



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



PROCESSO: TC - 3.564/026/12
INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR
GOVERNADOR: Dr. GERALDO ALCKMIN
EXERCÍCIO: 2012
RELATOR: CONSELHEIRO DR. ROBSON MARINHO

Senhor Relator

Tratam-se das contas do Excelentíssimo Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício financeiro de 2012.

Alcança esse balanço os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem assim o Ministério Público e esta própria Corte de Contas, a modo do art. 23, § 1º, da Lei Complementar n.º 709, de 1993.

No âmbito do Poder Executivo, abrangem essas contas a Administração direta, as autarquias, as fundações e as 5 (cinco) estatais dependentes, quero dizer, as empresas controladas que não subsistem sem os recursos do Tesouro (IPT, CETESB, EMPLASA, CPTM e, mais recentemente, a Companhia Paulista de Eventos e Turismo - CPETUR).

A Diretoria de Contas do Governador - DCG apresenta minudente relatório, no qual decompõe receitas e despesas, apresenta resultados fazendários, revela a evolução das dívidas flutuante e consolidada, destaca a aplicação em setores constitucionalmente vinculados, mostra o



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



comportamento de despesa restringida pela Lei Complementar n.º 101, de 2000, bem assim o desempenho programático operacional em função das metas antevistas no planejamento orçamentário.

Demais disso, tal Diretoria avaliou o cumprimento das metas propostas nos instrumentos orçamentários, além de continuar sua proveitosa auditoria operacional, para tal realizando pesquisas, reuniões e muitas visitas "in loco", que culminaram na apresentação de nada menos que 49 (quarenta e nove) propostas de recomendação.

Na análise da instrução processual, as Assessorias Técnicas são pelo *parecer favorável*.

Eis a síntese do necessário. Opino.

Válido para o quadriênio 2012/2015 o Plano Plurianual (*Lei n.º. 14.676, de 2011*) foi avaliado sob 45 (quarenta e cinco) programas e, nessa lide, verificou a Fiscalização que diversas ações não atingiram as metas propostas.

Assim, permito-me renovar três recomendações:

- a) Deve o Planejamento estadual aperfeiçoar o sistema de quantificar as metas físicas das ações governamentais, reduzindo a distância entre o previsto e o realizado.
- b) Deve o Estado apresentar melhores indicadores para avaliar a eficiência, a economicidade e a efetividade dos programas desenvolvidos.



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



c) Deve o Planejamento estadual apresentar metas que guardem identidade nos 3 (três) planos orçamentários: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

No tocante à lei de diretrizes orçamentárias - LDO (n.º 14.675, de 2011), observo que, em grande parte, se conforma às exigências do sistema de responsabilidade fiscal. Com efeito, nela verifico a previsão de audiências públicas; a prescrição de incluir novos projetos somente quando antevistos os que em andamento estão; a quantificação da despesa irrelevante nas hipóteses de criação, expansão e aprimoramento da ação governamental; os anexos de metas e riscos fiscais; isso tudo, sem embargo de outros conceitos fundamentais para aplicar, no caso concreto, as regras de responsabilidade fiscal.

Vejo, de igual forma, adaptação ao querer da Lei Complementar n.º 131, de 2009, a chamada Lei da Transparência Fiscal. De fato, assim dispõe a LDO estadual:

"Art. 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 o Orçamento do Estado" (grifos meus).

Tais informações financeiras se encontram franqueadas no sítio eletrônico da Secretaria da Fazenda, cabendo lembrar que *tempo real* é a apresentação dos números orçamentários até o primeiro dia útil que sucede o do registro contábil (Decreto federal n.º 7.185, de 2010).



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



Quero ilustrar que, baseado em consistentes parâmetros técnicos, comitê formado por renomados especialistas brasileiros criou o Índice de Transparência (www.indicedetransparencia.org.br), ensejando ranking que, em 2012, posicionou o Estado de São Paulo na primeira colocação do país.

Obtendo 9,29, São Paulo aumentou sua nota de transparência em 2,33 pontos (de 6,96 para 9,29). Além disso, foi o único Estado que superou a casa dos nove pontos.

Prosseguindo a análise da LDO-2012, observo o § 4º do art. 4º, que, ao atender recomendação da Casa, determina às três universidades estaduais revelar, trimestralmente, os repasses vindos do Tesouro, bem assim o número de alunos atendidos e as despesas efetuadas com pesquisas acadêmicas.

Apesar de toda essa resolutividade, ressalvo que não foram atendidas certas recomendações de anteriores Pareceres, motivo pelo qual me permito propor que ao Estado se recomende:

- 1- Deve dispor a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) que, originadas em audiências públicas ¹, as respectivas dotações estejam claramente identificadas, sob específicas ações

¹ Parágrafo único do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



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



programáticas (*Atividade ou Projeto ou Operação Especial*).

2- Deve a lei de diretrizes orçamentárias quantificar financeiramente todas as metas físicas propostas, sobretudo para evitar que o elenco de ações se afigure inexecutável frente à capacidade de investimento do Estado.

Interessante esse aperfeiçoamento do processo orçamentário do Estado; é ele um dos pilares da responsabilidade fiscal. E, nunca é demais lembrar, o orçamento estadual, não raro, serve de paradigma na elaboração das congêneres peças municipais.

Ainda, quanto à lei de diretrizes orçamentárias/2012, observo o que diz o § 3º do 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 e o Ministério Público 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" (grifos meus).

Todavia, devo lembrar que o Supremo Tribunal Federal (ADIN 2.238-5) suspendeu liminarmente a norma fiscal que baliza sobredito preceito, vale dizer, aquela Corte negou a eficácia do art. 9º, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.



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



Fundamentada no princípio da independência e harmonia entre os Poderes, a Suprema Corte entendeu descabido o Poder Executivo promover, unilateralmente, cortes nos orçamentos dos demais Poderes e do Ministério Público.

Nessa trilha, permito-me propor que, enquanto o STF não se pronunciar definitivamente, a antes transcrita regra não mais compareça nas leis estaduais de diretrizes orçamentárias.

Tendo em mira a lei orçamentária anual - LOA (*Lei n.º 14.675, de 2011*) e, após as deduções das operações entre entidades públicas do Estado (*intraorçamentárias*), vejo que a previsão de receitas e despesas significou R\$ 156,698 bilhões.

Aquele diploma orçamentário possibilita que, respeitados certos limites, pode o Executivo, no curso da execução, criar todo um grupo de despesa não dotado inicialmente.

Ante o fato de o grupo de natureza de despesa abrigar, no mais das vezes, alentado e diversificado elenco de objetos de despesa, tal autorização culmina por instituir novas dotações orçamentárias, tipificando, de forma inequívoca, um crédito adicional especial (*art. 41, II da Lei n.º 4.320, de 1964*), alteração essa que sempre requer específica autorização legal e, não, a licença genérica e inespecífica da lei orçamentária anual.

É bem assim, pois a Constituição, no art. 165, § 8º, possibilita a autorização global, difusa, somente para os créditos suplementares e, não, para os créditos especiais.



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



Em sendo assim, faculto-me propor recomendação no sentido de que não mais figure no orçamento estadual o item 1, do § 2º, do art. 8º, da Lei 14.675, de 2011, o qual assim dispõe:

"Artigo 8º - Fica o Poder Executivo autorizado a:

§ 2º - Observados os limites a que se referem os incisos I e II, 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 em lei".
(grifos nossos).

Relativamente à execução do orçamento, verifico que, mediante decretos e suplementações automáticas, modificou o Estado R\$ 17,586 bilhões da proposta aprovada no Parlamento, o mesmo que 11,22% do total inicial. Tal alteração foi 35,44% menor que a registrada no ano anterior (R\$ 27,241 bilhões), revelando o aprimoramento da programação orçamentária estadual.

No Balanço Orçamentário da Administração direta, autarquias, fundações e empresas dependentes, ou seja, no balanço consolidado do Estado registrou-se, como um todo, déficit bruto de execução orçamentária (R\$ 982,586 milhões), em patamar equivalente a 0,64% da receita arrecadada ou 0,85% da receita corrente líquida.

Tal descompasso foi bancado pelo superávit financeiro do ano anterior.



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



A teor da metodologia requerida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o Estado, em 2012, logrou superávit primário de 5,63% da receita corrente líquida ou, em valores absolutos, R\$ 6,490 bilhões, montante 11,23% superior à meta proposta na lei de diretrizes orçamentárias (R\$ 5,835 bilhões).

Aquele excedente primário foi 4,73% maior que o conquistado no ano anterior (R\$ 6,197 bilhões).

Cumpriu-se intuito básico de responsabilidade fiscal: a economia de recursos para o pagamento de juros e outros encargos da dívida pública.

Com efeito, o superávit primário contribuiu para honrar 51,98% do serviço da dívida vencido em 2012 (R\$ 12,484 bilhões).

O restante da despesa vinculada a empréstimos e financiamentos, financeira, não primária, foi bancado por operações de crédito, rendimentos de aplicações financeiras, cancelamento de Restos a Pagar e outras receitas não primárias.

De outro lado e mediante a aplicação do IGP-DI sobre o saldo devedor, a dívida consolidada líquida saltou de R\$ 157,4 bilhões para R\$ 177,5 bilhões, aqui revelado um aumento de 12,8% e, déficit nominal de R\$ 20,1 bilhões, pior que a meta anunciada na lei de diretrizes orçamentárias (déficit de R\$ 11,2 bilhões).

Retomando o tema do déficit bruto da execução orçamentária, pode inferir que, sem as autarquias,



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



fundações e estatais dependentes, apresentou-se, unicamente na Administração direta, um expressivo superávit de R\$ 32,583 bilhões, o mesmo que 22,64% do específico ingresso financeiro.

Claro está que o superávit do ente central financia o déficit da Administração indireta.

Equivalente a 339% das receitas próprias, o déficit orçamentário das entidades descentralizadas (R\$ 33,566 bilhões) não é, a meu sentir, imperfeição de gerência fiscal. Tal qual já opinara em balanços pretéritos, a prática de o Tesouro subvencioná-las compõe, de há muito, a política estadual de alocação do dinheiro público, referendada que é pela Assembléia Legislativa, mediante a lei orçamentária anual. Não cabe aqui, portanto, reprimenda do órgão do controle externo.

De todo modo e fundamentado no art. 4º, I, "f", da Lei de Responsabilidade Fiscal, permito-me renovar a seguinte proposição: deve a lei de diretrizes orçamentárias enunciar critérios para repasses às entidades da Administração indireta, condições essas que, em nível de mero exemplo, poderiam ser metas operacionais para as subvencionadas autarquias, fundações e empresas estatais do Estado.

Aliás, é bem isso o que se recomenda no Comunicado nº 14/2009 desta Corte de Contas.

Antes de comentar a receita orçamentária, tenho a lembrar que as operações entre entidades públicas do Governo do Estado (intragovernamentais) ensejam duplicidade no Balanço Geral do Estado, quer no campo da receita, quer



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



no da despesa (*ex: Tesouro pagando serviços prestados pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas - IPT*).

Para evitar tal desvio, Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) determinam que essas transações sejam bem identificadas, para, depois, restarem subtraídas no balanço geral, consolidado.

No ano examinado, as operações intraorçamentárias alcançam, em sua imensa parte, as contribuições patronais ao regime próprio de previdência (SPPREV; 94,84% do todo), bem assim a integralização de capital em empresas do Estado, representando, na globalidade, a quantia de R\$ 18,303 bilhões (15,90% da receita corrente líquida).

Nessa marcha e afastadas as duplicidades intraorçamentárias, a receita total do Estado atingiu R\$ 153,821 bilhões, um crescimento de 7,26% face ao ano anterior (R\$ 143,409 bilhões). De outra parte, a inflação cravou 8,11% (IGP-DI, da FGV).

Destarte, a arrecadação estadual consumiu 11,43% do Produto Interno Bruto (PIB) paulista de 2012 (R\$ 1,345 trilhão).

Também, posso concluir que, em 2012, o crescimento da receita estadual (7,26%) foi maior que o do PIB paulista (1,4%).

Ainda, é possível afirmar que a diferença entre previsão e execução do orçamento foi de somente 0,98% (R\$ 156,698 bilhões orçados contra R\$ 154,804 bilhões



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



realizados), revelando a eficiente previsão da Secretaria Estadual do Planejamento.

A receita tributária (R\$ 121,781 bilhões) é, de longe, fonte absolutamente vital no financiamento dos serviços estaduais; representa nada menos que 79,17% da arrecadação total.

Naquele grupo tributário, o item francamente hegemônico é o ICMS, com seus R\$ 105,289 bilhões (86,46%). Relativamente a 2011 (R\$ 98,390 bilhões), aquele imposto cresceu 7,01%, mas, de outra parte, a inflação significou 8,11% (IGP/DI, da FGV).

No grupo "Outras Receitas Correntes", a Dívida Ativa tem enorme potencial para incrementar a arrecadação estadual, visto que se relaciona a um robusto ativo: R\$ 226,276 bilhões, ou seja, quase 24 (vinte e quatro) meses de receita estadual.

Em atendimento à recomendação do Parecer de 2011, a Fazenda estadual iniciou, em 2012, ajustes sobre aquele direito creditório, dele afastando, em conta subtrativa (provisão para perdas), inscrições com baixíssima possibilidade de recuperação, alusivas que são a CNPJs suspensos, inaptos, baixados, nulos ou não encontrados.

Em face desse trabalho depuratório, apenas R\$ 113,6 bilhões foram considerados passíveis de recebimento (50,24% do valor contábil).



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



De qualquer modo, a Diretoria de Contas do Governador constrói quadro revelando a mutação patrimonial da Dívida Ativa, havida no ano de 2012:

DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	R\$
ESTOQUE EM 31/12/2011	193.440.164.048
(+) ENTRADAS NO ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA	25.231.402.023
(-) PAGAMENTOS DE DÍVIDA ATIVA NORMAL	-1.038.390.228
(-) PAGAMENTOS DE DÍVIDA ATIVA - PPI	-281.595.678
(-) CANCELAMENTOS	-3.630.967.736
(-) SANEAMENTO	0
(-) BENEFÍCIOS PPI	-29.953.406
(-) DÉBITOS REMITIDOS	-191.234.027
(-) DÉBITOS PRESCRITOS	-191.777.337
(-) AJUSTES	-4.196.248.398
(+) ATUALIZAÇÃO	17.165.266.237
ESTOQUE EM 31/12/2012	226.276.665.497

Conforme informações da PGE

Destarte, na arrecadação da dívida ativa (R\$ 1,319 bilhão), observo acréscimo de 15,49% à vista do ano anterior (R\$ 1,142 bilhão), mostrando o bom efeito de recomendações perpetradas em vários Pareceres desta Casa.

Ainda assim, o erário logrou recuperar apenas 1,16% do saldo tido recuperável pela Fazenda estadual: R\$ 113,6 bilhões, obtido este após o afastamento, em conta de provisão, de nada menos que R\$ 79,8 bilhões, referentes, como antes se disse, a CNPJs suspensos, inaptos, baixados, nulos ou não encontrados.



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



Além disso, em 2012 foram inscritos R\$ 25,321 bilhões na dívida ativa do Estado, enquanto o recebimento se limitou a R\$ 1,319 bilhão.

Em outras palavras, o recebimento significou apenas 5,21% da nova inscrição no direito creditório em apreço.

Essa inadimplência de 2012, R\$ 25,321 bilhões, a modo de comparar, é 2,24 vezes maior que todo o investimento feito no ano (R\$ 11,298 bilhões - *investimentos mais inversões financeiras*).

Não bastasse isso, é imperioso observar que a obtenção do estoque recuperável de dívida ativa (R\$ 113,6 bilhões) seria suficiente para quitar 64% da dívida consolidada líquida do Estado (R\$ 177,5 bilhões).

Então, por medida de cautela, permito-me renovar recomendação no sentido de que a Fazenda do Estado e a Procuradoria Geral do Estado devem apresentar mais estratégias para elevar o recebimento da dívida ativa, nisso considerando a ainda pequena recuperação do ativo (1,16%), o fato de a arrecadação significar apenas 5,21% da inadimplência havida no exercício, também, seu elevado montante efetivamente recuperável (*R\$ 113,6 bilhões, o mesmo que 99% da receita anual do Estado*).

Tal proposta de recomendação, quero frisar, ampara-se na prudência e nos elevados números daquele ativo.

Com efeito, vários e muitos procedimentos estão sendo adotados pela Procuradoria Geral do Estado, entre os quais o protesto eletrônico da dívida ativa alusiva ao IPVA



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



(iniciado em dezembro de 2012). Além disso, há previsão de iniciar, em fevereiro de 2014, o protesto do ICMS.

Ainda, foi apresentado aos contribuintes do ICMS, em março de 2013, o Programa Especial de Parcelamento - PEP, possibilitando o fracionamento das dívidas com desconto de juros e multa; isso, em prazo de até 120 meses.

Há de se atentar que os Royalties do Petróleo fazem parte das transferências vindas do Governo Federal.

Em que pese ser ainda insignificante o ingresso de Royalties no Estado de São Paulo (R\$ 85,6 milhões; 0,06% da receita total), seu valor há de crescer frente à descoberta de petróleo e gás natural na bacia de Santos.

De outro lado, a Fazenda estadual inclui tal receita na fonte Tesouro.

De outro lado, os Royalties, por força de legislação federal, estão vinculados a certos programas, não podendo financiar despesas de pessoal, nem o serviço da dívida.

Nesse cenário, permito-me renovar recomendação no sentido de os Royalties comporem específico código de aplicação de receita, no escopo de se controlar sua adequada aplicação.

De sua banda, a receita de alienação de bens (R\$ 1,026 bilhão) foi substancialmente inferior à despesa de capital (R\$ 16,081 bilhões), sendo que esta ultrapassa, e muito, a receita de capital (R\$ 1,915 bilhão), demonstrando, por ambas as comparações, atendimento ao art. 44 da Lei de



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



Responsabilidade Fiscal e à chamada *regra de ouro* do direito financeiro (*art. 176, III da Constituição Estadual*).

Nos R\$ 154,804 bilhões do gasto orçamentário bruto, o item pessoal consome R\$ 56,178 bilhões, 48,81% da *receita corrente líquida*, patamar que se submete, com folga, à barreira estatuída no art. 19, II, do sobredito diploma fiscal (60,00%).

Quer sobre o gasto laboral, quer sobre a base de cálculo (*receita corrente líquida*), acertadas, a meu sentir, as deduções procedidas pela Fiscalização; têm elas a ver com o reembolso do salário de professores estaduais por parte de municípios que assumiram o ensino fundamental (R\$ 278,6 milhões). Tal municipalização, vale lembrar, iniciou-se em 1998 com o Fundo do Ensino Fundamental, o Fundef.

Nesse diapasão, os limites setoriais de pessoal foram também cumpridos, quero dizer, os Poderes Executivo (42,27%), Legislativo (0,93%), Judiciário (4,43%), bem assim o Ministério Público (1,18%), revelaram todos adaptação a seus próprios limites (*art. 20, III da indigitada lei*):

DESPESAS DE PESSOAL POR PODER E ÓRGÃO	R\$ MILHARES	%	LIMITES
Poder Executivo	48.648.294	42,27%	49%
Poder Legislativo	1.072.364	0,93%	3%
.Assembléia Legislativa	606.248	0,53%	1,75%
.Tribunal de Contas do Estado	466.116	0,40%	1,25%
Poder Judiciário	5.098.081	4,43%	6%
Ministério Público	1.358.923	1,18%	2%
TOTAL DAS DESPESAS COM PESSOAL	56.177.662	48,81%	60%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	115.091.176		



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



Demais disso, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem assim o Ministério Público também se sujeitaram ao limite prudencial, cautelar, determinado no parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal (95% do teto setorial).

Tal qual evidenciado no quadro, este Tribunal de Contas despendeu, com pessoal, R\$ 466,116 milhões, o mesmo que 0,40% da receita corrente líquida do Estado, bem abaixo do seu específico limite: 1,25%.

Não é demais lembrar que o quadro de pessoal do Estado conta com 724.376 servidores ativos, laborando na Administração direta, autarquias, fundações e empresas estatais.

Relativamente ao ano anterior, houve diminuição de 23.899 servidores estaduais; uma queda de 3,19%.

De mais a mais, a Fazenda Estadual paga 491.401 servidores inativos (40,42% do total), sendo que, em 2012, houve ingresso de 61.566 pessoas nessa condição de inatividade; um incremento de 14,32%.

Nesse diapasão, 23.899 pessoas retiraram-se do serviço público estadual, enquanto 61.566 passaram para a inatividade, fato que vem aproximando, cada vez mais, a proporção entre ativos e inativos.

Em 2012, os investimentos e inversões financeiras (R\$ 11,298 bilhões; 9,82% da RCL) foram menores, em 20,14%, ao mesmo tipo de gasto no ano anterior (R\$ 14,148 bilhões).



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



Considerando que a inflação de 2012 cravou 8,11% (IGP-DI), posso concluir que a redução se aproximou dos 30%.

A amortização, os juros e demais encargos da dívida (R\$ 12,484 bilhões) consumiram 10,85% da receita corrente líquida, número adequado ao limite de 11,5% da Resolução Senatorial n.º 43, de 2001 (art. 7º, II).

Essas despesas não primárias, financeiras, foram 11,08% maiores do que as do ano anterior (R\$ 11,239 bilhões).

Daí concluo que o aumento de R\$ 1,245 bilhão no serviço da dívida ajuda a explicar a queda de R\$ 2,850 bilhões no investimento estadual.

Ante o fato de o superávit primário (R\$ 6,490 bilhões) ter sido menor que os juros e a amortização de financiamentos, a diferença amparou-se em operações de créditos, rendimentos de aplicações financeiras e cancelamentos de Restos a Pagar.

Com propaganda o Estado despendeu R\$ 209,474 milhões, 46,94% mais que despendera no ano anterior (R\$ 142,557 milhões).

Já, com publicidade legal o gasto somou R\$ 3,388 milhões, 0,60% menos que em 2011 (R\$ 3,409 milhões).

A sequencia anual de despesas com propaganda/publicidade fica bem visualizada no quadro elaborado pela Diretoria de Contas do Governador:



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



PROPAGANDA/PUBLICIDADE	2009	2010	2011	2012	AV %
ADM DIRETA	221.237	214.158	137.287	185.666	88,63%
ADM INDIRETA	89.850	49.376	5.269	23.808	11,37%
TOTAL	311.087	263.534	142.557	209.474	100%
VARIAÇÃO S/ ANO ANT.		-15,29%	-45,91%	46,94%	

R\$ MILHARES

PUBLICIDADE LEGAL	2009	2010	2011	2012	AV %
ADM DIRETA	242	342	243	205	6,04%
ADM INDIRETA	3.338	2.757	3.166	3.184	93,96%
TOTAL	3.580	3.099	3.409	3.388	100%
VARIAÇÃO S/ ANO ANT.		-13,43%	10,00%	-0,60%	

Sobre as transferências a instituições do setor privado, revela a Fiscalização desembolso de R\$ 4,098 bilhões, 2,68% mais que no ano anterior (R\$ 3,9991 bilhões); boa parte desse gasto é suportada por transferências vindas da União.

Por isso, deduzo que aquela fonte federal tem a ver com o Sistema Único de Saúde - SUS, porquanto a Secretaria Estadual de Saúde responde por nada menos que 91,13% dos mencionados repasses a entidades do terceiro setor.

Nunca é demais lembrar que as transferências do SUS não têm caráter voluntário; são obrigatórias nos moldes do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto à Reserva de Contingência, o Estado, no ano de 2012, manteve o mesmo nível do ano anterior: R\$ 10 milhões, cujo valor serve para reforçar dotações orçamentárias; isso, nos termos do art. 8º, II da lei de orçamento para 2011.

Tal valor, a meu ver, é muito pequeno ante os avantajados riscos fiscais do Governo do Estado de São Paulo, especialmente o da derrubada, pelo Supremo Tribunal



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



Federal, do regime especial de precatórios (Emenda Constitucional nº 62, de 2000).

De se ilustrar que tais riscos se encontram bem detalhados em anexo da lei de diretrizes orçamentárias (LDO).

A dívida flutuante, quero dizer, o estoque de *Restos a Pagar, Serviço da Dívida a Pagar e de Depósitos extraorçamentários* somaram R\$ 28,705 bilhões, valor menor, em 9,33 %, ao do ano anterior (R\$ 31,658 bilhões).

Quanto ao resultado financeiro, o Parecer de 2011 recomendava que, para apurar a efetiva movimentação de curto prazo, deveria a Fazenda apresentar, ao contrário do padrão da nova contabilidade pública, as efetivas disponibilidades e exigibilidades de curto prazo; isso, para se conhecer o real superávit financeiro que, como se sabe, lastreia créditos adicionais ² e, no último ano de mandato, revela cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É bem assim visto que, ao contrário do determinado na Lei nº 4.320, de 1964, a nova contabilidade pública não insere, no ativo e passivo circulante, somente valores que se realizam no curto prazo, fato que impede a apuração de sobras ou insuficiências de caixa para tempo breve.

Sendo assim e conforme recomenda o Parecer de 2011, a Diretoria de Contas do Governador calculou o resultado

² Art. 43, § 1º, I da Lei nº 4.320, de 1964.



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



financeiro para 2012, nisso obtendo um superávit de R\$ 2,831 bilhões.

Em face dessa retificação de cálculo, o superávit financeiro do Estado caiu 83,29%; dos R\$ 16,936 bilhões de 2011 para R\$ 2,831 bilhões em 2012.

Sendo assim, faculto-me renovar a seguinte recomendação:

- ✓ 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*. Em assim sendo, não haverá improvável suporte monetário para créditos adicionais, nem para despesas realizadas nos 8 (oito) últimos meses do mandato, as referidas no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Referentemente ao passivo de longo curso, a imensa parte da dívida estadual, 95,2%, correlaciona-se ao *Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste dos Estados (Lei federal nº 9.496, de 1997)*, mediante o qual a União assumiu passivos de 25 Estados, sob as seguintes condições: *prazo de trinta anos de pagamento; juros inferiores aos de mercado (6% ao ano); comprometimento mensal de, no máximo, 13% da receita líquida real.*

A dívida externa estadual representa apenas 2,6% do total; o restante do endividamento global, 2,2%, têm a ver com financiamentos junto ao Bndes e à Caixa Econômica Federal.



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



Em virtude da aplicação do IGP-DI e dos juros sobre o saldo devedor, a dívida consolidada líquida saltou de R\$ 157,4 bilhões (2011) para R\$ 177,5 bilhões (2012); um aumento de 12,8% e, portanto, déficit nominal de R\$ 20,1 bilhões, pior que a meta anunciada na lei de diretrizes orçamentárias (déficit de R\$ 11,2 bilhões).

Não é demais lembrar que a dívida consolidada líquida estadual corresponde a 13,19% do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado de São Paulo.

Também, esse endividamento equivale a 1,54 vezes a receita corrente líquida, em conformidade com o limite estabelecido em Resolução do Senado (2 vezes aquela receita).

Por outro lado e considerando que, em vários exercícios pretéritos, descompasso houve entre os pagamentos da dívida e a correção do saldo devedor (*juros e atualização pelo IGP/DI*), à vista desse desequilíbrio, acumula hoje o Estado alentado resíduo devedor (R\$ 86,3 bilhões), a ser pago quando findo o atual refinanciamento feito pela União, ou seja, a partir de 2.027.

Tal resíduo cresceu 11,93% ante o do ano anterior (R\$ 77,1 bilhões).

De qualquer modo, entendo que o caso não comporta recomendação desta Corte; eis minhas razões:

1. A Fazenda Estadual vem honrando, rigorosamente, o acordo de refinanciamento feito com o Governo da União.



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



2. O Estado de São Paulo adapta-se, com alguma folga, ao limite fiscal para a dívida de longo prazo; de fato, a dívida consolidada líquida representou, em 2012, 1,54 vezes a receita corrente líquida, nível bem conformado ao limite determinado em Resolução Senatorial (duas vezes a RCL).
3. Em 2012, o pagamento do serviço da dívida (R\$ 12,484 bilhões) superou, em 10,49%, todo o investimento realizado no ano, nele incluído as inversões financeiras.
4. O resíduo da dívida (R\$ 86,3 bilhões) será pago em prazo elástico (10 anos), e somente após a última parcela do acordo de refinanciamento com a União (2027).
5. O resíduo da dívida é problema que atinge muitos Estados da Federação; põe-se aqui uma questão nacional; não propriamente do Estado de São Paulo.

De outra banda e assim como bem observado pela Diretoria das Contas do Governador, nos 15 (quinze) anos de acordo com a União e muito embora o Estado já tenha pago R\$ 86,6 bilhões, o aumento da dívida, em tal período, somou R\$ 222 bilhões; tudo por conta da atualização pelo IGP-DI, acrescida de juros de 6% ao ano.

De minha parte, observo: em uma conjuntura com acentuada queda nos juros básicos da economia e, por isso,



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



redução no custo de captação da União ³, interessante que, detentor da maior dívida estadual, São Paulo comande processo de renegociação do acordo de 1997, trocando o IGP-DI por indexador mais compatível com a atual queda nas taxas de juro.

Eis aí outra recomendação que me permito propor.

No referente às demais barreiras das Resoluções Senatoriais n°. 40 e 43/2001, o Governo do Estado de São Paulo atendeu, com muita folga, aos limites para contratar operação de crédito (*16% da receita corrente líquida*); tais empréstimos e financiamentos, em 2012 (R\$ 790,014 milhões), alcançaram apenas 0,68% daquela base de cálculo.

Ainda, informa a Diretoria das Contas do Governador que, referentemente ao instituto da Garantia, *"no 3º quadrimestre de 2012 o percentual apurado encontra-se devidamente ajustado ao limite de 32% da RCL, demonstrando o cumprimento do disposto no artigo 9º da Resolução n°. 43, alterada pela Resolução n°. 3, de 02/04/2002, ambas do Senado Federal"*.

No tocante ao Balanço Patrimonial, comunica a diligente Fiscalização que, atendendo recomendação por mim sugerida, aquela peça contábil agora discrimina os saldos financeiros dos recursos vinculados, o que bem satisfaz ao art. 50, I da Lei de Responsabilidade Fiscal.

³ Vide tendência contínua de redução da taxa SELIC.



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



Embora tenha a Administração melhor detalhado suas disponibilidades de caixa ⁴, não vejo nisso a especificação das vinculações constitucionais (*Educação, Saúde, Precatórios Judiciais*), tampouco as multas de trânsito, Cide e Royalties.

Sendo assim e respaldado no art. 50, I e no art. 8º, parágrafo único, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal, permito-me renovar recomendação para que o *Demonstrativo do Saldo da Conta Financeira* evidencie as sobras financeiras da Educação, Saúde, Precatórios Judiciais, Multas de Trânsito, Royalties, entre outras vinculações de maior peso quantitativo.

Reforça essa recomendação o fato de inexistir, na Origem, específicas contas bancárias para movimentar aqueles recursos vinculados.

O resultado econômico demonstra alterações havidas no patrimônio público. Visto de modo consolidado, a Fazenda do Estado apresentou empobrecimento patrimonial, mediante robusto déficit econômico de R\$ 87,186 bilhões, revertendo, e muito, consecutiva série anual de superávits econômicos.

Nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, a Diretoria das Contas do Governador bem anota as glosas realizadas pela própria Secretaria Estadual da Fazenda; somam elas R\$ 368,298 milhões (1,28% da despesa original), referindo-se a subsídio para transporte de alunos; bolsas da FAPESP; reembolso do pagamento de

⁴ Fontes Tesouro, Vinculados Estaduais, Fundos de Despesa, Próprios da Administração Indireta, Vinculados Federais e de Operações de Crédito.



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



professores municipalizados; cancelamento de Restos a Pagar e restaurantes universitários.

De toda forma, despendeu o Estado R\$ 28,422 bilhões com o ensino, adimplindo os 2 (dois) mínimos constitucionais:

- Ensino Médio e Superior: 30,13% % da receita de impostos.
- Remuneração do Magistério: 62,86 % do FUNDEB arrecadado.

Ainda, utilizou a Administração Estadual todos os R\$ 14,389 bilhões recebidos do Fundo da Educação Básica (FUNDEB) em 2012, o que cumpre o art. 21 da Lei nº 11.494, de 2007.

Para aquele Fundo, o Estado mais contribui do que recebe, registrando perda revertida para municípios paulistas que, proporcionalmente, têm maior rede própria de educação básica.

Prosseguindo no tema Educação, faculto-me renovar duas recomendações do Parecer de 2011:

- ✓ Deve o Estado cuidar para que os recursos do ensino, sobretudo os de convênios com a Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE, sejam todos efetivamente despendidos no próprio exercício de recebimento.
- ✓ Deve a Fundação de Desenvolvimento da Educação - FDE, em sua página eletrônica, evidenciar, por data, os repasses vindos do Tesouro, bem assim os decorrentes empenho, liquidação e pagamento.



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



Na Saúde, a Lei complementar n° 141, de 2012, definiu o elenco de despesas passíveis de inclusão no mínimo constitucional, além de aumentar a base de cálculo, nela agregando os recursos da Lei Kandir (*Lei 87, de 1996*).

No Parecer de 2011, a Casa alertou o Estado para essa nova realidade legal.

Feita essa preliminar, entendo adequadas as glosas da Fiscalização; alcançam gastos de assistência social (*pensão a hansenianos*), de previdência (*complementação de aposentadoria, parcelamento de débitos junto ao regime próprio; auxílio-funeral*), ações voltadas à criança e ao adolescente e, assistência médica exclusiva para servidores estaduais.

Em sendo assim, vê-se que empregou a Administração, em ações e serviços de Saúde, percentual ligeiramente superior ao mínimo estatuído na Emenda Constitucional n.º 29, de 2000 (12%). Com efeito, naqueles programas, aplicou o Estado 12,23% da receita de impostos:

	R\$ milhares
RECEITA PROVENIENTE DE IMPOSTO	94.343.773
DESPESAS - FUNÇÃO SAÚDE – TESOURO	12.353.656
EXCLUSÕES	818.617
Despesas excluídas	796.570
Cancelamento de Restos a Pagar	22.046
DESPESA LÍQUIDA	11.535.039
PERCENTUAL	12,23%



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



Não obstante esse adimplemento, permito-me novamente sugerir que deve a Administração encaminhar cópia das atas das audiências públicas realizadas na Assembléia Legislativa, com o intento de debater o financiamento da Saúde; isso, tal qual determinam o art. 12 da Lei nº 8.689, de 1993 e o art. 36, § 5º da Lei Complementar nº 141, de 2012.

Relativamente aos precatórios judiciais e conforme anexo de riscos fiscais da lei de diretrizes orçamentárias (LDO), as dívidas ligadas a desapropriações são as que mais pesam naquele passivo. Em tal contexto, sobressaem, majoritariamente, as ações decorrentes de ações ambientais, quais sejam:

- a) Desapropriações diretas, propostas pelo Estado para incorporar ao seu patrimônio áreas de proteção ambiental (*Parques, Reservas e Estações Ecológicas*);
- b) Desapropriações indiretas, propostas por particulares contra o Estado em razão de apossamento administrativo; e,
- c) Ações indenizatórias, propostas por particulares contra o Estado, com fundamento em alegados prejuízos decorrentes de ato estatal restritivo ao uso da propriedade (limitação ambiental).

Ainda conforme aquele anexo da LDO, a maioria das condenações espelha indenizações muito superiores ao valor de mercado do imóvel; o volume maior de precatórios concentra-se entre os exercícios de 1992 a 2001.

Tecida essa preliminar, ressalto que, em 2012, franqueou a Administração estadual, mês a mês, o valor



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



total de R\$ 1,673 bilhão, 8,21% mais do que em 2011 (1,546 bilhão).

Tal valor atendeu à hoje derrubada Emenda Constitucional nº 62, de 2009, conquanto equivalente a 1,5% da receita corrente líquida do Estado; isso, segundo a metodologia temporal de apurar tal indicador (2º mês anterior ao do pagamento; art. 97, § 2º do ADCT).

De lembrar que, mediante Decreto Executivo de janeiro de 2010, optou o Governador pela alternativa de vinculação mensal de percentual da receita corrente líquida - RCL e, não, pelo fracionamento em 15 anos.

Enfim, aludida Emenda foi benéfica para o erário estadual, nisso considerando que, imediatamente antes da nova sistemática, foi paga, a título judicial, a quantia de R\$ 2,528 bilhões (2009).

Vai daí que, no ano examinado, o novo regramento constitucional gerou economia nominal de R\$ 855 milhões para o erário estadual.

Quanto aos pagamentos feitos pelo Tribunal de Justiça do Estado, noticia a Fiscalização que somaram R\$ 2,592 bilhões, cifra superior à franqueada, em 2012, pela Fazenda estadual, posto que aquela Corte utilizou dinheiros apresentados pelo Estado no biênio anterior (2010 e 2011).

Neste ponto e ante o risco fiscal ensejado pela invalidação da Emenda Constitucional nº 62, de 2009, há de se recordar que, contra ela, a Ordem dos Advogados do



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



Brasil (OAB) ajuizou, em 15.12.2009, duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

Pois bem, o Supremo Tribunal Federal, em 13 e 14.03.2013, por 8 votos a 3, aceitou grande parte dos argumentos daquelas ADINs (nº 4.357 e 4.425), afastando vários dispositivos do art. 100 da Constituição e todo o regime especial de precatórios, introduzido este pelo art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Disso decorrente, restaram impugnados os seguintes comandos constitucionais:

- ✓ Pagamento fracionado em 15 anos (*regime especial anual*) ou por retenção mensal de 1% a 2,0% da receita corrente líquida da entidade devedora (*regime especial mensal*).
- ✓ Depósitos em conta especial administrada pelo Tribunal de Justiça local, mesmo que trabalhista o requisitório.
- ✓ A utilização de não menos que 50% dos depósitos sob ordem cronológica de apresentação dos títulos judiciais.
- ✓ O uso de não mais que 50% mediante três possibilidades:
a) *leilão de deságio*; b) *ordem crescente de valor*; c) *acordo em câmara local de conciliação*.
- ✓ Aceitação de títulos judiciais na aquisição de imóveis públicos.

No entanto, o Relator das duas ações de inconstitucionalidade, ministro Lux Fux, afirma que o



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



Plenário do STF publicará a chamada *modulação* da derrubada da Emenda 62, determinando tal autoridade que, nesse interim, os entes estatais paguem a totalidade dos novos precatórios e, quanto aos anteriores, continuem o depósito sob a mesma forma do invalidado regime especial de precatórios.

Bem por isso, o Governo do Estado de São Paulo persiste franqueando, todo mês, 1,5% da receita corrente líquida, sendo que, mediante o Decreto n° 59.148, 2013, optou-se, para 50% dos depósitos judiciais, pela ordem que privilegia os menores valores de precatórios judiciais.

De se esclarecer que a Fazenda do Estado obedece, com rigor, ao sistema de Caixa Único⁵ e, por isso, não há contas bancárias específicas para a Educação, Saúde, convênios e outras vinculações. Aqui, o controle de saldos é eminentemente contábil (conta corrente contábil).

Sob tal contexto, a Administração Estadual não transfere, mês a mês, o 1,5% de RCL às contas especiais do Tribunal de Justiça; o desembolso acontece quando tal Corte requisita o valor para pagar o beneficiário do precatório.

Nesse diapasão, tem a Fazenda demonstrado, de forma consistente, que os rendimentos financeiros obtidos pelo SIAFEM são maiores do que os conseguidos em uma eventual aplicação isolada do Tribunal de Justiça; isso, claro em função do maior volume do dinheiro investido.

⁵ Art. 56 da Lei n° 4.320, de 1964.



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



Senhor Relator, o presente Balanço Geral escora-se também no acompanhamento de resultados operacionais, finalidade estribada no Texto Constitucional (art. 70) e tida por muitos como o grande escopo do Controle Externo. Afinal, a eficiência é fator que, desde a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, foi consagrado como um dos princípios norteadores da Administração Pública (art. 37).

Deve-se aqui ressaltar o excelente trabalho da Diretoria de Contas do Governador, que, mediante sua experiência de campo, vem delineando metodologia de auditoria operacional que poderá ser depois aplicada nos municípios jurisdicionados.

Tal fiscalização avalia o cumprimento das metas acertadas nos planos orçamentários, além de realizar, *in loco*, auditorias operacionais.

No exercício de 2012, as fiscalizações operacionais objetivaram 5 (cinco) programas de governo:



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



Órgão e/ou entidade	Objeto de fiscalização
Secretaria de Estado da Habitação	Programa 2505 - Fomento à Habitação de Interesse Social
Secretaria de Estado da Educação	Programa 0815 - Manutenção e Suporte da Educação Básica <ul style="list-style-type: none"> • Ação 5740 - Transporte de Alunos da Educação Básica
Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo (Secretaria de Estado do Meio Ambiente)	Programa 2607 - Gestão de Áreas Protegidas <ul style="list-style-type: none"> • Ação 5063 - Gestão de Unidades de Conservação
Secretaria de Estado do Meio Ambiente - Coordenadoria da Fiscalização Ambiental e Secretaria de Estado da Segurança Pública - Polícia Militar Ambiental	Programa 2612 - Fiscalização Ambiental
Secretaria de Estado da Saúde	Programa 936 - Sangue, Componentes e Derivados (Política Estadual de Sangue)

No Programa Fomento à Habitação de Interesse Social, verificou a Diretoria de Contas do Governador que "as ações referentes aos Fundos (FPHIS e FGH) ainda não foram implantadas ou se encontram em estágio muito incipiente".

De todo modo, em 2011, foi criada a Agência Casa Paulista, para administrar novas linhas de atendimento habitacional, também buscando parcerias com a União, Prefeituras e setores da iniciativa privada.

Ante o exposto, conclui a Fiscalização: "explica-se, em parte, conforme os dados obtidos, o número abaixo do previsto de famílias beneficiadas pelo Programa. Com exceção das famílias beneficiadas pelo Programa Servidor Público, que também ficou abaixo do previsto, somente um empreendimento habitacional foi concluído em 2012, no município de Pirassununga, em que 76 UH's foram efetivamente entregues às famílias".



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



Outra auditoria operacional focou a ação *Transporte de Alunos da Educação Básica*, integrante do Programa *Manutenção e Suporte da Educação Básica*.

No caso, foram realizadas entrevistas na Secretaria Estadual da Educação e na Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE); analisou-se documentos obtidos naquela Pasta e em municípios conveniados; efetivou-se visitas a essas localidades e a escolas estaduais da Capital e Região Metropolitana, nas quais a Fiscalização pode observar, de forma direta, o transporte escolar, documentando, por fotografias, as irregularidades encontradas.

Enfim, conclui a Fiscalização: "*Dentre os problemas apontados estão a localização de dados desatualizados nos sistemas de informação utilizados; distribuição de veículos pelo Estado em desacordo com as exigências legais; deficiências nos controles exercidos sobre a concessão do benefício de transporte gratuito aos alunos; distribuição dos alunos nos veículos não condizente com a capacidade de lotação dos mesmos; não atendimento das exigências legais; e subcontratação integral de serviços contratados pela FDE*".

Outro controle operacional da DCG objetivou a gestão das Unidades de Conservação (UC), sob responsabilidade da Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo. É a ação de governo chamada *Gestão de Unidades de Conservação*, que compõe o Programa *Gestão de Áreas Protegidas*.



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



Nisso, verificou a Fiscalização que o *Plano de Manejo* não é valorizado como instrumento de administração.

Além disso, foram detectados vários carências na gestão das *Unidades de Conservação*, entre os quais a falta de pessoal e de capacitação dos servidores existentes.

Em tal cenário, tece a Diretoria de Contas do Governador propostas de melhoria do serviço observado, entre as quais a priorização do Plano de Manejo como instrumento de gestão, o incremento no quadro de pessoal das Unidades de Conservação, a oferta regular de cursos de capacitação, e a disponibilização de equipamentos e vigilância patrimonial.

Além disso, a Diretoria de Contas do Governador analisou, do ponto de vista operacional, a ação *Atendimento Hemoterápico*, componente da *Política Estadual de Sangue, Componentes e Derivados*.

Esse trabalho verificou o planejamento e a execução daquela ação; desde a coleta do sangue até a transfusão ou descarte.

Em tal mister, preocupou-se a DCG em observar o que segue:

- ✓ Se havia integração entre as diversas unidades que compõem a rede estadual de sangue;
- ✓ Se os sistemas gerenciais são informatizados, integrados e consistentes;
- ✓ Se os números da produção hemoterápica são confiáveis e consistentes;



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



- ✓ Se a coletada quantidade de bolsas de sangue atende à demanda;
- ✓ Se, entre os diversos hemocentros do Estado, há variação nos custos de produção de bolsas de sangue.

As análises da Fiscalização demonstraram a falta de coordenação do sistema por um órgão central (*Hemorrede*); a ausência de integração entre os mais variados serviços hemoterápicos; a inexistência de um sistema gerencial de dados; sem este, conclui a Fiscalização, os números da política de sangue apresentam-se inconsistentes.

Em suma, nas várias auditorias operacionais foram identificados desacertos na condução de programas estaduais. Tais falhas estão todas bem discriminadas no relatório, tecendo sobre elas a DCG nada menos que 49 (quarenta e nove) propostas de recomendação.

Nesse rumo e com cópia ao Excelentíssimo Governador do Estado, permito-me propor encaminhamento dos pertinentes trechos do relatório aos titulares das respectivas Secretarias, solicitando-lhes breves providências de resolutividade.

No que tange às recomendações feitas no Parecer sobre as contas de 2011, informa a Fiscalização o que segue:

I - Aspectos relativos ao Planejamento

01ª) Aperfeiçoamento da quantificação das metas físicas do planejamento orçamentário, reduzindo a distância entre o previsto e o realizado.



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



02ª) *Atuação sob indicadores que avaliem a eficiência, a economicidade e a efetividade dos programas desenvolvidos, conferindo maior qualidade ao gasto estadual.*

03ª) *Apresentação de metas que guardem identidade nos 3 (três) planos orçamentários: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.*

05ª) *Inclusão dos valores empenhados e pagos no exercício, inclusive suas correlações com os importes das dotações e das liquidações, nos demonstrativos concernentes ao acompanhamento da execução dos programas e das ações de governo, para viabilização e facilitação do cotejo entre as metas quantitativas previstas nas leis orçamentárias, especificamente a lei orçamentária anual, e as efetivamente realizadas, com o intuito de se aferir o cumprimento das ações e o aperfeiçoamento dos investimentos de Governo.*

07ª) *A lei de diretrizes orçamentárias deve quantificar financeiramente todas as metas físicas propostas, sobretudo para evitar que o elenco de ações mostre-se inexecutável frente à capacidade de investimento do Estado.*

Segundo a Coordenação da Administração Financeira, quanto a essas 5 (cinco) recomendações, estão em curso iniciativas para a unificação dos aplicativos eletrônicos no intento de aperfeiçoar o planejamento orçamentário do Estado.

06ª) *A lei de diretrizes orçamentárias deve determinar que, sob específicas Atividades ou Projetos, haja identificação das propostas populares feitas por exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 48, parágrafo único).*



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



Recomendação não atendida.

08ª) O anexo de metas e prioridades da lei de diretrizes orçamentárias deve conter previsão, no corpo das ações de governo, de quantificada necessidade de novos servidores, o que atende à especificidade prescrita no art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição Federal.

Diz a Coordenadoria de Administração Financeira que, "a despeito do elevado propósito que fundamenta essa proposição, a sua operacionalização parece carecer de efetividade. As demandas de admissão de pessoal para o conjunto da administração estadual são múltiplas e de caráter dinâmico. E, também, nem sempre passíveis de serem adequadamente aferidas, sem afastar o risco potencial de resvalar para o sobre dimensionamento setorial de necessidades reais, em prejuízo à operacionalidade governamental e ao atendimento dos requisitos de financiamento equilibrado das diferentes políticas públicas".

09ª) Tal qual faz, há muito tempo, a União, e para atenuar a inexistência do instrumento previsto no art. 165, § 9º, da Constituição Federal, a LDO estadual deve enriquecer seu conteúdo, mediante proibição de certas despesas e estabelecimento de critérios objetivos para subvencionar entidades do terceiro setor, além de enunciar que as vedações fiscais de último ano de mandato também alcançam as autarquias, fundações e empresas dependentes.



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



Recomendação parcialmente atendida com a proposição, na LDO para 2014, do seguinte dispositivo: "Artigo 42 - As vedações fiscais referentes ao último ano de mandato também alcançam as autarquias, fundações e empresas dependentes".

10ª) Nos termos do art. 176, inciso VI, da Constituição Estadual, a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos orçamentários exige sempre lei específica, e não a genérica margem da lei de orçamento para créditos suplementares.

Recomendação não atendida.

11ª) Enunciação pela lei de diretrizes orçamentárias de critérios para subvencionar entidades da Administração indireta, condições que, eventualmente, podem se atrelar ao cumprimento de metas operacionais.

Segundo a Diretoria de Contas do Governador, "não houve manifestação por parte da Secretaria de Planejamento".

18ª) Em atenção aos princípios da especificidade do gasto público e da transparência fiscal, bem como atender ao art. 15 da Lei nº 4.320, de 1.964, a lei orçamentária anual deve conter detalhamento até o nível do elemento de despesa.

Conforme manifestação da Coordenadoria de Orçamento da Secretaria de Planejamento, a lei orçamentaria estadual detalha, em quadro apartado, o valor alocado a cada elemento de despesa. Sendo assim, tal decomposição é geral e, não, por unidade orçamentária.



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



II - Demais aspectos

04ª) Evidenciação, pelo SIAFEM, de forma atualizada e pormenorizada, do investimento realizado pelas estatais não-dependentes, sobretudo quando há envolvimento de recursos do Tesouro.

Recomendação não atendida.

12ª) Identificação dos *Royalties* em item próprio, vinculado de receita, diferenciado do Tesouro, considerando que tal ingresso deve ser aplicado conforme a Lei federal nº 7.990, de 1.989 e o art. 24 do Decreto federal nº 1, de 1.991.

Recomendação não atendida, uma vez que a LDO-estadual estabelece que os *Royalties* componham a fonte Tesouro.

13ª) Atuação articulada entre a Fazenda e a Procuradoria Geral do Estado de molde a incrementar a recuperação da dívida ativa, não se despendendo maiores esforços junto a devedores falidos ou com o CNPJ baixado, tendo em conta o histórico baixo índice de recuperação de tal ativo (0,27%), a considerável inscrição havida em 2.011 (R\$ 32,615 bilhões) e seu alentado saldo contábil (R\$ 193 bilhões).

Vários e muitos procedimentos estão sendo adotados pela Procuradoria Geral do Estado, entre os quais o protesto eletrônico de certidão de dívida ativa dos débitos inscritos no IPVA (iniciado em dezembro de 2012). Além disso, em setembro de 2013 serão agregados os débitos



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



constituídos pelas demais Secretarias de Estado e Tribunal de Contas, havendo previsão de iniciar o protesto do ICMS em fevereiro/2014.

Ao demais, foi disponibilizado aos contribuintes do ICMS, em 01/03/2013, o Programa Especial de Parcelamento - PEP, possibilitando o parcelamento das dívidas com descontos de juros e multa, em prazo de até 120 meses.

14ª) À vista da elevada incerteza de recebimento e do novo modelo de contabilidade pública, deve a Administração, em oposição à Dívida Ativa, criar conta subtrativa nomeada "Ajuste a Valor Recuperável", de sorte a revelar o justo valor desse ativo.

Recomendação atendida. No exercício de 2012, foram lançados R\$ 112,6 bilhões na conta redutora 122820101 - *Ajuste de Perdas da Dívida Ativa*. Desta forma, o valor contábil de R\$ 226,3 bilhões de Dívida Ativa, quando ajustado, passa a ser de R\$ 113,6 bilhões.

15ª) O cancelamento de Restos a Pagar deve ser feito de forma independente da execução orçamentária.

Recomendação atendida a partir de agosto de 2012; cancelamento de Restos a Pagar não mais é registrado orçamentariamente, mas, sim, em conta do grupo *desincorporação de passivo*, independente da execução orçamentária.



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



16ª) *Especialmente quanto ao ICMS e IPVA, regularização de diferenças entre os valores arrecadados e contabilizados.*

Recomendação atendida

17ª) *Inserção, pela Contabilidade Estadual, dos gastos de aposentadorias e pensões no grupo Pessoal e Encargos Sociais, e não em Outras Despesas Correntes.*

Recomendação atendida. Desde a Lei Orçamentária - 2013 as despesas com aposentadorias, reformas e pensões deixaram de integrar o Grupo 3 - Outras Despesas Correntes, passando a compor o Grupo 1 - Pessoal e Encargos Sociais.

19ª) *Tão logo aprovada a lei orçamentária anual, deve ser encaminhada ao Tribunal de Contas relação das entidades autorizadas a receber ajuda financeira da Fazenda do Estado.*

Recomendação atendida. O Governo do Estado encaminhou, em 29/04/2013, relação das entidades autorizadas a firmar convênios e outras formas de ajuste com órgãos da administração direta e indireta do Estado. Tais entidades, vale lembrar, obtiveram o Certificado de Regularidade Cadastral.

20ª) *Melhor aproveitamento dos recursos humanos à disposição da Polícia Militar do Estado.*

A Polícia Militar informou que o combate à criminalidade também mobiliza o efetivo administrativo. Registrou também



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



a PM que, em 2013, houve uma reestruturação, de modo a reforçar o número de policiais no policiamento ostensivo do Estado.

Por se tratar de recomendação relativa à auditoria operacional, propõe a Diretoria de Contas do Governador que seja efetuado o monitoramento ao longo dos próximos exercícios.

21ª) À vista do art. 50, inciso I, e do art. 8º, parágrafo único, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Demonstrativo do Saldo da Conta Financeira deve evidenciar as sobras financeiras da Educação, Saúde, Precatórios Judiciais, Multas de Trânsito, Royalties, entre outras vinculações constitucionais e legais de maior porte.

Recomendação não atendida.

22ª) 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. Não se produzirá improvável suporte monetário para créditos adicionais, nem para despesas realizadas nos 8 (oito) últimos meses do mandato, o que, neste último caso, poderia franquear o descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Recomendação não atendida.

23ª) Em cada exercício financeiro, deve a Fazenda do Estado, para a quitação de requisitórios judiciais,



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



disponibilizar, no SIAFEM, 1,5% da receita corrente líquida e mais o valor das obrigações de pouca monta.

Recomendação atendida.

24ª) Aplicação efetiva dos recursos do ensino, sobretudo os convênios com a Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE, no próprio exercício de repasse.

Recomendação em franca implantação pela Secretaria da Fazenda.

25ª) A Fundação de Desenvolvimento da Educação - FDE deve evidenciar em sua página eletrônica, por data, os repasses oriundos do Tesouro, bem assim os decorrentes empenho, liquidação e pagamento.

Recomendação em franca implantação pela Secretaria da Fazenda.

26ª) Atentar para o fato de que a Lei Complementar federal nº 141, de 2.012, ampliou a receita sobre a qual se apura o mínimo constitucional da Saúde, além de objetar gastos que, até então, vinham sendo aceitos, impondo-se, portanto, observância ao Comunicado SDG nº 23, de 2.012, sobretudo quanto à necessária incorporação dos repasses oriundos da Lei Federal nº 87, de 1.996 (Lei Kandir).

Recomendação atendida. O Governo Estadual passou a somar os repasses oriundos da Lei Kandir, além de providenciar a abertura de conta apartada e específica no Banco do Brasil, denominada "Aplicação na Saúde", para a qual foram transferidos os Restos a Pagar da Saúde.



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



27ª) Apresentação no Portal da Transparência do Governo Paulista, em tempo real, da situação de todos os projetos ligados à Copa 2.014, indicando os seguintes elementos: a) nome do projeto; b) participação financeira dos governos e dos particulares; c) valor previsto; d) valor contratado; e) nome da empresa contratada; f) data de início; g) valor total dos termos aditivos; h) fase atual da execução física; i) valor total pago.

Recomendação não atendida.

Ante todo o exposto e à vista do superávit primário acima da meta fiscal, do cumprimento dos mínimos constitucionais da Educação, da Saúde e atinentes aos Precatórios Judiciais; da integral aplicação do FUNDEB; da transparência, em tempo real, dos números orçamentários; do atendimento aos limites fiscais da despesa de pessoal e da dívida consolidada; da boa gestão tributária, considerando todos esses elementos favoráveis, manifesto-me pelo parecer favorável, sem embargo das recomendações que passo a sintetizar:

1. Deve o Planejamento Estadual aperfeiçoar o sistema de quantificar as metas físicas das ações de governo, reduzindo a distância entre o previsto e o realizado.
2. Deve o Estado apresentar melhores indicadores para avaliar a eficiência, a economicidade e a efetividade dos programas desenvolvidos.



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



3. Deve o Planejamento Estadual apresentar metas que guardem identidade nos 3 (três) planos orçamentários: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.
4. Deve determinar a lei de diretrizes orçamentárias que, originadas em audiências públicas ⁶, as respectivas dotações sejam claramente identificadas, sob forma de específicas *Atividades, Projetos ou Operações Especiais*.
5. Deve enunciar a lei de diretrizes orçamentárias os critérios para repasses a entidades da Administração indireta do Estado, nisso atendendo ao art. 4º, I, "f" da Lei de Responsabilidade Fiscal.
6. Deve a lei de diretrizes orçamentárias quantificar financeiramente todas as metas físicas, sobretudo para evitar que o elenco de ações mostre-se inexecutável frente à capacidade de investimento do Estado.
7. À vista de o art. 9º, § 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal ter sido liminarmente suspenso pelo Supremo Tribunal Federal (ADIN 2.238-5), o Estado não deveria enunciar, na lei de diretrizes orçamentárias, que o Executivo, unilateralmente, possa limitar dotações e quotas financeiras dos demais Poderes e do Ministério Público.

⁶ Parágrafo único do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



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



8. A criação de todo um grupo de natureza de despesa há de ser objeto de crédito especial autorizado em lei própria e, não, de forma prévia na margem genérica e inespecífica de lei de orçamento (art. 165, § 8º, CF), fato que, nas próximas edições dos diplomas orçamentários, inviabiliza a reiteração do item 1, § 2º, art. 8º, da LOA-2012.
9. Nos termos do art. 176, inciso VI, da Constituição Estadual, a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos orçamentários exige sempre lei específica, e não a genérica margem da lei de orçamento para créditos suplementares.
10. Deve o Estado aperfeiçoar estratégias para aumentar a arrecadação da dívida ativa, nisso considerando a situação havida em 2012: pequeno índice de recuperação do ativo (1,16%); o fato de o recebimento significar apenas 5,21% da inadimplência havida no exercício; o elevado montante efetivamente recuperável de dívida ativa (*R\$ 113,6 bilhões, o mesmo que 99% da receita anual do Estado*).
- 10 Deve a Fazenda identificar os Royalties em específico código de aplicação de receita, nisso considerando que tal entrada deve ser aplicada nas despesas prescritas na Lei federal nº 7.990, de 1989, bem assim no art. 24 do Decreto federal nº 1/91.



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



11 Diferente do novo padrão de contabilidade pública, o resultado financeiro deve ser extraído da diferença entre ativos e passivos de curta realização, sem nisso considerar contas que se concretizarão no médio prazo, alocadas estas no *Realizável, Exigível e Diversos do Ativo e Passivo Circulante*. Assim, não haverá improvável suporte monetário para créditos adicionais, nem para despesas realizadas nos 8 (oito) últimos meses do mandato.

12 À vista do art. 50, I e do art. 8º, parágrafo único, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal, precisa o *Demonstrativo do Saldo da Conta Financeira* evidenciar as sobras financeiras da *Educação, Saúde, Precatórios Judiciais, Multas de Trânsito, Royalties*, entre outras vinculações constitucionais e legais de maior porte.

13 Deve o Estado cuidar para que os recursos do ensino, sobretudo os convênios com a Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE, sejam todos efetivamente utilizados dentro do próprio exercício de competência.

14- Deve a Fundação de Desenvolvimento da Educação - FDE, em sua página eletrônica, evidenciar, por data, os repasses vindos do Tesouro, bem assim os decorrentes empenho, liquidação e pagamento.

15- A Administração Estadual deve encaminhar cópia das atas das audiências públicas



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



realizadas na Assembléia Legislativa, no intento de debater o financiamento da Saúde; isso, tal qual determinam o art. 12 da Lei nº 8.689, de 1993 e o art. 36, § 5º da Lei Complementar nº 141, de 2012.

- 16- Em uma conjuntura de forte redução dos juros básicos da economia e, portanto, do custo de captação da União ⁷, interessante que, detentor da maior dívida estadual, São Paulo comande processo nacional de renegociação do acordo nacional de 1998, trocando o IGP-DI por indexador mais compatível com a queda nas taxas de juros.
- 17- Evidenciação, pelo SIAFEM, de forma atualizada e pormenorizada, do investimento realizado pelas estatais não dependentes, sobretudo quando há envolvimento de recursos do Tesouro.
- 18- Deve o Portal da Transparência do Governo Paulista apresentar, em tempo real, a situação de todos os projetos ligados à Copa 2014, indicando os seguintes elementos: a) *nome do projeto*; b) *participação financeira dos governos e dos particulares*; c) *valor previsto*; d) *valor contratado*; e) *nome da empresa contratada*; f) *data de início*; g) *valor total dos termos aditivos*; h) *nível atual da execução física*; i) *valor total pago*.



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



E, também, permito-me cancelar as 49 (quarenta e nove) recomendações operacionais da Diretoria de Contas do Governador, em especial as que seguem:

- ✓ *Utilize contas bancárias específicas para cada Fundo nos termos da LRF, Lei nº 4.320/64 e Decreto nº 53.823/2008, de molde a propiciar maior transparência na utilização dos recursos.*
- ✓ *Providencie a regularização dos veículos de transporte escolar próprios, adequando suas características às especificações técnicas exigidas pelos órgãos competentes.*
- ✓ *Realize estudos acerca da viabilidade de instalação de unidades escolares em locais afastados da área urbana ou de difícil acesso, para atendimento aos moradores da região.*
- ✓ *Solicite à FDE o levantamento dos valores pagos pela Empresa Turística Benfica Ltda. aos prestadores subcontratados para a execução do transporte escolar, calculando a diferença entre esses valores e aqueles repassados pelo Estado à Benfica como pagamento pelos serviços contratados, s.m.j., com a devida restituição dessa diferença aos cofres públicos do Estado.*
- ✓ *Integração dos sistemas informatizados utilizados pela Polícia Militar Ambiental e pela Coordenadoria de*

⁷ Vide tendência contínua de redução da taxa SELIC.



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



Fiscalização Ambiental, fazendo com que os dados lançados pelos agentes de uma das entidades possam ser acessados imediatamente pelos da outra, evitando que o andamento dos processos de autuação ambiental seja prejudicado em razão da indisponibilidade, ainda que temporária, dos registros pertinentes;

- ✓ Centralização do sistema de recepção de denúncias, evitando-se que parte delas não sejam registradas no mesmo momento de sua comunicação à PMAmb;*

- ✓ Estructure a Rede Estadual de Hematologia e Hemoterapia, interligando todos os serviços hemoterápicos do Estado, a fim de que seja facilitado o cumprimento das metas e diretrizes da Política Nacional do Sangue do Ministério da Saúde;*

À elevada consideração de Vossa Excelência, com prévio trânsito pelo douto Ministério Público de Contas.

SDG, 17 de maio de 2013.

SÉRGIO CIQUERA ROSSI
SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL

/fctj