saúde, o que redundou em consequências trágicas para a eficiência do Sistema Único de Saúde, constitucionalmente qualificado como de relevância pública.

29. Com efeito, as falhas na organização da gestão administrativa de carências constantes, como sói ser a demanda por medicamentos, proporciona o incremento de riscos desnecessários para a vida dos usuários do sistema, que seriam facilmente minimizados (ou até reduzido a níveis aceitáveis) com a adoção de técnicas de programação das necessidades com base em estudos estáticos, por exemplo, bem como a manutenção de um estoque mínimo para medicamentos de necessidades ocasionais ou de urgência excepcional.

30. Outra faceta para o problema acima descrito é a fabricação de uma urgência, justamente pela ausência de planejamento, má-gestão ou desídia administrativa, que ocasiona a contratação direta da necessidade pública.

31. Nesse sentido, planejar denota a adoção de medidas de resolução das deficiências com o exame, por exemplo, do custo-benefício e a parametrização de indicadores qualitativos e quantitativos, possibilitando enxergar o cenário de forma ampla e, assim, antever e identificar os

pontos de estrangulamento que geram a ineficiência no trato de aquisição de medicamentos de necessidade permanente, ou de um estoque mínimo para os de necessidade eventual e/ou de alto custo. Em síntese: traduz-se no princípio da eficiência administrativa.

32. Portanto, tendo em vista as considerações acima, fica autorizado concluir que é necessária fazer a distinção entre a emergência real, que efetivamente resulta de uma situação imprevisível (fora dos riscos que ordinariamente se corre na gestão administrativa de interesses coletivos), daquela originária da ausência de planejamento, má-gestão ou desídia administrativa.

33. Em ambas as hipóteses a contratação direta deve acontecer, mas na segunda é indispensável à apuração de eventual responsabilidade dos gestores e demais agentes públicos que foram os artífices da emergência impressa.

34. Por outro lado, as auditorias realizadas no âmbito da Secretaria Estadual de Saúde Pública, foram capazes de identificar inconsistências no que concerne a composição dos preços de medicamentos, uma vez que se adotou, como valor de referência para a compra dos fármacos, a “Lista de Preços de Medicamentos – Preços Fábrica e Preço Máximo ao Consumidor”, em vez de se adotar a lista “Preços Fábrica (PF) e Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG), posto estas últimas apresentarem preços menores.

35. Com base nos dados acima amalhados, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, nos autos do Processo nº 11203/2011-TC, Acórdão nº 540/2012-TC, determinou que a Secretaria Estadual de Saúde Pública adotasse as seguintes recomendações:

- Que a Secretaria de Estado da Saúde Pública – SESAP realize um planejamento adequado com base em controle de estoque, adquirindo um sistema informatizado que consiga fornecer dados necessários à gestão dos medicamentos, ou caso este já exista, que estas ferramentas sejam colocadas em prática, haja vista que são recorrentes na mídia local notícias sobre a falta de medicamentos;

- Que a Secretaria de Estado da Saúde Pública – SESAP adote, com antecedência necessária, as providências para a realização de processos licitatórios, com vistas a concluí-los antes do término dos contratos em vigência, evitando-se a utilização indevida de dispensa de licitação, conforme disposto no artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93;

- Que a Secretaria de Estado da Saúde Pública – SESAP utilize como parâmetro de preço em suas aquisições a lista “Preço Fábrica (PF) e Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG)” –CMED – ANVISA, quando cabível, atentando para adequada fórmula de cálculo, caso o medicamento esteja ou não isento do ICMS;

- Que a Secretaria de Estado da Saúde Pública – SESAP exija dos fornecedores o cumprimento no disposto no § 6º, do Convênio CONFAZ 87/02, de forma que o “valor correspondente à isenção do ICMS deverá ser deduzido do preço dos respectivos produtos, contido nas propostas vencedoras do processo licitatório, devendo o contribuinte demonstrar a dedução, expressamente, no documento fiscal”

## REFERÊNCIAS

- Processo nº 11203/2011-TC, Acórdão nº 540/2012-TC;

- Processo nº 661/2012-TC, Acórdão Nº 80/2014-TC

## Educação

- Deficiências na Ação de Formação de Professores
- Deficiências na Rede estadual do Ensino Médio
  - Irregularidades no Transporte Escolar

## CONTEXTUALIZAÇÃO

1. Como um dos pilares para o desenvolvimento do país e do estado, a educação é tratada como política pública de suma importância sob a responsabilidade do Estado, merecendo esta função especial atenção por parte do controle externo a cargo do TCE/RN.
2. Face aos problemas levantados e com base nos critérios e diretrizes traçados pelo Tribunal no planejamento das suas fiscalizações, o tema foi alvo de trabalhos desta corte de contas que apontou fragilidades em ações e atividades desenvolvidas pela Secretaria de Estado da Educação e da Cultura (SEEC) em processo de despesas de Transporte Escolar e auditorias operacionais na Ação de Formação de Professores e na Auditoria Coordenada no Ensino Médio.
3. Para colher mais subsídios e um aprofundamento sobre esse tema deve-se consultar o tópico de referências ao final.

## DEFICIÊNCIAS NA AÇÃO DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES

1. O tema Formação de Professores encontra-se nos principais planos nacionais que norteiam a educação, como o Plano Nacional da Educação - PNE e o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE. Iniciativas nessa área apresentam-se como um dos principais indutores da melhoria da qualidade do ensino, principal desafio enfrentado pela Educação Básica.
2. Tendo em vista a relevância do tema e dos baixos índices de desempenho verificados na Educação Básica no Estado, o Tribunal realizou nos anos 2008 e 2009 auditoria operacional no intuito de avaliar a ação 1328 – Capacitação de Recursos Humanos para o Magistério, constante do programa 1802, relativo à Capacitação e Valorização dos Profissionais da Educação tendo sido verificado a existência de fragilidades que denotam ineficiência e pouca efetividade da ação, ao que foram feitas recomendações no sentido de promover as oportunidades de melhorias.
3. Apesar das recomendações resultantes da auditoria do TCE, foi verificado por ocasião de nova avaliação na SEEC que o problema ainda perdura, não obstante aquela Pasta de Estado ter apresentado Plano de Ação para sanar as deficiências apontadas.
4. Uma das deficiências encontradas junto aos órgãos da Secretaria de Estado da Educação e da Cultura (SEEC) diz respeito à **inexistência ou a precariedade das informações referentes ao planejamento da ação de capacitação dos professores**, tendo como uma das dificuldades enfrentadas no planejamento a ausência de banco de dados atualizados e informatizados com informações consolidadas sobre treinamentos dos professores, bem como ausência de diagnóstico das carências de capacitação dos professores.
5. Para tratar desse problema foi recomendado à SEEC:

a) Contemplar nas atividades de planejamento a coleta de informações necessárias para a implantação da ação, tais como mapeamento das necessidades de formação e hierarquização das prioridades;

b) Desenvolver um banco de dados informatizado que possibilite a sistematização das informações necessárias para o planejamento da ação.

6. Com relação à gestão financeira e operacional da ação de formação de professores observaram-se deficiências que podem comprometer o adequado atendimento à demanda local e os resultados do processo de capacitação, pela **fragilidade no gerenciamento e controle dos recursos orçamentários, na coordenação do processo de implementação da ação e pela inexistência de informações sistematizadas que permitam uma adequada tomada de decisões**. Outro fator que concorre para este cenário é a inexistência de uma política específica de formação continuada para professores do ensino fundamental, bem como a baixa execução orçamentária da ação no período então verificado de 2004 a 2007, conforme Quadro 1.

**Quadro 1 – Comparativo de despesas 2004, 2005, 2006, 2007.**

Ano	Autorizado (A)	Atualizado (B)	% B/A(C)	Empenhado (D)	% D/B (E)	Liquidado (F)	Pago (H)
2004	2.839.000	6.194.284	218,1%	4.164.976	67,2%	4.164.976	4.164.976
2005	3.438.000	7.874.821	229%	5.963.012	75,7%	5.854.369	5.735.576
2006	3.438.000	9.098.277	264,6%	6.688.416	73,5%	6.658.735	6.641.220
2007	5.041.000	12.434.352	246,6%	2.844.696	22,8%	2.694.696	2.693.796
TOTAL	14.756.000	35.601.734	241%	19.661.100	55,2%	19.372.776	19.235.568

7. Nesse sentido foi recomendado à SEEC:

a) Atualizar o regulamento da Secretaria, bem como proceder à normatização necessária ao gerenciamento e acompanhamento das atividades de formação de professores;

b) Fortalecer o processo de coordenação da ação, mediante a adoção das seguintes práticas:

- Sistemática de divulgação mais eficiente, de modo que os professores sejam informados sobre a realização dos cursos tempestivamente;
- Melhoria dos critérios de seleção dos professores para participação nos cursos ofertados, mormente com relação aos professores formadores;

➤ Consideração, na implementação dos cursos, dos fatores levantados pela auditoria como comprometedores da participação dos professores, especialmente: múltipla jornada de trabalho e concentração dos cursos no mesmo período;

➤ Desenvolvimento de estratégias de motivação dos professores à efetiva participação nos cursos.

8. Ainda verificou-se que a **sistemática de controle e monitoramento da Ação de Capacitação de Professores apresentava deficiências causadas pelo exercício inadequado dessas atividades por parte das unidades responsáveis no âmbito da SEEC**. A auditoria observou que, nos cronogramas de atividades integrantes de alguns relatórios dos projetos de capacitação, o monitoramento é realizado de forma pontual e não como uma atividade de gestão interna e contínua. Tais deficiências também decorrem da ausência de um diagnóstico das necessidades de capacitação e da não previsão de avaliação da efetividade e de indicadores de desempenho no modelo da ação.

9. Como forma de tratar desse problema foi recomendado à SEEC:

a) Desenvolver instrumentos que permitam avaliar os impactos da Ação, bem como rever os instrumentos existentes de modo a realizar um monitoramento adequado.

10. Importante ressaltar que, apesar de ainda não se verificar o atendimento do Plano de Ação proposto pela SEEC, duas iniciativas que são fundamentais para que o plano aconteça estão em andamento, sendo elas:

a) A elaboração do Plano Estadual de Educação, e;

b) A operacionalização do SIGEDUC (Sistema Integrado de Gestão da Educação) implantado na SEEC.

11. Portanto, diante do quadro atual, reiteram-se as recomendações propostas pelo TCE/RN enfatizando a importância da conclusão do Plano Estadual de Educação e da operacionalização do SIGEDUC no âmbito da SEEC.

## DEFICIÊNCIAS NA REDE ESTADUAL DO ENSINO MÉDIO

12. Os estudos indicam que no Brasil, após uma expansão quantitativa, o ensino médio público estadual vem apresentando, nos últimos anos, sinais de esgotamento, com a estagnação da demanda de matrículas novas e a diminuição dos coeficientes de conclusão desta etapa de ensino.

13. Um fator importante relacionado a esta estagnação diz respeito à baixa qualidade do ensino médio, refletindo a crise de um modelo que não apresenta as condições necessárias à aprendizagem e ao desenvolvimento de competências necessárias ao mundo contemporâneo.

14. No Rio Grande do Norte, a população de jovens entre 15 e 17 anos era próxima de 185 mil pessoas em 2010. Destes, pouco mais de 32 mil pessoas estavam fora da escola (IBGE, 2010), o que corresponde a 17% da população nessa faixa etária.

15. Segundo o Censo Escolar 2012, no RN, o quantitativo de estudantes no ensino médio em 2012 somou 145.943. Deste total, a rede estadual responde por 81,76% das matrículas, seguida pela rede privada (com 13,75%), pela rede federal (com 4,45%), ficando a municipal com 0,02%.

16. A rede de ensino estadual no RN conta com 683 escolas, sendo 291 disponíveis para o Ensino Médio. Destas, 218 atendem tanto a alunos do ensino médio quanto alunos do ensino fundamental, enquanto 73 escolas são para uso exclusivo do ensino médio.

17. No último Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) realizado em 2013, o Ensino Médio nacional apresentou a nota de 3,7. No Rio Grande do Norte, o Ensino Médio atingiu 3,1, tendo a rede estadual atingido 2,7. O IDEB é medido a cada dois anos e apresentado numa escala que vai de zero a dez, tendo o Brasil a meta de alcançar o índice 6,0 até 2022.

18. Tendo em vista os problemas identificados no Ensino Médio no âmbito do país e em particular no nosso estado, foi celebrado Acordo de Cooperação Técnica entre os Tribunais de Contas Brasileiros, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e o Instituto Rui Barbosa (IRB) para a realização de auditoria coordenada, tendo como objetivo analisar os principais problemas e suas respectivas causas, que impactam no acesso e na qualidade do Ensino Médio.

19. No Rio Grande do Norte, a análise foi conduzida com foco na avaliação da atuação da SEEC nas dimensões de gestão, professores, infraestrutura e financiamento da rede pública estadual da referida etapa de ensino, tendo sido constatadas fragilidades que resultaram em recomendações conforme o exposto a seguir.

20. Uma das fragilidades verificadas na SEEC que compromete a gestão da rede estadual de ensino diz respeito a **disfunções encontradas na estrutura organizacional e de cargos daquela secretaria**.

21. Além de estar desconectada da realidade da instituição, a estrutura organizacional da SEEC fica vulnerável a importantes disfunções: duplicidade de atribuições; duplicidade de comandos paralelos; desrespeito aos limites da amplitude de comando; amplitude de autoridade perigosa; distribuição desigual das atribuições; relação hierárquica de baixa resolutividade; enfraquecimento das atribuições do órgão; desvio de qualificação para comandar órgãos técnicos; órgãos comandados por cargos eletivos, porém com ocupantes sem qualificação adequada; confusão entre autoridades; falhas na comunicação interna.

22. Dentre outras medidas a serem adotadas visando tratar as fragilidades encontradas na estrutura organizacional e de cargos da SEEC recomenda-se àquela secretaria:

- a) Fazer estudo de impacto orçamentário e financeiro para tomar demais providências necessárias à implantação da estrutura organizacional já revisada, sem impactar as metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.
- b) Executar o mapeamento dos processos da Secretaria.
- c) Definir perfil e critérios de ocupação de cada cargo.
- d) Normatizar processo seletivo para os cargos de Diretor Regional de Educação - DIRED e de Diretor Regional de Alimentação Escolar – DRAE.
- e) Normatizar processo seletivo para composição de banco de gestores escolares como critério para eleição de diretor de escolas.
- f) Firmar contrato de gestão com gestores escolares, diretores de DIREDs/DRAEs e coordenadores da SEEC.

23. Com relação à gestão escolar e apoio da SEEC para melhoria do ensino médio, verificou-se **deficiência no processo de elaboração, revisão e implementação do PPP (Projeto Político-Pedagógico) e do planejamento anual das escolas (Plano de Metas Educacionais – PME).**

24. Em questionários aplicados aos diretores de escolas de ensino médio da rede estadual, 10,53% dos respondentes afirmaram não possuir PPP na escola. Apesar de não se tratar de um número expressivo, é um percentual relevante tendo em vista que o PPP é um documento básico para a escola. Outro ponto abordado no questionário tratou da revisão do PPP e 36,84% dos respondentes afirmaram que o PPP é revisado pelo menos uma vez por ano. Já os que afirmaram que revisam o PPP uma vez a cada dois anos totalizaram 13,16%. Com isso, é possível perceber que, os demais diretores respondentes, cerca de 40%, não estão atendendo aos critérios para atualização do PPP.

25. Somando-se a isso, através da análise do documento “Relato de visitas às escolas de ensino médio – 1ª à 16ª DIRED” verificou-se que os técnicos da Subcoordenadoria do Ensino Médio (SUEM) visitaram 247 escolas e fizeram registros sobre a situação do PPP em 160 delas, apontando 5,6% de escolas sem PPP, 53,1% das escolas com PPP desatualizado e 41,3% com PPP atualizado.

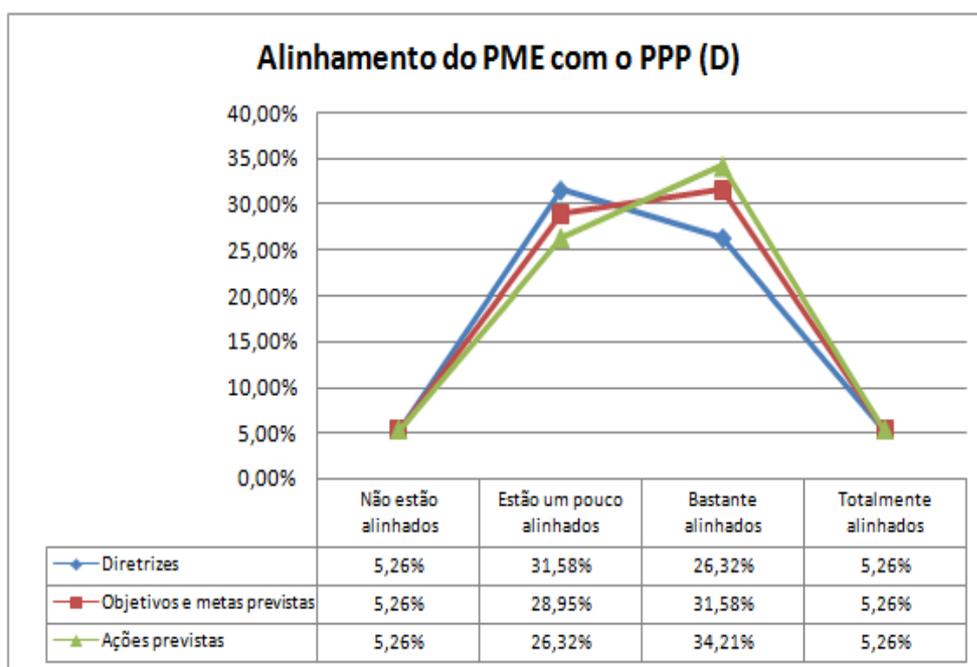
26. No que se refere ao PME, apesar de ser um documento previsto para todas as escolas, de acordo com os resultados obtidos na tabulação dos questionários aplicados aos diretores das escolas de ensino médio da rede da SEEC, cerca de 40% das escolas respondentes não possuem planejamento anual formalizado, evidenciando que o documento não está devidamente institucionalizado.

27. Também foi detectada a existência de instrumentos diversos a serem elaborados e coordenados pela escola (planos setoriais, projetos diversos, PDE Interativo, planos de aplicação de recursos federais, planos de ação, plano de gestão, planos de aula), gerando sobrecarga aos gestores, sem estrutura de pessoal que dê suporte efetivo ao planejamento, monitoramento e à avaliação da implementação desses instrumentos.

28. Com a análise documental dos PPPs e do planejamento anual das escolas visitadas foi possível detectar que não existe um padrão de apresentação do PPP e dos planos, nem dos itens que o compõem. Dessa forma, tais não possuem um escopo mínimo de informações e apresentam fragilidades nos aspectos que permitem o seu monitoramento e avaliação (ações, metas, responsáveis, indicadores, prazos).

29. Os diretores apontaram ainda um percentual considerável de itens do planejamento anual que não estão alinhados ou estão pouco alinhados com o PPP, conforme apresentado no Gráfico 1:

**Gráfico 1 - Situação do alinhamento do planejamento anual com o PPP segundo os diretores**



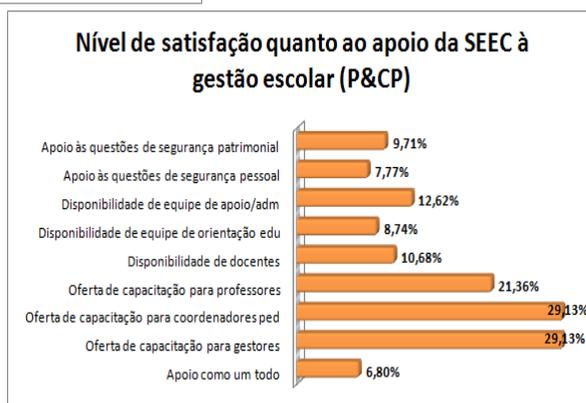
30. No sentido de tratar dessa fragilidade, são feitas entre outras, as seguintes recomendações à SEEC:

- a) Aprimorar a sistemática de orientação à comunidade escolar para o processo de elaboração/revisão do PPP e do planejamento anual, possibilitando a consolidação e divulgação de diretrizes para auxílio à gestão e ofertando capacitação específica para este fim.
- b) Instituir mecanismos para a formalização junto à SEEC do recebimento de orientações e diretrizes por parte do gestor escolar para subsidiar o PPP e o planejamento anual.

c) Normatizar padrão mínimo de conteúdo e formato de PPP e de PME para as escolas da rede da SEEC e estabelecer junto às DIREDs estratégia para capacitação e suporte para implantação do referido padrão.

31. Também foi possível evidenciar a **deficiência no apoio, monitoramento e avaliação do desempenho da escola e da gestão por parte da SEEC**. A partir da tabulação dos questionários aplicados a diretores de escolas de ensino médio da rede da SEEC foi encontrado um índice de satisfação de apenas 7,89% no que se refere ao apoio como um todo da SEEC à gestão escolar, já para professores e coordenadores pedagógicos esse índice foi ainda menor, de apenas 6,80%. Outros aspectos mais específicos também obtiveram níveis baixos de satisfação, conforme pode ser observado nos Gráfico 2.

**Gráfico 2 - Nível de satisfação quanto ao apoio da SEEC à gestão escolar segundo os diretores (D), os professores e coordenadores pedagógicos (P&CP)**

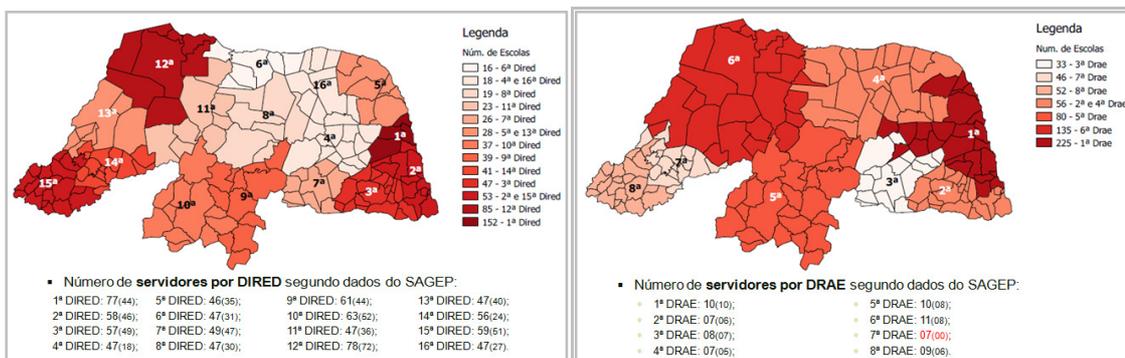


32. Outro ponto fundamental que foi avaliado negativamente por diretores, professores e coordenadores pedagógicos se refere à supervisão *in loco* da SEEC. Nesse sentido, o nível de satisfação mais baixo segundo os diretores foi atribuído à tempestividade no atendimento às demandas (10,52%), já para professores e coordenadores pedagógicos foram as atividades desenvolvidas na supervisão aquelas avaliadas com nível mais baixo (6,80%). As entrevistas

realizadas com os diretores das 15 escolas visitadas reforçam a insatisfação quanto à supervisão *in loco* no que se refere às DIREDs, porém a atuação das DRAEs (Diretoria Regional de Alimentação Escolar) foi considerada satisfatória.

33. É importante destacar que não foi verificado critério claro para a definição da jurisdição de DRAEs e DIREDs, o que pode ser um fator complicador para o bom desempenho das atividades de supervisão *in loco*. Como pode ser observado na Figura 1, no caso das DIREDs, alguns pontos de concentração (partes escuras do mapa) são mais evidentes: a 1ª DIREd, por exemplo, é responsável por 152 escolas, enquanto que a 6ª DIREd supervisiona apenas 16 escolas. Também existem diferenças importantes com relação ao número de municípios e distâncias geográficas a serem percorridas no território de cada DIREd para o bom desempenho das atividades de supervisão *in loco*. No caso das DRAEs, os extremos ficam entre a 1ª DRAE, com 225 escolas, e a 3ª DRAE com 33 escolas.

**Figura 1 - Mapa do quantitativo de escolas da rede da SEEC por DIREd e DRAE**



34. Outro ponto de relevância diz respeito ao monitoramento dos recursos financeiros destinados às escolas. Foi identificado um elevado índice de reprogramação de recursos, chegando a 49,16% no caso do PDDE, e a 59,57% no PDDE/PDE Escola, se consideradas todas as escolas da rede no ano de 2012. Esse pode ser um indicador de que as escolas não estão bem estruturadas para aplicar tais recursos de maneira eficiente e eficaz, ressaltando a importância de um monitoramento efetivo por parte da SEEC.

35. É importante, ainda, que essa atuação não se restrinja ao controle formal da aplicação dos recursos, através da análise apenas de prestações de contas. É preciso que o monitoramento da SEEC, por meio de suas estruturas regionais, garanta transparência para a comunidade escolar e toda a sociedade, permitindo a responsabilização dos gestores escolares na condução dos recursos descentralizados.

36. Com isso, é importante que a SEEC empreenda esforços para corrigir as fragilidades apresentadas, buscando implementar, entre outras ações propostas, as seguintes recomendações:

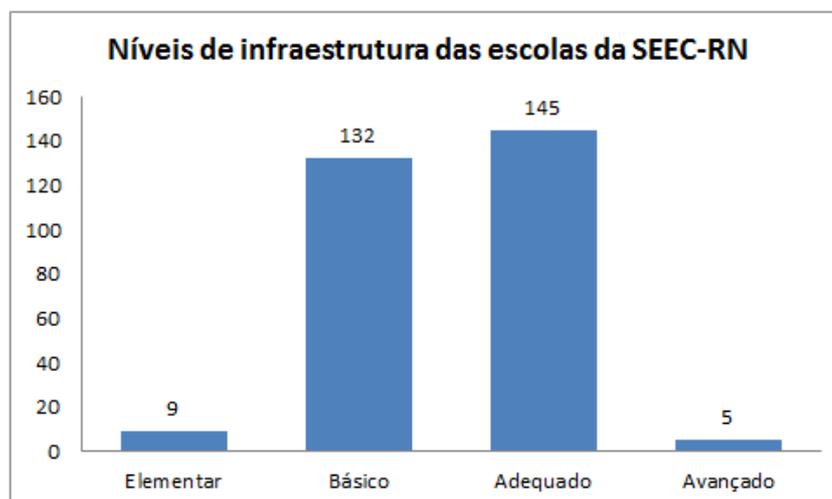
a) Elaborar e implementar plano de capacitação continuada de gestores escolares, com foco na aplicabilidade do conteúdo no exercício da função.

- b) Realizar diagnóstico das necessidades de quadro de pessoal das escolas, prover a quantidade satisfatória desses profissionais para desenvolvimento das atividades escolares, bem como desenvolver ações de capacitação necessárias ao desempenho de suas atribuições.
- c) Normatizar sistemática de monitoramento e avaliação a ser executada pelas DIREDs.
- d) Desenvolver estudo técnico sobre a jurisdição das DIREDs (número de escolas, municípios, deslocamento), definindo critérios claros para sua delimitação, bem como parâmetros mínimos de estrutura e de recursos humanos para o desenvolvimento de suas atividades.
- e) Dotar as DIREDs de estruturas física e tecnológica adequadas e equipe suficiente e devidamente capacitada para o exercício de suas funções.
- f) Desenvolver e implementar portal de transparência que permita o acompanhamento por parte da sociedade da aplicação de recursos descentralizados para a escola.

37. Com relação à infraestrutura da rede escolar verificou-se **escolas do ensino médio da Rede da SEEC com deficiências de infraestrutura.**

38. Conforme o resultado apresentado do trabalho do GAO (Grupo de Auditoria Operacional), verificou-se que das 291 escolas da rede da SEEC que atendem ao Ensino Médio, 9 (nove) estão classificadas como elementar, 132 (cento e trinta e duas) como básica, 145 (cento e quarenta e cinco) como adequada e apenas 5 (cinco) como avançada, conforme ilustra o Gráfico 3.

**Gráfico 3 - Classificação das escolas da rede da SEEC conforme escala UNB**



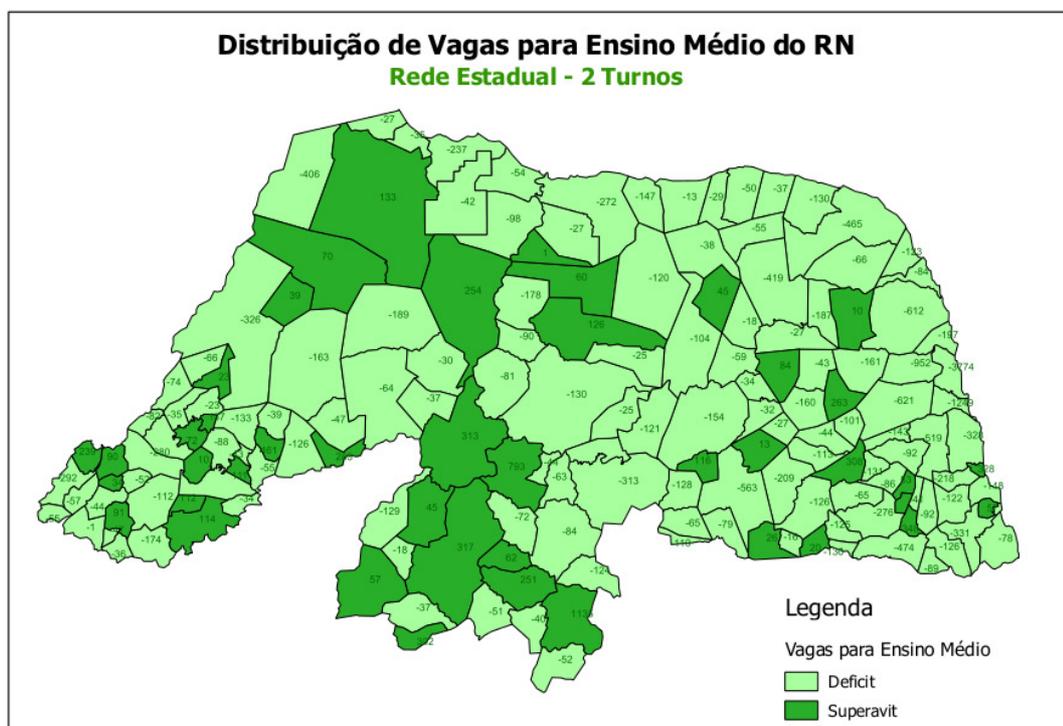
39. Para tratar os problemas detectados em infraestrutura escolar é recomendado à SEEC:

- a) Promover ações no sentido de obter um diagnóstico da infraestrutura da sua rede escolar do Ensino Médio.

- b) Adotar política e definir padrões de infraestrutura para as escolas da sua rede de Ensino Médio de modo a assegurar que as escolas apresentem uniformidade de padrões de infraestrutura desejável para um ensino médio de qualidade;
- c) Definir estrutura e alocar recursos para possibilitar o desenvolvimento dos trabalhos de levantamentos, construção e reforma a cargo da SEEC;
- d) Adotar, com base em levantamentos e estudos sobre a situação da infraestrutura das escolas do Ensino Médio, as ações de modo a solucionar as deficiências detectas segundo prioridades ante a disponibilidade de recursos;
- e) Aproveitar linhas de financiamento ou programas federais que disponham de recursos para suprir necessidade de infraestrutura escolar;
- f) Adotar ações gerenciais com base em indicadores, de modo a avaliar e monitorar a situação da infraestrutura das escolas, em especial, com relação aos quesitos que avaliem a manutenção e adequação das escolas, visando atingir de metas pré-estabelecidas;

40. No que tange ao atendimento dos princípios da educação voltados ao ensino médio, verificou-se que a SEEC não está devidamente estruturada para garantir o alcance da universalização do acesso ao ensino médio. Em cálculos realizados considerando o funcionamento das escolas em 2 turnos verificou-se a existência de déficit de vagas em 74% dos municípios (124) e superávit em apenas 26% (43) dos 167 municípios do RN. Com os dados, foi possível elaborar um mapa temático (Figura 2) de onde pode ser observada a situação da cobertura da rede estadual de ensino de forma geral.

**Figura 2 - Distribuição de vagas para o Ensino Médio no RN (rede estadual)**



41. Com base na auditoria realizada, recomenda-se à SEEC:

- a) Fortalecer as estratégias destinadas a atrair jovens de 15 a 17 anos para escola, bem como as políticas de inclusão e assistência estudantil específicas para este público.
- b) Elaborar estudo refinado com dados atualizados de modo a conhecer a real situação da ocupação das salas de aulas das escolas de ensino médio da rede estadual para subsidiar o planejamento da estrutura escolar com vistas à definição clara e objetiva de políticas públicas a serem adotadas para o alcance da universalização do acesso ao ensino médio.
- c) Com base no planejamento e em projeções de demanda, desenvolver ações no sentido de aperfeiçoar o uso das instalações existentes nas escolas de ensino médio.

### IRREGULARIDADES NO TRANSPORTE ESCOLAR

42. O Programa Estadual de Transporte Escolar Rural – PETERN, foi idealizado no escopo de minimizar os empecilhos, sejam naturais (os chamados rincões) e/ou infraestruturais (tendo em mente o que é financeiramente possível), ao regular acesso ao ensino público de nível básico da população que vive na zona rural, e que, em não raras vezes, tem seu ingresso nas mais diversas fases da educação (seja básica, fundamental, média e superior) obstaculizado, simplesmente pelo fato de não existir estabelecimento de ensino em sua localidade e/ou não dispor de meios de deslocamento para usufruir do serviço público ofertado em outros lugares.

43. Por ser um truísmo, desnecessário se faz, considerando a objetividade do documento em testilha, tecer considerações a respeito do alcance pleno à dignidade humana por meio da educação.

44. Com efeito, o antedito programa, em apertada síntese, consiste no repasse financeiro, por meio de convênio, firmado com o Governo do Estado em parceria com os municípios que demonstrassem interesse em aderir ao programa.

45. Na consecução desse desiderato, a atuação do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte – TCE/RN, por meio de seu Corpo Técnico, pôde detectar, dentre inúmeras irregularidades, formais e/ou materiais, mas que em termos de relevância, sobeja a inobservância da legislação nacional de trânsito, pondo em risco a integridade física de jovens brasileiros, na paradoxal situação de busca da qualidade de vida por meio da educação.

46. A regulação legislativa mínima para o transporte escolar de estudantes está disposta no Código de Trânsito Brasileiro – CTB, entre os artigos 136 e 139, sendo importante salientar que a norma nacional não impede a adoção de critérios mais rigorosos por parte dos municípios quando da prestação da utilidade.

47. Tendo por base esse panorama legal, e os respectivos instrumentos administrativos que o minudenciam, o Tribunal de Contas extraiu dos processos analisados a concorrência de alguns ilícitos, donde se ressaí as seguintes circunstâncias:

- **Ausência** de bancada para os passageiros, os quais não eram transportados acomodados (sentados);
- **Ausência** de cintos de segurança em número igual à lotação (em se tratando de veículos fechados, como ônibus, micro ônibus, vans);
- **Presença** de veículos de carroceria transportando os estudantes;
- **Ausência** de extintores de incêndio;
- **Ausência** de lanternas de luz branca, fosca ou amarela disposta na parte dianteira e lanterna de luz vermelha disposta na parte traseira do veículo, em perfeito estado de funcionamento;
- **Ausência** de pintura ou adesivo de faixa horizontal na cor amarela, com quarenta centímetros de largura, à meia altura, em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroceria, com o dístico ESCOLAR, em preto, sendo que, em caso de veículo de carroceria o dístico na cor amarela, deve ser invertido;
- **Ausência** de condutor de veículo destinado à condução de escolares habilitado com os seguintes requisitos: ter idade superior a vinte e um anos; ser habilitado na categoria exigida pelas normas de trânsito, de acordo com o veículo guiado; não ter cometido nenhuma infração grave ou gravíssima, ou ser reincidente em infrações médias durante os doze últimos meses;

48. Importa asseverar, ainda sobre o tema, que o Tribunal de Contas da União – TCU, em auditoria conjunta com este Tribunal no Processo nº 26.597/2011-TCU, Acórdão nº 1.614/2013, o qual teve por objetivo verificar a regularidade da aplicação dos recursos destinados aos programas Programa Caminho da Escola e Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) – ligados ao fornecimento de transporte escolar pelos estados e municípios – no que tange à aquisição e manutenção de veículos utilizados para esse fim, bem como avaliar a adequação dos controles internos do órgão repassador (FNDE) sobre esses repasses, constatou as seguintes irregularidades:

- Veículo não possui equipamentos obrigatórios de segurança para o transporte escolar (85% da amostra);
- Veículo em mau estado de conservação (54% da amostra);
- Veículo sem autorização do DETRAN para circular (42% da amostra);
- Veículo não submetido à inspeção semestral pelo DETRAN (46% da amostra);
- Motorista sem o requisito de aprovação em curso especializado (62% da amostra);
- Utilização de modalidade indevida de licitação para a contratação de serviços de transporte escolar (50% da amostra);
- Irregularidades no processo licitatório para locação de veículos (42% da amostra);

- Inexistência de planilha de preços estimativos (54% da amostra);
- Ausência de capacitação ou capacitação insuficiente dos membros do conselho (81% da amostra);

49. Neste sentido, considerando que tramitam neste Tribunal diversas prestações de contas decorrentes dos recursos do PETERN, cujas falhas e irregularidades relacionadas ao transporte escolar são reincidentes, e como forma de se buscar uma solução viável para o cumprimento dos dispositivos do CTB, que visam preservar a segurança dos que utilizam o transporte escolar, e diante da realidade das condições locais dos municípios, é plausível que este Tribunal tenha entendimento análogo ao adotado pelo TCU; razão pela qual o Corpo Técnico procedeu com as seguintes recomendações à Secretaria Estadual de Educação e Cultura.

- Em conjunto com os Municípios e o Ministério Público Estadual, elabore proposta no sentido de viabilizar a adequação e a segurança do transporte escolar, em atendimento à legislação pertinente;
- Estabeleça um cronograma com prazos para o atendimento gradativo das medidas corretivas e preventivas estabelecidas na legislação nacional de trânsito;
- Constitua comissão ou determine servidor específico para acompanhar e fiscalizar a implantação das disposições estabelecidas;
- Informe ao Tribunal de Contas sobre as providências adotadas e os resultados alcançados.

## REFERÊNCIAS

- Processo nº 11943/2012 – TC;
- Processo nº 26.597/2011-TCU, Acórdão nº 1.614/2013;
- Processo nº 8812/2008-TC, Decisão nº 741/2009-TC.

## Infraestrutura

- **Fragilidades na atividade de licenciamento ambiental**

## **CONTEXTUALIZAÇÃO**

1. A melhoria da infraestrutura do estado é condição fundamental para o seu desenvolvimento, sendo esse aspecto apreciado pelo TCE em processos que envolvem recursos do Estado ou dos municípios.

2. Uma das atividades que pode causar impactos no setor de infraestrutura diz respeito ao licenciamento ambiental, uma vez que se trata de condição necessária para execução das principais obras estruturantes desse setor, a exemplo das obras de saneamento, estradas, barragens, portos, energia eólica, energia elétrica, atividades de exploração mineral (entre elas petróleo e gás) etc.

3. Nesse sentido o TCE/RN realizou auditoria operacional na atividade de licenciamento do Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (IDEMA), no intuito de avaliar aspectos de efetividade, eficiência, eficácia e economicidade na atividade de licenciamento ambiental a cargo daquele órgão.

4. Como resultado da auditoria foram verificadas deficiências que requerem ações por parte dos gestores segundo recomendações formuladas na auditoria para as fragilidades a seguir expostas, podendo-se obter mais subsídios e aprofundamento no assunto por intermédio dos documentos constantes nas referências ao final deste tópico.

## **FRAGILIDADES NA ATIVIDADE DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

5. A defesa do meio ambiente apresenta-se como um princípio norteador e inseparável da atividade econômica na Constituição Federal, não sendo admissíveis atividades da iniciativa privada ou pública que violem a proteção do meio ambiente.

6. Nesse contexto, o licenciamento que é um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, tem como objetivo agir preventivamente sobre a proteção do bem comum ao povo – o meio ambiente – e compatibilizar sua preservação com o desenvolvimento econômico-social.

7. Como o licenciamento ambiental é um processo lento, caro e complexo, é essencial que os órgãos de licenciamento ambiental assegurem que as considerações ambientais sejam explicitamente tratadas e incorporadas a esse processo decisório. Além de focar as suas atividades para aperfeiçoar os procedimentos em si, é importante que o processo de licenciamento volte-se também para o seu resultado finalístico, ou seja, se os impactos ambientais negativos causados pelos empreendimentos foram efetivamente mitigados e os impactos positivos foram potencializados.

8. Na análise realizada na atividade de licenciamento ambiental pode ser verificado:

a) Emprego de um grande número de bolsistas para suprir carência de servidor de carreira no licenciamento (Figura 1).

b) Quadro com expressivo número de servidores com requisitos para aposentadoria;

- c) Inexistência de carreira específica com atribuições e competências relacionadas à atividade de meio ambiente;
- d) Alta rotatividade dos técnicos que trabalham no licenciamento;
- e) Carga excessiva de processos na pauta dos técnicos (mínimo de 50 por analista);
- f) Infraestrutura deficiente para o atendimento das necessidades do licenciamento;
- g) Atividade de licenciamento concentrada em natal, não utilizando os postos do IDEMA localizados no interior do estado para as demandas localizadas nas respectivas áreas de abrangência;
- h) Discrepância entre os prazos previstos e efetivamente praticados no licenciamento, tendo sido verificado que:
  - i. No ano de 2011, com referência à emissão da licença simplificada, verificou-se que apenas 12% (doze por cento) dos processos atenderam a expectativa de prazo de 45 dias do órgão, e 4% (quatro por cento) atenderam o prazo de 30 dias previsto na minuta de regulamentação da LC 272/2004.
  - ii. Na emissão da renovação da licença de operação, apenas 1% (hum por cento) atendeu o prazo de 60 dias, sendo que os prazos médios extrapolam 248% (duzentos e quarenta e oito por cento) a mais do que o prazo esperado.
- i) Falta de um programa de capacitação continuada (Figura 2);
- j) Baixo índice de monitoramento das condicionantes pós-licença;
- k) Descontinuidade do processo de descentralização da gestão ambiental;
- l) Manuais de licenciamento desatualizados e em desuso;
- m) Falta de uso de metas e indicadores na gestão do licenciamento;
- n) Conflito nas diretrizes do uso e ocupação das áreas de zona costeira no tocante ao licenciamento.

Figura 1 – Quadro de servidores do IDEMA na atividade de licenciamento

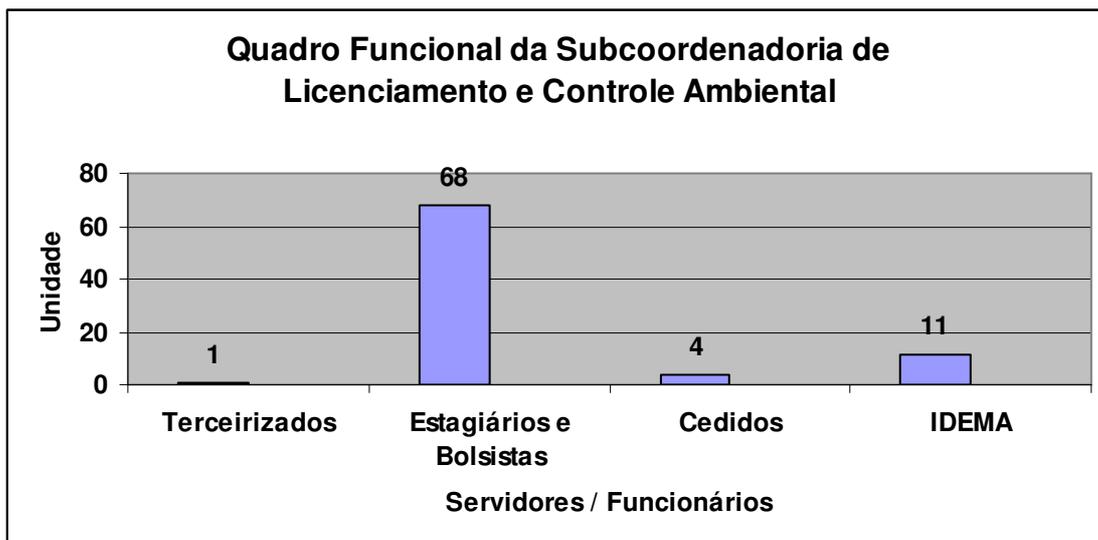
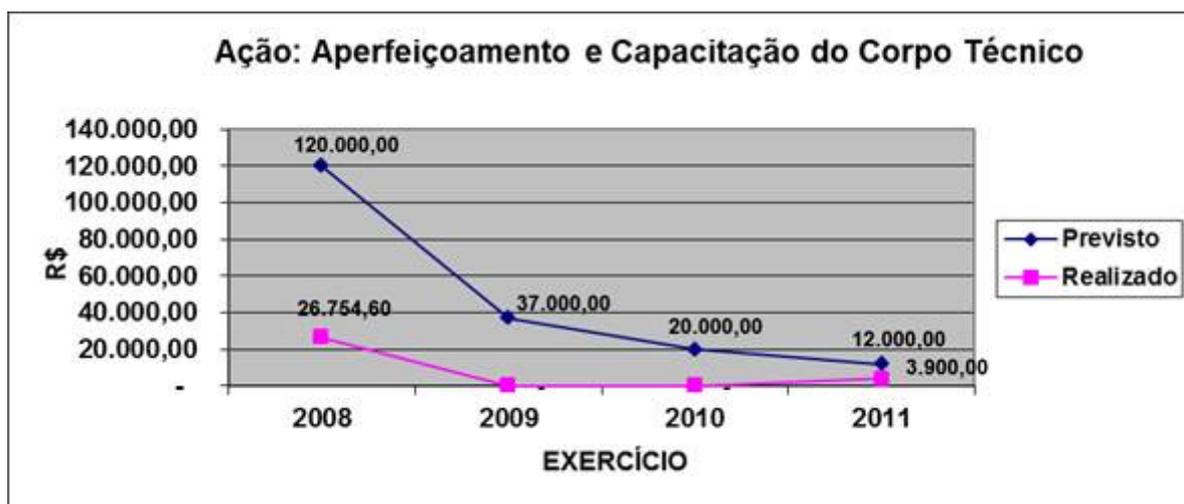


Figura 2 – Previsto x realizado em capacitação do corpo técnico do IDEMA



9. Para tratar as fragilidades detectadas recomenda-se ao IDEMA, responsável pela atividade, a adoção das seguintes medidas:

- a) Com base em um planejamento estratégico e uma política de recursos humanos elaborar um diagnóstico que indique com precisão a necessidade de pessoal e suas competências para que realize o planejamento e dimensionamento do quadro de pessoal que possibilitará ao IDEMA definir sobre a forma e estratégia de solucionar a carência de recursos humanos;
- b) Realizar estudos sobre as necessidades de estrutura para o satisfatório atendimento das necessidades do órgão, em particular da atividade de licenciamento ambiental, bem como da otimização dos recursos da estrutura existentes;

- c) Avaliar o aproveitamento dos postos localizados no interior do Estado, tendo em vista a desconcentração do licenciamento de modo a prestar um serviço mais eficiente à população;
- d) Adotar como um indicador de desempenho os prazos despendidos com o processo de licenciamento, com os seus desdobramentos institucionais alcançando até o trabalho dos profissionais envolvidos nessa atividade, além da sua vinculação com as metas institucionais e/ou constantes em Planos Plurianuais – PPA;
- e) Adotar em planejamento anual de suas atividades, um programa de capacitação continuada visando atender a necessidade de treinamento para o pessoal que trabalha com o licenciamento, realizando o previsto para capacitação em seu orçamento anual;
- f) Adotar a prática do monitoramento das condicionantes pós-licença de modo a cumprir com as funções do licenciamento e tornar a ação mais efetiva;
- g) Retomar o processo de descentralização, com os programas de capacitação e avaliação necessários a transferência das atividades de competência municipal para aqueles municípios que possam assumir essas atividades;
- h) Normatizar os procedimentos padronizados mediante atualização sistemática e adoção obrigatória do manual de licenciamento;
- i) Adotar gestão voltada para resultados partindo de um planejamento estratégico e das atribuições e competências legais, dando a devida importância ao licenciamento ambiental; e
- j) Encaminhar proposta de revisão de legislação estadual que está conflitante com a federal ao Chefe do Executivo para posterior submissão ao legislativo para sua aprovação;

## **REFERÊNCIAS**

- Processo nº 008806/2011 - TC

