



Estado do Piauí
Tribunal de Contas



**RETRATOS DO BRASIL: O ESTADO DA FEDERAÇÃO NA VISÃO
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS – CONTRIBUIÇÃO DO CONTROLE E
DA SOCIEDADE PARA DESENVOLVIMENTO DA NAÇÃO.**



TRIBUNAL
DE CONTAS
DO ESTADO
DO PIAUÍ

TERESINA /PI
2014



Estado do Piauí Tribunal de Contas



Apresentação

Desde o início do processo de redemocratização, o Brasil vem experimentando uma série de avanços, como a estabilidade monetária, a geração de milhões de empregos, a redução das desigualdades e o fortalecimento das instituições políticas.

Não obstante, o país enfrenta um conjunto de desafios para alcançar patamares de desenvolvimento econômico e social dos países mais avançados. Esses desafios estão relacionados à atuação do Estado, por seu protagonismo em nosso processo de crescimento, seja no papel de regulador, de prestador de serviços ou de investidor.

O preceito constitucional que prevê a construção da República Federativa do Brasil por meio da união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal acabou ensejando a repartição desse protagonismo entre os diversos entes federados. Por esse motivo, é essencial uma atuação harmônica, coordenada, eficiente e articulada entre todos esses atores.

Para que isso ocorra, acreditamos que é necessário um constante diálogo interinstitucional federativo, com foco no aperfeiçoamento da administração pública e no desenvolvimento nacional integrado em benefício da sociedade.

Creemos também que o sistema de tribunais de contas do Brasil pode contribuir de modo significativo nesse processo, por meio da identificação de questões críticas, os chamados “gargalos”, existentes em áreas estratégicas do país que prejudicam o nosso pleno desenvolvimento, bem como da apresentação de contribuições que visem solucioná-las.

É exatamente o objetivo do trabalho que ora se apresenta!



Estado do Piauí Tribunal de Contas



Para colaborar com o diálogo entre os governantes eleitos neste ano de 2014, cada tribunal de contas elaborou relatório contendo um diagnóstico sobre no mínimo três e no máximo cinco funções de governo, escolhidas dentre as áreas temáticas da saúde, educação, previdência social, segurança pública e infraestrutura

O resultado trazido é fruto de várias iniciativas de atuação individual ou conjunta entre os tribunais de contas, com especial destaque os relatórios das Contas de Governo e para as auditorias coordenadas.

Este último instrumento possibilitou o fornecimento de uma visão ampliada sobre os grandes temas de interesse da população brasileira, contribuindo sobremaneira para se chegar aos diagnósticos aqui apresentados. Temos convicção de que o formato exitoso de nossa parceria com os tribunais de contas, a Atricon e o Instituto Rui Barbosa possa ser uma boa inspiração para o diálogo interinstitucional entre os governantes eleitos.

Outras organizações importantes de nossa sociedade como as confederações patronais e dos empregados e os conselhos de fiscalização profissional estão apresentando trabalhos semelhantes. Com essa conjugação de esforços e a disponibilidade demonstrada pelas nossas lideranças em manter um diálogo propositivo, o Brasil ganha um fórum importante de debates, capaz, segundo nossa visão, de contribuir com os governantes eleitos em sua missão de instituir políticas públicas com resultados mais aderentes às aspirações de nossa população.



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



SUMÁRIO

1. Função Saúde
 - 1.1. Estrutura Física e Equipamentos Inadequados
 - 1.2. Irregularidade de vínculos empregatícios
 - 1.3. Falhas no planejamento das aquisições de medicamentos para atender demandas judiciais
2. Função Segurança Pública
 - 2.1. Não aplicação dos recursos destinados à função de governo segurança pública
 - 2.2. Educação no nível de investimento na função de governo segurança pública
 - 2.3. Falhas na implementação de projetos/atividades na função segurança pública da secretaria de segurança, corpo de bombeiros e Detran
3. Função Educação
 - 3.1. Inadequação do ambiente de sala de aula, instalações sanitárias deficientes e deficiência e má qualidade no serviço de abastecimento de energia e de água para atender a demanda da escola
 - 3.2. Movimentação dos recursos do Fundeb na conta única do tesouro estadual, violando a Lei nº 11.494/2007, que estabelece que os recursos devem ser movimentados em contas específicas.
 - 3.3. Contratação de prestadores de serviço para funções continuadas e próprias da administração pública.
 - 3.4. Impossibilidade de aferir a aplicação de, no mínimo, 60% dos recursos provenientes do FUNDEB no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.



Estado do Piauí Tribunal de Contas



1. FUNÇÃO SAÚDE

O SUS foi institucionalizado por diretriz constitucional, determinando que as ações e serviços públicos de saúde constituíssem um sistema único, integrado numa rede regionalizada e hierarquizada, sob as regras da descentralização, com direção única em cada esfera de governo, enfatizando o princípio do atendimento integralizado e a participação da comunidade.

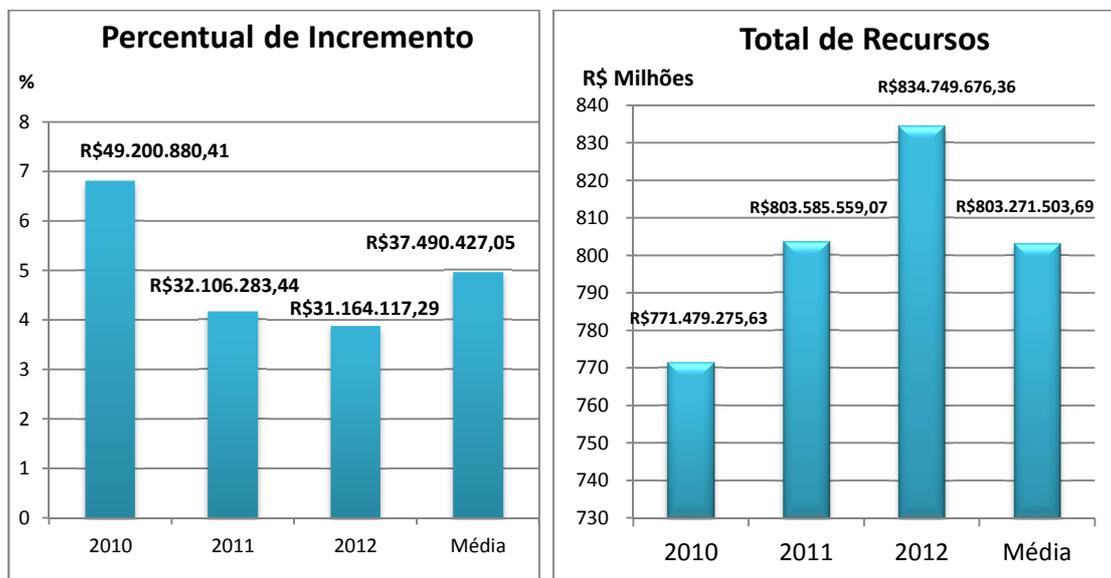
Assim, a Lei nº 8.080/90 surgiu para regulamentar os princípios constitucionais da universalidade e gratuidade, dentre outros, dispondo sobre as condições para promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como a organização e o funcionamento dos serviços a serem prestados por pessoas físicas ou jurídicas de direito público e privado, esta última, na forma contratada ou conveniada.

A Secretaria de Estado da Saúde do Piauí – SESAPI - tem como missão institucional coordenar e implementar a gestão do Sistema Único de Saúde no Estado, visando garantir ampliação do acesso em tempo oportuno, o atendimento humanizado e resolutivo no âmbito das ações de promoção, prevenção e recuperação da saúde, bem como o processo de qualificação da gestão local do sistema, na perspectiva de melhoria dos indicadores de saúde e da qualidade de vida da população.

A Função Saúde no Estado do Piauí, nos últimos três anos, teve seu percentual de incremento diminuído, gradativamente, em relação aos anos anteriores, como demonstram os gráficos e a tabela a seguir:



Recursos destinados à Saúde do Piauí – Evolução percentual de incremento e Total de Recursos dispendidos entre 2010 a 2013



Fonte: Relatórios de auditorias realizadas nos hospitais públicos do Piauí

Evolução dos Recursos Destinados à Saúde do Piauí			
Ano Referência/Ano base	Total de Recursos	Total de Incremento	Percentual de Incremento
2009	R\$ 722.278.395,22	-	-
2009 - 2010	R\$ 771.479.275,63	R\$ 49.200.880,41	6,81%
2010 - 2011	R\$ 803.585.559,07	R\$ 32.106.283,44	4,16%
2011 - 2012	R\$ 834.749.676,36	R\$ 31.164.117,29	3,88%

Fonte: Relatórios de auditorias realizadas nos hospitais públicos do Piauí

Diante da relevância do tema, nos últimos anos, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí realizou auditorias operacionais e de conformidade (esse ordinariamente) na área da saúde, com a finalidade de verificar as deficiências e oportunidades de melhoria na prestação de serviços à população piauiense. A seguir, são apresentadas questões para as quais o TCE/PI expediu recomendações, visando contribuir com o aprimoramento da saúde pública e que continuam em acompanhamento, tendo em vista sua relevância para a sociedade piauiense e a persistência de falhas que precisam ser sanadas.



Estado do Piauí Tribunal de Contas



O trabalho tomou como base relatórios das auditorias realizadas na Secretaria de Estado da Saúde e nos Hospitais Públicos vinculados à SESAPI, nos últimos três anos.



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



1.1. Estrutura Física e Equipamentos Inadequados

Os hospitais públicos estaduais, em regra, não dispõem de uma estrutura física adequada, posto que em sua grande maioria estão dispostos em edificações antigas e que, na época de suas construções, atendiam demandas inferiores ao que atualmente se verifica. Adicionalmente, tem-se a deficiência na conservação e na manutenção necessária para mantê-los em pleno funcionamento. Assim, encontram-se com instalações físicas depreciadas e higienização precária. Além disso, de maneira geral, os equipamentos médico-hospitalares existentes, ou estão no limite de vida útil, devido à intensidade de uso com o passar dos anos, ou não foram instalados, devido à falta de infraestrutura adequada para seu funcionamento, ou, ainda, estão ausentes, devido à não destinação do recurso para sua aquisição.

Ressalta-se que alguns hospitais estão envolvidos em reformas que se prologam há anos, gerando muito desconforto para a população, trazendo diversas consequências negativas, tais como: alguns operando com apenas 40% de sua capacidade, tendo em vista que parte das instalações físicas estão desativadas por conta das reformas; portas nos centros cirúrgicos com partes quebradas, impedindo que as salas permaneçam devidamente fechadas; salas próximas ao centros cirúrgicos sendo utilizadas como enfermarias; infiltrações no teto dos hospitais, causando vazamentos com goteiras e baldes no chão; nas áreas desativadas verifica-se com frequência, a existência de camas e colchões, jogados no chão e expostos à poeira, ficando sujeitos à deterioração.

Seguem algumas evidências de auditoria, demonstrando a situação do estado de conservação de alguns Hospitais Públicos do Estado do Piauí.



Obra parada – Fachada de um hospital



Obra parada – parte interna de um hospital



Portas de um centro cirúrgico



Infiltrações no teto de um hospital



Balde aparando água do teto de um hospital



Camas e colchões na área desativada

Quanto a não instalação tempestiva de alguns equipamentos médico – hospitalares, isto ocorre muitas vezes devido à falta de infraestrutura, tais como: má qualidade do fornecimento de energia elétrica para alimentar esses equipamentos, ausência de local adequado para instalação ou entraves burocráticos. Ressalta-se que alguns equipamentos perdem suas garantias do

fabricante contra defeitos, ou até mesmo, deterioram-se com a ação do tempo, ficando inutilizados por falta de instalação ou se tornam obsoletos, causando a falta de atendimento da população.



Incubadoras novas não utilizadas



Mamógrafo novo não utilizado



Aparelho de ultrassom no corredor de um hospital



Tomógrafo não utilizado

Situação bastante recorrente nos achados de auditoria é a questão do lixo hospitalar, pois a maioria dos hospitais não possui um Plano de Gerenciamento de Resíduos de Saúde (PGRSS), funcionando em sua plenitude, como determina a Resolução nº 306/2004 da ANVISA, seja por falta de estrutura física, seja por estrutura física limitada.

Seguem algumas evidências de auditoria, mostrando a forma como está sendo acondicionado o lixo nos Hospitais Públicos do Estado do Piauí.



Estado do Piauí Tribunal de Contas



Casa de Resíduos Sólido precária



Lixo armazenado de forma inadequada



Ausência de seletividade do lixo



Lixo armazenado em local inadequado

Isso acarreta diversas consequências negativas para população, tais como: aumento da produção de mais resíduos, o que pode gerar desperdícios; impede que materiais sejam usados, por meio de processo artesanal ou industrial, em novos produtos; evita o prolongamento da vida útil dos aterros sanitários, aumento das incidências ocupacionais e infecções hospitalares, além de não cumprir a legislação vigente.

Recomenda-se a implementação em todos os hospitais de um Plano de Gerenciamento de Resíduos de Saúde - PGRSS, que é um documento que aponta e descreve as ações relativas ao manejo dos resíduos sólidos, observadas suas características e riscos no âmbito dos estabelecimentos, contemplando os aspectos referentes à geração, segregação, acondicionamento, coleta, armazenamento, transporte, tratamento e disposição final, bem como as ações de proteção à saúde pública e ao meio ambiente.



Estado do Piauí Tribunal de Contas



As informações acima elencadas constam nos Relatórios de Auditorias da Unidade Integrada de Saúde do Mocaminho/2010 – Processo nº TCO 045634/11 (Acórdão 0048/2013), Hospital Regional Senador Dirceu Arcoverde de Uruçuí/2012 – Processo nº TC/53090/2012, Secretaria de Estado da Saúde/2010 – Processo nº TCO 025403/2011, Hospital Regional Justino Luz de Picos/PI - Processo nº TC/029948/2013 e Relatório de Auditoria Operacional Atendimento Hospitalar nos Hospitais Regionais do Estado do Piauí - Processo nº TCE 037483/2011 (Decisão Plenária nº 884/2014).



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



1.2. Irregularidades de vínculo empregatício

O vínculo empregatício no serviço público, em regra, é realizado por meio de concurso público (CF/88, art.37, II).

Durante as inspeções ordinárias, problemas recorrentes são encontrados no aspecto pessoal. O principal motivo é a ausência de contratação de servidores por meio de concurso, ferindo preceitos constitucionais. A CF/88 nos remete a uma lei que prevê a contratação temporária. O Decreto estadual nº 15.547/2014 regulamenta a Lei estadual nº 5.309, de 17 de julho de 2003, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado no serviço para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público na Administração Estadual direta, nas autarquias e fundações públicas, sob o regime de direito administrativo, nos termos do artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal de 1988.

Ressalta-se que não pode haver contratação temporária para cargos típicos de carreira, para os quais a necessidade do serviço seja permanente, conforme diversas decisões dos tribunais superiores.

Além de burlar o princípio do concurso público, a Administração, ainda, comete diversas impropriedades ou ilegalidades, que são apontadas constantemente em relatórios de auditoria no que tange aos vínculos empregatícios dos profissionais da saúde, acabando por criar situações atípicas, tais como: prestadores de serviços com mais de 20 anos de serviços público, prestadores sem contratos que recebem após emissão de nota fiscal de serviços, terceirizados que exercem atividades da área fim, prestadores de serviços sem contratos e pagos através de Gratificação de Incentivo à Melhoria da Assistência à Saúde (GIMAS), dentre outros.

Outro problema recorrente é a falha nos controles de vínculos com a administração. Há servidores com diversas irregularidades, a saber: Médicos com carga horária acima de 70 (setenta) horas semanais infringindo o art. 7º, XIII, da CF/88 e o art. 139, § 3º, da Lei Complementar Estadual nº 84/2007; Médicos com mais de dois vínculos empregatícios com a Administração



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



Pública infringindo o art. 37, XVI, da CF/88, o art. 139, § 2º, da Lei Complementar nº 84/2007 e o art. 2º da Portaria SAS/MS nº 134/2011; Pagamentos de médicos que ultrapassaram o teto remuneratório constitucional infringindo o art. 37, XI, da CF/88 e o art. 54, X, da Constituição Estadual do Piauí; Incompatibilidade nos registros de carga horária dos médicos - Carga horária registrada no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde divergente da carga horária registrada no Sistema de Informações Gerenciais da Folha de Pagamento (Infofolha); Preenchimento incompleto dos dados dos médicos no Sistema, dentre outros.

Quanto a esse controle precário, recomenda-se a criação de mecanismos mais eficazes para detectar tempestivamente os problemas enumerados acima – carga horária, teto constitucional, acumulação de cargos, registros - para não incorrer em ilegalidades.

Tomando-se como base o Relatório de Auditoria do TCE/PI na SESAPI, exercício de 2012, existiam 2.203 (dois mil, duzentos e três) prestadores de serviço relacionados, entre estes enfermeiros, nutricionistas, médicos, dentistas, contadores, economistas, copeiros, alfaiates, almoxarife, vigias, motoristas, recepcionistas, engenheiros, cargos esses, com previsão no Plano de Cargos, Carreira e Salários da SESAPI.

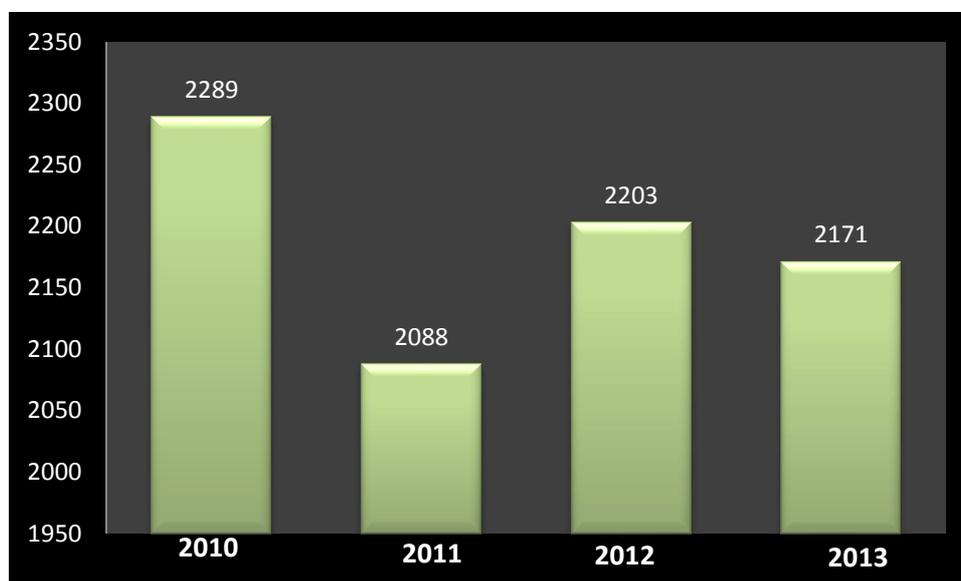
Conforme as disposições contidas na Lei Estadual nº 5.309, de 17/07/03, as contratações temporárias poderão ser realizadas por tempo determinado nas condições e prazos previstos no Art. 2º, incisos VII e VIII.

De acordo com as datas das admissões constantes nos contracheques, verificadas no infofolha, constatou-se que a situação dos prestadores de serviços da SESAPI é incompatível com os ditames dessa lei, dada a necessidade temporária dos serviços prestados e o prazo máximo para a sua contratação, como determina o art. 2º, parágrafo único, tendo em vista que a grande maioria está no serviço público há mais de 05 anos, em alguns casos, como em Teresina, para citar como exemplo, o Órgão mantém prestadores de serviços desde o ano de 1991, ou seja, há **20 anos**.



A tabela a seguir demonstra que a Administração não fez um planejamento no intuito de substituir esses servidores, pois os números quase não se alteraram com o passar dos anos. O total de prestadores de serviços foram tomados como base os meses de dezembro de 2010, 2011, 2012 e 2013.

**Prestadores de Serviços
Evolução quantitativa entre 2010 a 2013**



Fonte: www.srh.pi.gov.br/infofolha

Recomenda-se fazer planejamento para mapear a real necessidade de pessoal, para preenchimentos dos cargos por meio de concursos, substituindo gradativamente todos os servidores que tivessem seus vínculos irregulares com a Administração.

A Secretaria de Estado da Saúde, através da Lei Complementar nº 63/2006, criou uma Gratificação de Incentivo à Melhoria da Assistência à Saúde (GIMAS), a ser paga a servidores da área de saúde. Todavia, constatou-se o pagamento da referida gratificação aos prestadores de serviços e aos servidores que não são da área de saúde, em desacordo com o art. 6º, § 1º e art. 11 da Lei Complementar Estadual nº 63/2006, e com o art. 37, II, X e XXI da CF/88.



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



É importante ressaltar que apesar da previsão contida na Portaria SESAPI/GAB nº 649, de 10 de novembro de 2009, art. 1º, para concessão de GIMAS a prestadores de serviços, o pagamento a terceiros por meio desta gratificação viola expressamente o disposto na CF/88, art. 37, II, X e XXI.

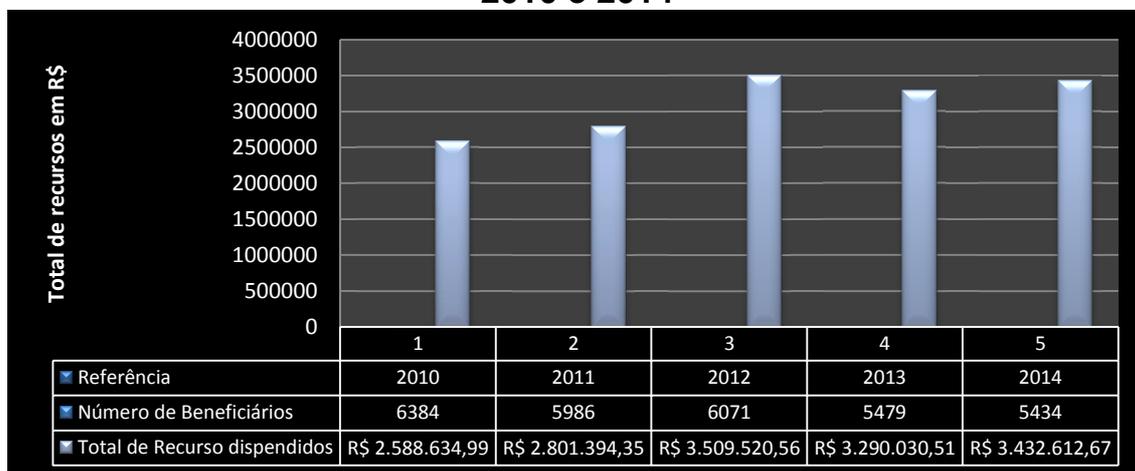
A Portaria em exame, expedida pelo Secretário de Saúde, viola também a Lei Complementar Estadual nº 63 de 11/01/2006, em especial o art. 11, que estabelece que os servidores da área de saúde são regidos pelo Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado do Piauí, Lei Complementar nº 13, de 03/01/1994, e Lei Complementar nº 38, de 24/03/2004, que estabelece o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos do Estado.

Desta forma, após exame dos dispositivos constantes da Lei Complementar nº 63/2006, conclui-se que a referida lei somente autoriza o pagamento de GIMAS para servidores que são regidos pelas Leis Complementares nº 13/94 e nº 38/04, que correspondem aos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo e os ocupantes de cargo em comissão, não autorizando, portanto, o pagamento da gratificação aos prestadores de serviços.

Conforme tabela abaixo, verifica-se que não há uniformidade quanto ao quantitativo de beneficiários e total de recursos dispendidos com a GIMAS, pois eles variam com passar dos anos. Em regra, o total de recursos só aumenta ano a ano. Os valores dos recursos dispendidos e o número de beneficiários foram tomados como base os meses de dezembro de 2010, 2011, 2012, 2013 e o mês de agosto de 2014.



GIMAS – Recursos dispendidos e número de beneficiários entre 2010 e 2014



Fonte: www.srh.pi.gov.br/infofolha

GIMAS - BENEFICIÁRIOS E RECURSOS DISPENDIDOS			
Referência(Dezembro)	Número de Beneficiários	Total de Recurso dispendidos	Evolução
2010	6384	R\$ 2.588.634,99	-
2011	5986	R\$ 2.801.394,35	8,22%
2012	6071	R\$ 3.509.520,56	25,28%
2013	5479	R\$ 3.290.030,51	-6,25%
2014 (agosto)	5434	R\$ 3.432.612,67	4,33%

Fonte: www.srh.pi.gov.br/infofolha

Ainda foi identificada a ausência de critérios objetivos para o cálculo dos valores da Gratificação de Incentivo à Melhoria da Assistência à Saúde (GIMAS) no Decreto nº 12.476/2006.

Embora seja fornecida a relação nominal dos servidores do Hospital que recebem GIMAS, sem os respectivos valores, durante as inspeções, *in loco*, não são apresentados critérios claros e objetivos para a concessão desta gratificação e nem a forma como são calculados tais valores.

A Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 2006, em seu art. 6, § 3º, assim estabelece:

§ 3º O cálculo do valor da gratificação será diferenciado conforme o cargo do servidor e levará em conta, na forma do regulamento, dentre outros, os seguintes fatores:

I – avaliação do desempenho funcional;



Estado do Piauí Tribunal de Contas



II – complexidade do procedimento efetuado;
III – assiduidade.

O Decreto nº 12.476, de 29 de dezembro de 2006, que regulamenta a GIMAS, instituída pela Lei Complementar nº 63, em seu art. 2º, inciso I, apenas ratificou o que foi estabelecido nos incisos I, II, e III do art. 3º, da LC nº 63/2006, sem, contudo, detalhar os critérios que deveriam ser utilizados para o cálculo dos valores a serem pagos referentes a essa gratificação.

Ressalta-se que a relação nominal com valores dos pagamentos relativos à GIMAS é encaminhada pelo Diretor responsável pela Unidade de Saúde à SESAPI. Esta Secretaria, por sua vez, cria a matrícula e realiza os pagamentos. Os valores pagos referentes a essa gratificação são descontados dos repasses correspondentes ao faturamento da unidade de saúde. Assim, quanto maiores os totais despendidos com a GIMAS (Pessoal), menores serão aqueles investimentos em outras despesas necessárias ao beneficiamento do próprio hospital e atendimento dos pacientes.

Foram encontrados servidores com o mesmo cargo recebendo valores diferenciados, sem apontar critérios objetivos para o cálculo dos valores apresentados, gerando margem para a total discricionariedade quando do estabelecimento dos valores pagos.

Quanto ao dispêndio com a GIMAS, recomenda-se que haja obediência a quem tem direito e a criação de critérios objetivos para sua concessão.

As informações acima elencadas constam nos Relatórios de Auditorias do Hospital Regional Senador Cândido Ferraz – São Raimundo Nonato/PI – Processo nº TC/02971/2013, Secretaria de Estado da Saúde/2012 – TC 53051/2012, Hospital Regional Justino Luz de Picos/PI - Processo nº TC/029948/2013 e Relatório de Auditoria Operacional Atendimento Hospitalar nos Hospitais Regionais do Estado do Piauí Processo nº TCE 037483/2011 (Decisão Plenária nº 884/2014).



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



1.3. Ausência de planejamento para aquisição de medicamentos para atender as demandas judiciais

As contratações, por dispensa de licitação, de medicamentos para atender a demandas judiciais, na Secretaria de Estado da Saúde, são bastante elevadas. Tomando como base, auditoria realizada pelo TCE/PI no exercício de 2012, verificou-se nesse tipo de contratação o montante de R\$ R\$5.788.460,22.

A regra na Administração Pública é a licitação, que é corolário de diversos princípios constitucionais e administrativos, como a legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência, economicidade e isonomia. Por tal razão, a Constituição Federal impõe o dever de realizar contratações por meio de prévio processo licitatório, conforme art. 37, XXI, apenas admitindo a contratação direta nas hipóteses expressamente previstas na legislação.

Contudo, nos últimos anos, a SESAPI tem efetuado compras de medicamentos, sem licitação, para atender demandas judiciais, alegando que os prazos determinados pelos Mandados de Intimações Judiciais são exíguos e que tais medicamentos, devido as suas especificidades, não estão dentre aqueles constantes em sistema gerenciado pela Secretaria.

As medicações compradas, na sua grande maioria, são para atender pacientes, que, conforme laudos médicos farão uso por tempo determinado, porém, longo, e até mesmo por tempo indeterminado, até que seja expedido novo laudo médico suspendendo ou trocando a medicação do paciente.

É indiscutível a importância das aquisições demonstradas, contudo, cabe à SESAPI, frente às necessidades recorrentes de avaliação da saúde do Estado, promover o planejamento adequado no que tange ao processo licitatório para que a exceção não vire a regra.

É indispensável sim, o prévio planejamento para todo o exercício, licitando em conjunto materiais de uma mesma espécie, cujos potenciais



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



fornecedores sejam os mesmos, de forma a racionalizá-las e evitar fuga à modalidade licitatória prevista.

Logo, a SESAPI deve imprimir esforços de planejamento e organização para, quando da realização de certames que visem à aquisição de medicamentos ou a prestação de serviços médico-hospitalares, incluir no seu objeto os que vêm sendo a ela regularmente impostos por força de decisão judicial, pois a alegação genérica de imprevisibilidade de todas as despesas desta natureza não afasta o dever geral de licitar, uma vez que a própria legislação traz soluções a serem adotadas quando, pela natureza do objeto licitado, não é possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração (Decreto Estadual nº 11.319/04, art. 10, IV), já que a realização de Sistema de Registro de Preços não obriga a Administração a realizar as contratações que dele poderão advir.

Mesmo na hipótese do tratamento médico-hospitalar, ou medicamento cujo fornecimento for determinado pela Justiça, não constar de sistema de registro de preços previamente realizado, o procedimento adequado para a contratação, ainda seria, em regra, a realização de processo licitatório. Isso porque o que as decisões judiciais impõem a Administração é o fornecimento dos produtos, e não a forma de sua aquisição, que deve observar as prescrições constitucionais e legais.

Dentro do mesmo contexto, de ausência de inclusão em licitação previamente realizada de medicamento ou tratamento médico-hospitalar cuja prestação foi determinada judicialmente, outra circunstância que autorizaria a contratação direta seria quando em razão da exiguidade do prazo para cumprimento da decisão não for possível à formalização de processo licitatório, por se tratar de situação emergencial verificada, nos termos do art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93. Nesse mesmo sentido, as emergências provocadas pela Administração como, por exemplo, descuido na manutenção de estoque mínimo ou nas demais situações em que houver negligência ou omissão do



Estado do Piauí Tribunal de Contas



gestor para coibir ou prevenir a situação emergencial, não terão respaldo para contratação direta.

As informações acima elencadas constam no Relatório de Auditoria da Secretaria de Estado da Saúde/2012 – Processo nº TC/53051/2012 e levantamentos realizados no SIAFEM 2013 e 2014.



Estado do Piauí Tribunal de Contas



2. FUNÇÃO SEGURANÇA PÚBLICA

A Função de Governo Segurança Pública é de indiscutível importância para qualquer estado da Federação. Nela devem ser alocados os recursos necessários à implementação das políticas de governo que proporcionem o máximo de segurança ao cidadão individualmente e à sociedade como um todo. No Estado do Piauí, como em qualquer ente da Federação os recursos para essa Função de Governo devem estar contemplados nas suas Leis Orçamentárias Anuais, de forma planejada e em montantes compatíveis com as receitas estatais e as reais necessidades de aparelhamento/reaparelhamento da sua estrutura de segurança pública.

Nessa abordagem, entende-se que as previsões orçamentárias para a Função de Governo em comento, supostamente planejadas como já mencionado, devem ser executadas na íntegra ou, quando não, com pequenas variações de valor, de modo a não prejudicar o alcance das metas propostas.

Contudo o que se verificou no Estado do Piauí nos exercícios de 2011 a 2013 foi um total descompasso entre as previsões orçamentárias e a suas execuções, tanto no orçamento como um todo, quanto nos seus projetos/atividades.

O que também chamou a atenção nos comparativos orçamento/execução foi a redução drástica nos níveis de investimento realizados com recursos destinados à Função Segurança no período de 2011 a 2013. Esta situação, persistindo-se a tendência decrescente de investimentos, certamente levará gradativamente ao sucateamento/obsolescência dos bens de capital e patrimônio imobiliários destinado à segurança pública no Estado.

Com base nesses problemas, procedeu-se à análise das questões relacionadas à escassez de aplicação de recursos financeiros na vital Função de Governo Segurança Pública.



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



2.1. Não aplicação dos recursos destinados à função de governo segurança pública

É sabido que o Orçamento Estadual é decorrente de lei, constituindo-se em um importante instrumento governamental de aplicação dos recursos públicos, nele devendo estar inserido, de forma técnica e mediante planejamento eficaz, todas as despesas previstas para cada exercício, por órgão/entidade e por função de governo, dentre outros desdobramentos, chegando inclusive à classificação por elemento de despesa.

Assim, por seu rigor técnico de planejamento, espera-se que o Orçamento Anual contemple as reais necessidades quanto à alocação dos recursos estatais e a verdadeira intenção governamental de aplicá-los.

Seguindo esse entendimento e procedendo-se à análise dos Orçamentos Anuais atualizados dos últimos exercícios (2011 a 2013), comparativamente com as respectivas execuções orçamentárias, no que tange especificamente à Função de Governo Segurança Pública, verificou-se que no caso do Estado do Piauí houve uma inversão do caminho lógico a ser perseguido. Esse fato fica bastante claro ao observar (vide quadro abaixo) que as aplicações de recursos na Função de Governo em questão vêm sendo preteridas e sofrendo acentuadas reduções em suas verbas em quase todos os órgãos/entidades que tiveram previsões de recursos contempladas no Orçamento. A exceção é feita apenas à Secretaria da Defesa Civil no ano de 2013, cuja acentuada execução se deu em decorrência da aplicação de recursos no projeto 1128 - Recuperação de Danos Causados por Desastres no valor de R\$36.067.250,37 e à Polícia Militar, esta analisada em separado.



Estado do Piauí Tribunal de Contas



Demonstrativo dos recursos aplicados na função segurança em relação ao orçamento atualizado

Em R\$

Órgão/Entid.	2011		2012		2013	
	Orç. Atualiz.	Executado	Orç. Atualiz.	Executado	Orç. Atualiz.	Executado
Sec. de Segurança	33.714.462,00	11.555.340,90	39.022.565,00	13.721.952,71	46.274.443,00	21.242.643,19
DETRAN	1.750.000,00	26.355,00	7.750.000,00	175.213,32	-	-
Coord. Dir. Hum. e da Juventude	100.000,00	2.237,94	-	-	-	-
Bombeiros	1.234.024,00	6.658,93	1.914.813,00	292.019,44	969.409,00	292.248,83
Sec. Da Defesa Civil	44.767.443,00	10.681.383,72	44.425.555,00	16.997.240,58	33.823.651,00	36.837.135,09
Batalhões da PM e Academia Militar	3.000.000,00	455.188,62	2.430.000,00	729.972,96	1.325.000,00	942.154,42
Sec. Assit. Social	60.000,00	-	-	-	-	-
CIPM Paulistana	45.938,95	-	-	-	-	-
CIPTUR Luís Correia	38.773,60	-	-	-	-	-
Total	84.710.641,55	22.727.165,11	95.542.933,00	31.916.399,01	82.392.503,00	59.314.181,53
Percentual	100%	26,83%	100%	33,40%	100%	71,99

Fonte: SIAFEM – Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado e Municípios do Piauí

A seguir o quadro da previsão e execução orçamentárias da Polícia Militar para o mesmo período:

Em R\$

Órgão/Entid.	2011		2012		2013	
	Orç. Atualiz.	Executado	Orç. Atualiz.	Executado	Orç. Atualiz.	Executado
Polícia Militar	164.632.560,00	217.040.342,98	196.801.368,00	255.239.636,30	33.414.540,00	35.143.550,60
Total	164.632.560,00	217.040.342,98	196.801.368,00	255.239.636,30	33.414.540,00	35.143.550,60
Percentual	100%	132,83	100%	155,04	100%	105,17

Fonte: SIAFEM – Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado e Municípios do Piauí

Como se pode observar a Polícia Militar manteve acréscimo na execução orçamentária em relação a sua previsão nos três exercícios analisados. Contudo, convém esclarecer que nos dois primeiros exercícios todo o orçamento do Órgão foi previsto e executado dentro da Função Segurança



Estado do Piauí Tribunal de Contas



Pública e que 94% dos recursos aplicados em 2011 (**R\$ 205.278.377,91**) e 92,74% em 2012 (**R\$ 236.706.768,21**) destinaram-se à Coordenação Geral da Polícia Militar, não restando margem significativa para os investimentos necessários em segurança pública.

Corrigida a distorção em 2013, o acréscimo na execução representou 5,17% em relação à previsão orçamentária.

Como se vê, percorrendo o caminho inverso da tendência atual que é a aplicação dos recursos previstos de forma planejada nas áreas críticas para a sociedade, na qual se insere a Segurança Pública, entende-se que o Estado do Piauí se dirige a passos largos para um sério comprometimento desta importante área social.

Ante ao que ora se expôs, resta recomendar ao próximo governante do Estado do Piauí que envide todos os esforços para reverter essa tendência que se afigura perniciosa para a população piauiense que lhe confiou o mandato. O trabalho tomou como base relatórios das contas anuais do Governador, exercícios de 2011 (TC-E-14083/2013) e 2012 (TC/53130/2013) e SIAFEM (Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado e Municípios do Piauí).

2.2. Educação no nível de investimento na função de governo segurança pública

A Função de Governo Segurança Pública no Estado do Piauí envolve recursos que são aplicados nas Unidades Gestoras, a saber, Secretaria de Segurança, DETRAN, Polícia Militar e seus Batalhões, Academia de Polícia Militar, Coordenadoria dos Direitos Humanos e da Juventude, Corpo de Bombeiros Militar e Secretaria da Defesa Civil. Os recursos previstos e executados nesta Função nos exercícios de 2011, 2012 e 2013, foram da ordem de R\$657.494.545,55 e R\$621.381.275,53, respectivamente, conforme se demonstra a seguir:



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



Em R\$

Órgão/Entid.	2011		2012		2013	
	Orç. Atualiz.	Executado	Orç. Atualiz.	Executado	Orç. Atualiz.	Executado
Sec. de Segurança	33.714.462,00	11.555.340,90	39.022.565,00	13.721.952,71	46.274.443,00	21.242.643,19
DETRAN	1.750.000,00	26.355,00	7.750.000,00	175.213,32	-	-
Polícia Militar	164.632.560,00	217.040.342,98	196.801.368,00	255.239.636,30	33.414.540,00	35.143.550,60
Coord. Dir. Hum. e da Juventude	100.000,00	2.237,94	-	-	-	-
Bombeiros	1.234.024,00	6.658,93	1.914.813,00	292.019,44	969.409,00	292.248,83
Sec. Da Defesa Civil	44.767.443,00	10.681.383,72	44.425.555,00	16.997.240,58	33.823.651,00	36.837.135,09
Batalhões da PM e Academia Militar	3.000.000,00	455.188,62	2.430.000,00	729.972,96	1.325.000,00	942.154,42
Sec. Assit. Social	60.000,00	-	-	-	-	-
CIPM Paulistana	45.938,95	-	-	-	-	-
CIPTUR Luís Correia	38.773,60	-	-	-	-	-
Total	249.343.201,55	239.767.508,09	292.344.301,00	287.156.035,31	115.807.043,00	94.457.732,13

Fonte: SIAFEM – Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado e Municípios do Piauí

Como se pode observar, pelo comportamento das execuções (aplicações) de recursos ao longo dos anos, destacados em negrito na coluna do total, houve uma considerável elevação (119,76%) na aplicação de recursos na Função Segurança Pública de 2011 para 2012, seguida de uma brusca redução (32,89%) de 2012 para 2013.

Além da redução acentuada na aplicação de recursos de 2012 para 2013, demonstrada nesta análise preliminar, procedeu-se a uma outra análise, agora com um nível de detalhamento um pouco maior e percebeu-se outra mazela quando da execução orçamentária desses recursos, qual seja os baixos índices nos níveis de investimento em detrimento das despesas realizadas com pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes. A exposição a seguir demonstra essa situação nos exercícios sob exame.



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



FUNÇÃO DE GOVERNO / APLICAÇÃO		VALOR	PERCENTUAL
SEGURANCA PUBLICA 06		621.465.988,09	
Ano 2011		239.767.508,10	100%
INVESTIMENTOS	44	16.437.258,71	6,85%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	33	29.735.922,27	12,40%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	31	193.594.327,12	80,74%
Ano 2012		287.156.035,31	100%
INVESTIMENTOS	44	10.918.373,72	3,80%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	33	47.026.161,49	16,38%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	31	229.211.500,10	79,82%
Ano 2013		94.542.444,68	100%
INVESTIMENTOS	44	34.798.335,93	36,81%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	33	59.715.208,75	36,16%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	31	28.900,00	0,03%
TOTAL GERAL		621.465.988,09	

Fonte: SIAFEM – Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado e Municípios do Piauí

É de censo comum que os órgãos/entidades ao disporem dos recursos devem, de forma planejada, realizar aplicações em despesas com pessoal e custeio, gasto que visam à manutenção de suas máquinas administrativas. Contudo, não menos importante é a aplicação, também de forma planejada, de parte significativa desses recursos em investimentos, que se constitui nas aquisições de bens de capital tais como viaturas policiais, armamentos, munições, coletes a prova de bala, equipamentos de tecnologia da informação, equipamento de comunicação e de segurança, dentre tantos outros, que irão dar suporte ao desempenho das suas atividades finalísticas e a consecução dos seus objetivos maiores que dizem respeito à paz, à ordem social e ao combate e prevenção à violência, de modo a garantir a segurança dos cidadãos e da sociedade como um todo.

Ainda podem ser incluídas no extenso rol dos investimentos as obras e serviços de engenharia que proporcionarão a construção e reforma de delegacias, de centros de perícia criminal, de institutos médicos legais, bem como de cadeias, neste caso, visando evitar a superlotação dos presídios e



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



melhorar as condições degradantes em que são submetidos os presos no Estado.

Dada a importância da aplicação de verbas públicas nessas áreas da segurança e, tendo em vista a exigência de volumosos recursos para fazer face às necessidades existentes, faz-se necessário significativos níveis de investimento de maneira a dotar os órgãos/entidades de um aparato técnico e material para o conveniente desempenho dessa relevante Função de Governo.

Contudo, de modo contrário, conforme demonstrado no quadro anterior, o que vem ocorrendo no Estado do Piauí é uma reduzida participação dos investimentos no bojo da alocação dos recursos orçamentários.

Diante da problemática exposta, recomenda-se ao novo governador do Estado do Piauí a realização de um planejamento orçamentário eficaz quanto aos investimentos na Função Segurança, bem como garantir a sua execução.

O trabalho tomou como base relatórios das contas anuais do Governador, exercícios de 2011 (TC-E-14083/2013) e 2012 (TC/53130/2013) e SIAFEM (Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado e Municípios do Piauí).

2.3. Falhas na implementação de projetos/atividades na função segurança pública da secretaria de segurança, corpo de bombeiros e Detran

No relato dos problemas anteriores ficou demonstrado que a Administração Pública do Piauí tem dado pouca atenção à Função de Governo Segurança Pública, seja pela diminuta aplicação dos recursos previstos orçamentariamente, seja pela redução dos investimentos nesta área ao longo dos exercícios analisados (2011, 2012 e 2013).

Declinando-se a análise da aplicação dos recursos destinados no Orçamento Anual à sobredita Função de Governo para nível de Projetos/Atividades, verificou-se que o descaso não foi menor no que tange a alguns órgãos/entidades, especialmente à Secretaria de Segurança Pública, ao Corpo de Bombeiros Militar e ao DETRAN.



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



Nesses órgãos/entidades pode-se constatar um execução inexpressiva ou um completo abandono de alguns projetos/atividades de vital importância para a segurança pública como, por exemplo, os relativos ao reaparelhamento das polícias civil, militar e científica, bem como ao reaparelhamento do Corpo de Bombeiros Militar e dos subsistemas de inteligência, além de prevenção de incêndios, dentre outros. Não é demais frisar que esses projetos, por meio de planejamento técnico, tiveram previsão de recursos significativos, mas que no decorrer da execução orçamentária foram deixados de lado. Assim ocorreu exercício após exercício, conforme demonstra o quadro a seguir.

Em R\$

SECRETARIA DE SEGURANÇA				
2011				
Proj/Ativ.	Especificação	Orçam. Atualiz.	Executado	Percentual
1093	Reaparelhamento da polícia científica	3.720.001,00	370.000,00	9,95%
1094	Reaparelhamento das polícias civil e militar	7.299.061,00	716.468,13	9,82%
1096	Reaparelhamento do subsistema de inteligência	2.175.511,00	79.212,39	3,64%
1091	Integração social de jovens em situação de risco	2.008.070,00	47.669,50	2,37%
TOTAL		15.202.643,00	1.213.350,02	7,98%
2012				
Proj/Ativ.	Especificação	Orçam. Atualiz.	Executado	Percentual
1527	Capacitação, treinamento, valorização e atenção biopsicossocial para os profissionais de segurança	4.154.495,00	612.720,74	14,75%
1529	Reaparelhamento da polícia científica	2.017.036,00	592.245,60	29,36%
1536	Reaparelhamento das polícias civil e militar	7.359.110,00	1.468.663,13	19,96%
1538	Reaparelhamento dos subsistemas de inteligência	1.911.623,00	107.122,78	5,6%
1542	Reaparelhamento do corpo de bombeiros militar	1.300.000,00	0,00	-
1543	Reinserção social da criança e adolescente em sit. de risco	677.767,00	106.557,29	15,72%
TOTAL		17.420.031,00	2.887.309,54	16,57%
2013				
Proj/Ativ.	Especificação	Orçam. Atualiz.	Executado	Percentual
2316	Capacitação, treinamento e valorização dos profissionais de segurança	810.020,00	253.398,92	31,28%
1343	Capacitação, treinamento, valorização e atenção biopsicossocial para os profissionais de segurança	4.550.699,00	171.716,16	3,78%
1349	Reaparelhamento do corpo de bombeiros militar	300.000,00	0,00	-
1657	Pgto. de bolsa para estudante da academia de polícia civil	520.000,00	0,00	-
1350	Reinserção social da criança e adolescente em sit. de risco	400.000,00	0,00	-
1351	Prevenção e combate à violência contra a mulher e grupos minoritários	2.890.000,00	0,00	-
1348	Reaparelhamento dos subsistemas de inteligência	1.250.000,00	310.776,93	24,86%
TOTAL		10.720.719,00	735.892,01	6,86%
CORPO DE BOMBEIROS				
2011				



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



Proj/Ativ.	Especificação	Orçam. Atualiz.	Executado	Percentual
2024	Reaparelhamento e equipamento p/ as unidades do Corpo de Bombeiros	223.798,00	3.797,69	1,70%
1020	Melhoramento dos sistemas de comunicação	220.000,00	0,00	-
2030	Qualificação pessoal	222.862,00	2.861,24	1,28%
2031	Criação, aparelhamento básico e capacitação de grupamento civil nas principais cidades	220.000,00	0,00	-
1021	Prevenção contra incêndios em reservas ambientais	220.000,00	0,00	-
TOTAL		1.106.660,00	6.658,93	0,60%
2012				
Proj/Ativ.	Especificação	Orçam. Atualiz.	Executado	Percentual
2093	Aparelhamento e equipamento para as unidades do Corpo de Bombeiros	898.600,00	277.506,44	30,88%
2098	Prevenção contra incêndios	81.813,00	9.555,00	11,68%
2092	Qualificação pessoal	201.900,00	4.500,00	2,23%
2101	Atividades sociais, desportivas e culturais	115.000,00	458,00	0,4%
TOTAL		1.297.313,00	292.019,44	22,51%
2013				
Proj/Ativ.	Especificação	Orçam. Atualiz.	Executado	Percentual
2271	Aparelhamento e equipamento para as unidades do Corpo de Bombeiros	2.040.000,00	276.848,83	13,57%
TOTAL		2.040.000,00	276.848,83	13,57%
DETRAN				
2011				
Proj/Ativ.	Especificação	Orçam. Atualiz.	Executado	Percentual
2032	Campanha educativa de trânsito	114.200,00	26.355,00	23,08%
TOTAL		114.200,00	26.355,00	23,08%
2012				
Proj/Ativ.	Especificação	Orçam. Atualiz.	Executado	Percentual
2039	Modernização administrativa	1.640.800,00	175.213,32	10,68%
TOTAL		1.640.800,00	175.213,32	10,68%
2013				
-	-	-	-	-

Fonte: SIAFEM – Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado e Municípios do Piauí

Por tudo exposto, tem o novo gestor do Estado do Piauí o desafio de planejar e executar orçamentos anuais que correspondam às expectativas e necessidades da população que o elegeu, em especial, na Função de Governo Segurança Pública.

O trabalho tomou como base relatórios das contas anuais do Governador, exercícios de 2011 (TC-E-14083/2013) e 2012 (TC/53130/2013) e SIAFEM (Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado e Municípios do Piauí).



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



3. FUNÇÃO EDUCAÇÃO

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a educação é um direito social, cabendo à família e ao Estado a responsabilidade pelo seu provimento, com garantia de padrão de qualidade. A Emenda Constitucional nº 59/09, altera os artigos 208, 211 e 212 da CF, ampliando a educação obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade e disciplina as formas de colaboração entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal, bem como estabelece a distribuição de recursos públicos e a concepção do Plano Nacional de Educação.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/96 define a educação escolar brasileira, estruturando-a em dois níveis: Educação Básica e Educação Superior, incluindo como básica a Educação Infantil e o Ensino Médio, além do Ensino Fundamental, onde prevê a progressiva extensão da obrigatoriedade da escola básica até o nível médio. Esta nova estrutura possibilitou maior visibilidade para o Ensino Médio e para a Educação Infantil, que até então estavam à margem das políticas educacionais.

Diante da relevância do tema, nos últimos anos, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí realizou auditorias operacionais e de conformidade (essa ordinariamente) na área da educação, com a finalidade de verificar as deficiências e oportunidades de melhoria na prestação de serviços à população piauiense. A seguir, são apresentadas questões para as quais o TCE/PI expediu recomendações ou determinações, visando contribuir com o aprimoramento da educação e que continuam em acompanhamento, tendo em vista sua relevância para a sociedade piauiense e a persistência de falhas que precisam ser sanadas.

O trabalho tomou como base relatórios das auditorias realizadas na Secretaria de Educação do Estado do Piauí e em algumas escolas da rede pública Estadual.



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



O valor despendido na função educação foi o que segue:

Órgãos Executores	2010		2011		2012	
	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%
Secretaria de Educação e Cultura	839.517.463,31	91,31	907.870.757,01	90,15	999.900.221,02	90,00
Fundação Universidade Estadual do Piauí	76.214.595,00	8,29	97.330.061,13	9,66	109.579.531,83	9,86
Instituto Superior de Educação Antonino Freire	3.728.152,31	0,41	1.611.110,21	0,16	795.460,59	0,07
EMGERPI	0,00	-	310.692,74	0,03	640.639,94	0,06
Coordenadoria Juventude	0,00	-	0,00	-	36.879,00	0,00
Total	919.460.210,62	100	1.007.122.621,09	100	1.110.952.732,38	100,00

FUNÇÃO EDUCAÇÃO	2010	2011	2012
INVESTIMENTOS	38.870.543,74	51.521.335,39	87.920.795,76
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	184.274.208,19	200.808.510,86	217.710.317,13
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	696.315.458,69	754.792.774,84	805.075.619,49
INVERSÕES FINANCEIRAS	0,00	0,00	246.000,00
TOTAL	919.460.210,62	1.007.122.621,09	1.110.952.732,38



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



3.1. Inadequação do ambiente de sala de aula, instalações sanitárias deficientes e deficiência e má qualidade no serviço de abastecimento de energia e água para atender a demanda da escola.

A inclusão do Ensino Médio no âmbito da educação básica, a partir da Emenda Constitucional nº 59/09, que amplia a obrigatoriedade escolar para a faixa dos 6 aos 17 anos, demonstra o reconhecimento da importância política e social que ele representa. Desde então, a oferta desse nível de ensino tem se expandido de maneira mais significativa. Entretanto, dados do ENEM apontam para problemas de acesso, permanência e aprendizagem dos alunos das escolas públicas brasileiras.

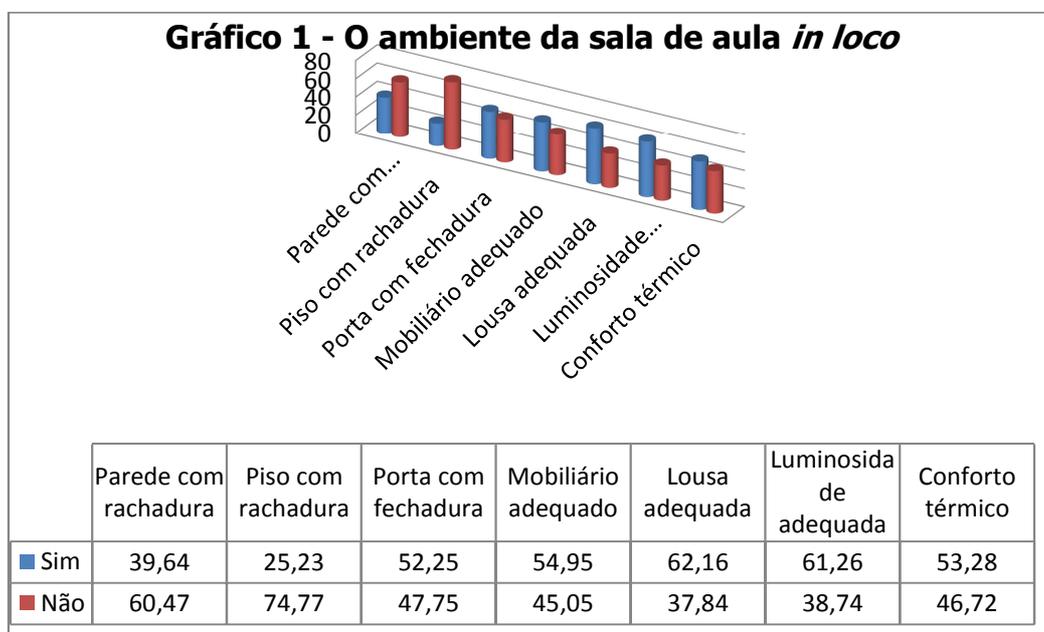
Nesse contexto, O TCE realizou auditoria Operacional que teve como objeto as ações governamentais voltadas para o Ensino Médio ofertado pelo Poder Executivo Estadual, com a finalidade de identificar e analisar os principais problemas que comprometem a qualidade da educação ofertada.

A visita às unidades estaduais de ensino revelou, dentre outros aspectos, salas de aula com condições insalubres, sem ambiente físico e material para estimular o aprendizado, iluminação deficiente, e, em especial, sem o conforto térmico adequado que as elevadas temperaturas do Estado demandam; instalações sanitárias deficientes e deficiência e má qualidade no serviço de abastecimento de energia e água para atender a demanda da escola.

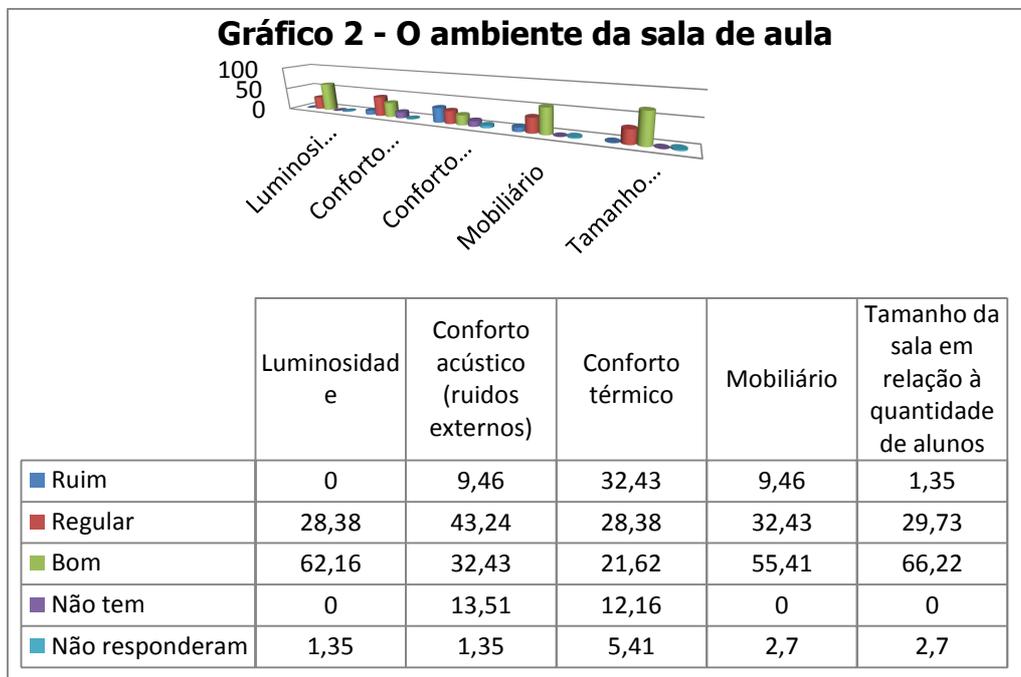
A visita às unidades estaduais de ensino revelou as condições inadequadas em salas de aula, que desestimulam a continuação do saber. Foram identificadas salas de aula com condições insalubres, sem ambiente físico e material para estimular o aprendizado, iluminação deficiente, e, em especial, sem o conforto térmico adequado que as elevadas temperaturas do Estado demandam.



Foram visitadas 111 salas de ensino médio em 17 escolas do Estado. O gráfico 1 abaixo destaca a avaliação geral realizada pela equipe de auditoria, onde se destaca que em quase a metade das salas visitadas (46,72%) não há um conforto térmico adequado para as elevadas temperaturas do Estado, seja pela ausência de equipamentos de ventilação (ventiladores/ar-condicionados/splits), ou, quando existente pela verificação do seu não funcionamento.



No gráfico 2 abaixo apresenta-se o resultado obtido a partir da pesquisa online realizada pelo TCU junto aos diretores de 191 escolas, e respondida por 74 diretores, onde encontramos:



Fonte: Pesquisa online TCU

Conforme se observa no gráfico acima o conforto térmico é um dos maiores problemas do ambiente de sala de aula na avaliação dos diretores respondentes à pesquisa. Tal fato se dá em virtude das elevadas temperaturas que o Estado atinge, o que pode prejudicar o desenvolvimento das atividades acadêmicas.

Na verificação in loco pela equipe de auditoria, utilizou-se como critérios para avaliação da adequação/inadequação do ambiente da sala de aula:

- Existência de rachaduras nas paredes ou no piso;
- Existência de lousa (quadro branco) com tamanho adequado para o espaço físico da sala em relação à quantidade de alunos;
- Existência de mobiliário adequado (carteiras e mesas para alunos e professores);
- Conforto acústico (existência de ruídos externos que possam atrapalhar a aula),
- Luminosidade adequada;
- Conforto térmico adequado às elevadas temperaturas (existência de equipamentos de ventilação);



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



- Portas com fechadura.

Pode-se inferir o que segue:

- i. O uso da lousa com giz, quadros brancos quebrados ou desproporcionalmente pequenos para visualização de todos os alunos é o que se verificou quanto à inadequação deste para o uso de professores e alunos;
- ii. Em termos de mobiliário, verificou-se a inadequação do mesmo, seja pela ausência de mesas para uso dos professores, ou carteiras que se encontravam quebradas para uso dos alunos;
- iii. Salas sem iluminação adequada nas salas visitadas, onde o comum foi encontrar somente uma lâmpada com potência inferior a 40w funcionando nas turmas do turno da noite;
- iv. A deficiência na climatização das salas no que tange ao conforto térmico verifica-se em quase metade das salas visitadas. Ressalte-se que em um clima com temperaturas extremamente elevadas, especialmente no segundo semestre do ano escolar, o calor excessivo pode dificultar um melhor desempenho nas atividades escolares, tal fato pode provocar um desestímulo à participação dos discentes nas atividades de aula, em especial nos períodos diurnos;
- v. Quase metade das salas visitadas não possuem portas com fechaduras adequadas, sendo passível de quaisquer atos de vandalismo. Ressalte-se que somente nas escolas do Liceu Piauiense (em Teresina) e no Patronato Nossa Senhora de Lourdes (em Campo Maior) pode-se verificar a existência de um sistema de controle interno de segurança eletrônica. De acordo com a Direção do Patronato (em que pese a resistência inicial das famílias para a colocação desse sistema), a demonstração de sua eficiência no que tange à uma maior fiscalização e redução nos custos de reposição e manutenção por atos de vandalismo dos alunos foi fundamental para sua implantação.

Em uma das unidades escolares visitadas, localizada na capital, todas as salas de aula encontram-se em condições precárias de utilização, com piso rachado, paredes com infiltrações, mobiliário quebrado e sem ventilação adequada. O quadro de giz ainda é utilizado em metade das salas dessa unidade escolar, e na sala que tem um quadro branco, o mesmo está apoiado sobre duas mesas. Essa sala é, também, utilizada como depósito, e não tem acessibilidade para portadores de necessidades especiais. Vide foto abaixo:



Lousa apoiada em duas mesas. Vide também material entulhado na sala, com livros antigos e carteiras lacradas.

A foto abaixo mostra as condições em que se encontra o piso de uma sala de aula da Unidade Escolar Rosângela Reis. Na Unidade Escolar Américo José de Sousa, município de Socorro do Piauí, salas de aula servem, também,



Estado do Piauí Tribunal de Contas



como depósito de livros e mobiliários diversos, com paredes com rachaduras e ventilação completamente inadequada. Vide fotos abaixo:



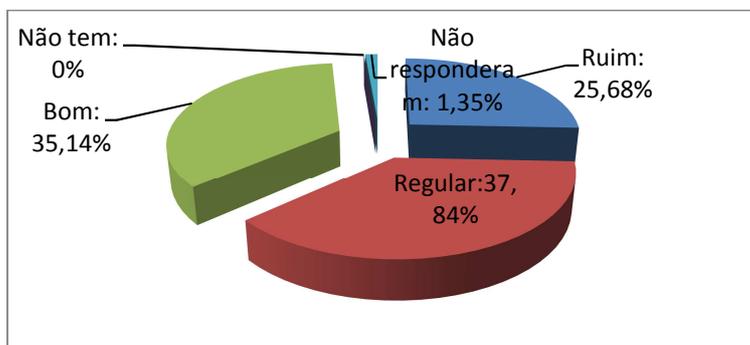
Diante do exposto, **recomendam-se** à SEDUC:

- Realizar diagnóstico de necessidades de reformas para reduzir as deficiências estruturais das salas de aula, de forma a oferecer um ambiente mais adequado para o promoção do ensino-aprendizagem, em especial no que tange à climatização, luminosidade e segurança desses ambientes . Incluir no diagnóstico o levantamento de necessidade de mobiliário adequado,
- Verificar as disponibilidades orçamentárias e financeiro para a realização dessas reformas e adequação das salas de aula das unidades escolares.

Foram identificados, também, problemas de infiltração, torneiras sem funcionar, rachaduras nas paredes e pisos, ausência de portas internas, sanitários pichados, sujos e danificados, bem como ausência de materiais de consumo, como papel higiênico e papel toalha. Ressalte-se, ainda, que somente em seis do total de unidades escolares visitadas há chuveiros para uso pelos alunos.

De acordo com o questionário online realizado pelo TCU junto aos diretores de 191 unidades estaduais de ensino, que totalizou 74 respondentes, a avaliação das instalações sanitárias se apresenta de acordo com o gráfico que segue:

Avaliação das instalações sanitárias de acordo com os diretores das unidades escolares



Fonte: Pesquisa online TCU

Na Unidade Escolar Prof^a Elisa Sousa, município de União, apresentam-se os locais onde os chuveiros foram instalados (vide fotos abaixo). De acordo com os servidores entrevistados, o local de instalação dos chuveiros (acima dos mictórios no banheiro masculino, e ao lado das pias, no banheiro feminino) se deu para que se pudesse aproveitar a instalação hidráulica existente.



Mictório do banheiro masculino embaixo do chuveiro (foto nº 31) e acima da pia no banheiro feminino (foto nº 32).

Na Unidade Escolar Estado do Acre, município de Miguel Leão, a situação se repete no banheiro masculino, onde foi instalado um único chuveiro. O banheiro também está sem portas internas (vide fotos abaixo):



Sem portas internas e com chuveiro disposto de forma irregular não há privacidade por parte dos alunos quando de seu uso. Ressalte-se, ainda, que o chuveiro, quando ligado, não tem o devido escoamento o que pode provocar infiltrações e maus cheiros. Abaixo, fotos que demonstram a deficiência das instalações sanitárias em outras unidades escolares visitadas.



Diante do exposto, **recomendam-se** à SEDUC:

- Realizar diagnóstico das instalações sanitárias das escolas estaduais e implementar a correção das inadequações com vistas à redução das deficiências estruturais nas instalações sanitárias existentes;
- Verificar as disponibilidades orçamentária e financeiro para providenciar as reformas necessárias.



Estado do Piauí Tribunal de Contas



Em 11 das 17 escolas visitadas (64,70%) os diretores e servidores entrevistados responderam que a qualidade da energia fornecida é considerada RUIM. Para esses entrevistados a inadequação da estrutura elétrica se dá de forma a impossibilitar a instalação de novos equipamentos (tendo em vista a fiação muito antiga), bem como à dificuldade de manutenção das existentes, dados os poucos recursos disponibilizados pela SEDUC (Secretaria Estadual de Educação e Cultura) para essas reformas (afirmação essa recorrente pelos coordenadores e diretores das escolas). Essa inadequação de estrutura física dificulta a utilização de equipamentos elétricos e eletrônicos nas escolas, inclusive quando ao uso da internet.

No CEEP (Centro Estadual de Educação Profissional) Ministro Petrônio Portela, em Parnaíba, e na Unidade Escolar Nossa senhora de Lourdes (Patronato), município de Campo Maior, verificou-se a existência de aparelhos “splits” lacrados nos corredores. A afirmação dos diretores e servidores que foram entrevistados é que esses equipamentos não estão instalados em virtude da incapacidade de suporte de energia ou às constantes oscilações que danificam os aparelhos já instalados.

Na cidade de Canavieira, em que pese as salas de aula possuem um único ventilador para cada turma, alunos e professores reiteraram ser constante a falta de energia. Em Campo Maior os laboratórios de informática e de ciências funcionam somente no turno da noite pois, como não há nenhuma climatização, é inviável seu uso contínuo. Em nosso Estado os índices climatológicos costumam atingir taxas de 40°C a 45°C, em especial no período conhecido aqui como “BR-O-BRÓ”, leia-se, os meses do segundo semestre, SetemBRO, OutuBRO, NovemBRO e DezemBRO.

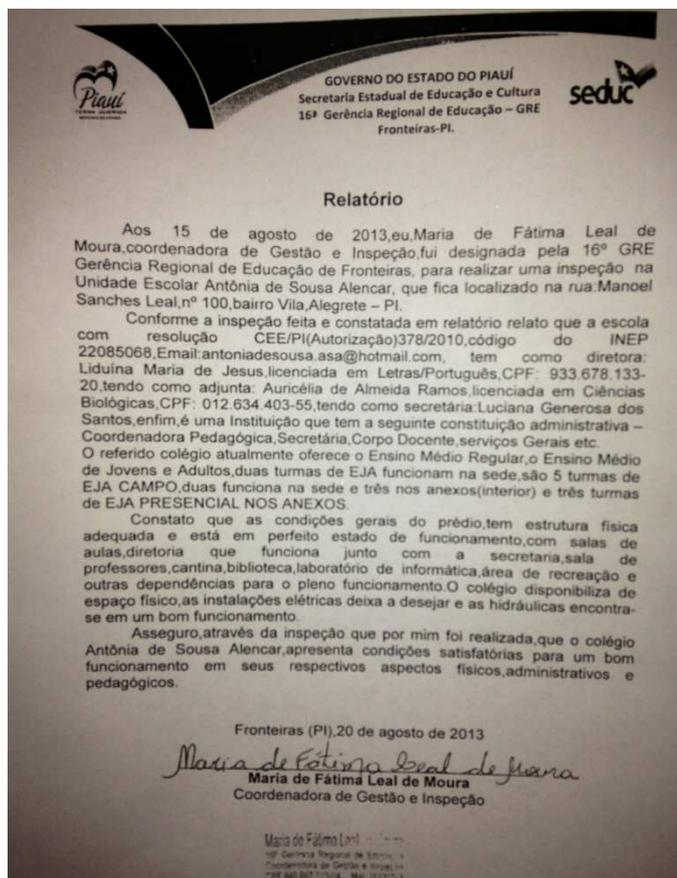
Em Alegrete do Piauí, a iluminação noturna é deficiente e, de acordo com os funcionários e alunos da escola, as lâmpadas queimam constantemente com a oscilação da energia. A Secretaria de Educação do Estado (SEDUC-PI), em inspeção escolar realizada em 15 de agosto de 2013



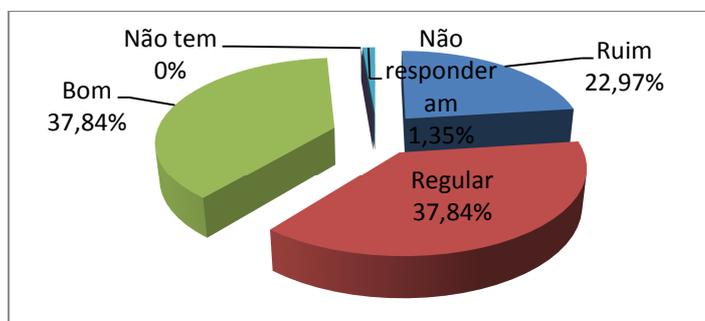
Estado do Piauí Tribunal de Contas



reconhece que as instalações nessa escola não são adequadas, conforme consta em relatório de inspeção que segue na foto abaixo:



Avaliação do abastecimento de água pelos diretores das unidades escolares



Fonte: Pesquisa online TCU



Estado do Piauí Tribunal de Contas



Quanto ao abastecimento de água, em que pese o relatório emitido pela Coordenação de Gestão e Inspeção afirmar que as instalações “hidráulicas encontra-se em um bom funcionamento” (sic), a equipe observou que na referida escola a falta de água é comum, pois foi constatada a necessidade de armazenamento de água. A dificuldade no abastecimento de água foi corroborado por professores e alunos para uso nos banheiros, bem como por servidores, que afirmaram a necessidade de comprar água nas proximidades para fazer a merenda escolar.

Nas fotos abaixo a água armazenada para uso no banheiro e na cozinha:



Diante do exposto, **recomendam-se** à SEDUC:

- Verificar junto à ELETROBRÁS estudo independente para comprovação se o problema é de dimensionamento de circuitos no âmbito da própria escola ou um problema no fornecimento de energia pela distribuidora;
- A partir desse estudo, efetivar reformas nas escolas, realizando um cronograma físico de prioridades, bem como identificar a necessidade de compra de geradores, e, com base nele, providenciar inclusão no orçamento no sentido de alocar recursos nesse sentido;
- Realizar estudo das necessidades de equipamentos para refrigeração nas escolas de ensino médio;



Estado do Piauí Tribunal de Contas



- Verificar a disponibilidade financeira para inclusão no orçamento de recursos para aquisição desses equipamentos;
- Articular com o Governo do Estado um estudo para realização de convênio com a ELETROBRÁS com vistas a melhorar a rede de distribuição de energia elétrica;
- Articular com a AGESPISA realização de estudo junto ao município para verificação de melhorias no abastecimento de água da região.

Com a implementação das medidas indicadas espera-se a melhoria da infraestrutura elétrica e hidráulica das escolas, de forma a alinhar as necessidades dos alunos/professores e servidores e dispor de um ambiente seguro para o desenvolvimento das atividades escolares que pode contribuir para a melhoria do ensino.

As informações acima elencadas constam no Relatório de Auditoria Operacional realizado pelo Tribunal de Contas do Estado, processo nº TC 04052/2013.



Estado do Piauí Tribunal de Contas



3.2. Movimentação dos recursos do Fundeb na conta única do tesouro estadual, violando a Lei nº 11.494/2007, a qual estabelece que os recursos devem ser movimentados em conta específica e gerida pela Secretária Estadual de Educação.

A gestão dos recursos do Fundeb (programação, aplicação financeira, movimentação bancária, pagamentos, etc) é de responsabilidade do chefe do Poder Executivo e da autoridade responsável pela Secretaria de Educação ou órgão equivalente nos estados, Distrito Federal e municípios. Ela deve ser realizada utilizando-se a conta específica do Fundo, mantida no Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal, onde os recursos devem ser movimentados.

Durante auditorias realizadas na SEDUC nos exercícios de 2010 a 2011, ao consultar os extratos bancários da conta específica do FUNDEB, constatou-se que o gestor do FUNDEB transferiu recursos da conta específica do citado fundo para conta única do Estado.

A movimentação dos recursos financeiros creditados na conta bancária específica do Fundo deverá ser realizada pelo (a) Secretário (a) de Educação (ou o responsável por órgão equivalente) do respectivo governo, solidariamente com o Chefe do Poder Executivo, atuando mediante delegação de competência deste, para atuar como ordenador de despesas desses recursos, tendo em vista a sua condição de gestor dos recursos da educação, na forma do disposto no art. 69, § 5º, da Lei nº 9.394/96.

Os recursos da conta específica do Fundeb não podem ser **transferidos para a conta única do Estado do Piauí**, haja vista que:

a) as despesas do fundo são vinculadas (e não podem ser misturadas com outros gastos) e;

b) as eventuais disponibilidades devem permanecer vinculadas à conta específica, conforme dispõe o art. 20 da Lei nº 11.494/2007.



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



“§ 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá **imediatamente** ao **órgão responsável pela educação**, observados os seguintes prazos”:

1“Art. 20. Os eventuais saldos de recursos financeiros disponíveis nas contas específicas dos Fundos cuja perspectiva de utilização seja superior a 15 (quinze) dias deverão ser aplicados em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida pública, na instituição financeira responsável pela movimentação dos recursos, de modo a preservar seu poder de compra.

Parágrafo único. Os ganhos financeiros auferidos em decorrência das aplicações previstas no caput deste artigo deverão ser utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidas para utilização do valor principal do Fundo”.

Com base nos extratos bancários do Banco do Brasil (Ag. 3791-5, CC 6.618-4) referentes aos exercício de 2010 e 2011 foram transferidos para a Conta Única do Estado os valores abaixo elencados. No entanto, tal procedimento vai contra o que preceitua a Lei nº 11.494/07 e o Manual de Orientação do FUNDEB, que determinam que a gestão dos recursos do FUNDEB (programação, aplicação financeira, movimentação bancária, pagamentos etc.) deve ser realizada utilizando-se a conta específica do Fundo, mantida no Banco do Brasil ou na Caixa Econômica.

MÊS	2010	2011
JANEIRO	23.547.041,15	45.773.214,51
FEVEREIRO	28.642.982,15	46.273.016,41
MARÇO	21.755.852,11	31.266.090,27
ABRIL	24.396.309,50	53.681.617,46
MAIO	49.343.176,11	41.519.764,69
JUNHO	31.821.795,88	39.591.806,65
JULHO	23.774.655,28	55.110.660,44
AGOSTO	26.872.132,82	35.792.371,23
SETEMBRO	29.751.864,53	32.789.295,26
OUTUBRO	26.502.337,08	40.053.662,16
NOVEMBRO	38.008.126,63	44.289.782,33
DEZEMBRO	40.227.659,12	43.816.457,08
Total	364.643.932,36	509.957.738,49



Estado do Piauí Tribunal de Contas



As informações acima elencadas constam nos Relatório de Auditoria, realizadas na Secretaria de Educação e Cultura do Estado do Piauí, durante os anos de 2010 (Processo nº TC-04462/10) e 2011(Processo nº TC - 021103/11).



Estado do Piauí Tribunal de Contas



3.3. Contratação de prestadores de serviço para funções continuadas e próprias da administração pública

A contratação de pessoal por tempo determinado visa atender a necessidades extraordinárias da Administração Pública em que o interesse público exigir. Subtende-se, portanto, que esta hipótese deve ser aventada tão somente nas situações cujas demandas de serviços sejam incompatíveis com a contratação de pessoal permanente. A regra geral é serem os contratos improrrogáveis ou serem admitidas prorrogações até um limite máximo, a fim de evitar que se perpetuem as contratações, o que afrontaria o princípio constitucional do concurso público, que é a regra geral para a admissão de pessoal pelo Poder Público. A necessidade a ser atendida deve ter duração determinada e identificável no tempo

Durante auditoria realizada na SEDUC, constatou-se que a mesma possuía em dezembro de 2010 10.701 prestadores de serviços, distribuídos da seguinte forma: 1.276 Serviços Gerais e Vigias, 9.022 Professores Substitutos e 403 referentes a outros cargos. As despesas com prestadores de serviço no decorrer do exercício de 2010 atingiram o valor de R\$ 94.437.930,69, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Mês	Serviços Gerais e Vigia	Professor Substituto	Outros Cargos	Total
Janeiro	878.264,81	602.607,14	309.600,29	1.790.472,24
Fevereiro	886.496,01	647.064,27	336.150,68	1.869.710,96
Março	899.466,52	69.712,04	341.949,11	1.311.127,67
Abril	826.888,01	4.407.682,71	328.689,27	5.563.259,99
Maiο	856.326,39	7.425.387,42	344.754,71	8.626.468,52
Junho	735.230,71	9.047.356,51	334.836,41	10.117.423,63
Julho	953.122,25	9.199.225,65	445.191,56	10.597.539,46
Agosto	732.030,64	9.265.945,74	331.053,62	10.329.030,00



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



Mês	Serviços Gerais e Vigia	Professor Substituto	Outros Cargos	Total
Setembro	735.736,55	9.318.650,78	328.988,98	10.383.376,31
Outubro	728.354,02	8.277.798,90	326.803,06	9.332.955,98
Novembro	723.349,40	7.908.144,05	324.646,06	8.956.139,51
Dezembro	697.107,22	7.588.644,77	311.574,38	8.597.326,37
13º Salário	671.248,18	6.013.563,76	278.288,11	6.963.100,05
Total	10.323.620,71	79.771.783,74	4.342.526,24	94.437.930,69

As contratações foram respaldadas no art. 37, IX da CF/88 e no art. 11, da Lei Estadual nº 4.546, de 29/12/92. O dispositivo da referida lei estadual foi revogado em 17/07/03, pela Lei Estadual n.º 5.309/03, que estabelece norma de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público na Administração Estadual Direta, nas autarquias e fundações públicas. Ademais, as referidas contratações não atenderam ao disposto no art. 1º do Decreto Estadual nº 12.475, de 29/12/06.

A situação desses prestadores de serviço é irregular, pois os mesmos exercem funções continuadas, próprias da administração pública, como também são admitidos no serviço público sem a prévia aprovação em concurso, contrariando o art. 37, II, da Constituição Federal/88, excetuando-se a previsão legal explícita no art 2º, inciso VI da Lei nº 5.309/03, alterada pela Lei n. 5.866/09: “substituir professor em regência de classe, desde que existentes cargos efetivos vagos ou cujos titulares se encontrem legalmente afastados”.

A natureza das funções desempenhadas pelos prestadores de serviços demonstra que as atividades são contínuas e inerentes à atividade-fim do órgão, não havendo qualquer excepcionalidade a justificar contratação temporária, salvo quanto ao art. 2º, inc. VI, da Lei estadual nº 5.309/03 – que regulamenta a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público na Administração Estadual Direta,



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



nas autarquias e fundações públicas - (*“substituir professor em regência de classe, desde que existentes cargos efetivos vagos ou cujos titulares se encontrem legalmente afastados”*).

Assim sendo, as contratações são inconstitucionais, já que as admissões no serviço público, excetuando-se os casos previstos na CF/88, os quais aqui não se aplicam, exigem a prévia realização de concurso público, consoante determinação do art. 37, inc. II, da CF/88.

As informações acima elencadas constam nos Relatório de Auditoria realizada na Secretaria de Educação e Cultura do Estado do Piauí no exercício de 2010, processo nº TC-O-021103/11.

3.4. Impossibilidade de aferir o cumprimento da Lei nº 11.494/07, art.22, incisos I, II e III, no que tange aos 60% dos recursos do FUNDEB

A legislação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) determina que o mínimo de 60% dos valores anuais transferidos à conta do Fundo seja destinado à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica. O limite mínimo de 60% do Fundeb para remuneração do magistério obedece a comando constitucional e tem o objetivo de valorizar esse grupo de profissionais ante ao enorme desafio de melhorar a qualidade da educação básica, e seu cálculo incide apenas sobre o total dos créditos realizados na conta específica do Fundo no decorrer do ano e se destina, exclusivamente, à cobertura da folha de pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público.

Durante auditoria na folha de pagamento da SEDUC, constatou-se que não há identificação dos profissionais do magistério que estão em desvio de função e a discriminação da parte da remuneração dos professores paga com recursos do FUNDEB. Assim sendo, observa-se que a forma como foi realizado o empenhamento da despesa com folha de pagamento impossibilita aos



Estado do Piauí Tribunal de Contas



órgãos de fiscalização aferir o cumprimento do índice de 60% no que tange ao pagamento dos profissionais do magistério da educação (docentes e profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica), conforme disposto no art. 60, inc.XII, do ADCT, e no art. 22 da Lei nº 11.494/07.

Ademais, o empenho para pagamento dos servidores da SEDUC - PI é realizado a partir do código que consta no Resumo Sintético da Folha de Pagamento e não pelo código de lotação, o que inviabiliza a identificação dos servidores que podem ser pagos com recurso do FUNDEB a luz da Lei nº 11.494/2007.

As informações acima elencadas constam nos Relatório de Auditoria realizados na Secretaria de Educação e Cultura do Estado do Piauí durante os anos de 2010 (Processo nº TC 021103/11) e 2011 (Processo nº TC 004382/12).