



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



ÍNDICE

I.	PREÂMBULO.....	FLS. 553
II.	PLANEJAMENTO E TRANSPARÊNCIA.....	FLS. 555
III.	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS.	FLS. 563
IV.	DESPESAS COM PESSOAL.....	FLS. 581
V.	ENSINO E SAÚDE.....	FLS. 588
VI.	PRECATÓRIOS E OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR.....	FLS. 591
VII.	FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL.....	FLS. 595
VIII.	COPA DO MUNDO - 2014.....	FLS. 607
IX.	RECOMENDAÇÕES CONSTANTES NO PARECER DE 2013.....	FLS. 610
X.	CONCLUSÃO.....	FLS. 617



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



PROCESSO: TC-788/026/14

INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

GOVERNADOR: DR. GERALDO ALCKMIN

EXERCÍCIO: 2014

RELATOR: CONSELHEIRO DR. DIMAS EDUARDO RAMALHO

Excelentíssimo Senhor Conselheiro,

I. PREÂMBULO

Estão em exame as contas do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício financeiro de 2014, apresentadas para os fins do artigo 33, inciso I, da Constituição deste Estado, dos artigos 2º, inciso I, e 23, ambos da Lei Complementar paulista nº 709/93, bem como do artigo 178 e seguintes, do nosso Regimento Interno.

Mediante apreciação geral e fundamentada sobre a totalidade daquele exercício, examinaram-se as atividades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público Estadual e deste próprio e. Tribunal de Contas, tudo a teor do artigo 23, parágrafos 1º e 4º, da referenciada lei complementar.

No âmbito do Poder Executivo, foram abrangidas as administrações direta e indireta, incluídas as cinco empresas



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



estatais dependentes<sup>(1)</sup>: Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S.A. - IPT, Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental - CETESB, Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. - EMPLASA, Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM e Companhia Paulista de Eventos e Turismo - CPETUR (essa última, a partir do exercício 2010).

Realço que a nossa Diretoria de Contas do Governador - DCG - procedeu, com excelência, a diversos e pormenorizados trabalhos técnicos sobre os indicadores da gestão pública, envolvendo, no minudente laudo técnico de fls. 13/437, a decomposição das receitas e das despesas, os resultados fazendários, os gastos com pessoal, as aplicações em setores constitucionalmente vinculados, os precatórios, a evolução das dívidas, as despesas restringidas pela Lei Complementar nº 101/00, além da importante fiscalização operacional.

As Assessorias Técnicas (fls. 485/550) e sua i. Chefia (fls. 551) manifestaram-se pela emissão de parecer favorável, com recomendações.

É a síntese do que considero essencial.

Passo a me pronunciar.

---

<sup>1</sup> Aquelas pessoas jurídicas controladas e que não subsistem sem o aporte de recursos do erário. Foram contemplados tanto os recursos próprios quanto aqueles alocados pelo Tesouro do Estado.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



II. PLANEJAMENTO E TRANSPARÊNCIA

Neste tópico, Excelência, anuncio desde já que sutis foram as diferenças que aferi em cotejo com o apurado no exercício precedente, mormente em razão de as duas peças orçamentárias anuais haverem sido lastreadas no mesmo regramento plurianual.

Início pelo Plano Plurianual vigente no quadriênio 2012/2015<sup>(2)</sup>, que estatuiu, no artigo 1º, parágrafo único, quatro diretrizes fundamentais para a Administração Pública Estadual:

- I - Estado promotor do desenvolvimento humano com qualidade de vida;
- II - Estado indutor do desenvolvimento econômico comprometido com as futuras gerações;
- III - Estado integrador do desenvolvimento regional e metropolitano;
- IV - Estado criador de valor público pela excelência da gestão.

A estrutura dessa norma decompõe-se em dois volumes, contendo o primeiro, além da apresentação, cinco capítulos que relatam os diagnósticos, os fundamentos e a visão estratégica definida para sua elaboração, ao passo que o segundo volume discrimina os programas, as ações e as metas para o período.

Foram acompanhados 43 (quarenta e três) programas desse Plano, tendo nossa Diretoria de Contas do Governador verificado que algumas das metas projetadas não foram atingidas, cabendo aqui, a meu ver, recomendação da Casa.

---

<sup>2</sup> Lei Estadual nº 14.676, de 28/12/11 - DOE de 29/12/11.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO<sup>(3)</sup> repisou as diretivas plurianuais, previu a realização de audiências públicas, estabeleceu os critérios para a limitação de empenhos e para a quantificação da despesa irrelevante nas hipóteses de criação, expansão e aprimoramento da ação governamental, trouxe os anexos de metas e de riscos fiscais e adotou outros conceitos fundamentais para aplicação, em concreto, das regras de responsabilidade fiscal.

Ademais, percebo que a previsão do artigo 36 da LDO<sup>(4)</sup> está em consonância com a Lei Complementar nº 131/09 - "Lei da Transparência Fiscal"<sup>(5)</sup> - encontrando-se as informações financeiras franqueadas, em tempo real, no sítio eletrônico da Secretaria da Fazenda ([www.fazenda.sp.gov.br](http://www.fazenda.sp.gov.br)).

Rememoro que a expressão "*liberação em tempo real*", a modo do Decreto Federal nº 7.185, de 27/05/10, consiste na "*disponibilização das informações (...), até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo SISTEMA (...)*" - sublinhei.

Não obstante, consoante a tabela subsequente, informo que, na edição de 2014 do "Índice de Transparência"<sup>(6)</sup>, o Estado de São Paulo deixou a 1ª posição, obtida nas duas aferições anteriores, e passou a ocupar a 3ª colocação, com a nota 7,95, tendo sido ultrapassado pelas

<sup>3</sup> Lei Estadual nº 15.109, de 29/07/13 - DOE de 30/07/13.

<sup>4</sup> Artigo 36 - É obrigatório o registro, em tempo real, da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios - SIAFEM/SP, por todos os órgãos e entidades que integram os orçamentos fiscal e da seguridade social do Estado.

<sup>5</sup> Acrescentou dispositivos à LRF - Lei Complementar nº 101/00.

<sup>6</sup> Disponível em: <http://indicedetransparencia.com/ranking-2014-estados/>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



Unidades Federativas do Espírito Santo (nota 8,96) e de Pernambuco (nota 8,14):

Estado de São Paulo	Exercício	2010	2012	2014
	Nota obtida	6,96	9,29	7,95
	Posição no ranking	1 <sup>a</sup>	1 <sup>a</sup>	3 <sup>a</sup>

Conquanto ainda seja destacada a classificação alcançada, não olvido que os resultados atuais são menos favoráveis do que os havidos no passado, o que recomenda seja levado aviso para que o Estado volte os olhos ao importante indicador.

Tal qual a LDO precedente, a vigente em 2014 atendeu à recomendação da Casa no sentido de determinar que as universidades estaduais veiculassem, trimestralmente, os repasses vindos do Tesouro e de outras fontes, bem assim o número de alunos atendidos e as despesas efetuadas com suas atividades e com pesquisas acadêmicas<sup>(7)</sup>.

Penso adequada, igualmente, a não repetição de algum dispositivo semelhante ao parágrafo 3º do artigo 26 de sua predecessora<sup>(8)</sup>, o qual, por sua vez, era lastreado no artigo 9º, parágrafo 3º, da LRF, suspenso liminarmente pelo c. Supremo Tribunal Federal na ADI nº 2.238-5<sup>(9)</sup>.

<sup>7</sup> No parágrafo 4º do artigo 4º da LDO.

<sup>8</sup> LDO/2013, Art. 26, § 3º: "Em consonância com o previsto no artigo 9º, § 3º, da Lei complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000, no caso de o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública não promoverem a limitação no prazo estabelecido fica o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios estabelecidos no 'caput' deste artigo."

<sup>9</sup> DECISÃO: "PROSSEGUINDO NO JULGAMENTO, O TRIBUNAL, POR UNANIMIDADE, INDEFERIU O PEDIDO DE SUSPENSÃO CAUTELAR DO INCISO II DO § 2º DO ARTIGO 4º; DO § 4º DO ARTIGO 4º; DO ARTIGO 7º, CAPUT; DO § 1º DO ARTIGO 7º E DO § 5º DO ARTIGO 9º, TODOS DA LEI COMPLEMENTAR N. 101, DE 04 DE MAIO DE 2000. AINDA POR UNANIMIDADE, NÃO CONHECEU DA AÇÃO NO QUE TOCA AOS §§ 2º E 3º DO ARTIGO 7º. E, TAMBÉM POR UNANIMIDADE, DEFERIU O PEDIDO DE MEDIDA



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



Com isso, parece-me que vem sendo acatada determinação da Casa - que acolhera proposta desta SDG sobre as contas de 2012 - no sentido de que, enquanto o STF não se pronunciasse definitivamente, a sobredita regra deveria ser afastada das futuras leis estaduais de diretrizes orçamentárias.

De outro lado, ainda não foram identificadas, na LDO/2014, as ações de governo decorrentes de audiências públicas (artigo 48, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal), motivo pelo qual entendo por bem seja reiterada a recomendação para sanar a omissão.

Tenho por relevante esse aperfeiçoamento do processo orçamentário do Estado, pois representa um dos pilares da responsabilidade fiscal e, não raro, serve de paradigma à elaboração das congêneres peças municipais.

A fim de cumprir o ditado no artigo 4º, inciso I, alínea "f", da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>(10)</sup>, bem assim o Comunicado SDG nº 14/2010 (DOE de 21/04/10), entendo que deve o Estado inserir na LDO critérios para os repasses às entidades da Administração indireta e também às do Terceiro Setor, a exemplo, no primeiro caso, da previsão de metas operacionais a serem atingidas por autarquias, fundações e empresas dependentes do Estado.

---

*CAUTELAR PARA SUSPENDER A EFICÁCIA DO § 3º DO ARTIGO 9º DA MESMA LEI COMPLEMENTAR. VOTOU O PRESIDENTE. EM SEGUIDA, O JULGAMENTO FOI ADIADO POR INDICAÇÃO DO SENHOR MINISTRO-RELATOR. PLENÁRIO, 22.02.2001.*" - sublinhei.

<sup>10</sup> Art. 4º - A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: I - disporá também sobre: (...) f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



Passando à Lei Orçamentária Anual - LOA<sup>(11)</sup>, observo que seu artigo 1º tripartiu o orçamento nestes segmentos: Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Empresas.

As receitas e as despesas foram estimadas na LOA/2014 em R\$ 189,112 bilhões, incluídos os recursos próprios das autarquias, fundações e empresas dependentes, no montante de R\$ 10,933 bilhões.

Digno de nota que a LOA assegurou ao Executivo a faculdade de, respeitados certos limites e no correr da execução do orçamento, *"alocar recursos em grupo de despesa ou elemento de despesa não dotados inicialmente (...)"* - destaquei do artigo 9º, parágrafo 2º, número 1<sup>(12)</sup>.

Não é demais relembrar que, nos termos do artigo 41 da Lei Federal nº 4.320/64, os créditos adicionais classificam-se em: suplementares (para reforço de dotação orçamentária), especiais (destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica) ou extraordinários (para fazer frente a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública).

Destarte, tendo em mira que há permissão ao Executivo para criar tanto um elemento quanto um grupo de despesas, não dotados inicialmente, e considerando que sobredito conjunto abriga, no mais das vezes, inúmeros e

---

<sup>11</sup> Lei Estadual nº 15.265, de 26/12/13 - DOE de 28/12/13.

<sup>12</sup> Artigo 9º, § 2º - Observados os limites a que se referem os incisos I e II deste artigo, fica o Poder Executivo autorizado a: 1. alocar recursos em grupo de despesa ou elemento de despesa não dotados inicialmente com a finalidade de garantir a execução da programação aprovada nesta lei;





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



diversificados gastos, infiro que tal autorização configura o denominado crédito adicional especial (artigo 41, inciso II, da Lei Federal nº 4.320/64), maculado pela não submissão ao crivo do Poder Legislativo.

Como é de sabença, esse tipo de alteração sempre requer específica permissão legal, não sendo bastante a mera licença genérica da lei orçamentária anual, porquanto as Constituições da República<sup>(13)</sup> e deste Estado<sup>(14)</sup> asseguram a genérica autorização na LOA apenas e tão-somente para os créditos adicionais do tipo suplementares e também para a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, sem alcançar, portanto, os créditos especiais.

Também criticáveis na LOA, sob minha percepção, o item 2 do parágrafo 2º do artigo 9º<sup>(15)</sup> e o artigo 10<sup>(16)</sup>.

Isso porque não configuram exceções ao princípio da exclusividade da Lei Orçamentária Anual<sup>(17)</sup> as hipóteses de

<sup>13</sup> Artigo 165, parágrafo 8º.

<sup>14</sup> Artigo 174, parágrafo 8º.

<sup>15</sup> Artigo 9º, § 2º - Observados os limites a que se referem os incisos I e II deste artigo, fica o Poder Executivo autorizado a: (...) 2. transpor, remanejar ou transferir recursos em decorrência de atos relacionados à organização e ao funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos, conforme autorizado no artigo 47, XIX, "a", da Constituição Estadual (Emenda Constitucional nº 21, de 14 de fevereiro de 2006).

<sup>16</sup> Artigo 10 - Fica o Poder Executivo, observadas as normas de controle e acompanhamento da execução orçamentária, e com a finalidade de facilitar o cumprimento da programação aprovada nesta lei, autorizado a remanejar recursos, entre atividades e projetos de um mesmo programa, no âmbito de cada órgão, obedecida a distribuição por grupo de despesa.

<sup>17</sup> Artigo 165, parágrafo 8º, da CF: Significa este princípio, em linhas gerais, que a lei orçamentária anual conterá, exclusivamente, dispositivos relativos à previsão de receita e à fixação de despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



transposição, remanejamento ou transferência, trinca constitucional que difere do instituto do crédito adicional.

Como adiantei, nos termos do artigo 165, parágrafo 8º, da Constituição Federal, apenas duas são as exceções ao princípio orçamentário da exclusividade: as operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, e, dentre os créditos adicionais, apenas os suplementares.

Devo ponderar que, ante as recentes alterações advindas das Emendas Constitucionais nº 85 e 86, promulgadas, respectivamente, em 26/02/15 e 17/03/15, a Casa editou, por esta SDG, o Comunicado nº 18/2015, cujo excerto de interesse assim transcrevo:

*"1. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 85, de 2015 e tendo somente em vista as atividades de ciência, tecnologia e inovação, os mecanismos da transposição, remanejamento ou a transferência de recursos orçamentários (art. 167, VI, da CF), não mais exigem a prévia autorização legislativa, bastando, para tanto, decreto do Poder Executivo.*

*2. De reiterar que tal exoneração alcança apenas as ações de ciência, tecnologia e inovação; para todas as demais áreas há de se ter, quanto a transposições, remanejamentos ou transferências, prévia e moderada autorização na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) ou em diploma específico, tal qual tem decidido esta Corte.*

*(...)*

*SDG, 28 de abril de 2015.*

*SÉRGIO CIQUERA ROSSI*

*SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL" - grifei.*

Nessa esteira, lembro que o c. Supremo Tribunal Federal entendeu que a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) - e aí não incluiu a LOA - pode autorizar, ainda que limitadamente, as transposições, remanejamentos e transferências:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



*"Lei estadual 503/2005, do Estado de Roraima, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2006 (...) Permitidos a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, desde que mediante prévia autorização legislativa, no caso substantivada no dispositivo impugnado [da LDO] (...)." (ADI 3.652, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19/12/06, Plenário, DJ de 16/03/07 - destaquei.*

Portanto, nos moldes gerais em que escritos os questionados dispositivos da LOA<sup>(18)</sup>, e não se inserindo no contexto excepcional das recentes inovações constitucionais, entendo que afronta a Norma Magna aquela licença da LOA para o Executivo concretizar, por ato próprio, os citados três instrumentos, os quais deveriam ser, caso necessário, objetos de lei específica ou de permissão genérica - mas de forma razoável e limitada - na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO - e não na LOA.

Destarte, embora as peças do planejamento orçamentário de 2014 tenham-se conformado, em boa parcela, às exigências do sistema de responsabilidade fiscal e de transparência pública, parece-me necessário reiterar o endereçamento de advertências ao Estado, como proponho ao final deste parecer.

---

<sup>18</sup> Item 2 do parágrafo 2º do artigo 9º e o artigo 10.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



III. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DEMONSTRAÇÕES  
CONTÁBEIS

Mediante suplementações, reduções e alterações, modificou o Estado R\$ 41,202 bilhões da exordial proposta aprovada no Parlamento, o mesmo que 21,79% da despesa inicial fixada (R\$ 189,112 bilhões), ao passo que, no exercício anterior, as modificações haviam somado R\$ 67,719 bilhões (39,04% da despesa inicial então fixada).

Pela via do Decreto, o Executivo suplementou R\$ 7,900 bilhões, a par das modificações automáticas, no total de R\$ 7,113 bilhões.

O resultado orçamentário bruto registrado na respectiva peça consolidada, ou seja, compreendidos os entes da administração direta e as autarquias, fundações e empresas dependentes<sup>(19)</sup>, implicou déficit de R\$ 355,500 milhões, equivalentes a 0,19% da receita arrecadada (R\$ 185,316 bilhões) ou 0,26% da Receita Corrente Líquida (R\$ 135,351 bilhões<sup>20</sup>), denominador básico de responsabilidade fiscal.

Impende consignar, todavia, que o resultado negativo da execução do orçamento teve contornos amenos, menos expressivos, quando comparado com o verificado nos três exercícios anteriores, conforme o quadro que colhi do laudo técnico da Diretoria de Contas do Governador:

---

<sup>19</sup> Desde 2003, os dados do Balanço Geral do Estado passaram a incluir as empresas dependentes IPT, CETESB, CPTM, EMPLASA e, desde 2010, a CPETUR.

<sup>20</sup> Aí consideradas as deduções procedidas pela DCG, referentes ao ressarcimento das despesas com profissionais do ensino nas escolas municipalizadas, mediante convênio.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



CONSOLIDADO		R\$ milhares			
Superávit/Déficit Orçamentário	2011	2012	2013	2014	
Despesa Realizada	144.472.635	154.803.614	176.780.596	185.671.397	
Receita Arrecadada	143.409.433	153.821.028	175.785.940	185.315.897	
Déficit/Superávit Orçamentário	-1.063.202	-982.586	-994.656	-355.500	
%Rec. Arrecadada	-0,74%	-0,64%	-0,57%	-0,19%	

Demais disso, tal negatividade foi integralmente bancada pelo superávit financeiro (consolidado) de 2013 (R\$ 2,659 bilhões), então calculado segundo a sistemática determinada no Parecer de 2011<sup>(21)</sup>.

Ainda nesse contexto, chama-me a atenção a diferença entre a despesa autorizada e a realizada, ambas consolidadas, o que engendrou significativa economia orçamentária, notadamente à vista do triênio precedente, como mostrado na tabela extraída do relato da DCG:

CONSOLIDADO		R\$ milhares			
Economia Orçamentária	2011	2012	2013	2014	
Despesa Autorizada	151.625.851	162.351.104	182.773.836	195.389.628	
Despesa Realizada	144.472.635	154.803.614	176.780.596	185.671.397	
Economia Orçamentária	7.153.216	7.547.490	5.993.240	9.718.231	
% s/ Desp Autorizada	4,72%	4,65%	3,28%	4,97%	

Sob foco subjetivo mais restrito, apartadas as autarquias, fundações e estatais dependentes, percebo que a administração direta alcançou o expressivo superávit orçamentário de R\$ 43,092 bilhões, o mesmo que 24,78% da receita que ingressou nesse específico âmbito (R\$ 173,893 bilhões).

<sup>21</sup> Recomendação nº 22 - o resultado financeiro deve ser extraído da diferença entre o Disponível Financeiro e a Dívida Flutuante, sem considerar os grupos Realizável, Exigível e Diversos do Ativo e Passivo Financeiro.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



Ao reverso e equivalente a 380,38% das receitas próprias das entidades indiretas (R\$ 11,422 bilhões), a negatividade orçamentária das descentralizadas importou R\$ 43,448 bilhões, quadro que não adveio, a meu sentir, de imperfeição de gerência fiscal.

Resta claro que o superávit orçamentário do ente central continua a financiar o déficit da Administração indireta, situação que, aliás, não é novidade.

Tal qual anotei no parecer sobre as contas de 2013, a prática de o Tesouro subvencioná-las compõe, há muito, uma política estadual de alocação do dinheiro público, porém, isso se verifica com o referendo da Assembleia Legislativa, através da LOA, razão pela qual, não indico aqui reprimenda.

Considerando que as operações entre entidades públicas do Governo do Estado (intragovernamentais) ensejam duplicidade no Balanço Geral do Estado, quer no campo da receita, quer no da despesa, advieram Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) determinando que essas transações fossem bem identificadas, para, depois, restarem subtraídas no Balanço Geral consolidado.

Por tal premissa, observo que as operações intraorçamentárias totalizaram R\$ 24,171 bilhões (17,86% da Receita Corrente Líquida) e se referem, quase que integralmente, às contribuições previdenciárias ao regime próprio (86,40%), porém, envolvem também a integralização de capital em empresas do Estado.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



Pois bem, à luz desse raciocínio, afastadas as duplicidades intraorçamentárias, a receita total atingiu R\$ 185,316 bilhões, conforme o quadro que colho do relato da DCG:

R\$ MILHARES					
CONSOLIDADO	2011	2012	2013	2014	AV %
<i>RECEITAS CORRENTES</i>	<i>141.973.053</i>	<i>151.906.234</i>	<i>170.017.902</i>	<i>177.532.346</i>	<i>95,80%</i>
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	4.473.356	4.515.383	10.218.416	7.440.259	4,01%
RECEITA AGROPECUÁRIA	25.091	22.815	14.584	11.095	0,01%
RECEITA DE SERVIÇOS	2.600.181	2.506.763	2.697.553	2.794.579	1,51%
RECEITA INDUSTRIAL	166.537	182.166	167.623	389.765	0,21%
RECEITA PATRIMONIAL	4.381.312	5.604.671	6.421.045	8.362.634	4,51%
RECEITA TRIBUTARIA	113.543.020	121.781.362	130.553.599	136.064.779	73,42%
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	3.759.444	4.393.179	4.815.423	5.358.915	2,89%
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	13.024.113	12.899.895	15.129.657	17.110.320	9,23%
<i>RECEITAS DE CAPITAL</i>	<i>1.436.380</i>	<i>1.914.794</i>	<i>5.768.038</i>	<i>7.783.552</i>	<i>4,20%</i>
ALIENAÇÃO DE BENS	49.468	1.026.105	22.070	832.090	0,45%
AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS	5.031	12.409	3.798	2.538	0,00%
OPERAÇÕES DE CREDITO	1.196.759	790.014	4.633.381	6.550.888	3,53%
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	55.866	23.438	41.677	66.648	0,04%
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	129.257	62.828	1.067.112	331.389	0,18%
<b>TOTAL</b>	<b>143.409.433</b>	<b>153.821.028</b>	<b>175.785.940</b>	<b>185.315.897</b>	<b>100%</b>

Dessa maneira, o Estado, mesmo diante de conjunturas econômicas nacionais não favoráveis, empreendeu esforços e conseguiu um crescimento de 5,42% sobre as arrecadações do ano anterior (R\$ 175,786 bilhões).

O ingresso de recursos em 2014 importou 11,66% do Produto Interno Bruto (PIB) paulista do mesmo ano, na ordem de R\$ 1,589 trilhão<sup>(22)</sup>, e a inflação apurada significou 3,78% (IGP-DI) e 6,23% (INPC).

Não perco de vista que o aventado aumento da receita (5,42%), ainda que discreto, mostrou-se bem mais

<sup>22</sup> Dados preliminares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e da Fundação Seade, disponíveis em: [www.seade.gov.br/pibtrimestral/analise/](http://www.seade.gov.br/pibtrimestral/analise/)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



favorável do que a involução sofrida no volume do Produto Interno Bruto paulista, com queda de 1,9%<sup>(23)</sup>.

Uma vez que a diferença entre a estimativa da receita (R\$ 189,112 bilhões) e sua realização (R\$ 185,316 bilhões) foi de apenas 2,01%, reputo eficiente a previsão da Secretaria Estadual do Planejamento.

A receita tributária, no valor de R\$ 136,065 bilhões, foi a parcela predominante das receitas totais angariadas (consolidadas), representando 73,42% desse montante, e assim se decompõe:

R\$ MILHARES

CONSOLIDADO	2011	AV%	2012	AV%	2013	AV%	2014	AV%
<b>SOMA</b>	113.543.020	100	121.781.362	100	130.553.599	100	136.064.779	100
<b>IPVA</b>	10.437.321	9,19	11.403.657	9,36	12.131.370	9,29	12.578.343	9,24
<b>ICMS</b>	98.390.265	86,65	105.288.967	86,46	112.702.387	86,33	117.143.203	86,09
<b>ITCMD</b>	1.004.147	0,88	1.265.050	1,04	1.379.637	1,06	1.706.290	1,25
<b>OUTRAS</b>	3.711.287	3,27	3.823.689	3,14	4.340.205	3,32	4.636.944	3,41

Dessa tabela, há três pontos que devo enfatizar:

a) dentro do grupo tributário, a franca hegemonia foi do ICMS, com R\$ 117,143 bilhões (86,09% do total);

b) a arrecadação tributária de 2014 cresceu 4,22% à vista do exercício de 2013, saindo de R\$ 130,554 bilhões para R\$ 136,065 bilhões, ante uma inflação de 3,78% (IGP-DI) e de 6,23% (INPC);

<sup>23</sup> "O Produto Interno Bruto - PIB do Estado de São Paulo foi estimado em R\$ 1,589 trilhão em 2014, registrando redução em termos reais de 1,9% em relação ao ano anterior. O PIB per capita atingiu o valor de R\$ 37.235,57 no ano. O comportamento do PIB paulista foi influenciado negativamente pelo desempenho dos Impostos sobre Produtos Líquidos de Subsídios (-2,0%) e do Valor Adicionado (-5,1%), este último refletindo as retrações nos três setores: agropecuária (6,3%), indústria (5,3%) e serviços (0,5%)." - Dados preliminares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e da Fundação Seade, disponíveis em: [www.seade.gov.br/pibtrimestral/analise/](http://www.seade.gov.br/pibtrimestral/analise/).





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



c) considerando que 25% da arrecadação do ICMS e 50% do IPVA devem ser transferidos aos Municípios, nos termos dos incisos I e II, artigo 167 da Constituição Estadual, calculo que R\$ 35,575 bilhões foram repassados às Prefeituras, sendo R\$ 29,286 bilhões de ICMS e R\$ 6,289 bilhões referentes ao IPVA.

Não desconsidero que a Dívida Ativa tem alargado potencial para incremento da arrecadação estadual, visto que se relaciona a robusto ativo que, em 31/12/14, importava R\$ 279,940 bilhões, R\$ 33,436 bilhões a mais do que em 2013, e, daquele total, a maior parte ficou a cargo do ICMS (R\$ 268,5 bilhões), equivalentes a 95,93%.

A atualização influencia substancialmente nos valores da Dívida Ativa e, no exercício 2014 significou R\$ 15,2 bilhões.

Em atendimento a recomendação constante no Parecer de 2011, a Fazenda estadual iniciou, em 2012, a constituição de provisão para perdas sobre os valores inscritos na Dívida Ativa, depurando, em conta subtrativa, inscrições com baixíssima possibilidade de recuperação, a exemplo de CNPJ's suspensos, inaptos, baixados, nulos ou não encontrados.

Em face disso, R\$ 146,106 bilhões foram afastados daquele estoque creditício, daí resultando o valor recuperável de R\$ 133,835 bilhões, o mesmo 98,88% da Receita Corrente Líquida ou, ainda, 72,22% da arrecadação total do Estado no período de um ano (185,316 bilhões).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



Nesse diapasão, recordo que o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público<sup>(24)</sup> apresenta o item 5.3.5 - Ajuste para Perdas da Dívida Ativa, que discorre sobre os procedimentos contábeis aplicáveis ao assunto, cujo objetivo é aproximar o estoque desses créditos a valores mais realistas.

Os recebimentos da Dívida Ativa havidos em 2014, produzindo a receita de R\$ 3,200 bilhões, foram 8,73% inferiores aos do exercício de 2013 (R\$ 3,506 bilhões), e representaram apenas 2,56% do saldo tido recuperável no ano anterior (R\$ 125,064 bilhões).

De mais a mais, em 2014, foram inscritos R\$ 28,640 bilhões na Dívida Ativa do Estado, enquanto os recebimentos, tal qual visto, limitaram-se a R\$ 3,200 bilhões.

Essas inscrições de 2014, a modo de comparar, representam 167,75% de todo o investimento feito no ano (R\$ 17,073 bilhões: investimentos mais inversões financeiras).

Destarte, por medida de prudência e com supedâneo nos elevados números daquele ativo, permito-me, novamente, reiterar seja levada advertência ao Estado, no sentido de que seu Órgão Fazendário e sua Procuradoria Geral, de forma conjunta, não só aumentem como também aperfeiçoem as estratégias para elevar o recebimento da Dívida Ativa.

---

<sup>24</sup> PARTE III - PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS ESPECÍFICOS / Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios / Válido para o exercício de 2013 / Portaria STN n° 437, de 12 de julho de 2012 / 5ª edição - disponível no sítio eletrônico: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/mcasp>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



Acerca dos Royalties do Petróleo, conquanto integrem as transferências vindas do Governo Federal e ainda não somem montante muito significativo em nosso âmbito<sup>(25)</sup>, verifico que vem majorando o ingresso de valores decorrentes da exploração petrolífera no Estado de São Paulo, passando dos R\$ 174,7 milhões de 2013 para os R\$ 556,9 milhões de 2014, o que dimensiona um aumento de 218,77%.

Observou a DCG que a cota parte dos municípios foi devidamente identificada pelo código de fonte detalhada (002002110), o que não ocorreu, contudo, com a cota parte estadual, no valor de R\$ 277,067 milhões.

Assim, à luz do entendimento segundo o qual esses recursos, em regra, não podem financiar despesas de pessoal nem o serviço da dívida, peço vênia para propor seja repisada a recomendação para que tal receita integre específico código, com o escopo de se controlar sua adequada aplicação.

Tendo em mira que as operações de crédito (R\$ 6,551 bilhões), realizadas somente pela administração direta, e a receita decorrente da alienação de bens (R\$ 832,090 milhões) foram substancialmente inferiores às despesas de capital (R\$ 22,850 bilhões), e que estas suplantaram, muito, as receitas de capital (R\$ 7,784 bilhões), sob minha percepção, houve sintonia com o artigo 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal e com a conhecida "Regra de Ouro"<sup>(26)</sup> do Direito

---

<sup>25</sup> A arrecadação de R\$ 556,9 milhões representou 0,30% da receita estadual de 2014.

<sup>26</sup> "A Constituição Federal, em seu art. 167, proíbe que sejam realizadas operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. A regra de ouro tem por objetivo evitar o pagamento de despesas correntes com recursos decorrentes de emissão ou contratação de novo



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



Financeiro (artigo 167, inciso III, da Constituição da República e artigo 176, inciso III, da Constituição Estadual).

Despertou-me a atenção o montante das receitas vindas da alienação de bens, que saíram dos R\$ 20,070 milhões de 2013 para os atuais R\$ 832,090 milhões, que, de acordo com o Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos, foram aplicados em Despesas de Capital, tendo sido liquidados R\$ 809,960 milhões e inscritos em Restos a Pagar R\$ 22,130 milhões.

Pude constatar que houve operação de cessão de direitos creditórios<sup>(27)</sup>, por meio da CPSEC - Companhia Paulista de Securitização - no valor de R\$ 792,147 milhões, aplicados, majoritariamente, na amortização da dívida interna contratada, na execução de obras e instalações e na subscrição de ações.

Do total das despesas de capital, os valores mais representativos inserem-se no âmbito de: obras e instalações, principal da dívida contratual resgatada e aumento de capital das empresas.

A amortização, os juros e demais encargos da dívida (R\$ 15,368 bilhões) consumiram 11,35% da Receita Corrente Líquida, número bem próximo, porém, ainda adequado ao limite de 11,5% da Resolução Senatorial nº 43, de 2001 (artigo 7º, II).

---

endividamento.". Trecho de artigo disponível em:  
[http://www3.tesouro.gov.br/divida\\_publica/downloads/Parte%202\\_4.pdf](http://www3.tesouro.gov.br/divida_publica/downloads/Parte%202_4.pdf)

<sup>27</sup> Pela qual o Estado cedeu recebíveis oriundos de programas de parcelamento, percebendo os valores antecipadamente.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



Essas despesas não primárias, financeiras, foram 11,09% maiores que as do ano anterior (R\$ 13,834 bilhões).

Ponto de destacada relevância, o resultado primário configura o principal indicador de solvência fiscal do setor público, sendo obtido pela diferença entre as receitas e as despesas não financeiras, e indica a capacidade de pagamento do serviço da dívida.

Pois bem, a teor da metodologia requerida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o Estado, em 2014, logrou superávit primário de R\$ 4,589 bilhões, equivalentes a 3,39% da Receita Corrente Líquida, montante 31,4% superior à meta proposta na lei de diretrizes orçamentárias (R\$ 3,493 bilhões), do que infiro uma conjuntura favorável.

Aquele excedente primário foi 4,22% maior que o conquistado no ano anterior (R\$ 4,403 bilhões), ao passo que, no ano ora examinado, o Estado investiu R\$ 17,073 bilhões (1,83% a menos do que o fizera em 2013: R\$ 17,392 bilhões).

De todo modo, cumpriu-se intuito básico de responsabilidade fiscal: a economia de recursos para o pagamento de parte dos juros e outros encargos da dívida pública.

Com efeito, o resultado primário positivo permitiu a cobertura integral de todas as despesas primárias e contribuiu para honrar 29,86% do serviço da dívida vencido em 2014 (R\$ 15,368 bilhões).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



O restante da despesa relativa a empréstimos e financiamentos (não primária) foi bancado por: operações de crédito, rendimentos de aplicações financeiras, cancelamento de Restos a Pagar, déficit da execução orçamentária, entre outras receitas não primárias.

Levando-se em conta que o superávit primário (R\$ 4,589 bilhões) foi bem menor do que o serviço da dívida vencido em 2014 (R\$ 15,368 bilhões), a diferença foi bancada por operações de créditos, rendimentos de aplicações financeiras, cancelamentos de Restos a Pagar e pelo déficit de execução orçamentária.

Digno de nota que as operações de crédito aumentaram 41,40% no período, vindo dos R\$ 4,633 bilhões de 2013 para os R\$ 6,551 bilhões de 2014, o que, representando 4,84% da Receita Corrente Líquida, cumpre as barreiras das Resoluções Senatoriais nº 40 e 43/2001 (16% daquela base de cálculo).

A dívida fundada interna, que congloba as obrigações e compromissos assumidos pelo Poder Público em face de terceiros, visando a atender o desequilíbrio orçamentário ou os financiamentos de obras e serviços, totalizou R\$ 209,380 bilhões em 2014, sendo 5,17% superior ao exercício precedente (R\$ 199,091 bilhões).

A majoritária parcela desses débitos, no total de R\$ 197,4 bilhões, correlaciona-se ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste dos Estados (PARAFE), com fulcro



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



na Lei Federal nº 9.496/97<sup>(28)</sup>, observando-se aumento da ordem de 3,13% em relação ao ano anterior (R\$ 191,4 bilhões).

Através desse programa, a União assumiu passivos estaduais, mediante, dentre outras, as seguintes condições: prazo de trinta anos de pagamento (até 2027); juros de 6% ao ano acima da inflação medida pelo IGP-DI; comprometimento mensal de, no máximo, 13% da Receita Líquida Real.

Desse limite de pagamento (13% da RLR), são deduzidos os compromissos de despesas quitados no mês anterior, o que resulta no valor da parcela a ser paga (conforme a Lei 9.496/97).

A diferença entre o valor integral da prestação da dívida e a parcela da Lei 9.496/97 paga no mês é denominada resíduo (parágrafo 2º do artigo 6º) e, mensalmente, os valores a tal título são acumulados e corrigidos nas mesmas condições do contrato de refinanciamento, ou seja, IGP-DI mais os 6% anuais.

Os pagamentos acumulados (R\$ 113 bilhões) são inferiores ao montante devido, em razão do comprometimento máximo de 13% da Receita Líquida Real, disso gerando resíduos que, corrigidos ano a ano e capitalizados da mesma forma que o principal, produziram o atual saldo devedor residual de R\$ 101,752 bilhões, o qual ultrapassou, em 7,48%, o do ano anterior (R\$ 94,668 bilhões).

---

<sup>28</sup> Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que específica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



Face esse contexto, foi externada recomendação da Casa (TC-1466/026/13), para que o Estado *"Envide esforços, para adaptar as cláusulas financeiras do Programa de Ajuste Fiscal (Lei Federal nº 9.496, de 1997) à realidade econômica estadual e nacional vigente"*.

A elucidar a questão, trouxe a DCG uma nota técnica elaborada pelo Departamento de Gestão da Dívida e Haveres do Estado, com o relato dos avanços obtidos recentemente e seus impactos sobre o serviço da dívida do Estado, do que destaco:

a) Fruto da mobilização dos entes da Federação, das negociações em várias instâncias e do próprio reconhecimento da União da inconsistência das condições originais dos contratos de refinanciamento, foi sancionada a Lei Complementar nº 148, em 25/11/14, estabelecendo novo indexador da dívida dos Estados e Municípios;

b) A taxa de juros de 6,0% ao ano (sob a égide da Lei nº 9.496/97) será reduzida para 4,0% ao ano, e a atualização monetária calculada pela variação do índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) será substituída pelo índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), limitados à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (SELIC), evitando que a soma dos encargos fique acima dos juros vigentes no mercado;

c) Sua eficácia depende de regulamentação por parte da União, para a formalização dos aditivos contratuais, o que vem sendo negociado em função do impacto da medida nas contas da União, e o Ministro da Fazenda, em audiência na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), realizada em 31/03/15, anunciou





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



o compromisso do Executivo de completar, em 1º de fevereiro de 2016, a regulamentação da Lei Complementar nº 148/2014;

d) Em contraposição, os deputados aprovaram o Projeto de Lei da Câmara (PLC) 15/2015 - Complementar, fixando prazo de 30 dias à União, a partir da data de manifestação do devedor, para a assinatura dos aditivos contratuais com o novo indexador da dívida, independentemente de regulamentação;

e) Encaminhado ao Senado Federal, o PLC 15/2015 foi aprovado no dia 28 de abril de 2015, contendo, dentre outras emendas, a que permite à União aplicar os novos indexadores até 31 de janeiro de 2016. Com a mudança do texto, o PLC retornará à Câmara dos Deputados;

f) Com relação à dívida do Estado de São Paulo, a alteração do indexador implicará redução do estoque, mas não acarretará redução imediata no fluxo atual do serviço da dívida (13% da RLR), o que só deve ocorrer a partir de 2027.

g) Os impactos para o Estado de São Paulo (a preços de dezembro de 2014) são:

g.1) redução do saldo do resíduo em R\$ 66,4 bilhões, em maio de 2027;

g.2) redução do fluxo de pagamentos da ordem de R\$ 95,8 bilhões, correspondentes ao período de 2027 a 2037.

À luz dessas especificidades, Excelência, antecipo meu posicionamento ao final deste parecer<sup>(29)</sup> para considerar atendida aquela recomendação, porquanto, consoante salientou

---

<sup>29</sup> Capítulo: IX. - RECOMENDAÇÕES CONSTANTES NO PARECER DE 2013.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



a DCG, a Lei Complementar nº 148/2014 trouxe significativos avanços, e os efeitos para o Estado de São Paulo serão sentidos a partir de 2.027.

Já os débitos consolidados externos, atinentes a empréstimos contraídos com instituições financeiras externas, para atender programas de meio ambiente, transportes e outros, somaram 10,638 bilhões em 2014, 36,16% acima do verificado em 2013 (R\$ 7,813 bilhões).

Resultante da aplicação do IGP-DI sobre o saldo devedor, a Dívida Consolidada Líquida<sup>(30)</sup> saltou de R\$ 183,7 bilhões (2013) para R\$ 200,5 bilhões (2014), o que indica um aumento de 9,13% em relação a 2013, e, portanto, um déficit nominal de R\$ 16,8 bilhões, situação melhor do que a meta anunciada (R\$ 48,753 bilhões).

Do mesmo modo, a DCL correspondeu a 12,62% do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado de São Paulo (R\$ 1,589 trilhão) e representou 1,48 vez a Receita Corrente Líquida, nível conformado ao limite determinado na Resolução nº 40, de 20/12/01, do Senado Federal (até 2 vezes aquela receita).

Passo ao dispêndio com propaganda e publicidade, cujo total, no exercício em exame, importou R\$ 276,656 milhões, correspondendo a um decréscimo na ordem de 9,39% em relação aos congêneres gastos de 2013 (R\$ 305,320 milhões).

---

<sup>30</sup> Resolução nº 40/01, do Senado Federal: artigo 1º, § 1º - Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições: (...) V - dívida consolidada líquida: dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



Já as despesas com publicidade legal foram de R\$ 2,493 milhões, 8,26% menores do que as do exercício anterior.

Relativamente às transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, cuja fonte predominante é de recursos federais (R\$ 3,030 bilhões), revelou nossa Fiscalização o desembolso de R\$ 5,133 bilhões, 15,17% mais que no ano anterior (R\$ 4,457 bilhões).

Nesse diapasão, a Secretaria da Saúde contribuiu com a parcela mais significativa dos repasses, no montante de R\$ 4,665 bilhões ou 90,89% daquele total, motivo pelo qual, deduzo que a fonte federal tem a ver com o Sistema Único de Saúde - SUS, cujas transferências, aliás, não têm caráter voluntário, mas sim obrigatório, nos moldes do artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto à Reserva de Contingência, o Estado, no exercício de 2014, assim como nos dois anos precedentes, manteve o valor de apenas R\$ 10 milhões para reforçar dotações orçamentárias e limitar a abertura de créditos adicionais, nos termos do artigo 9º, inciso II, da LOA/2014.

Desse modo, tal como já critiquei anteriormente, penso que esse valor é inexpressivo ante os avantajados riscos fiscais do Governo do Estado de São Paulo, os quais se encontram bem detalhados em anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Sobre o resultado financeiro, o Parecer das contas de 2011 havia advertido que, para apurar o movimento de curto



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



prazo, deveria a Fazenda apresentar - diferentemente do método da Nova Contabilidade Pública - as efetivas disponibilidades e exigibilidades de curto prazo, com o fim de se saber o real superávit financeiro.

Entretanto, compulsando os autos, percebo a notícia de que a Contadoria Geral do Estado - CGE - apresentou as demonstrações contábeis do exercício em análise no formato previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP - tendo sido implementado o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP, em consonância com a Portaria nº 437/2012 da Secretaria do Tesouro Nacional.

Os demonstrativos apresentam apenas o exercício atual, mas isso está em consonância com a exceção permitida pelo MCASP<sup>(31)</sup>.

Sendo assim, o Balanço Patrimonial foi demonstrado sinteticamente da seguinte forma:

**QUADRO DO SUPERÁVIT FINANCEIRO**

<i>Destinação dos Recursos</i>	<b>R\$ milhares</b>
<b>Ordinária</b>	<b>4.444.787</b>
<b>Vinculada</b>	<b><u>6.661.272</u></b>
Educação	912.794
Saúde	-511.131
Assistência Social	27.305
Operações de Crédito	180.601
Alienação de Bens/Ativos	300.039
Outras Destinações/Vinculações de Recursos	5.751.664
<b>TOTAL (Ordinária + Vinculada)</b>	<b>11.106.060</b>

<sup>31</sup> Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP - Parte V - Demonstrações Contábeis: "Neste sentido, observar-se-á que no primeiro ano de implantação das demonstrações contábeis não será necessário utilizar a coluna de exercício anterior".



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



Agrego a evolução do Disponível:

ITEM	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%
Evolução do Disponível	32.948	24,60%	31.535	-4,29%	30.505	3,27%	24.081	21,06%

A Demonstração das Variações Patrimoniais, aferida nos termos do artigo 104 da Lei Federal nº 4.320/64, indicou o resultado patrimonial superavitário de R\$ 23,369 bilhões.

No balanço financeiro, está registrado que o saldo do exercício anterior, de R\$ 34,856 bilhões, passou a R\$ 28,564 bilhões, correspondendo a uma diminuição de R\$ 6,292 bilhões.

No que concerne ao instituto da garantia, informou nossa Diretoria das Contas do Governador que: "(...) no 3º quadrimestre de 2014 o percentual apurado encontra-se devidamente ajustado ao limite de 32% da RCL, demonstrando o cumprimento do disposto no artigo 9º da Resolução nº. 43, alterada pela Resolução nº. 3, de 02/04/2002, ambas do Senado Federal."

Em arremate, parece-me cobrar advertência para que o Estado evidencie, no Demonstrativo do Saldo da Conta Financeira, as sobras das vinculações constitucionais e legais de maior porte (Educação, Saúde, Precatórios Judiciais, Multas de Trânsito, CIDE e Royalties), com respaldo no artigo 50, inciso I, e no artigo 8º, parágrafo único, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



IV. DESPESAS COM PESSOAL

Dentro do gasto orçamentário global (R\$ 185,671 bilhões), a despesa com pessoal consumiu R\$ 68,536 bilhões<sup>(32)</sup>, representando 36,91% daquele montante ou 50,64% da Receita Corrente Líquida (R\$ 135,351 bilhões), patamar que se harmoniza com a limitação estatuída no artigo 19, inciso II, da LRF (60,00%).

Verifico a seguinte ordem decrescente dos dispêndios mais relevantes, por órgão: Secretaria da Fazenda; Secretaria da Educação; Secretaria da Segurança Pública; Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia; Tribunal de Justiça e Secretaria da Saúde.

A meu sentir, Excelência, acertadas as deduções procedidas pela Fiscalização, quer sobre o gasto laboral, quer sobre a base de cálculo (Receita Corrente Líquida), pois guardam relação com o reembolso do salário de professores estaduais por parte de municípios que assumiram o ensino fundamental (R\$ 278,879 milhões). Tal municipalização, vale lembrar, iniciou-se em 1998 com o Fundo do Ensino Fundamental, o Fundef.

Também adequados, sob minha opinião, os gastos setoriais de pessoal, é dizer, nos Poderes Executivo (43,86%), Legislativo (0,97%), Judiciário (4,63%), bem assim no Ministério Público (1,18%), tudo nos termos do artigo 20, inciso II, da LRF.

---

<sup>32</sup> Aí incluído o PASEP, na ordem de R\$ 1,310 bilhão.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



Demais disso, os três Poderes da República e o Ministério Público também se sujeitaram ao limite prudencial determinado no parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal (95% do teto setorial), tal qual demonstrado abaixo:

DESPESAS DE PESSOAL POR PODER E ÓRGÃO	R\$ MILHARES	%	LIMITES	LIMITE PRUDENCIAL
Poder Executivo	59.365.741	43,86%	49%	46,55%
Poder Legislativo	1.310.168	0,97%	3%	2,85%
.Assembleia Legislativa	706.702	0,52%	1,75%	1,66%
.Tribunal de Contas do Estado	603.466	0,45%	1,25%	1,18%
Poder Judiciário	6.261.865	4,63%	6%	5,70%
Ministério Público	1.597.733	1,18%	2%	1,90%
<b>TOTAL DAS DESPESAS COM PESSOAL</b>	<b>68.535.507</b>	<b>50,64%</b>	<b>60%</b>	<b>57,00%</b>
<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA</b>	<b>135.351.286</b>			

Informações obtidas nos respectivos acessórios 3 - LRF e SIAFEM

Realço que este Tribunal de Contas despendeu R\$ 603,466 milhões com pessoal, o mesmo que 0,45% da Receita Corrente Líquida do Estado, bem abaixo do seu específico limite: 1,25%.

Não é demais lembrar que, dos 1.205.472 servidores do quadro geral de pessoal do Estado, 724.985 são ativos, tendo havido crescimento de 2,17% relativamente ao ano anterior<sup>(33)</sup>.

Também, o erário estadual supre 480.487 aposentados e pensionistas (39,86% do total do quadro), indicando um aumento de 1,03% face ao ano anterior, que contava com 475.576 inativos e pensionistas.

<sup>33</sup> Com 709.560 ativos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



Devo elucidar, Excelência, que os dispêndios com o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP - foram incluídos nos gastos com pessoal.

Não desconheço a existência de posicionamento que rechaça essa inserção, a exemplo das razões compiladas pelo Grupo Técnico de Padronização de Relatórios - GTREL<sup>(34)</sup> - criado pela Secretaria do Tesouro Nacional, cujos principais argumentos assim resumo:

a) A Constituição Federal de 1988 desvinculou as contribuições do PIS/PASEP das contas individuais de seus beneficiários, destinando o montante de sua arrecadação ao financiamento do seguro-desemprego e à concessão de abono anual aos empregados que percebem até dois salários mínimos por mês;

b) A contribuição ao PIS/PASEP é apurada com base no valor mensal das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas pelas pessoas jurídicas de direito público interno (Lei Federal nº 9.715/98, Art. 2º, III);

c) Embora possua a natureza de encargo social em razão da destinação do programa, a contribuição para o PIS/PASEP não apresenta a natureza específica de encargo trabalhista sobre a folha de pessoal ou encargo sobre as despesas com pessoal do serviço público. Dessa forma, não é possível vincular diretamente essa contribuição ao salário do servidor, como ocorre com as contribuições de natureza

---

<sup>34</sup> Ata de reunião realizada em 26/11/13, disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



previdenciária. Ressalva-se apenas que, para as Fundações Públicas, a base de cálculo do PIS/PASEP continua sendo a folha de salários;

d) Como o PASEP incide sobre a receita, haveria impacto somente na despesa com pessoal do Poder Executivo, não havendo nenhuma forma de distribuir a despesa com os demais poderes ou órgãos;

e) Os encargos sociais incidentes sobre o salário dos servidores vinculados à saúde e à educação são considerados despesas com saúde e educação respectivamente para fins de limite. No caso da contribuição ao PIS/PASEP, mesmo sendo encargo social, não há como identificar qual valor se refere aos servidores da saúde e da educação;

f) Um dos objetivos da LRF é o controle da despesa com pessoal e, para tal, define os limites da despesa total com pessoal e as ações para que essa despesa se mantenha dentro dos limites. Como a contribuição não se vincula à folha de salários, a redução dessa despesa não depende da ação do administrador, visto que a única forma de redução seria a diminuição de receitas.

No entanto, consigno que a aventada inclusão do PASEP guarda harmonia com o entendimento desta e. Corte, que o considera encargo patronal, a teor de copiosos argumentos colacionados por esta Secretaria-Diretoria Geral no Boletim SDG nº 28, de 08/05/14, assim transcritos:

a) A Lei de Responsabilidade Fiscal detalha, à exaustão, os componentes da despesa de pessoal (art. 18) e,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



nesse âmbito, comparecem os encargos sociais e as contribuições previdenciárias;

b) Apesar das antes ditas modificações na Constituição, continua o PASEP beneficiando o servidor público: o que ganha menos de dois salários mínimos e o involuntariamente demitido. Assim, a finalidade do recurso evidencia sua natureza: a de uma obrigação patronal voltada, em boa parte, ao custeio da previdência social, conquanto esta também agregue o seguro-desemprego (art. 201, III da Constituição);

c) O Tribunal Superior do Trabalho acolhe a dicção de que o PIS/PASEP é obrigação patronal de natureza trabalhista:

c.1) Acórdão n.º 125.560, de 16/2/1998 - Relator Ministro Carlos A. Reis de Paula - "O cadastramento do PIS<sup>(35)</sup>, porque decorrente do contrato de trabalho, é uma obrigação patronal de natureza trabalhista. Por isso, a competência da Justiça do Trabalho para apreciar e julgar as ações ajuizadas (...);"

c.2) Acórdão n.º 311.665, de 19/5/1999 - Relator Ministro Antonio Cortizo - "O cadastramento no PIS - Programa de Integração Social, por ser decorrente do contrato de trabalho, é uma obrigação de índole laboral. Em assim sendo, está sujeita à prescrição trabalhista e não àquela disposta no art. 10 do Decreto-Lei n.º 2052/83, alusiva a débitos para com o programa, haja vista não ter verba indenizatória natureza fiscal";

---

<sup>35</sup> "Após o advento da Lei Complementar n.º 26, de 1975, não há mais que se falar em PIS separadamente do PASEP, eis que ambos passaram a formar um sistema de arrecadação de contribuições e de distribuição de benefícios únicos" RR, acórdão n.º 5.067, de 25/11/91, Região 4 - RS, 2ª Turma, Rel. Min. Vantuil Abdala.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



c.3) Acórdão n.º 508.101, de 05/05/1999 - Rel. Min. Vantuil Abdala - "O descumprimento pelo empregador da obrigação de cadastrar o empregado no PIS/PASEP gera para o trabalhador o direito à indenização substitutiva, correspondente às parcelas não recolhidas regularmente";

d) Em 14 de abril de 2002, o Supremo Tribunal Federal, à unanimidade, esposou a leitura de que o PASEP é exigível independente de lei local. Depois, aquela Corte julgou improcedente ação cível ajuizada pelo Governo do Estado de São Paulo, na qual pretendia este se isentar das contribuições requeridas pelo Programa. Nesse diapasão, o PASEP tem índole compulsória, mediante a qual as empresas e as entidades públicas são chamadas ao custeio da seguridade social, a cargo da União. Essa condição, a ver deste Tribunal de Contas, reforça, no PASEP, sua condição de encargo patronal;

e) Consulta dirigida ao Tribunal de Contas da União obteve a seguinte resposta: "o art. 18 da LRF firmou o conceito de despesa total de pessoal, incluindo-se aí todas as espécies remuneratórias e os encargos sociais. Assim sendo, entram nesse montante os recolhimentos efetuados ao PIS/PASEP...." (Serviço de Atendimento ao Cidadão. TCU n.º 225; 4/08/2001; in: relatório do Seminário de Reciclagem de Auditoria - TCESP; 2002);

f) As fundações e entidades sem fins lucrativos (templos, partidos, instituições filantrópicas) recolhem ao PIS/PASEP com base na folha salarial; não sobre a receita. É o que determina o art. 2º, II, da Lei Complementar n.º 9.715,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



de 1998. Então, não é porque se afasta da folha de pagamento que deixa o PASEP de ser um encargo social;

g) Entendimento diverso da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) não invalida a exegese desta Corte de Contas, visto que apenas o Conselho de Gestão Fiscal possuirá definitiva legitimidade para impor padrões de verificação dos limites fiscais (art. 67, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal);

h) A desoneração da contribuição patronal do INSS beneficia hoje mais de 50 (cinquenta) setores da economia nacional, pagando as empresas, em contrapartida, 1% a 2% da receita. Esse contexto está a demonstrar que a Previdência também é bancada por tributos que oneram o faturamento, e não a folha de pagamento.

Diante dessas sustentáveis posições, penso que seria precipitada a decisão de incluir nos gastos com pessoal a alíquota relativa ao PASEP, se bem que o temos feito em relação às contas de Prefeituras. Bem verdade que com o intuito de incluir despesas para o atingimento dos mínimos no Ensino.

Nessa ordem de ideias, teríamos os seguintes números:

a) Se incluído o percentual do PASEP<sup>(36)</sup>, a despesa de pessoal do Estado chegaria a R\$ 68,536 bilhões, 50,64% da Receita Corrente Líquida;

---

<sup>36</sup> Que representa R\$ 1,310 bilhão.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



b) Se não considerado o PASEP como gastos de pessoal, a despesa total nessa rubrica alcançaria R\$ 67,226 bilhões, o mesmo que 49,66% da Receita Corrente Líquida.

Por cabível a discussão sobre o tema, proponho que ainda desta vez não se considere a despesa de pessoal onerada com o percentual do PASEP e, ao ensejo, que se processem estudos específicos e mais aprofundados para a adequada definição da melhor orientação. Chego a pensar que esses estudos sejam iniciados com a oitiva da Secretaria da Fazenda do Estado.

V. ENSINO E SAÚDE

Das despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino, bem detalhadas no Acessório 2 (TC-788/226/14), a Diretoria das Contas do Governador extraiu as glosas realizadas pela própria Secretaria Estadual da Fazenda.

Somam elas R\$ 360,253 milhões, concernentes a cancelamento de Restos a Pagar, gastos com transporte escolar da Companhia do Metrô não relativos à rede pública de ensino, reembolso do pagamento de professores municipalizados e restaurantes universitários.

De todo modo, despendeu o Estado R\$ 32,549 bilhões com o Ensino, cumprindo os principais limitadores mínimos:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



Segmento	Limites mínimos	Aplicação
Ensino Fundamental e Médio <sup>(37)</sup> , prioritariamente	30% da receita de impostos e transferências <sup>(38)</sup> .	30,22%
Remuneração do Magistério	60% do FUNDEB arrecadado <sup>(39)</sup>	70,51%

Ainda, a Administração Estadual utilizou a integralidade dos R\$ 15,650 bilhões recebidos, em 2014, do Fundo da Educação Básica (FUNDEB), o que bem cumpre o artigo 21 da Lei nº 11.494/07.

Para aquele Fundo, o Estado mais contribuiu do que recebeu, sendo a perda revertida para municípios paulistas, que, proporcionalmente, têm maior rede própria de educação básica.

Anotou a DCG que foram adotadas medidas pelo Estado que atenderam ao recomendado pela Casa, no sentido de que os recursos do Ensino, sobretudo os convênios com a Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE, fossem todos efetivamente despendidos no próprio exercício de recebimento.

Alcançando agora o tema da Saúde, rememoro que a Lei Complementar nº 141, de 13/01/12, regulamentou o parágrafo 3º do artigo 198 da Constituição Federal, para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de Saúde.

<sup>37</sup> Artigo 211, parágrafo 3º, da Constituição da República.

<sup>38</sup> Artigo 255 da Constituição Estadual.

<sup>39</sup> Artigo 60, inciso XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT à Constituição Federal de 1988 e artigo 22, da Lei nº 11.494/07.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



A mesma norma complementar definiu o elenco de despesas passíveis de inclusão na aplicação mínima setorial, ademais de ampliar a base de cálculo, nela agregando os recursos da Lei Kandir (Lei nº 87/96), de forma que o mínimo de 12% passou a incidir também sobre as compensações financeiras provenientes de impostos e transferências constitucionais previstos no parágrafo 2º do artigo 198 da Constituição Federal.

Com relação aos cálculos do percentual aplicado na Saúde, ofertou-nos a DCG duas opções, tendo em vista que o Governo do Estado solicitou a reconsideração da exclusão dos gastos com presos nos percentuais admitidos de aplicação (TC-A-12564/026/14).

Descontados os gastos com presos, o Estado despendeu, em ações e serviços de Saúde, R\$ 13,099 bilhões, 12,16% da pertinente base de cálculo, percentual ligeiramente superior ao mínimo estatuído na sobredita norma (12%).

Se fossem consideradas as despesas da Secretaria da Administração Penitenciária - SAP e da Fundação Casa, o montante aplicado seria de R\$ 13,416 bilhões, alcançando o percentual de 12,46%, igualmente aceitável.

Não obstante o quadro favorável, cabe-me reiterar proposta de advertência para que a Administração estadual nos encaminhe cópia das atas das audiências públicas da Saúde realizadas na Assembleia Legislativa, na forma e periodicidade determinadas no parágrafo 5º do artigo 36 da



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



Lei Complementar nº 141/12<sup>(40)</sup> e do inciso II do artigo 12 das Instruções nº 01/08 TCESP.

**VI. PRECATÓRIOS E OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR**

No tocante aos precatórios do exercício de 2014, depreendo, à vista do Anexo III da LDO (Riscos Fiscais), que as maiores contingências dizem respeito a verbas não alimentares, tocantes a desapropriações e outras espécies, exercendo maior impacto as ações relativas a diferenças sobre contratos de obras e as ações imobiliárias ambientais.

Essas últimas compreendem as desapropriações propriamente ditas, propostas pelo Estado para incorporar áreas de proteção ambiental (Parques, Reservas e Estações Ecológicas), bem assim as desapropriações indiretas, propostas por particulares contra o Estado, em razão de apossamento administrativo, e as ações indenizatórias, também ajuizadas por particulares contra o Estado, com fundamento em prejuízos decorrentes de ato estatal restritivo ao uso da propriedade (limitação ambiental).

Ainda no Anexo III da LDO, vejo assentado que, no âmbito dos processos judiciais, vêm sendo firmados acordos com os credores, com expressiva redução de valores e dilação de pagamento, contudo, *"ainda remanesce um estoque de cerca de R\$ 3,5 bilhões, cuja exigibilidade se encontra suspensa*

---

<sup>40</sup> Art. 36. O gestor do SUS em cada ente da Federação elaborará Relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, o qual conterà, no mínimo, as seguintes informações: (...) § 5<sup>o</sup> O gestor do SUS apresentará, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, em audiência pública na Casa Legislativa do respectivo ente da Federação, o Relatório de que trata o caput.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



*por força de liminares obtidas junto aos Tribunais Superiores (STF e STJ), e poderá vir a ser retomada” - destaquei.*

Pois bem, em março de 2013, o e. Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional o artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional nº 62/09, afastando, por consectário, os regimes especiais, mensal e anual, de pagamento de precatórios.

Em 24/10/13, o eminente ministro Luiz Fux, integrante daquela Corte, propôs a modulação dos efeitos da invalidação<sup>(41)</sup>, porém, durante todo o curso de 2014, a questão encontrava-se pendente de decisão pelo STF.

Como decorrência disso, durante o íterim de vazio legal e por indicação do próprio STF, o ente estatal continuou realizando os depósitos nos moldes previstos no artigo 97 do ADCT, através da regulação pelo Decreto Estadual nº 55.300, de 30/12/09 (opção pelo depósito mensal de 1/12 do valor correspondente a 1,5% da Receita Corrente Líquida).

Sob a mesma regulamentação, ao menos 50% dos recursos seriam destinados ao pagamento de precatórios na ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências previstas no parágrafo 2º do artigo 100 da Constituição Federal, e, quanto aos demais 50%, o governo optou pelo pagamento, no exercício de 2014, em ordem única e

---

<sup>41</sup> Sugeriu que, apesar de extinto, tal regime continuasse valendo por mais 5 (cinco) anos, até o final de 2018.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



crescente de valor por precatório, conforme o Decreto Estadual nº 60.019, de 26/12/13<sup>(42)</sup>.

Nesse contexto, o Poder Executivo repassou, em 2014, R\$ 1,987 bilhão ao Tribunal de Justiça paulista, cumprindo o preceituado pela Emenda Constitucional nº 62/09, e, conseqüentemente, atendendo ao ditado no artigo 97 do ADCT e no Decreto Estadual nº 55.300/09.

Somados os pagamentos do regime especial e as obrigações de pequeno valor, os dispêndios totalizaram R\$ 2,350 bilhões, dos quais, deduzidas as movimentações concernentes a sequestros, bloqueios judiciais e devoluções, advém o resultado de R\$ 2,317 bilhões.

Percebo que, também no exercício em apreciação, o então vigente regramento provisório foi benéfico para o erário estadual, porquanto gerou uma economia de R\$ 541 milhões ao Tesouro<sup>(43)</sup>, nisso considerando que, imediatamente antes do início da nova sistemática, fora paga, a título judicial, a quantia de R\$ 2,528 bilhões (2009).

Digno de nota que a Fazenda do Estado obedece ao sistema de Caixa Único<sup>(44)</sup>, e, por isso, não há contas bancárias específicas para a Educação, Saúde, convênios e

---

<sup>42</sup> Artigo 1º - Dos recursos que, nos termos do artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e artigo 1º, "caput" e § 1º do Decreto estadual nº 55.300, de 30 de dezembro de 2009, durante o exercício de 2014 forem depositados em conta própria para o pagamento de precatórios judiciais, o Estado de São Paulo opta, como previsto no inciso II do artigo 2º do referido decreto, que no exercício de 2014 sejam aplicados 50% (cinquenta por cento) no pagamento em ordem única e crescente de valor por precatório, nos termos do inciso II do § 8º do referido artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

<sup>43</sup> Tomando-se por base o pagamento de R\$ 1,987 bilhão ao Tribunal de Justiça paulista.

<sup>44</sup> Art. 56 da Lei nº 4.320, de 1964.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



outras vinculações, com controle de saldos eminentemente contábil (conta corrente contábil).

Não desperdiço este ensejo para, fundamentado no papel orientador da Casa, com a devida vênia de Vossa Excelência e à luz da recente decisão do e. STF, rememorar o teor do recente Comunicado SDG n° 14/2015, publicado no DOE de 27/03/15:

*"O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO COMUNICA a todos os jurisdicionados da esfera estadual e municipal que em face da Decisão tomada pelo E. Supremo Tribunal Federal deverão ser adotadas medidas de planejamento cuidadoso para a elaboração da proposta orçamentária para o exercício de 2016.*

*Tais cuidados deverão prever as correspondentes dotações orçamentárias para o resgate de precatórios judiciais. Segundo consta da Decisão, ainda não publicada, o prazo de quitação do passivo de precatórios judiciais é de 5 (cinco) anos, a contar de janeiro de 2016 com o comprometimento mínimo de percentuais de 1 a 2% da Receita Corrente Líquida, observando-se, também, o novo índice de correção que passa a ser o Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E).*

*O Tribunal de Contas do Estado abordará o tema nos eventos de seu 19º Ciclo de agentes públicos conforme calendário disponível em sua página eletrônica.*

*SDG, 26 de março de 2015.*

*Sérgio Ciquera Rossi*

*SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL" - sublinhei.*

Na mesma seara, também foi veiculado alerta na página eletrônica desta e. Corte.

Ademais, anoto que, terminado o novel prazo estabelecido, deverá prevalecer a regra do artigo 100, da Constituição Federal.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



VII. FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL

Senhor Relator, a conferir relevantíssimo aspecto pragmático aos trabalhos, nossa Diretoria de Contas do Governador e as Unidades Regionais da Casa acompanharam o desempenho operacional da Administração paulista, em função daquilo que fora antevisto no planejamento orçamentário, tanto em relação aos seus objetivos, metas e prioridades, quanto acerca da alocação e uso dos recursos públicos.

Para tal mister, desempenharam os Órgãos Técnicos a denominada Fiscalização Operacional<sup>(45)</sup> e, em razão disso, realizaram pesquisas, reuniões e diversas visitas *in loco*, abordando os temas: Saúde, Ensino, Rodovias, Concessões de Infraestrutura Rodoviária, Alimentação Escolar, Processamento de Dados, Armazenamento de Bens Apreendidos, Recursos Hídricos e gastos com a Copa do Mundo de 2014.

Assim o fizeram em cumprimento ao plano anual determinado por Vossa Excelência (TC-A-12428/026/14) e com supedâneo nos Textos Magnos da República (artigo 70) e deste Estado (artigo 32), buscando aferir o nível alcançado de eficiência, a qual, por sua vez, desde a Emenda Constitucional n° 19/98, está consagrada como um dos princípios norteadores da Administração Pública (artigo 37, da Constituição Federal).

Como resultado das fiscalizações procedidas, cujos relatórios estão insertos, na íntegra, no mencionado TC-A-12428/026/14, foram constatadas diversas impropriedades,

---

<sup>45</sup> A que examina a eficácia, a eficiência e a efetividade das ações governamentais.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



as quais sintetizo na sequência, e que deram ensejo a nada menos do que 79 (setenta e nove) propostas de recomendação, por mim corroboradas ao final deste parecer:

1) Programas 1801 (Investigação Policial), 1814 (Modernização e Aperfeiçoamento da Polícia Técnico-Científica) e 1818 (Modernização da Segurança Pública).

Objetivo: observar a eficácia dos controles efetuados pela Polícia Civil, no tocante à apreensão de drogas, armas de fogo e veículos automotores, bem como acerca das condições de segurança dos locais de armazenamento.

Conclusões da Fiscalização:

a) Utilização de ferramentas de controle ultrapassadas, que não auxiliam no desempenho das tarefas a serem realizadas, dificultam o efetivo controle dos bens apreendidos e não evitam a ocorrência de erros;

b) Armazenamento dos bens apreendidos em locais inadequados, geralmente com espaço insuficiente, bens depositados no chão e em locais de fácil acesso de terceiros, veículos deixados na rua e, muitas vezes, em condições de abandono;

c) Bens deixados em locais sem segurança, sujeitos a furto e à depredação;

d) Não cumprimento das determinações legais acerca da destinação a ser dada aos bens apreendidos, o que gera o acúmulo de objetos sob custódia da Polícia Civil<sup>(46)</sup>.

---

<sup>46</sup> Com base nas informações prestadas pela Secretaria de Segurança, existem armazenados no Estado mais de 158 toneladas de entorpecentes, 8.900 armas de fogo e 155 mil veículos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



2) Programas 0940 (Gestão em Saúde) e 4407 (Tecnologia da Informação e Comunicação para Excelência da Gestão).

Objetivo: analisar os cadastros e produções assistenciais, sob a responsabilidade estadual, constantes nos registros de informação do Sistema Único de Saúde (Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES e Sistema de Informação Hospitalar - SIH), sob os aspectos da estabilidade e da qualidade da informação.

Conclusões da Fiscalização:

a) Desatualização das informações constantes no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES:

a.1) Inconformidades apontadas nos Relatórios do componente estadual do Sistema Nacional de Auditoria;

a.2) Divergências detectadas "in loco" nas informações de dados de profissionais no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES/SUS;

a.3) Diferenças apuradas nas informações de leitos do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde em relação aos sistemas complementares da Secretaria de Estado da Saúde (Núcleo de Informação Hospitalar, Sistema de Avaliação dos Hospitais de Ensino e Gestão em Saúde);

Bem constatou a Diretoria de Contas do Governador que: *"ficou evidenciado que é habitual a desatualização do CNES tomando por base os sistemas de complementares de uso no âmbito da SES/SP, e a causa disso é falta de atualização das informações pelos ES e também a deficiências no monitoramento, controle e auditoria pela SES. Os efeitos dessa defasagem é a repercussão nos demais sistemas de informações SUS, bem como no sistema de críticas da produção*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



*hospitalar, com impacto nas políticas públicas de saúde.” - sic.*

a.4) Produção hospitalar (Autorizações de Internação Hospitalar) acima da capacidade instalada informada nos sistemas complementares (Sistema de Avaliação dos Hospitais de Ensino e Núcleo de Informação Hospitalar);

b) Falta de qualidade das informações do Sistema de Informação Hospitalar:

b.1) Classificação Internacional de Doenças - CID não informada na Autorização de Internação Hospitalar e/ou incongruente com o prontuário do paciente;

b.2) A Pesquisa de Satisfação do Usuário SUS/SP e a Carta ao Usuário SUS/Ministério da Saúde mostraram-se deficientes como subsídios para a qualificação das informações dos sistemas de informações oficiais SUS pelo componente estadual do Sistema Nacional de Auditoria;

c) Deficiências e incompatibilidades na estrutura, no funcionamento e no quadro de pessoal do componente estadual do Sistema Nacional de Auditoria.

Destacou nossa DCG a inexistência de carreira em auditoria, a falta de médicos e/ou enfermeiros em algumas Comissões Técnicas de Auditoria Regional, e a ausência de profissionais de contabilidade/finanças no componente estadual.

3) Condições oferecidas nas Unidades Escolares estaduais: não indicado programa orçamentário específico.

Objetivo: avaliar as condições ideais para a formação do quadro docente e as estruturas existentes nas unidades escolares estaduais, segundo os padrões mínimos de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



qualidade preconizados pelo Conselho Nacional de Educação - CNE.

O planejamento da DCG lastreou-se no relatório elaborado em 2013 (TC-A-18.995/026/13).

Conclusões da Fiscalização:

a) Percentual elevado de professores ministrando aulas incompatíveis com sua formação acadêmica;

b) Elevada taxa de rotatividade dos professores, o que denota falta de estratégias para estimular o professor a permanecer na mesma escola, carecendo de valorização e de investimentos referentes à equipe docente;

c) Excessiva contratação de professores temporários, representando 25% do total dos docentes;

d) Distorções relevantes entre as realidades encontradas nas escolas selecionadas e as recomendações do Conselho Nacional de Educação, atinentes à quantidade de alunos<sup>(47)</sup> e aos insumos pedagógicos e de suporte à atividade docente;

e) Inexistência de importantes dependências em muitas das escolas visitadas, tais como: sala de leitura/biblioteca, sala de informática, laboratório de ciências e quadras.

4) Programa 815: Manutenção e Suporte da Educação Básica.

Objetivo: fiscalizar a boa e regular operacionalização e gestão do fornecimento de alimentação escolar aos alunos do Ensino Fundamental (EF), Ensino Médio

---

<sup>47</sup> Independente da etapa de ensino, muitas turmas ainda possuem mais alunos do que o recomendado.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



(EM) e Educação de Jovens e Adultos (EJA), das unidades da rede estadual, inclusive sob o gerenciamento municipal.

A Fiscalização observou que existem dois sistemas de fornecimento da merenda escolar no Estado: o sistema centralizado, cuja administração de todas as atividades inerentes à operacionalização do programa é feita pelo Estado, através de sua Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços Escolares (CISE)/Departamento de Alimentação e Assistência ao Aluno (DAAA), e o descentralizado, cuja gestão é transferida ao município, mediante celebração de convênio por opção própria.

Conclusões da Fiscalização:

- a) Baixa adesão dos alunos ao programa de alimentação escolar em ambos os sistemas de gestão;
- b) O número de comensais na parte da manhã é inferior ao dos demais períodos, provavelmente em razão dos horários em que são servidas as refeições matutinas<sup>(48)</sup>;
- c) Deficiência de instrumentos efetivos de gestão e fiscalização, o que prejudica a operacionalização do programa e impacta tanto no planejamento para a aquisição de gêneros alimentícios quanto no controle de estoques do armazém geral e das escolas;
- d) Nas visitas *in loco*, constatou-se a existência de arroz com prazo de validade vencido e se verificou, pelas informações prestadas pelo Departamento de Alimentação e Assistência ao Aluno - DAAA, que, em 2014, foram descartados 8.889 Kg de arroz e 25.355,40 kg de gêneros alimentícios;

<sup>48</sup> Anotou a DCG: "Nas UEs centralizadas observou-se que em 14,29% das UEs, a refeição era servida às 8h40 e, em 52,86%, às 9h30. Nas UEs descentralizadas verificou-se que em 76,56%, a refeição era servida às 9h30. Horários estes pouco habituais para os costumes e tradições paulistas."



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



e) Impactam, negativamente, no planejamento para a aquisição de gêneros alimentícios, a ausência de um sistema formal e efetivo de controle de estoque;

f) Identificou-se o consumo da merenda por não usuários do programa, uma deficiência na contagem dos comensais, bem como a fragilidade de seus registros, aliados a uma carência das unidades escolares no que tange às orientações sobre esses aspectos;

g) Verificou-se um alto percentual (61,43% de unidades escolares centralizadas e 76,92% de descentralizadas), que não possuem em sua rotina o procedimento de investigar a existência de alunos com necessidades nutricionais específicas.

h) Observaram-se diversas inadequações higiênico-sanitárias.

5) Programa 1606: Ampliação, Recuperação e Modernização da Malha Rodoviária.

Objetivo: verificar os procedimentos adotados pelo Departamento de Estradas e Rodagem - DER, para garantir a qualidade das obras de recuperação rodoviária e a posterior conservação das condições de trafegabilidade das estradas beneficiadas.

**Conclusões da Fiscalização:**

a) Acentuada incompatibilidade entre os recursos materiais e humanos disponíveis nas Divisões Regionais do DER/SP e as exigências associadas à execução da ação 1418 (Duplicação, Implantação e Recuperação de Rodovias Estaduais);



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



b) Inadequação de alguns procedimentos adotados pela autarquia no tocante ao desenvolvimento das diversas etapas em que se dividem as obras rodoviárias, ensejando o comprometimento da eficácia dos mecanismos que objetivam assegurar a qualidade de tais empreendimentos, tanto durante sua execução, quanto nos anos imediatamente seguintes à conclusão das obras;

c) O quadro de engenheiros da autarquia revela uma defasagem de 143 cargos (do total de 353 postos existentes, apenas 210 encontram-se preenchidos). Aproximadamente 20% dos engenheiros em atividade (47) já reúnem as condições necessárias para a solicitação da aposentadoria, e grande parte dos demais deverá satisfazê-las brevemente, tendo em vista que o último concurso para a contratação desses profissionais ocorreu em 1994;

d) Diante de tal defasagem, a realização dos empreendimentos rodoviários tem dependido da contratação de empresas privadas para a execução de serviços que integram o rol de atribuições atinentes ao cargo de engenheiro, encerrando uma situação que pode vir a resultar na terceirização irregular da mão-de-obra.

6) Crise hídrica: não indicado programa orçamentário específico.

De pronto, Excelência, devo ressaltar a anotação da DCG no sentido de que algumas ações do "Programa 3934 - Gestão dos Recursos Hídricos" constam em leis orçamentárias, contudo, não estão contempladas no PPA, o que me conduz a propor seja reiterada recomendação da Casa para a adequação e coerência do planejamento orçamentário estadual como um todo,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



a teor da advertência já expedida quando do exame das contas de 2013<sup>(49)</sup>.

Objetivo: traçar um panorama sobre a recente crise hídrica instalada no Estado de São Paulo, que foi atingido fortemente pela seca nos últimos meses, notadamente no ano de 2014, em níveis preocupantes e poucas vezes vistos na história deste Estado.

Conclusões da Fiscalização:

a) Já há bastante tempo, integrantes de órgãos do próprio Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo afirmam que a situação do abastecimento de água na região metropolitana de São Paulo é delicada e inspira cuidados<sup>(50)</sup>;

b) Outras medidas poderiam ter sido tomadas para que a crise não chegasse ao ponto em que se encontra atualmente ou, pelo menos, para que seus efeitos fossem minimizados, a exemplo de:

b.1) Despoluição dos rios, principalmente o Tietê e o Pinheiros;

b.2) Recuperação da Billings;

---

<sup>49</sup> "3ª - Especifique as metas, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, cuidando para que elas mantenham perfeita correlação entre si."

<sup>50</sup> Dentre diversos casos, nossa DCG mencionou "(...) os relatórios sobre a 'Situação dos Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas' da UGRHI 05 - Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá dos anos-base 2011, 2012 e 2013, nos quais é relatado a criticidade da disponibilidade de água naquelas bacias, as quais, aliás, são responsáveis por grande parte do abastecimento dos municípios abrangidos pela UGRGI 06 - Bacias Hidrográficas do Alto Tietê, que é aquela que atualmente mais sofre com os efeitos da crise de desabastecimento de água." - sic.

Acrescentou a DCG: "Na Bacia do Alto Tietê, uma das mais críticas, também já foi relatado em seu plano da bacia de 2009 que o consumo total das águas de sua bacia excede, em muito, sua própria produção hídrica, fato esse que também já havia sido mencionado no plano de bacia anterior, aprovado em janeiro de 2004." - grifei.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



b.3) Combate mais efetivo às perdas de água, que chegam a quase um terço de toda a produção hídrica do Estado, notadamente quanto a vazamentos na rede da SABESP e às fraudes praticadas (conhecidas popularmente como "gato");

b.4) Exigência de registro de consumo individualizado nos condomínios verticais;

b.5) Maior proteção dos reservatórios com mata no entorno;

b.6) Exigência de reuso da água na indústria, comércio e condomínios verticais e horizontais;

b.7) Financiamento de cisternas e promoção de demais incentivos para captação de água de chuva;

b.8) Anulação dos contratos que promovem descontos pelo consumo de água (contratos de maior gasto e menor custo);

b.9) Construção de novos reservatórios para a Capital;

c) A Secretaria Estadual de Saneamento e Recursos Hídricos deveria ter tomado medidas efetivas para prevenção e defesa contra eventos hidrológicos extremos, tais como a falta de chuvas, inclusive com a estruturação de um plano de contingências específico para eventuais riscos de escassez hídrica. *"Tudo isso é resultado da falta de planejamento das ações da SSRH com relação à política de recursos hídricos, planejamento esse que deveria ser mais bem elaborado, a começar pelas peças orçamentárias, que devem ser integradas entre si (PPA, LDO e LOA)."* - excerto do relato da Diretoria de Contas do Governador.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



7) Programa 1603: Regulação e Fiscalização dos Serviços de Transportes.

Objetivo: examinar a adequação dos quadros de pessoal, próprio e de apoio, para o desempenho, pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo - ARTESP, de seu papel na regulação das concessões de infraestrutura rodoviária estadual.

Conclusões da Fiscalização:

a) O quadro de pessoal é insuficiente e integralmente composto por comissionados, pois, apesar das vagas existentes, criadas pela Lei Complementar nº 1.125/2010, não foram preenchidas aquelas referentes aos efetivos, prejudicando o desempenho da ARTESP na fiscalização das atividades das concessionárias;

b) A ARTESP não altera seu plano de trabalhos, mesmo na ausência de contratos com Empresas de Apoio à Fiscalização - EAFs, de maneira que a agência reguladora não consegue supervisionar/fiscalizar diariamente os serviços desempenhados pelas concessionárias.

8) Programas 4405 (Fortalecimento da organização e modernização da infraestrutura - PRODESP) e 4410 (Atendimento Unificado ao Cidadão).

Objetivo: aferir a gestão da Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo - PRODESP, vinculada à Secretaria Estadual de Gestão Pública.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



Conclusões da Fiscalização:

a) Cumprimento parcial do objeto constante no artigo 2º do Decreto-lei nº 137/69, pela supressão do item "d" (serviços de fiscalização das atividades de processamento de dados) no artigo 2º do Estatuto Social da Companhia, e pela não prestação de serviços de consultoria/assessoramento em Tecnologia da Informação (TI), preconizados no artigo 2º alínea "c" do mesmo normativo e no artigo 2º inciso III do Estatuto Social;

b) A PRODESP tem arcado com prejuízos na operacionalização dos Programas Poupatempo (2013 e 2014) e ACESSA São Paulo (2013), a despeito do estabelecido no artigo 4º, do Decreto nº 42.886, de 26/02/99 (Poupatempo) e no artigo 9º, do Decreto nº 52.897, de 11/04/99 (ACESSA São Paulo), no que se refere à transferência de recursos financeiros para suportar as despesas operacionais dos Programas;

c) Descumprimento de prazos na prestação de serviços aos clientes, alcançando 87% das Solicitações de Serviços no contrato nº 10218/2010, firmado entre a PRODESP e a Secretaria de Estado da Saúde, até mesmo com atrasos superiores a 365 dias;

d) A métrica da hora/homem não é a mais adequada para a medição dos serviços, considerando o escopo de desenvolvimento e manutenção evolutiva de sistemas;

e) Identificou-se margem para a redução dos preços ofertados à Administração em geral.

Com isso, percebo que a Fiscalização de Resultados ou, como queiram, Operacional, é, definitivamente, caminho sem volta a ser trilhado por este Tribunal de Contas.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



O trabalho apurado pela DCG - capítulo XII do relatório - mostrou o acompanhamento de 8 (oito) programas, que vão desde a Investigação Policial e Aperfeiçoamento da Polícia Técnico-Científica e Modernização da Segurança Pública até a Crise Hídrica.

O trabalho é minudente e aponta para situações que demandam imediatas providências de saneamento, sob pena de ver deteriorados setores vitais da administração.

A mim não sobram dúvidas de que esta Corte haverá de refinar mais e mais a Fiscalização de Resultados, deixando em patamar secundário os aspectos da conformidade, sem, todavia, deles abdicar.

Deixo, com Vossa licença, os cumprimentos pelo trabalho apresentado nesse capítulo.

VIII. COPA DO MUNDO - 2014

Sem deixar o aspecto operacional, nos termos do Ato GP n° 05/2011 e do TC-A-31274/026/09, a DCG elaborou relatório abrangendo a análise das despesas feitas na realização da "Copa do Mundo - 2014", decorrentes de convênio, contrato, ajuste ou outro ato autorizador de despesa, sob a jurisdição deste Tribunal.

No Estado de São Paulo, a realização da "Copa do Mundo - 2014" envolveu ações dos governos federal, estadual e municipais.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



Mediante recursos do governo federal e contrapartida municipal, houve despesas, através de convênio, nas Cidades-Base do Guarujá (aquisição de equipamentos) e de Itu (obras e serviços de engenharia), ao passo que os gastos estaduais foram direcionados à mobilidade urbana, turismo e investimento esportivo.

Para melhor contextualização, recorde que, com o escopo de estimular investimentos relacionados ao evento, o governo estadual instituiu o Programa de Incentivo ao Investimento Esportivo (Decreto nº 58.339/12), com duas linhas de financiamento operadas pela Desenvolve SP - Agência de Desenvolvimento do Estado de São Paulo.

Por meio desse Decreto, financiamentos poderiam ser destinados: (I) às pessoas jurídicas de direito privado, com a finalidade de executar projetos de investimento em hotelaria e em atividades esportivas associadas aos eventos da Copa de 2014 na Cidade Sede (São Paulo) ou nos municípios candidatos a Cidade Base; e (II) aos Municípios do Estado de São Paulo que são candidatos a Cidade Base de centros de treinamento, bem com as entidades instituídas ou mantidas, direta ou indiretamente, por esses Municípios.

Relatou a DCG que houve incremento de 119,32% nos financiamentos da Desenvolve SP, em relação à posição de 31/12/13, e (19) dezenove convênios foram celebrados, em 2014, com municípios não diretamente ligados ao evento<sup>(51)</sup>.

---

<sup>51</sup> Águas de São Pedro; Amparo; Avaré; Bertioga; Bragança Paulista; Cananéia; Eldorado; Holambra; Itanhaém; Joanópolis; Nuporanga; Santa Rita do Passa Quatro; Santo Antonio do Pinhal; São Bento do Sapucaí; São José do Barreiro; São Pedro; São Roque; Socorro; Ubatuba.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



Eis a atualizada posição dos gastos, trazida pela Diretoria especializada:

**Gastos estaduais para a Copa do Mundo - 2014**

<b>Plano de Desenvolvimento da Zona Leste<sup>1</sup></b>	<b>R\$ 433.097.076,69</b>
<b>Fundo de Melhoria das Estâncias<sup>1</sup></b>	<b>R\$ 25.111.015,08</b>
<b>Programa de Incentivo ao Investimento Esportivo (Decreto n° 58.339/2012)<sup>2</sup></b>	<b>103.272.691,34</b>
<b>Isenção do ICMS para obras em Estádios da Copa (Decreto n° 55.634/2010 e 58.500/2012)<sup>2</sup></b>	<b>R\$ 58.300.000,00</b>
<b>Total</b>	<b>R\$ 619.780.783,11</b>

Fonte: TC-A-31274/026/09 (fls. 855/858; 1027; 1029)

Obs.: <sup>1</sup>Posição de 06/06/14

<sup>2</sup>Posição de 10/02/15

Os exames sobre a disponibilidade das obras, compras e serviços ao tempo da abertura e da realização do evento revelaram, em suma, que:

a) Os ramos n° 11025 e n° 400, objetos do Contrato Dersa n° 4357/13 (alças de ligação da Avenida Jacu Pêssego), não foram finalizados ao tempo da abertura e realização do evento;

b) Parte das obras decorrentes do Contrato Dersa n° 4438/13 (travessia de pedestres) não se encontrava concluída em 28/05/14 (a exemplo de rampas, escadaria de acesso e posto policial), apesar de o prazo contratual ter se exaurido em 16/04/14;

c) O Centro de Treinamento e Hospedagem do Guarujá não estava concluído para entrega oficial à FIFA em 30/05/14, e parte dos equipamentos da academia de ginástica e de fisioterapia estava entregue, porém, sem as respectivas instalações;

d) A edificação da Arena Multiuso, objeto do Contrato CPF n° 2726/2011, não foi concluída a tempo para o evento, pois houve ruína da cobertura, e a respectiva averiguação foi tratada no processo CPL n° 782/2014, de 06/05/14, entre a Prefeitura Municipal de Sorocaba e o IPT.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



Quanto às destinações ao setor privado, apurou-se a existência de 15 (quinze) financiamentos, dentre 19 (dezenove), com pessoas jurídicas de direito privado não associadas aos eventos da Copa de 2014, no total de R\$ 79.436.639,34, tendo sido um deles, no montante de R\$ 1.000.000,00, concedido a pessoa jurídica de direito privado não voltada a projeto de investimento em hotelaria ou em atividades esportivas associadas aos eventos da Copa do Mundo de 2014, nos termos do Decreto nº 58.339/2012, de 27/08/12.

Ainda, devo ressaltar que foi verificada a ociosidade de patrimônio (espaço de musculação do Estádio Municipal do Guarujá e os vestiários e salas do prédio do Centro de Treinamento do Estádio do Novelli Junior), não satisfazendo à necessidade de se gerar bem-estar para a população após o evento, e de eficiência econômica, com contrapartidas em serviços.

**IX. RECOMENDAÇÕES CONSTANTES NO PARECER DE 2013**

No que tange às advertências exaradas no Parecer sobre as contas de 2013, encaminhou o senhor Secretário Estadual da Fazenda as informações elaboradas pela Coordenadoria da Administração Financeira<sup>(52)</sup>, das quais depreendo:

---

<sup>52</sup> Expediente - TC-5/026/15. Assunto: Ofício nº939/2014 - GS, de 29 de dezembro de 2014, objetivando o cumprimento das recomendações arroladas no Relatório TC-1466/026/13 - Contas do Governo Exercício de 2013.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



I - Pertinentes ao exame legal e contábil das demonstrações orçamentárias e financeiras:

1<sup>a</sup> - Aperfeiçoe, no âmbito do planejamento orçamentário, a quantificação das ações de governo, de modo que se garanta a correspondência mais precisa possível entre o previsto e o realizado.

2<sup>a</sup> - Submeta, sempre que possível, a execução dos programas governamentais à avaliação da eficiência, economicidade e efetividade, para efeito de conferir maior qualidade ao gasto público.

3<sup>a</sup> - Especifique as metas, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, cuidando para que elas mantenham perfeita correlação entre si.

4<sup>a</sup> - Inclua, nos demonstrativos concernentes ao acompanhamento da execução dos programas e ações governamentais, referência aos valores empenhados e pagos no exercício, proporcionados à realização das metas físicas por serem previstas na Lei Orçamentária Anual.

5<sup>a</sup> - Quantifique financeiramente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias as metas físicas nela previstas, segundo a real capacidade de investimento do Estado.

Quanto às recomendações n° 1 a 5, Excelência, não desconsidero a complexidade das inovações trazidas pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



nem olvido as questões incidentes sobre a transição para o "Orçamento por Resultados".

Todavia, conquanto o Estado venha caminhando para a correção das falhas apuradas anteriormente, ainda me parece adequado propor a reiteração das recomendações acima, fomentando o aprimoramento do planejamento e das demonstrações sobre a execução do orçamento.

6ª - Identifique, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, as Atividades, os Projetos e as Operações Especiais cuja dotação decorra de proposta popular.

Recomendação não atendida.

7ª - Quantifique, no anexo de metas e prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias, associada ao corpo das ações de governo, a necessidade de expansão do quadro de servidores.

Recomendação não atendida.

8ª - Enuncie, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, os critérios para transferir recursos a entidades da Administração Indireta do Estado, cumprindo assim o disposto no artigo 4º, inciso I, alínea "f", da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Recomendação não atendida.

9ª - Providencie que a Lei Orçamentária Anual seja detalhada até o nível do elemento de despesa.

Recomendação não atendida.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



10<sup>a</sup> - Autorize a alocação de recursos em grupo de despesa ou elemento de despesa não dotados inicialmente, através de lei específica e não por permissão genérica na Lei Orçamentária Anual.

11<sup>a</sup> - Cuide para que a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos orçamentários sejam autorizados exclusivamente por lei específica.

Recomendações n° 10 e 11 não atendidas.

12<sup>a</sup> - Discrimine, nos demonstrativos contábeis, o emprego dado aos recursos provenientes de Royalties transferidos ao Estado por força do disposto na Lei Federal n° 7.990, de 1989.

Bem asseverou nossa DCG que *"a parte relativa aos municípios foi devidamente identificada, mas a parte do Estado foi classificada de forma genérica"*.

Lembrou, ainda, que essas receitas tendem ao crescimento e possuem restrições quanto à sua aplicação, mais especificamente em despesas com pessoal e pagamento de dívidas.

Com isso, acompanho aquele órgão técnico para considerar como não atendida a recomendação.

13<sup>a</sup> - Evidencie, mediante o Demonstrativo do Saldo da Conta Financeira as sobras vinculadas a fins específicos, sobretudo quando relacionados estes aos assuntos Educação, Saúde, Precatórios, Multas de Trânsito e Royalties.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



Recomendação não atendida.

14ª - Busque alternativas legais para incrementar o recebimento de créditos inscritos na Dívida Ativa.

Não obstante a argumentação do Estado, e muito embora as arrecadações da Dívida Ativa em 2013 e 2014 tenham sido superiores às dos exercícios anteriores, considero atendida parcialmente a recomendação em 2014.

Assim entendo, precipuamente, porque os recebimentos havidos em 2014 foram 8,73% inferiores aos do exercício de 2013, e representaram apenas 2,56% do saldo tido recuperável no ano anterior (R\$ 125,064 bilhões).

15ª - Institua, a exemplo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), um sistema de informação gerencial, calcado em indicadores específicos de desempenho, que reflitam a capacidade do órgão competente em recuperar em juízo créditos da Dívida Ativa do Estado, a razão entre a efetiva arrecadação da Dívida Ativa do Estado, objeto de parcelamento, e o estoque da Dívida Ativa do Estado, sujeito ao mesmo tratamento, a efetividade da recuperação da Dívida Ativa do Estado em um período de cinco anos, a proporção da arrecadação de grandes devedores sobre o estoque da Dívida Ativa a estes vinculado e o saldo dos depósitos judiciais realizados em favor da Fazenda Estadual a cada exercício financeiro.

Recomendação ainda não atendida plenamente, porém, estão sendo tomadas medidas a tanto.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



16ª - Envide esforços, para adaptar as cláusulas financeiras do Programa de Ajuste Fiscal (Lei Federal nº 9.496, de 1997) à realidade econômica estadual e nacional vigente.

Considero atendida a recomendação. Como salientou a DCG, a Lei Complementar nº 148/2014 trouxe significativos avanços ao substituir o IGP-DI pelo IPCA, limitado à taxa SELIC, e os efeitos para o Estado de São Paulo serão sentidos a partir de 2.027.

17ª - Cuide para que os recursos da educação, sobretudo quando repassados à Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE, sejam efetivamente aplicados no próprio exercício de competência.

As medidas adotadas atendem ao recomendado.

18ª - Atente para que, das despesas relacionadas no Programa Escola da Família, sejam incluídas, no cálculo da aplicação no ensino, apenas aquelas referentes ao pagamento de universitários.

Reputo merecer seguimento o acompanhamento deste tema pela Casa, na medida em que, a teor do relato da DCG, *"embora os valores envolvidos sejam de baixa monta frente aos gastos do Estado, este E. Tribunal vem aceitando no cálculo do percentual do Ensino - Recursos Tesouro, relativamente ao Programa Escola da Família, somente despesas com o pagamento de universitários."*





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



19ª - Divulgue pelo Portal da Transparência do Governo Paulista a situação de todos os projetos vinculados à Copa do Mundo de 2014, inclusive os financiados pela Desenvolve São Paulo, no âmbito do Programa de Incentivo ao Investimento Esportivo, e os decorrentes de convênios celebrados com os Municípios, indicando: a) o nome do projeto; b) o volume de recursos públicos e de origem privada envolvido; c) o valor total previsto; d) o valor contratado e, quando for o caso, aditado; e) o valor efetivamente pago; f) o nome da empresa contratada; e g) a data de início da execução.

Recomendação não atendida.

II - Referentes ao exame operacional:

Filio-me, Excelência, às anotações da Diretoria de Contas do Governador, evidenciando diversos descumprimentos a recomendações advindas das análises de 2013, bem como corroboro, ao final deste parecer, as advertências engendradas da Fiscalização Operacional realizada sobre o exercício de 2014.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



X. CONCLUSÃO

À vista do retrato sobre a gestão paulista de 2014, observo que os principais limitadores constitucionais e legais foram atendidos, dos quais realço as aplicações mínimas no Ensino e na Saúde, os dispêndios a título de Precatórios, a integral aplicação do FUNDEB, os gastos com pessoal e a dívida consolidada.

Jungem-se ao contexto, Excelência, outros fatores positivos, como a ocorrência de superávit primário acima da meta estatuída na LDO, o resultado patrimonial superavitário, o atendimento das metas fiscais, a transparência, em tempo real, dos números orçamentários e a boa ordem tributária.

As contas encontram-se equilibradas e, por isso, merecem receber, a meu ver, parecer favorável, contudo, com ressalvas, com fundamento no artigo 23, parágrafo 4º, da Lei Complementar paulista nº 709, de 1993, ante a reiteração de desatendimento a recomendações de contas anteriores, conforme relacionei a fls. 610/616, sem embargo da expedição de advertências ao Estado, as quais assim proponho:

1) Conferir pleno atendimento às advertências consignadas nos pareceres dos exercícios anteriores, porventura ainda pendentes de acolhida, notadamente aquelas que destaquei neste trabalho.

2) Envidar esforços no sentido de melhorar a realização das metas dos programas previstos no Plano Plurianual.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



3) Empreender medidas visando a fomentar o maior nível de clareza e de qualidade nas informações fiscais eletrônicas, recrudescendo o atendimento à transparência.

4) Identificar, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, as dotações de específicas ações de governo (Atividades, Projetos ou Operações Especiais) originadas a partir de audiências públicas.

5) Inserir, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, critérios para os repasses feitos às entidades da administração indireta e às do terceiro setor, a exemplo, no primeiro caso, da previsão de metas operacionais a serem atingidas por autarquias, fundações e empresas dependentes do Estado.

6) Extirpar, do texto da Lei Orçamentária Anual, o conteúdo dos itens 1 e 2 do parágrafo 2º do artigo 9º, bem como do artigo 10, passando a utilizar-se de leis específicas a tais escopos, admitindo-se, no caso da transposição, remanejamento e transferência, também a permissão inespecífica, mas de forma limitada e com razoabilidade, a ser inserta na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

7) Aumentar as medidas cabíveis e aperfeiçoar as estratégias no sentido de se elevar a arrecadação da Dívida Ativa, haja vista o baixo percentual de recuperação anual.

8) Identificar os Royalties em específico código de aplicação de receita, nisso considerando que tal entrada não pode ser aplicada na despesa de pessoal nem no serviço da dívida.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**SECRETARIA-DIRETORIA GERAL**



9) Evidenciar, no Demonstrativo do Saldo da Conta Financeira, as sobras da Educação, Saúde, Precatórios Judiciais, Multas de Trânsito, Royalties, entre outras vinculações constitucionais e legais de maior porte, à vista do artigo 50, inciso I, e do artigo 8º, parágrafo único, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

10) Encaminhar cópia das atas das audiências públicas da Saúde realizadas na Assembleia Legislativa, na forma e periodicidade determinadas no parágrafo 5º do artigo 36 da LC nº 141/12, conforme determina o inciso II do artigo 12 das Instruções TCESP nº 01/08.

Por fim, associo-me a todas as 79 (setenta e nove) recomendações sugeridas pela Diretoria de Contas do Governador - DCG, advindas dos exames operacionais procedidos sobre o exercício de 2014.

Ante o exposto, elevo os autos à consideração de Vossa Excelência, com prévio trânsito, nos termos dos artigos 183 e 184 do Regimento Interno, pelo d. Ministério Público de Contas e pela d. Procuradoria da Fazenda Estadual.

SDG, em 18 de maio de 2015

SÉRGIO CIQUERA ROSSI  
SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL