



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

CONTAS ANUAIS DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

EXERCÍCIO DE 2012

PROCESSO: TC-003564/026/12
INTERESSADO: Governo do Estado de São Paulo
ASSUNTO: Contas anuais de 2012
RESPONSÁVEL: Governador Geraldo Alckmin

RELATOR: Conselheiro Robson Marinho
COMPETÊNCIA: Tribunal Pleno
DATA DA SESSÃO: 12 de junho de 2013

Sr. Presidente
Srs. Conselheiros
Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas
Sr. Procurador-Chefe da Procuradoria da Fazenda do Estado

Em exame as contas do Governo do Estado de São Paulo, relativas ao exercício fiscal de 2012. Apresentou-as o sr. Governador Geraldo Alckmin à Assembleia Legislativa em 30 de abril de 2013, na forma prevista no artigo 47, IX, da Constituição estadual, data essa em que também encaminhou cópia delas a este Tribunal, ante o previsto no artigo 23, § 2º, da Lei Complementar estadual nº 709, de 1993.

Tal como disposto no § 1º do mencionado artigo 23, as contas prestadas pelo sr. Governador abrangem a totalidade do exercício financeiro encerrado e compreendem as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas. Compõem-nas o Balanço Geral das Contas, peças a ele acessórias, o relatório circunstanciado do sr. Secretário da Fazenda sobre a situação econômico-financeira do Estado de São Paulo e o relatório de acompanhamento de programas previstos no Plano Plurianual vigente de 2012 a 2015. Por Balanço Geral das Contas entenda-se o conjunto das Demonstrações da Administração Direta, da Administração Indireta e Consolidadas, observando-se que as segundas e as últimas contemplam os resultados não só obtidos pelas autarquias e fundações públicas, mas também aqueles obtidos pelas empresas dependentes, assim consideradas o Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S/A – IPT, a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental – CETESB, a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – EMPLASA, a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM e a Companhia Paulista de Eventos e Turismo – CPETUR, por não subsistirem sem os recursos financeiros do Tesouro estadual, como esclarece o sr. Secretário-Diretor Geral.

Nos termos do artigo 20, VI, da Constituição estadual, compete exclusivamente à Assembleia Legislativa julgar, anualmente, as contas prestadas pelo Governador, mediante, contudo, parecer prévio do Tribunal de Contas, *ex vi* do disposto no artigo 2º, I, da Lei Complementar estadual nº 709, de 1993.

Consistirá esse parecer prévio, à luz do estabelecido no § 4º do artigo 23 desta lei complementar, em uma apreciação geral e fundamentada sobre o exercício financeiro e sobre a execução do orçamento e, se for o caso, no registro das irregularidades e das parcelas impugnadas, bem como no assentamento das ressalvas e das recomendações porventura cabíveis.

Em cumprimento ao estabelecido no artigo 179 do Regimento Interno, a Diretoria de Contas do Governador, de ora em diante referida apenas como DCG, forneceu os elementos e informações necessários à emissão do referido parecer, cujos fundamentos seguem expostos abaixo, enriquecidos com eventuais contribuições proporcionadas pelos órgãos técnicos do Tribunal de Contas que nos autos se pronunciaram após essa diretoria.



I – Planejamento

O artigo 174 da Constituição estadual prevê três instrumentos de planejamento financeiro de que a Administração deve-se valer corriqueiramente: o plano plurianual (I), as diretrizes orçamentárias (II) e os orçamentos anuais (III).

Segundo o § 1º desse artigo, "A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada." Já o § 2º dispõe que "A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento." O § 4º, por fim, prevê que "A lei orçamentária anual compreenderá: **1** - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público; **2** - o orçamento de investimentos das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; **3** - o orçamento de seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público." A este rol, a Emenda Constitucional Estadual nº 21, de 14 de fevereiro de 2006, agregou um quarto item, de acordo com o qual a lei orçamentária anual conterà também "o orçamento da verba necessária ao pagamento de débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes dos precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, a serem consignados diretamente ao Poder Judiciário, ressalvados os créditos de natureza alimentícia e as obrigações definidas em lei como de pequeno valor."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Afora esses comandos, a Administração estadual está ainda sujeita à disciplina da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) e da Lei nº 4.320, de 1964, ambas de origem federal, no que concerne à programação financeira de suas atividades.

Com base em tais disposições e com o propósito de dar cabal cumprimento tanto àquelas exigências, constitucionais, como a estas, infraconstitucionais, promulgaram-se no Estado de São Paulo, no ano de 2011, a Lei nº 14.676, mediante a qual se aprovou o Plano Plurianual para vigor no quadriênio de 2012 a 2015, a Lei nº 14.489 e a Lei nº 14.675, que vieram estabelecer, respectivamente, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual para o exercício financeiro de 2012.

Sobre o teor de cada qual, reconheceu a DCG ter havido respeito estrito à forma requerida pelo artigo 174, da Constituição do Estado. Ressalvou, contudo, um aspecto de interesse. Insistiu, como em exercício anteriores, haver “carências quanto às informações financeiras dos investimentos realizados pelas empresas não dependentes mediante recursos recebidos a título de subscrição de ações.” Conforme explicou, “Referidos valores, somados a recursos próprios das estatais, são vinculados a programas previstos anualmente na Lei Orçamentária”. Não sofrem, porém, atualização ao longo do exercício, embora possam ocorrer complementações financeiras de investimentos pelas empresas. Já o sr. Secretário-Diretor Geral ponderou a conveniência de o Governo do Estado aperfeiçoar seus instrumentos de planejamento, “reduzindo a distância entre o previsto e o realizado”, no que tange à quantificação de metas físicas das ações governamentais; apresentando “melhores indicadores para avaliar a eficiência, a economicidade e a efetividade dos programas desenvolvidos” e “metas que guardem identidade nos 3 (três) planos orçamentários”. Reconheceu, a despeito do observado, ter cumprido o Estado as exigências da Lei da Transparência Fiscal (Lei Complementar federal nº 131, de 2009), ao determinar, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a obrigatoriedade do “registro, em tempo real, da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM/SP”, regra essa válida para “todos os órgãos e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

entidades que integram o Orçamento do Estado”. Revelou ainda encontrar-se o Estado de São Paulo em primeiro lugar na classificação do Índice de Transparência, elaborada segundo critérios e parâmetros técnicos por especialistas brasileiros, tendo sido o único a superar a marca dos nove pontos.

Mister se faz também registrar uma última observação do sr. Secretário-Diretor Geral acerca do conteúdo da LDO. A despeito de o Supremo Tribunal Federal ter suspenso em caráter liminar, no âmbito de uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI 2.238-5), a eficácia do art. 9º, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a LDO continua a autorizar, com base nesse dispositivo de lei, o Poder Executivo a limitar valores financeiros, quando o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Ministério Público deixarem de promover a limitação de empenho e movimentação financeira, caso a realização da receita possa “não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais”.

A Lei 14.675, de 2011, doravante designada Lei Orçamentária Anual ou LOA, orçou a Receita e fixou a Despesa do Estado para o exercício de 2012, preservando absoluto equilíbrio entre ambos os títulos. Previram-se receber e despesar no período R\$156.698.055.050,00. Só a Administração Direta responderia pelo recebimento de mais de 147 bilhões de reais, procedendo a diferença de atividades próprias da Administração Indireta, aí incluídas as receitas intraorçamentárias da São Paulo Previdência – SPPREV, a unidade gestora única do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS) e do Regime Próprio de Previdência Militar (RPPM). Já as despesas foram discriminadas de acordo com o fim a que se destinavam. No Orçamento Fiscal foram alocadas despesas no valor de 136 bilhões de reais, enquanto à manutenção das atividades da Seguridade Social coube a diferença, ou seja, os restantes 20 bilhões de reais.

De acordo com a mesma lei, os investimentos das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto, salvo aqueles executados pelas empresas cuja programação consta integralmente do Orçamento Fiscal, somariam perto de 11 bilhões de reais, respondendo o Tesouro por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

5,4 bilhões de reais e as próprias empresas por 1,2 bilhão de reais. A previsão era de que a diferença proviria ou de operações de crédito contratadas (1,4 bilhão de reais) ou de fontes diversas (2,6 bilhões de reais).

O Poder Executivo foi também autorizado a abrir créditos suplementares até o limite de 17% da despesa total fixada, para além daqueles que permitisse a Reserva de Contingência. Para suprir insuficiências nas dotações destinadas a pagar pensionistas e inativos e a suportar honras de aval, débitos constantes de precatórios judiciais, serviços da dívida pública, despesas de exercícios anteriores e à conta de recursos vinculados, a Lei 14.675, de 2011, autorizou abrirem-se créditos suplementares até o limite de 9% da despesa total fixada. Elevou a 20% esse limite, no caso de a suplementação ter por fonte a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais.

Com a finalidade de garantir a execução da programação orçamentária, o Poder Executivo recebeu autorização para destinar recursos a grupo ou elemento de despesa carentes de dotação inicial, bem como a remanejar recursos entre atividades e projetos de um mesmo programa, no âmbito de cada órgão, respeitada sempre a distribuição por grupo de despesa. Para o sr. Secretário-Diretor Geral a “autorização culmina por instituir novas dotações orçamentárias, tipificando, de forma inequívoca, um crédito adicional especial (*art. 41, II da Lei nº 4.320, de 1964*), alteração essa que sempre requer específica autorização legal e, não, a licença genérica e inespecífica da lei orçamentária anual.”

Foi prevista na LOA a criação de um “sistema para acompanhamento da execução orçamentária referente às alterações nos valores das dotações promovidas pelo Poder Legislativo na proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo”. Como se depreende do disposto no art. 11 da Lei 14.675, de 2011, interessa levar a conhecimento público o “número da emenda acatada, nome e partido do parlamentar;” o “número e nome do órgão, do programa e da ação referente à emenda;” o “valor previsto;” e o “valor empenhado, liquidado, pago e pago em restos a pagar referentes à emenda.”



II – Demonstrações Contábeis

Balço é o demonstrativo contábil dos resultados gerais do desempenho das receitas e despesas no período de um exercício completo. Por força do contido no artigo 101 da Lei federal nº 4.320, de 1964, a Administração está obrigada a realizar tal demonstração por meio de quatro peças contábeis. O Balço Orçamentário destina-se a demonstrar as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas. O Balço Financeiro, a receita e a despesa orçamentárias e os recebimentos e os pagamentos de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte. Por meio da Demonstração das Variações Patrimoniais, tanto se evidenciam as alterações ocorridas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, como se indica o resultado patrimonial do exercício. E o Balço Patrimonial presta-se a demonstrar o Ativo e o Passivo Financeiros, o Ativo e o Passivo Permanentes, o Saldo Patrimonial e as Contas de Compensação.

O Balço Geral do Exercício de que as contas prestadas pelo sr. Governador se compõem apresenta-se organizado segundo esse molde. O Balço Orçamentário dá a conhecer as Receitas efetivamente arrecadadas pelo Estado (R\$153,6 bilhões), assim como as Despesas por ele realizadas (R\$154,8 bilhões). Revela não só o déficit de 0,64% obtido com a execução orçamentária, mas também a economia de dotações igual a 4,65%, ao confrontar as Despesas autorizadas (R\$162,3 bilhões) com as Despesas realizadas (R\$154,8 bilhões). Desses números, ressalte-se, foram excluídos os montantes das receitas e das despesas intraorçamentárias referente “a contribuições patronais e cobertura de insuficiência financeira do Regime Próprio de Previdência (SPPREV), bem como a integralização de capital social com recursos do Tesouro nas empresas dependentes Emplasa, Cetesb, IPT, CPTM e CPETUR.” A dedução mostra-se necessária, diga-se, para evitar os efeitos da redundância, já que, como esclarece a DCG, “trata-se [as receitas e as despesas intraorçamentárias] de valores simultâneos em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

duas entidades do mesmo nível de governo”, no caso, de um Estado membro da federação.

A despeito do déficit na execução orçamentária, observa-se a persistência do perfeito equilíbrio orçamentário, alcançado pelo Estado de São Paulo há quase duas décadas. Com efeito, a título de ilustração, a soma dos sucessivos superávits obtidos em 2009 (0,32%) e 2010 (1,31%) com os déficits colhidos nos últimos dois exercícios (-0,74% e -0,64%) tende a zero. Na correta expressão do sr. Secretário da Fazenda, esse dado, entre outros, reflete “a continuidade da gestão fiscal prudente dos últimos anos”.

O sucesso da gestão responsável das finanças públicas paulista, aliás, foi reconhecido até por agências internacionais de “rating”. A Moody’s, por exemplo, “mais uma vez elevou a classificação de risco do Estado de São Paulo, em 2012, equiparando-o nesse quesito à União, com nota Baa2”. Standard & Poor’s e Fitch, “outras duas grandes agências de classificação de risco, [...] também classificam o Estado com ‘grau de investimento.’”

Digno de nota é o fato de a arrecadação nominal do Estado ter evoluído positivamente apesar do ambiente nacional desfavorável, de desaceleração da atividade econômica. Não custa lembrar aqui que, desde 2002, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), verificou-se no exercício em exame a menor expansão do PIB brasileiro, excetuando-se apenas o ano de 2009, quando registrou-se uma queda de 0,3%. Desta forma, a expansão da economia brasileira desacelerou significativamente no período, limitando-se a um crescimento de 0,9%, frente às taxas de 7,5% e 2,7% verificadas, respectivamente, em 2010 e 2011.

Mas não só nominalmente a arrecadação cresceu. Apresentou ela ganhos reais, superiores à variação inflacionária. Conforme ressalta o sr. Secretário da Fazenda, “A receita tributária paulista cresceu 1,8% em termos reais em relação ao ano anterior, totalizando R\$121,8 bilhões”, já descontada a inflação do período.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Segundo ainda essa autoridade fazendária, contribuíram para ampliar as receitas públicas “o bom desempenho de alguns setores, especialmente o de combustíveis e do comércio atacadista, assim como o aperfeiçoamento de procedimentos da Administração Tributária e das operações de fiscalização.” Enquanto a arrecadação do ICMS, avalia-se, “se beneficiou muito do crescimento da renda do trabalho, do baixo desemprego e dos estímulos ao consumo das famílias (desonerações tributárias, crédito)” – sobretudo no âmbito dos setores de “perfumaria e cosméticos, produtos farmacêuticos e material de transporte”, além do setor de combustíveis, cuja expansão foi “impulsionada pelos estímulos a compra de veículos e pela política do governo federal de contenção de preços da gasolina” –, o IPVA se viu favorecido tanto pela prorrogação até 2013 da redução da alíquota do IPI para compra de automóveis, medida econômica anticíclica adotada pelo Governo federal ante o estouro da crise global de 2008, como também por “recentes facilidades de financiamento”, que mantiveram o mercado de automóveis aquecido, a despeito da retração de “4,9% nas vendas de novos veículos.” O bom desempenho da arrecadação tributária durante o ano de 2012 pode igualmente ser atribuído em parte às “importantes ações de cobrança administrativa e de fiscalização” sobre o universo de contribuintes.

Em sentido contrário, contribuíram para frustrar a expectativa de arrecadação – destaque-se que “Relativamente à LOA 2012, que indicava receita de R\$ 122,3 bilhões, a receita tributária arrecadada [R\$121,7 bilhões] ficou abaixo do previsto, em termos nominais” – “a mudança ocorrida no cenário macroeconômico, que no início do ano projetava crescimento do PIB pelo menos três vezes maior que o realizado”; o contido consumo de energia elétrica, “fortemente influenciado pelo baixo crescimento no consumo da indústria [apenas 0,1% superior ao ocorrido em 2011]”, setor responsável por 47% do total de energia elétrica consumida no Estado; “o acirramento da competição entre grandes empresas [de Comunicação], ocasionando a redução da receita bruta agregada do setor”; e a “queda de 3,9% da produção [industrial] entre 2011 e 2012, segundo dados do IBGE.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Como esperado, a principal fonte de Receitas da Administração direta continuou sendo a tributária. Alcançou individualmente R\$121,76 bilhões de reais. Respondeu, assim, por mais de 84,6% da arrecadação da Administração direta, cujo valor ascendeu a R\$143,92 bilhões. Em valor consolidado (R\$121,78 bilhões), o crescimento das Receitas de origem tributária acompanhou a variação do IGP-DI no período (8,10%), embora o sr. Secretário da Fazenda fale em expansão real em seu relatório, sem contudo indicar o método de cálculo empregado.

Se, por um lado, o ICMS preservou sua condição de principal item da arrecadação estadual, transparente no fato de os R\$105,2 bilhões arrecadados a esse título no ano corresponderem a 86,46% de todas as Receitas Tributárias, por outro o IPVA manteve sua participação proporcional no contexto, conquistada há alguns anos, acima dos 9%. A sistemática expansão da frota automobilística tem contribuído, por certo, para esse resultado, forçando o incremento nominal na arrecadação do IPVA (a arrecadação consolidada bruta de R\$8,8 bilhões, em 2009, ascendeu a R\$11,4 bilhões, em 2012).

As Transferências Correntes sofreram no exercício um pequeno decréscimo em relação ao ano de 2011. Retrocederam da marca de R\$13,0 bilhões, alcançada em 2011, para a de R\$12,9 bilhões, em 2012. De acordo com o sr. Secretário da Fazenda, “as Receitas de Transferências Correntes Intergovernamentais apresentaram uma variação negativa de 6,0%, majoritariamente devido à queda dos repasses do Fundo a Fundo SUS, ocorrido devido a uma mudança da política de repasse pelo Governo Federal que substituiu alguns repasses financeiros por repasses de medicamentos, assim como redução das transferências da CIDE, IPI-exportação, FPE e Lei Kandir.”

No contexto das Transferências Correntes, cumpre dar destaque aos Royalties do Petróleo. A receita daí advinda ascendeu a R\$85,5 milhões, quase decuplicando o resultado obtido em 2009 (R\$8,8 milhões). A soma continua a ser proporcionalmente insignificante em relação à receita total do Estado. Correspondeu aquela a apenas 0,06% desta. Espera-se, contudo, crescimento mais significativo ainda em futuro próximo, à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

medida que a exploração de petróleo e gás natural avançar nas jazidas descobertas na bacia de Santos.

À medida que essa fonte de receitas cresce, mais urgente se torna a necessidade de o Governo dar-lhe tratamento contábil adequado. A despeito de recomendações pretéritas do Tribunal de Contas, os demonstrativos ainda não isolam os recursos dela provenientes, sob um código específico de aplicação de receita, do conjunto de que se compõe o Tesouro. A mudança de comportamento é importante para garantir a eficácia do controle sobre a adequada aplicação da receita proveniente de “royalties”, já que o uso desses recursos está sujeito a restrições de ordem legal.

Entre os resultados apontados no Balanço Geral do Estado, merece especial destaque o significativo crescimento da receita oriunda da cobrança da Dívida Ativa. Em números absolutos, ela passou de R\$515,5 milhões, em 2011, para R\$727,1 milhões, em 2012, ressalvadas certas parcelas aqui desconsideradas. Tal progresso coroa o esforço sistemático do Estado em haver créditos não honrados pelos contribuintes no momento legalmente oportuno. Demonstra o sólido propósito do Governo estadual em obter melhor desempenho na arrecadação de seus créditos em mora o fato de entre 2008 e 2012 a Receita da Dívida Ativa ter sofrido um incremento de 267,36%.

Já a Receita de Concessões e Permissões perdeu a expressividade de que um dia gozou. Após sofrer uma brutal retração de 2010 (R\$2,3 bilhões) para 2011 (R\$793 milhões), continuou a decair, até fixar-se em R\$581 milhões em 2012.

O fraco desempenho da Receita de Concessões e Permissões não impediu, no entanto, o Estado de elevar sua Receita Patrimonial, grupo a que aquela pertence. Compensou-o o aumento verificado tanto em Outras Receitas Patrimoniais como na Receita de Valores Mobiliários.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Já em relação às Receitas de Capital, chamam a atenção dois aspectos. De um lado a significativa arrecadação com a alienação de bens. De outro, a retração observada na captação de recursos mediante operações de crédito.

A arrecadação com a alienação de bens voltou a crescer em 2012, após um ano de quase estabilidade. Com as operações dessa natureza, o Estado arrecadou em 2012 pouco mais de R\$1 bilhão. Resultado expressivamente maior que o obtido em 2011, quando as alienações deram origem a uma receita de apenas R\$49,4 milhões. Embora muito superior a esta, o produto da alienação de bens, sobretudo móveis, em 2012 ficou aquém das marcas alcançadas em 2009 (R\$3,2 bilhões) e em 2010 (R\$2,8 bilhões). A esse respeito, importa ainda destacar o estreito vínculo do desempenho aí verificado com a cessão de direitos creditórios em favor da CPSEC – Companhia Paulista de Securitização. Trata-se esta de uma sociedade por ações criada em 2009 pelo Governo do Estado com o objetivo de adquirir-lhes os direitos creditórios, “originários de créditos tributários e não-tributários, objeto de parcelamentos administrativos ou judiciais”, e de estruturar e executar “operações que envolvam a emissão de valores mobiliários”, para efeito de permitir a captação de “recursos junto ao mercado de capitais, lastreados nos referidos direitos creditórios.” Não há registro sobre eventual vínculo das operações de crédito realizadas pelo Governo em 2012 com esse plano.

Por falar em operações de crédito, em 2012 o Estado captou apenas R\$790 milhões ante o R\$1,1 bilhão realizado em 2011. A retração, segundo cálculo da DCG, correspondeu a 33,99%.

Além de reduzirem-se em intensidade, as operações de crédito contratadas pelo Estado sofreram uma mudança de perfil. Expandiram-se internamente, enquanto a participação dos agentes financeiros internacionais no resultado retraiu-se. A captação interna avançou de R\$111 milhões, em 2011, para R\$321 milhões, em 2012. Com pouco mais de R\$468 milhões contribuiu o mercado de capitais externo em 2012, contra o R\$1 bilhão registrados no ano anterior. A dança de números sinaliza, suponho, o encarecimento do crédito internacional, decorrente da notória desvalorização do Real perante sobretudo o Dólar norte-americano e o Euro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Com o propósito de dar plena eficácia à competência atribuída pelo art. 2º, IV, da LC 709, de 1993, ao Tribunal de Contas, a DCG tem acompanhado por meio do cruzamento de dados constantes de relatórios emitidos pelo agente financeiro Banco do Brasil e pela PRODESP com aqueles registrados no SIAFEM. Essa atividade, exercida com a acurácia necessária, “possibilita verificar eventuais inconsistências entre a entrada de recursos financeiros, os totais informados de arrecadação pelos bancos, e os valores contabilizados pelo Estado.” É com base nela que a DCG pôde verificar a existência de uma diferença irrelevante entre ICMS arrecadado e o contabilizado, tanto como detectar significativa melhora na conciliação dos números afetos ao IPVA, embora ainda haja “um volume razoável de acertos a serem efetivados.”

A boa gestão orçamentária, ante a redução da atividade econômica, foi determinante para o Governo paulista obter outro êxito significativo. O resultado primário superou em R\$2 bilhões a meta fixada na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO). Tinha-se como objetivo realizar um superávit de R\$4,5 bilhões. Ao fim do exercício, o superávit alcançado atingiu a expressiva soma de R\$6,5 bilhões. Como esclarece a própria Secretaria da Fazenda, por meio do relatório que anima a aridez dos números do Balanço Geral do Exercício, "O superávit primário indica que o desempenho das receitas primárias permitiu, além do pagamento integral das despesas primárias, assegurar recursos para o pagamento de parte do serviço da dívida, assim contribuindo para o controle da relação Dívida Consolidada Líquida (DCL) / Receita Corrente Líquida (RCL)." O que é de fato meritório, já que o “esforço possibilita que a dívida estadual seja paga em menor espaço de tempo, contribui para a melhoria da situação fiscal do País e possibilita a ampliação dos limites para novos financiamentos e investimentos.”

Já em relação às Despesas, o que de mais significativo se apresenta, além da redução dos Investimentos, no âmbito das Despesas de Capital, é o aumento nos gastos com Pessoal e Encargos Sociais e com Outras Despesas Correntes.

Os gastos com investimentos decresceram nominal e relativamente. A retração nos desembolsos atingiu a cifra de R\$1,58 bilhão, puxando a participação da rubrica



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

para 5,23% no cômputo geral das Despesas. Em 2012, despenderam-se R\$8,1 bilhões ante os R\$9,68 bilhões de 2011.

De outra parte, se em 2011 os gastos com Pessoal e Encargos Sociais respondia por 25,63% da despesa total do Estado, no exercício de 2012 eles representaram 26,24%, recuperando o nível registrado em 2009, mas sinalizando para a relativa estabilidade dos gastos sob essa rubrica. E quanto a isso não causa surpresa. Tendo em vista a rigidez dos gastos de pessoal ante o ciclo econômico, a trajetória observada de crescimento era esperada.

A participação das Outras Despesas Correntes no grupo das Despesas cresceu pelo quarto ano consecutivo. Representavam elas, em 2009, 53,93% das Despesas. Em 2010, atingiram a marca de 54,95%, chegando a 56,79% em 2011. O ano de 2012 terminou com uma expansão de R\$8,3 bilhões nos gastos realizados sob essa rubrica, tendo sua participação sido elevada a 58,40% no conjunto das despesas contabilizadas, em virtude, provavelmente, do encarecimento da mão de obra, o qual afeta os preços dos serviços de maneira geral e tornam o Brasil um dos países mais caros do mundo na atualidade.

Importa esclarecer que as despesas com pessoal e encargos se concentraram, em ordem decrescente de participação, na Secretaria da Educação (22,12%), na Secretaria da Segurança Pública (17,18%), na Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (15,29%), no Tribunal de Justiça (12,06%) e na Secretaria da Saúde (8,05%). Bem assim que, entre as Outras Despesas Correntes, rubrica que congrega 58,4% das despesas totais realizadas, apresentam especial destaque as Aplicações Diretas, cuja soma ultrapassa a casa dos R\$52,1 bilhões, e as Transferências a Municípios, no valor de R\$33,8 bilhões. Cifras tão expressivas justificam-se pelo fato de as Aplicações Diretas agasalharem os gastos com aposentadorias e pensões (R\$20,9 bilhões, ou 40,10% das despesas inscritas nesse grupo) e as Transferências a Municípios refletirem a repartição constitucional das Receitas Tributárias arrecadadas pelo Estado. Com efeito, o artigo 158 da Constituição federal afirma pertencerem aos Municípios cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios (III) e vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (IV).

No grupo das Aplicações Diretas, para além das despesas com aposentadorias e pensões (40,1%), destacam-se também aquelas inscritas na conta Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (23,32%) e na conta Material de Consumo (6,92%), que favoreceram sobretudo a Secretaria da Educação e a da Saúde. Somadas, as três rubricas representam mais de 70% das inscrições lançadas no grupo de despesas indicado, correspondentes, em valor absoluto, a R\$36,6 bilhões.

As Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos somaram no ano R\$4,1 bilhões. Fração superior a 91% desse valor (ou R\$3,7 bilhões) foi empenhada na Secretaria da Saúde, órgão responsável por manter os contratos de gestão celebrados entre o Estado e organizações sociais de saúde.

Quanto às despesas inscritas na conta Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física, interessa sobretudo registrar a concentração delas (88,21%), na Defensoria Pública do Estado (34,46%), órgão responsável pela manutenção do convênio de assistência judiciária gratuita à população carente celebrado entre o Estado e a OAB – Ordem dos Advogados do Brasil, na Secretaria da Saúde (19,88%), na Secretaria da Gestão Pública (12,73%), na Secretaria da Segurança Pública (11,3%) e na Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (9,84%).

A respeito do grupo de despesas de que se vem falando, calha por em destaque as informações transmitidas pelo sr. Secretário da Fazenda. De acordo com essa autoridade, “As Outras Despesas Correntes apresentaram aumento real de 2,1% em relação ao ano de 2011, passando de R\$64,6 bilhões para R\$69,5 bilhões” – desconsideradas as despesas com aposentadorias e pensões, no valor de R\$20,9 bilhões. Os gastos priorizaram as áreas da saúde, educação e segurança pública, que absorveram perto de 60% do total do custeio direto. Em 2012, atingiram o valor total de R\$18,5



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

bilhões, soma 3,4% superior aos números de 2011. “O aumento de gastos reflete em parte a maior oferta de serviços públicos, inclusive decorrentes de investimentos realizados em anos anteriores como, por exemplo, na expansão dos Ambulatórios Médicos de Especialidade (AME), que conta atualmente com 48 unidades, sendo que sete foram inauguradas em 2012.”

Mas não é só. Outros dados foram ainda revelados pela autoridade fazendária. Se me permitem, ante a abundância de detalhes do quanto nos foi informado, opto por transcrever *ipsis litteris* o relatório do sr. Secretário, imaginando haver interesse geral em conhecê-los.

Merecem destaque, na função saúde, com gastos totais de custeio de R\$7,7 bilhões em 2012, o atendimento ambulatorial da rede própria do Estado, incluindo medicamentos de alto custo e procedimentos de maior complexidade; as despesas de funcionamento de 88 hospitais da rede própria, com 16 mil leitos de internação: o apoio financeiro e técnico dado a entidades filantrópicas e municípios responsáveis pela atenção básica de saúde, com repasses no ano de R\$916 milhões: programas prioritários como o Programa Estadual de Políticas de Álcool e Drogas, Saúde do Idoso, Mãe Paulista, a ampliação em 50% do “Sorria São Paulo” que passou a envolver 360 municípios, além do Atenção à Saúde da Pessoa com Deficiência, com investimentos na Rede Lucy Montoro que conta atualmente com 13 unidades espalhadas pelo Estado, incluindo duas inauguradas em 2012.

Na segurança pública, as despesas com custeio chegaram a 1,3 bilhões no exercício, para a manutenção da polícia civil, militar, técnico-científica e corpo de bombeiros, programas de policiamento comunitário, policiamento integrado, inteligência policial, entre outros.

Na função educação, com gastos de R\$9,5 bilhões em 2012 em custeio, destacam-se, em relação ao ensino básico, várias ações na gestão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

pedagógica da rede com foco nos resultados dos alunos. Nos anos iniciais do Ensino Fundamental definiram-se ações para ampliar o sucesso em Ciências e Matemática. O programa Ler e Escrever, que foca os primeiros anos do Fundamental e abrange 663.427 alunos, distribuídos em 1.872 escolas da rede estadual, foi aprofundado por iniciativa voltada especificamente ao processo do ensino da Matemática para os alunos dos anos iniciais, o “Projeto de Educação Matemática”.

Os instrumentos de apoio pedagógico e de formação de docentes utilizadas no Ler e Escrever foram ampliados para os anos finais do ensino do Ensino Fundamental e no Ensino Médio, destacando-se ações de melhoria das Práticas pedagógicas em Português, Matemática e Ciências, com ações do “São Paulo faz Escola”, envolvendo 180 mil professores e 2,8 milhões de alunos, assim como a revisão da totalidade do material pedagógico adotado para o Caderno do Professor e do Aluno. Contemplou-se também o desafio da retenção do estudante do Ensino Médio, - razão pela qual foram aprimoradas iniciativas ligadas à empregabilidade desse público, em especial o ensino profissionalizante e a oferta de cursos de línguas.

Importante ressaltar os programas de valorização e desenvolvimento dos profissionais da educação, que apoia as várias ações pedagógicas, e que envolve ações de formação continuada, presenciais ou por meio de mídias interativas e utilização de tecnologias inovadoras.

No ensino profissionalizante, destaca-se o programa Via Rápida Emprego, que em 2012 qualificou 42.617 trabalhadores em cerca de 480 municípios do Estado de São Paulo, e chegou a 350 mil pessoas inscritas ao final do ano. No ensino técnico, destaca-se a expansão da rede de Escolas Técnicas (ETECs), com a inauguração 7 novas unidades, perfazendo um total de 210 escolas que hoje atendem mais de 220 mil



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

alunos assim como a rede de Faculdades de Tecnologia (Fatecs), que ofereceu, em 2012, 62 cursos de graduação, para 61 mil alunos.

Em relação às sentenças judiciais, destaca-se o pagamento de precatórios, de acordo com o Regime Especial de Pagamento de Precatórios, estabelecido pela Emenda Constitucional n.º. 62/2009 e vigente desde janeiro de 2010. Em 2012 foram repassados R\$ 1,674 bilhão contra R\$ 1,546 bilhão em 2011, aumento nominal de 8,3%. No total, a despesa com sentenças judiciais, corrente e de capital, alcançou o valor de R\$2,3 bilhões em 2012.

Antes de voltar a atenção para a análise das Despesas de Capital, cumpre apenas dizer que os juros e outros encargos sobre a dívida por contrato consumiram, em valor consolidado, R\$7,7 bilhões durante o exercício de 2012. Trata-se da maior soma desembolsada pelo Estado com esse propósito nos últimos quatro exercícios.

As Despesas de Capital, como já se disse anteriormente, sofreram retração em 2012, ante o desempenho registrado em exercícios anteriores. Malgrado o aumento nos gastos com o resgate do principal da Dívida Contratual, chegando a R\$4,7 bilhões, o fraco desempenho observado em relação às demais rubricas (Inversões Financeiras e Investimentos) derrubou a soma das Despesas de Capital dos R\$18,2 bilhões atingidos em 2011 para os atuais R\$16 bilhões.

Retração, no caso, não significa imobilismo. O Governo estadual mostrou-se, ao contrário, muito operante. Retrato mais fiel das suas realizações não seria eu capaz de fazer do que o oferecido pelo sr. Secretário da Fazenda. Por isso, peço vênias para uma vez mais apropriar-me das palavras literais de Sua Senhoria.

[...] O investimento direto do governo do Estado no ano de 2012 foi de R\$8,1 bilhões. Esse valor representou uma queda em relação ao ano anterior, quando o Estado investiu R\$9,7 bilhões, em valores correntes. Para o ano de 2013, a LOA prevê um aumento substancial de investimentos, autorizando o Estado a investir R\$14,0 bilhões.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Quando se incorporam as subscrições de ações de empresas estatais para investimentos, o total executado em 2012 é de R\$11,1 bilhões, contra R\$14,0 bilhões do ano anterior. O total investido considerando-se os recursos próprios de empresas estatais foi de 14,0 bilhões em 2012.

Os maiores projetos de investimentos do Estado se concentraram em quatro Secretarias: Transportes Metropolitanos (STM), Logística e Transportes (SLT), Habitação (SH) e Saneamento. A STM apresentou o maior investimento em valores absolutos, totalizando R\$3,7 bilhões, dos quais R\$157 milhões são recursos próprios de empresas não dependentes. Esse valor representou uma leve queda com relação ao ano anterior, de 1,4% em valores nominais.

Estão sob a responsabilidade da STM as companhias do Metrô, CPTM e EMTU. O Metrô, que recebeu 877 milhões entradas de usuários no ano de 2012, está em fase de expansão de sua rede e concentrou boa parte dos investimentos da Secretaria. A ampliação da Linha 5 — Lilás (trecho Capão Redondo/Chácara Klabin) foi a que teve maior execução de investimentos no ano: R\$760,4 milhões. Está prevista a entrega do trecho Largo Treze-Adolfo Pinheiro já em 2013, e do trecho até a Chácara Klabin em 2015.

Além disso, outras linhas apresentaram grande execução orçamentária de investimentos para ampliação. Foi o caso das Linhas 15 — Prata (Ipiranga - Hospital Cidade Tiradentes); 17 — Ouro (Jabaquara - São Paulo Morumbi), com R\$215 milhões; 4 — Amarela (Taboão da Serra - Luz), R\$136 milhões. Altos investimentos foram executados para a modernização de trens da Linha 1 — Azul (R\$159 milhões) e da Linha 3—Vermelha (R\$121 milhões), as duas linhas mais antigas da rede.

Processo similar se verifica na rede de trens metropolitanos, operada pela CPTM. Seis linhas estão passando por obras de infraestrutura e há obras de expansão nas linhas 7 — Rubi e 8 — Diamante. Os valores



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

mais significativos de execução se deram na modernização das linhas 8 - Diamante (Julio Prestes — Amador Bueno); R\$259 milhões, 9 - Esmeralda (Osasco — Grajaú), R\$151 milhões; e Linha 11 —Coral (Luz— Estudantes), R\$122 milhões.

Há também muitas obras em fase de licitação e elaboração de projetos no âmbito da EMTU. Em 2012, as obras mais importantes já em andamento foram a modernização do Corredor Metropolitano ABD (passando por municípios do ABCD), das estações de transferência Itapevi e Jandira e a construção do trecho que ligará essas duas estações.

A SLT investiu R\$2,2 bilhões no exercício. Essa Secretaria é responsável por alguns dos projetos mais importantes da atual gestão, como o Rodoanel, executado por meio da DERSA, incluindo o trecho Norte que teve suas obras iniciadas em março de 2013. As obras contam com financiamento do BID no total de R\$5,6 bilhões, valor superior ao do trecho leste, também já em obras. Durante o ano de 2012 houve dispêndios com processos, licenças e obras menores nos trechos Sul e Oeste, já inaugurados.

Com relação a outro projeto de peso, a Nova Tamoios, as obras da etapa Planalto já foram iniciadas, com investimentos de R\$184 milhões no ano. Além desta, as duas obras em que mais houve execução de recursos para investimento no ano foram o Complexo Viário Jacu-Pêssego e a Nova Marginal Tietê. O DER executou obras rodoviárias compreendendo recuperação, duplicação e pavimentação de rodovias estaduais e da rede vicinal. No tocante a investimentos rodoviários, deve-se levar em conta também que as concessionárias de estradas paulistas investiram R\$2,4 bilhões em 6,3 mil km de rodovias concedidas, segundo a Artesp. A modernização da hidrovía do rio Tietê também recebeu investimentos de R\$1,50 milhões de reais neste ano.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

A Secretaria de Saneamento investiu R\$1,6 bilhão no ano, 7% a mais do que no ano anterior, em valores nominais. A maior parte dessa execução se deu com uso de recursos próprios da Sabesp, que sozinha investiu R\$1,2 bilhão no exercício. Com os recursos orçamentários, boa parte dos projetos de investimento se concentrou no DAEE, como por exemplo serviços de conservação da estrutura hídrica no Estado, onde se investiram R\$227 milhões.

A Secretaria de Habitação também desenvolve programas importantes de investimento, com execução de R\$1,5 bilhão em 2012, direcionados a programas distribuídos em cinco linhas estratégicas: ação em áreas de risco, recuperação de favelas e cortiços, habitação sustentável no litoral paulista, fundos habitacionais e regularização fundiária. Em geral esses projetos são executados através da empresa estatal CDHU. O ano caracterizou-se pela consolidação do programa Casa Paulista, que ocorre em parceria com o setor privado e com o programa Minha Casa Minha Vida do governo federal.

Em linha gerais, pode-se afirmar que Transportes foi a função que mais atenção recebeu do Governo paulista, em termos de investimentos e inversões financeiras. Perto de 36% das Despesas de Capital ou, para maior exatidão, mais de R\$5,7 bilhões oneraram as dotações da Secretaria de Logística e Transportes e da Secretaria dos Transportes Metropolitanos, tanto como as das entidades da administração indireta a elas vinculadas, dentre as quais se sobressaem o Departamento de Estradas de Rodagem – DER e a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM. O DER sozinho investiu R\$2,1 bilhões, tendo sido a Secretaria dos Transportes Metropolitanos responsável pelo maior volume de Inversões Financeiras, cuja cifra atingiu R\$2,3 bilhões, figurando como maior beneficiária de tais despesas a Companhia do Metropolitano de São Paulo.

Quando, aliás, se demonstram as Despesas gerais por função, logo salta a vista quais setores tiveram primazia nos gastos públicos. Excluindo Encargos Especiais, onde



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

se reúnem as transferências financeiras a Municípios devido à repartição constitucional de receitas tributárias, o maior volume de despesas ocorreu nas funções Educação (R\$25,7 bilhões, correspondentes a 16,63% de todas as despesas), Previdência Social (22,2 bilhões ou 14,40%), Saúde (R\$16,9 bilhões ou 10,96%), Transporte (R\$9,1 bilhões ou 5,90%) e Segurança Pública (R\$8,6 bilhões ou 5,58%). A mesma configuração se delinea quando se observa a distribuição das Despesas gerais segundo o plano de órgãos constitutivos da estrutura administrativa estadual. A Administração Geral do Estado, nesse quadro, assume posição de destaque, em virtude de ser ela a responsável pelo repasse aos Municípios da parte que lhes cabe na arrecadação do IPVA e do ICMS. O valor total de seus gastos chegou a R\$48,5 bilhões, em números absolutos, ou 31,39%, em números proporcionais. As despesas da SPPREV alcançaram a segunda maior marca. Superaram a casa dos R\$21 bilhões, correspondentes a 13,59% dos gastos públicos no exercício. Por intermédio da Secretaria da Educação, realizaram-se despesas no importe de R\$17,2 bilhões, ou 11,15%, e a Secretaria da Saúde empregou em seus projetos e atividades R\$12,7 bilhões, o que, em números proporcionais, representa 8,24% de toda a Despesa orçamentária realizada em 2012. Não se pode deixar de dar destaque especial às despesas da Secretaria da Segurança Pública, cujo montante integral atingiu R\$8,5 bilhões ou 5,54%, àquelas realizadas pelo conjunto das universidades públicas e demais entes educacionais, no valor de R\$9,2 bilhões ou 5,94%. Juntos, a Secretaria de Transportes Metropolitanos, o Departamento de Estradas de Rodagem – DER e a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos, consumiram R\$8,6 bilhões ou 5,61% da soma das dotações usadas no exercício de 2012.

A Administração estadual gastou com Propaganda e Publicidade no período R\$212,8 milhões. Houve um crescimento no volume de despesas com esse fim de 46,94% em relação aos gastos do exercício anterior. Ainda assim, os gastos ficaram aquém do dependido em 2009 (R\$314 milhões) e em 2010 (R\$266 milhões). De acordo com a DCG, o Governo deve ter mais de atenção ao contabilizar as despesas com propaganda e publicidade, para evitar equívocos iguais à detectada no lançamento dos valores pagos pela Agência Reguladora de Serviços Delegados de Transporte do Estado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

de São Paulo – ARTESP, em decorrência dos serviços a ela prestados pela White Propaganda Ltda., por força do contrato entre ambas celebrado. No caso, “a contabilização da despesa foi equivocada, devendo ser lançada como Publicidade/Propaganda (natureza da despesa 33903918) e não como Publicidade Legal (natureza da despesa 33903926).

Segundo observa o relatório da DCG, “Os maiores dispêndios em 2012 foram na Casa Civil (56,14%), Secretaria da Saúde (13,39%), Secretaria da Educação (10,76%), e Assembléia Legislativa (8,05%).”

Gestões na Casa Civil, motivadas por reportagem da *Folha de São Paulo*, foram eficazes para demonstrar não ser de responsabilidade de agentes governamentais pagamentos por veiculação de publicidade em supostos órgãos de imprensa inexistentes. A contratação do serviço que teria dado origem aos pagamentos indevidos ocorreu com a intermediação da agência de publicidade Contexto Propaganda Ltda. A esta, portanto, cabe a responsabilidade pela inexecução ou execução imperfeita do objeto contratado. E providências administrativas já foram tomadas com o fim de apurar o acontecido e obter a reparação de eventual prejuízo sofrido pelo patrimônio público, caso reste configurada a impropriedade denunciada.

No exercício de 2012, as dotações orçamentárias iniciais sofreram reforço de R\$17,5 bilhões. Contrabalançaram-no reduções no valor de R\$10,9 bilhões. O saldo das dotações encerrou o exercício em R\$180,7 bilhões, pouco acima dos R\$174 bilhões iniciais. A expansão de R\$6,6 bilhões representou assim 3,82%. Os Créditos Adicionais, conclui-se, foram abertos conforme as disposições legais próprias e mantiveram-se, como visto, no limite de 17% estabelecido pela Lei de Meios (Lei nº 14.675, de 2011).

Uma inovação contábil foi observada pela DCG. Segundo o relatório de fiscalização por ela produzido, “no presente exercício, o Balanço Geral do Estado apresentou itens denominados ‘Alterações Internas Supletivas’ e ‘Alterações Internas Redutivas’, que não constavam nos Balanços anteriores.” Inquirida, a Contadoria Geral do Estado esclareceu que “a movimentação nos itens retromencionados referem-se a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

alterações orçamentárias dentro da própria unidade envolvida e na qual a unidade se manifesta junto a Secretaria de Planejamento oferecendo recursos disponíveis para redução e suplementação”. A medida, note-se, só é aplicável no âmbito de uma mesma unidade, a depender, ainda, de “os créditos envolvidos pertencerem a mesma funcional e fonte de recursos”.

Se tais são os principais eventos que a análise do Balanço Orçamentário pode revelar, o Balanço Financeiro é capaz de indicar o quanto agora se segue.

A disponibilidade financeira do Estado, ao encerrar-se o ano de 2011, era de R\$32,9 bilhões. Passou ela a R\$31,5 bilhões ao fim de 2012, após registrarem-se ingressos de R\$238,7 bilhões, de natureza orçamentária e extraorçamentária, e desembolsos de R\$240,2 bilhões, correspondentes a Despesas de origem também orçamentária e extraorçamentária. A disponibilidade financeira do Estado, recuou, então, 4,29% no último exercício.

O maior parte dos recursos (R\$24,2 bilhões) mantinha em 31 de dezembro de 2012 vínculo com a Conta Única – Tesouro e estava, salvo a diminuta quantia de R\$304 mil, depositada em aplicações financeiras.

Deduzindo-se as Despesas das Receitas Extraorçamentárias, descobre-se o valor da Dívida Financeira. Em 2012, no Estado, aquelas superaram estas. Logo, a Dívida Financeira do Estado ao término do exercício correspondia à diferença de tais termos, ou seja, a R\$1,17 bilhões.

No exercício de sua competência, a DCG apontou em relação aos registros da Dívida Financeira haver “diferenças entre o Balanço Consolidado e a soma dos balanços da Administração Direta e Indireta”. Embora os totais correspondessem entre si, o mesmo não ocorria com as parcelas de que aqueles se compunham. Alertada pela DCG, a Secretaria da Fazenda não só reconheceu o erro, mas o corrigiu, conforme demonstrou mediante documentos ao Tribunal de Contas encaminhados por meio do ofício CGE-G nº 22, de 9 de maio de 2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Afora essa observação, é importante consignar que o Balanço Financeiro revelou dispor o Estado, na virada do ano, de recursos financeiros suficientes para honrar todas as exigibilidades financeiras de curto prazo, constituintes da Dívida Flutuante.

É do Balanço Financeiro que se extraem também os elementos para calcular a Dívida Flutuante. Nos termos do artigo 92 da Lei federal nº 4.320, de 1964, a Dívida Flutuante compreende os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida (I); os serviços da dívida a pagar (II); os depósitos (III); e os débitos de tesouraria (IV). Somando-se ao saldo de cada uma dessas contas as inscrições realizadas e dele subtraindo-se as baixas ocorridas durante o exercício de 2012, verifica-se que o total da Dívida Flutuante decresceu 9,33% em relação ao resultado alcançado em 2011 (R\$31,6 bilhões) e fechou o ano em R\$28,7 bilhões, em virtude sobretudo das inscrições menores em Restos a Pagar. No período, somaram estas R\$22,4 bilhões, R\$4,2 bilhões a menos do que em 2011. Tais obrigações, todavia, como já revelado antes, contavam com lastro financeiro integral, dado o fato de as disponibilidades da Fazenda estadual situarem-se acima dos R\$31,5 bilhões na virada do ano.

O Balanço Patrimonial, como esclarece a DCG, “Demonstra os resultados financeiros da execução orçamentária, os bens e valores patrimoniais e os patrimoniais e os compromissos que constituem o Ativo, bem como as dívidas e outras obrigações em favor de terceiros, vinculadas ao Passivo.” Não só. Reflete, também, o saldo patrimonial e as contas de compensação.

Nas contas que se examinam, expõe o Balanço Patrimonial contrapor-se ao Passivo Financeiro consolidado de R\$33,8 bilhões o Ativo Financeiro de R\$45,2 bilhões. Some-se a esse bom desempenho outro obtido no campo dos resultados permanentes. Logrou o Estado encerrar o ano de 2012 com um Ativo Real Líquido correspondente a R\$43,3 bilhões, já expurgado o valor de R\$4,1 bilhões, em virtude de ajustes na consolidação com as empresas dependentes, *ex vi* do informado no Anexo 14-B do Balanço Geral, devido à necessidade de eliminar redundâncias decorrentes da participação patrimonial do Estado no capital social das empresas e sociedades de economia mista.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

É por meio do Balanço Patrimonial que se conhece o total da Dívida Ativa do Estado. “As Dívidas Ativas”, segundo informa o relatório da DCG, “são importâncias relativas a tributos, multas e créditos da Fazenda Pública lançadas, mas não cobradas ou não recolhidas no exercício” a que se referiam. São elas contabilizadas na conta Créditos Tributários – Dívida Ativa Tributária, “A partir da data de sua inscrição, conforme consta no artigo 39 da Lei Federal nº 4.320/64”.

O saldo integral da Dívida Ativa sofreu um incremento de 17% no ano, ou R\$32,8 bilhões. Chegou a R\$226,2 bilhões, importância quase duas vezes superior à Receita Corrente Líquida (RCL) do Estado no mesmo período (R\$115,4 bilhões).

Se, por um lado, o volume de novas inscrições foi menor em 2012 que em 2011, o recebido naquele ano (R\$1,3 bilhão) superou a marca alcançada neste (R\$1,1 bilhão). Mais importante ainda é o fato de o movimento ascendente dos números ter mantido a mesma força progressiva pelo quarto ano consecutivo, a demonstrar esforços sistemáticos do Governo para recuperar créditos do Estado. A tal respeito, informou a PGE ter contribuído marcadamente para esse resultado a execução forçada judicial dos créditos. Respondeu ela sozinha pela recuperação de 78,85% dos créditos arrecadados no período.

Ainda quanto ao tema, adverte a DCG que o tamanho do saldo da Dívida Ativa se deve em parte à atualização monetária. Do aumento registrado em 2012 (R\$32,8 bilhões), dita atualização respondeu por R\$17,2 bilhões.

A origem da Dívida Ativa resume-se praticamente à inadimplência ocorrida em relação ao ICMS. Nada menos que 97,65% dos créditos resulta de créditos de ICMS não honrados pelos contribuintes.

Consoante contabilizado pelo Governo, à luz das orientações contidas no item 03.05.00 – Dívida Ativa do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Portaria STN nº 406, de 2011), montante significativo dos créditos, no valor de R\$112,6 bilhões, é de difícil recuperação. Com o propósito de “trazer a Dívida Ativa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

para valores realistas, passíveis de recebimento”, criou-se então a conta redutora 122820101 – Ajustes de Perdas da Dívida Ativa, nela acomodando-se, a título de provisão, importância equivalente à acima mencionada para, enfim, situar em R\$113,6 bilhões a fração recuperável da Dívida Ativa.

O sr. Procurador do Ministério Público de Contas (MPC), que nos autos oficiou, demonstrou preocupação pontual sobre os números da Dívida Ativa. Destacou cálculos da Secretaria-Diretoria Geral, segundo os quais “o erário logorou recuperar apenas 1,16% do saldo tido como recuperável da dívida ativa tributária”, o que corresponde ao Estado ter recuperado apenas R\$1,16 a cada R\$100,00 inscritos. Alertou para o perigo de “o baixíssimo índice de recuperação traz[er] em si alta possibilidade de disseminação de risco moral (*moral hazard*) de estímulo ao não pagamento voluntário por parte dos devedores.” Disse haver, no entanto, “espaço para melhorias para incrementar o recebimento da dívida ativa.” Com o propósito de contribuir, arrolou algumas sugestões pessoais que, na sua visão, “podem ser úteis na empreitada de melhorar a arrecadação da dívida ativa”, tais quais: “— reavaliar o piso mínimo para ajuizamento de ações fiscais, para que se aproxime de seu *breaking even point*, isto é, o ponto a partir do qual é economicamente justificável promover-se judicialmente o executivo fiscal;” e “— incentivar e aprimorar o uso de medidas para a cobrança administrativa dos débitos.”

De outra parte, a Dívida Fundada Interna parece incontível. A despeito de todo o esforço feito pelo Governo para reduzir o estoque da dívida pública estadual, expresso não só no elevado desembolso para pagamento do serviço da dívida (R\$12,4 bilhões), mas também na queda da relação Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida de um índice de 2,27 em 31 de dezembro de 2002 – superior, pois, ao permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (2,00) –, para algo em torno de 1,50 nos últimos quatro exercícios (1,54, em 31 de dezembro de 2012), o valor nominal da Dívida Fundada Interna não pára de crescer. Ao saldo de R\$174,0 bilhões, em fins de 2011, acrescentaram-se outros R\$11,7 bilhões, ou 6,73%, elevando-o a R\$185,7 bilhões ao encerrar-se 2012, em decorrência sobretudo de atualização monetária incidente sobre o saldo capitalizado do Acordo de Renegociação da Dívida que a União e o Estado de São Paulo celebraram



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

nos idos de 1997. Diz-se isso por força de o valor individual da dívida contraída pelo Estado com a União representar, em 31 de dezembro de 2012, 98,21% de todo o estoque das obrigações vinculadas a contratos de financiamento interno de longo prazo, e essa dívida sofrer correção monetária pelo IGP-DI e remuneração equivalente a juros de 6% ao ano.

Releva observar “que ao longo destes 15 anos de vigência do Acordo, as correções anuais pelo IGP-DI atingiram valores da ordem de R\$ 123 bilhões, enquanto os juros, também considerados ano a ano, chegaram ao patamar de R\$ 99 bilhões.” Com pagamentos acumulados de R\$ 86,6 bilhões no mesmo período, a DGC prognostica ser impossível reduzir o estoque dessa dívida, quanto mais esgotá-lo no limite do prazo de execução contratual. Tudo “pelo fato do nível de pagamentos ser inferior ao que seria devido, em função do comprometimento máximo de 13% da Receita Líquida Real” e isso ter gerado “resíduos, ano a ano, no total de R\$ 22,6 bilhões que, corrigidos e capitalizados da mesma forma que o principal (previsto nos contratos), aponta para um saldo devedor residual atual de R\$ 86,3 bilhões”, já abstraídas “as amortizações da conta gráfica ocorridas nos anos de 1997, 1998 e 1999.

A taxa de juros real cobrada no refinanciamento da União, acresça-se, supera em muito o próprio custo da dívida pública da União. No período em exame, a taxa básica nominal da economia foi reduzida pelo Banco Central de 10,90% para 7,14%, o que, ante a uma inflação mensurada pelo IPCA – IBGE, implica queda nas taxas reais, respectivamente, de 4,41% para 1,23%. Por conseguinte, o *spread* do governo federal sobre a dívida subiu de 1,59% para 4,77% reais, impondo ao contribuinte paulista um pesado e crescente ônus fiscal. Assim, apenas taxas reais de crescimento das receitas extremamente elevadas poderiam controlar sua expansão. Como é pouco provável que tal ocorra, o risco é de que, mantidas as atuais condições, o Erário estadual transfira permanentemente, *ad aeternum*, 13% de suas receitas aos cofres da União.

Sobre esse estado de coisas o sr. Procurador do MPC demonstrou também grande preocupação. Ante a evidência de que o saldo da dívida decorrente do Programa de Ajuste Fiscal (Lei federal nº 9.496, de 1997) tende a manter trajetória ascendente,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

uma vez que, “mesmo com o incremento substancial dos pagamentos relacionados ao Programa de Ajuste Fiscal, a limitação da Receita Líquida Real (‘RLR’) vem gerando, ano a ano, vultosos resíduos”, admite a pertinência da “recomendação, trazida pela Assessoria Técnico-Jurídica e pela Secretaria-Diretoria Geral, no sentido de ser necessário envidar esforços para buscar uma renegociação do indexador da dívida assumida com a União no âmbito do ‘Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados’ (Lei Federal n.º 9.496/97).”

Mas é necessário cautela. É legítimo que o Estado busque alternativas políticas para estabilizar ou reverter o quadro da dívida. Desaconselham-se, porém, soluções que coloquem em risco os fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal. A advertência se justifica pelo fato de esta impedir, desde a sua promulgação, *a realização de operação de crédito entre um ente da Federação [...] e outro, [...] ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente* (art. 35).

A Lei de Responsabilidade Fiscal constitui hoje patrimônio da nação brasileira. O Tribunal de Contas teve participação decisiva nesse resultado. Desde o primeiro instante, foi um intransigente defensor do seu mais fiel cumprimento. Não deve abdicar agora dessa posição.

A DCG, no exercício regular de suas atribuições, tem acompanhado a execução anual de um contrato de empréstimo celebrado entre o Estado de São Paulo e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O contrato, celebrado em 2 de dezembro de 2010 e registrado sob nº 2376/OC-BR, tem por objetivo “financiar a execução do Projeto ‘Recuperação Socioambiental da Serra do Mar e do Sistema de Mosaicos da Mata Atlântica’”, orientado para “a conservação, o uso sustentável e a recuperação socioambiental da Serra do Mar, do território da Juréia-Itatins e das Unidades de Conservação (UC) Marinhas, no Estado de São Paulo.” Conforme apurou a DCG, “Do total previsto, US\$ 470 milhões, incluindo os recursos oriundos do contrato de empréstimo (BID) e do aporte local, houve a realização equivalente a 76%, ou seja, US\$ 359 mi, sendo US\$ 19,2 mi com financiamento BID e o restante US\$ 339,8 mi aporte local”. Exame do Relatório de Avaliação Intermediária apontou “pouca execução, tanto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

com recursos próprios quanto BID”, em relação a dois programas do projeto, e que, em relação a um terceiro, “o avanço financeiro está em 99% (US\$ 338,8 MI), 5,3% com recursos BID, demonstrando”, contudo, “um incremento do aporte local e divergência do *pari passu* (65:35) de desembolsos entre o aporte local e o BID.” Pôde-se também identificar que “Os valores inicialmente previstos no contrato para o componente 2, de US\$ 341 MI (71,7% coberto pelo aporte local e o restante pelo BID), foram superados em US\$ 154,7 Mi, que deverá ser coberto integralmente pela contrapartida local.”

Inquirida a respeito, o Governo justificou-se. Atribuiu os gastos excessivos por último mencionados ao “acréscimo nos custos executados na desconstrução das habitações irregulares no PESM – contratos em média 60% a maior em relação ao previsto, [a]o aquecimento do mercado da construção civil, em especial na RMBS (Região Metropolitana da Baixada Santista)” e à “variação cambial ocorrida desde o planejamento do programa até o momento atual, variação esta que foi atenuada pela baixa execução externa.” Quanto à divergência no *pari passu*, explicou-se que a CDHU já realizara, “antes desse período [de reconhecimento de gastos], gastos com a construção dos três grandes complexos habitacionais em Cubatão para atendimento da população conseqüente do reassentamento.” Disse-se mais: que “Esses gastos apesar de não terem sido elegíveis para o financiamento foram reconhecidos como contrapartida local.” Afora isso, também deu causa ao descompasso “o atraso no início da execução do Programa. De acordo com o informado, “o primeiro desembolso só ocorreu 7 meses após a assinatura do contrato, em virtude de ajustes no Plano de Aquisições (PA) e a elaboração de Sistema Financeiro nos moldes do PROFISCO (sistema financeiro da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo) concluída no final de maio de 2011.” Por fim, “Houve necessidade também de treinamentos com especialistas do BID entre julho de 2011 e maio de 2012 para adequação às políticas de compra e aos procedimentos necessários”. Ou seja, uma série de entraves burocráticos; nada que sugira incúria administrativa.

Em cumprimento a uma recomendação contida no Parecer emitido sobre as contas do Estado, relativas a 2011, para o resultado financeiro “ser extraído da diferença



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

entre o Disponível Financeiro e a Dívida Flutuante, sem considerar os grupos Realizável, Exigível e Diversos do Ativo e Passivo Financeiro”, a DCG elaborou demonstrações que evidenciam ao término do exercício de 2012 um Superávit Financeiro equivalente a R\$2,8 bilhões, ou 8,98%, indicando ter o Governo logrado manter o Passivo Financeiro – Flutuante (R\$28,7 bilhões) abaixo do – e, portanto, inteiramente coberto pelo – Ativo Financeiro – Disponível (R\$31,5 bilhões), como aconteceu nos último quadriênio.

Advirta-se, já de início, que durante o exercício de 2012, antes, portanto, de o Supremo Tribunal Federal – STF ter declarado “inconstitucional o art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (incluído pela EC 62/09)”, o Estado de São Paulo submeteu-se estritamente ao regime de pagamento de precatórios judiciais por esse dispositivo normativo instituído. Manteve-se fiel, ademais, à opção feita em 2009 de depositar mensalmente, em conta especial administrada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP, montante correspondente a 1/12 do valor equivalente a 1,5% da Receita Corrente Líquida (RCL). Isso conduziu o Estado a encerrar o exercício de 2012 com um estoque de precatórios inferior ao de 2011. Conforme informou a autoridade fazendária, ao longo do exercício “houve redução do estoque da dívida de precatórios de R\$14,7 bilhões para R\$13 bilhões, indicando uma trajetória de queda do estoque.” Reflexo do aumento nominal de 8,3% observado no valor total repassado ao TJ/SP em 2012 (R\$1,6 bilhão), ante o número alcançado em 2011 (R\$1,5 bilhão). Tudo, enfim, contribuiu para o TJ/SP satisfazer direitos creditórios cuja soma ultrapassou no exercício R\$2,5 bilhões.

Para evitar estranhamento ante o fato de a soma dos desembolsos efetuados pelo Judiciário ter superado a dos depósitos realizados pelo Executivo, a DCG esclarece não haver concomitância necessária entre as operações financeiras.

O Balanço Patrimonial contém um dado sempre relevante, para o qual, todavia, pouca atenção se costuma dar: o resultado lançado nas contas de compensação. “No sistema de Compensação”, como explica o Reinaldo Luiz Lunelli (*in Contabilidade Pública*, Portal Tributário Ed., p. 45) “são efetuados os registros dos atos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

administrativos praticados pelo gestor da entidade, que, direta ou indiretamente, possam vir a afetar o patrimônio da entidade, ainda que de imediato, isto não ocorra, mas possa implicar em modificação futura.” Vale dizer, o montante, embora não constitua dívida líquida e certa do Estado, tem potencial para converter-se em passivo concreto no longo prazo. Ao término de 2012, convém registrar, apresentava o Estado um Passivo Compensado de R\$269 bilhões. Dessa importância, saiba-se que R\$252,6 bilhões correspondiam especificamente a Direitos e Obrigações Contratuais com Terceiros.

O sistema contábil patrimonial, de que participa o Balanço Patrimonial, abriga também a Demonstração das Variações Patrimoniais. Segundo Reinaldo Luiz Lunelli (*in Contabilidade Pública*, Portal Tributário Ed., p. 153) Demonstração das Variações Patrimoniais “é um quadro de contabilidade com duas seções, “Variações Ativas” e “Variações Passivas”, onde são distribuídos os elementos que alteraram o patrimônio durante o exercício, identificado por contas que, por si só, identificam o tipo de variação ocorrida e onde a igualdade das somas é obtida pelo déficit ou superávit que corresponde ao *resultado patrimonial* obtido no exercício.” Em síntese, esclarece o autor, “a Demonstração das Variações Patrimoniais está para a contabilidade pública, assim como a Demonstração de Lucros e Prejuízos Acumulados está para a contabilidade comercial.”

Para definir o resultado econômico do exercício de 2012, a DCG conjugou o superávit na gestão orçamentária consolidada de R\$21,3 bilhões com o déficit na gestão extraorçamentária, igualmente consolidada, de R\$108,5 bilhões. Ao somar as cifras, descobriu que “A posição econômica do Estado neste exercício, evidenciou um saldo negativo de R\$ 87.186.499.069”, expressivamente maior que o também negativo registrado no ano anterior, de R\$669 milhões. Como os técnicos da ATJ reconhecem, deve-se atribuir o “ocorrido principalmente pelo ajuste de bens, valores e créditos.” Equivale isso a dizer que a violenta e abrupta deterioração do resultado econômico denotado se deve, antes, à obrigação hoje vigente de registrar contabilmente seja a capitalização de débitos, seja a provisão para créditos de recuperação improvável. Por outras, que a posição econômica do Estado está agora mais adequadamente evidenciada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

nas demonstrações contábeis do que já esteve no passado. Importante consequência sobre o resultado teve também a variação cambial ocorrida no período.

III – Gestão Fiscal Responsável

O artigo 59 da Lei Complementar federal nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), atribuiu ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, competência para fiscalizar o cumprimento das normas nela contidas. A LRF estabelece regras de conduta em finanças públicas, voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Em seu artigo 1º, § 1º, a própria LRF incumbe-se de definir o que seja responsabilidade na gestão fiscal. Diz estar implícito na expressão “a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

Com o fim de permitir à Assembleia Legislativa cumprir aquela obrigação legal, faz-se necessário expor aqui, com a brevidade apropriada às circunstâncias, os aspectos de maior relevo colhidos pela DCG mediante análise dos elementos detalhados no anexo denominado Acessório 3 (TC-3564/326/12), onde se encontram os relatórios a que se referem as Seções III e IV do Capítulo IX da LRF (Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório da Gestão Fiscal, respectivamente).

As Receitas arrecadadas ficaram 1,84% aquém da previsão orçamentária. O valor das Despesas empenhadas superou em R\$982 milhões o das Receitas arrecadadas. O Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias evidenciou o “equilíbrio das receitas previdenciárias realizadas em relação às despesas.” O Resultado Primário foi positivo (superávit de R\$6,5 bilhões), tendo superado a meta estabelecida na LDO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

(superávit de R\$4,5 bilhões). Lembre-se na oportunidade que, consoante expõe o sr. Secretário da Fazenda, “O superávit primário indica que o desempenho das receitas primárias permitiu, além do pagamento integral das despesas primárias, assegurar recursos para o pagamento de parte do serviço da dívida, assim contribuindo para o controle da relação Dívida Consolidada Líquida (DCL) / Receita Corrente Líquida (RCL).” Representa ele, então, “o esforço feito pelo Estado para quitar suas obrigações financeiras”, permitindo com isso “que a dívida estadual seja paga em menor espaço de tempo” e contribuindo, por conseguinte, “para a melhoria da situação fiscal do País e [...] a ampliação dos limites para novos financiamentos de investimentos.”

“Já o Resultado Nominal apresentou”, como registra a DCG, “um acréscimo em relação ao exercício anterior, de R\$ 21.252 milhões, sendo que a meta era de R\$ 8.736 milhões correntes.”

Indicou ainda o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) terem sido as receitas decorrentes alienação de ativos (R\$1,0 bilhão) aplicadas em despesas de capital. Com aquelas foram liquidados débitos no valor de R\$657 milhões. Em Restos a Pagar foram inscritos débitos no valor correspondente à diferença de R\$368 milhões.

O Relatório de Gestão Fiscal deu a conhecer a proporção dos gastos do Poder Executivo com o pagamento de pessoal em relação à RCL (42,41%). Ao analisá-lo, a DCG expurgou do cálculo o valor de R\$278 milhões, tanto da receita quanto da despesa, por se referir a “reembolso, mediante convênio, do pagamento de professores e demais funcionários do Governo Estadual que prestam serviços para os Municípios no setor da Educação”. Aquele resultado passou, então, a 42,27% nesse novo contexto, pouco mais de dois pontos percentuais acima do resultado obtido em 2011 (40,18%).

Ante esses números, reconheceu a DCG “que a despesa total com pessoal do Poder Executivo está dentro dos limites previstos no artigo 20, inciso II, letra c; e no artigo 22, § Único da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Insta também observar que não só esse limite parcial imposto à despesa com pessoal foi rigorosamente cumprido, senão todos aqueles que, previstos na LRF, incidem sobre as despesas vinculadas a tal fim. Enfim, nenhum dos Poderes nem o Ministério Público despendeu além do que lhe era legalmente possível a esse título. Com efeito, o Poder Executivo gastou com pagamento de pessoal 42,27% da RCL (quando autorizado a gastar até 49% da RCL). O Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado (0,4%), consumiu nesse fim 0,93% da mesma base legal (permite-se gastar até 3%). O Poder Judiciário despendeu 4,43% da RCL nesse fim (poderia ter gastado, segundo a Lei, até 6%). E o Ministério Público, 1,18% (abaixo, portanto, dos 2% previstos em Lei). Em decorrência, como ressalta o sr. Secretário da Fazenda, “a realização da despesa de pessoal, considerados os três poderes, atingiu 48,9% da Receita Corrente Líquida (RCL), portanto, abaixo do limite de 60% estabelecido na LRF.

O Governo atribui o crescimento verificado nas despesas com pessoal a “reajustes salariais concedidos em 2011 e 2012 para as áreas da educação, saúde, segurança pública, entre outras, valorizando os servidores em setores de grande importância social.” Mas não esconde que “Parte importante das despesas com pessoal é destinada ao pagamento de aposentadorias”, já que “O Regime Próprio de Previdência do Servidor, malgrado contribuições que recebe dos servidores públicos, não dispõe de recursos em volume suficiente para fazer face às necessidades de desembolso.”

Previdente, anuncia que “O Estado de São Paulo implementou em 2012 o Sistema de Previdência Complementar (SPPrevcom), de modo a reduzir o déficit da previdência pública paulista e caminhar em direção ao equilíbrio atuarial desse sistema.” E, nisso, fez muito bem, pois olhando-se para a evolução do quadro de servidores no último triênio podem-se divisar problemas em um futuro não muito distante.

A exposição conjugada do quadro de servidores em três momentos sucessivos, com intervalos anuais entre si, permite facilmente reconhecer uma sistemática expansão da quantidade de servidores a onerar o Tesouro paulista. Não por efeito de um



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

acréscimo no número de servidores ativos. Esse manteve-se praticamente estável no período. É o crescimento de inativos que tem mostrado surpreendente resistência às medidas de contenção introduzidas pelo legislador federal no ordenamento jurídico pátrio. O contingente de 412 mil servidores inativos de 2010 passou a 429 mil em 2011. Esse número saltou em seguida 14,32%, para encerrar o exercício de 2012 em 491 mil e instalar sérias preocupações quanto ao que fazer para reverter a tendência de aumento do número de inativos ou criar os meios necessários para suportar o crescente ônus previdenciário dele decorrente.

O mesmo Relatório de Gestão Fiscal revelou também uma pequena alteração no índice de endividamento do Estado. De 1,46, em 2011, ele subiu para 1,54, em 2012. Permaneceu, ainda assim, abaixo do índice máximo permitido pela Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001 (2,0).

Outra resolução do Senado Federal, a de nº 43, com as alterações introduzidas pela Resolução nº 3, de 2002, foi igualmente respeitada pelo Estado. A concessão de garantias não ultrapassou o limite permitido de 32% sobre a RCL.

É fato que o Governo estadual não realizou operações de crédito no ano em valor global superior a 16% da RCL. Como não realizou despesas de capital em valor superior ao das receitas com operações de crédito, pode-se também afirmar que o Governo deu fiel cumprimento ao disposto no artigo 167, III, da Constituição federal.

IV – Aplicação no Ensino

Determina o artigo 255 da Constituição estadual que se apliquem, “anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo, trinta por cento da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências.” No exercício de 2012, o Estado arrecadou R\$94,2 bilhões a esse título. Logo, teria de aplicar no ensino público no mínimo R\$28,2 bilhões. Demonstra-se em anexo ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Balanco Geral do Estado ter o Governo superado essa marca. Segundo os números aí indicam, destinaram-se a esse fim R\$28,4 bilhões ou 30,13% da receita líquida acima indicada. Conclui-se, então, atendida aquela exigência constitucional.

A própria Secretaria da Fazenda excluiu do cálculo despesas incompatíveis com o fim perseguido pelo legislador constituinte. Expurgou “os valores provenientes dos cancelamentos de Restos a Pagar do Ensino”. Não só. “Excluiu, também, despesas com salários de professores e de servidores da educação que prestam serviços para os municípios”, em virtude de tais gastos serem reembolsados ao Estado. “Desconsiderou, ainda, os gastos com transporte escolar da Companhia do Metrô, não relativos à rede pública de ensino.” Subtraiu igualmente “os valores relativos a despesas com restaurantes universitários com recursos do Tesouro”. As exclusões somaram R\$368 milhões.

Nem só ao artigo 255 da Constituição paulista o Governo deu cumprimento. Tal como observa o sr. Secretário-Diretor Geral, “utilizou a Administração Estadual todos os R\$ 14,389 bilhões recebidos do Fundo da Educação Básica (FUNDEB) em 2012”, satisfazendo assim o exigido pela Lei federal nº 11.494, de 2007. Sobretudo por ter destinado 62,86% à remuneração do magistério, acima portanto do mínimo legalmente fixado (60%).

Portaria do Ministério da Educação (MEC), nº 344, de 2013, reconhece, aliás, estar o Estado de São Paulo quite em relação às transferências obrigatórias ao fundo.

V – Aplicação na Saúde

Em 2012, a Lei Complementar federal nº 141 veio regulamentar o § 3º do art. 198 da Constituição federal. Dispôs “sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde. Estabeleceu também “os critérios de rateio dos recursos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo. Derrogou as Leis federais nº 8.080, de 1990, e 8.689, de 1993, e fixou disposições complementares.

A obrigatoriedade de destinar às ações e serviços públicos de saúde no mínimo 12% das receitas indicadas no § 2º do art. 198 da Constituição federal foi mantida. Implicava isso ter o Estado de reservar montante equivalente a essa fração da sua arrecadação anual para garantir o acesso universal, igualitário e gratuito a produtos de saúde, condizentes, ademais, “com objetivos e metas explicitados no Plano de Saúde do Governo do Estado de São Paulo.” A responsabilidade por cumprir essa obrigação, nos termos da lei, é específica do setor de saúde, e os recursos vinculados a essa fim devem ser movimentados por meio de fundo de saúde, organizado sob a forma tanto de Unidade Orçamentária, quanto de Unidade Executora.

O Plano Estadual de Saúde para vigor no Estado de São Paulo durante o quadriênio 2012-2015 foi aprovado na reunião plenária do Conselho Estadual de Saúde (CES), realizada em 25 de maio de 2012.

Os demonstrativos contábeis preparados pelo Governo apontaram despesas no valor de R\$12,3 bilhões com o propósito de manter ativos durante o exercício de 2012 as ações e serviços de saúde. A DCG, submeteu-os a um exame cuidadoso. Reconheceu, por fim, a legitimidade de 93,5% das despesas, ou R\$11,5 bilhões, após excluir R\$818 milhões, por se referirem a gastos incompatíveis com o propósito legal específico.

A glosa promovida pela DCG não alterou o fato de o Governo paulista ter dado em 2012 estrito cumprimento à obrigação constitucional e legal de aplicar em ações e serviços de saúde pública no mínimo 12% das receitas para esse fim indicadas. Ante os R\$94,3 bilhões computados como receitas, as despesas, reconhecidas legítimas, no valor de R\$11,5 bilhões representaram 12,23%.



VI – Avaliação de Indicadores de Gestão

Em cumprimento à determinação do Tribunal de Contas, a Secretaria da Fazenda “encaminhou relatório elaborado pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional contendo informações sobre os resultados da execução dos programas aprovados no Plano Plurianual 2012-2015 em relação quantitativa das metas pretendidas para o ano de 2012, sendo que os resultados apresentados foram informados pelos gerentes, responsáveis pelos programas.”

A DCG, em “continuidade ao monitoramento dos programa que já vinham sendo acompanhados em exercícios anteriores”, debruçou-se sobre os dados fornecidos pela Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional e os confrontou com os alojados no Sistema de Informações Gerenciais da Execução Orçamentária (SIGEO) com o propósito de identificar o grau de correspondência entre a execução orçamentária e as metas físicas estabelecidas pelo Governo para realização ao longo do exercício de 2012. Como é próprio da operação fiscalizadora, dentre todos os programas sustentados pela Administração, foram escolhidos, segundo critérios de amostragem, quarenta e cinco deles para monitorar. Quais sejam eles: 0102 – Obrigações Previdenciárias em Complementação, 0800 – Gestão Pedagógica da Educação Básica, 0805 – Parceria Escola, Comunidade e Sociedade Civil, 0808 – Formação Continuada dos Profissionais da Educação, 0815 – Manutenção e Suporte da Educação Básica, 0930 – Atendimento Integral e Descentralizado no SUS/SP, 0932 – Vigilância em Saúde, 0935 – Produção de Imunobiológicos, Soros, Hemoderivados e Medicamentos, 0941 – Infraestrutura em Saúde, 1038 – Fomento ao Ensino Profissionalizante, 1039 – Programa Estadual de Educação Profissional e Tecnológica, 1042 – Assistência Médica, Hospitalar e Ambulatorial em Hospitais Universitários, 1043 – Ensino Público Superior, 1044 – Desenvolvimento da Ciência e da Tecnologia, 1311 – Defesa Sanitária do Agronegócio para Proteção da Saúde do Homem e do Meio Ambiente, 1602 – Gestão da Logística Hidroviária, 1605 – Gestão, Operação e Segurança de Rodovias, 1606 – Ampliação, Recuperação e Modernização da Malha Rodoviária, 1611 – Transposição Rodoviária da RMSP, 1729 – Atenção Integral do Adolescente e Integração das MSE de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Internação e Semiliberdade, 1801 – Investigação Policial, 1814 – Modernização e Aperfeiçoamento da Polícia Técnico-científica, 1818 – Modernização da Segurança Pública, 1819 – São Paulo Vivendo em Paz, 2505 – Fomento à Habitação de Interesse Social, 2508 – Provisão de Moradias, 2509 – Requalificação Habitacional e Urbana, 2510 – Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários, 2607 – Gestão de Áreas Protegidas, 2825 – Assessoramento e Coordenação da Política Administrativa do Governo, 2901 – Desenvolvimento do Processo Orçamentário do Estado de São Paulo, 2906 – Sistema Estadual de Planejamento e Avaliação, 2913 – Desenvolvimento Regional Integrado, 3517 – Proteção Social, 3703 – Planejamento, Gestão Estratégica e Modernização do Transporte Metropolitano – PITU VIVO, 3706 – Expansão e Gestão do Transporte de Baixa e Média Capacidade – PITU EM MARCHA, 3707 – Expansão, Modernização e Operação do Transporte sobre Trilhos – PITU EM MARCHA, 3708 – Expansão, Modernização e Operação do Transporte Metroviário – PITU EM MARCHA, 3811 – Custódia e Reintegração Social da População Penal Paulista Egressos e Familiares, 3812 – Modernização do Sistema Penal Paulista, 3906 – Saneamento Ambiental em Mananciais de Interesse Regional, 3907 – Infraestrutura Hídrica, Combate às Enchentes e Saneamento, 3931 – Gestão Administrativa em Saneamento e Recursos Hídricos, 4200 – Assistência Jurídica, Integral e Gratuita aos Necessitados e 4905 – Fortalecimento das Competências Reguladoras em Energia, Gás e Saneamento.

O resultado do monitoramento é exposto em tantos quadros quanto os programas monitorados. Cada quadro apresenta a execução orçamentária, desdobrada em “dotação atualizada, crédito empenhado, despesa liquidada e paga evidenciando os dados do exercício ora em análise e os resultados das metas, inclusive com **as justificativas apresentadas no relatório encaminhado pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, caso a meta prevista não fosse alcançada**”. Ressalta-se, a respeito, que os dados são de responsabilidade dos gerentes dos programas e que o reconhecimento da legitimidade das justificativas apresentadas demandam “**avaliação específica a fim de validar as informações [...] transcritas**”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

A quem se predisponha empreender a análise direta das informações contidas nos mencionados quadros, a DCG faz relevantes advertências, com a preocupação de evitar ou impedir mal-entendidos. Dentre elas, quatro são conhecimento obrigatório. Por isso as reproduzo a seguir, tal como foram redigidas:

- ✓ *As metas podem ser atingidas não necessariamente com a utilização da totalidade dos recursos ou vice-versa, portanto a execução orçamentária não necessariamente tem relação direta com a execução das metas;*
- ✓ *Existem metas que não necessariamente são medidas de desempenho;*
- ✓ *As metas informadas podem ser decorrentes de recursos de outros exercícios, especialmente nas empresas não dependentes;*
- ✓ *As metas não necessariamente são suficientes para avaliar a eficácia, eficiência e efetividade das ações implementadas pela Administração Pública.*

VII – Aspectos Operacionais

Uma das vertentes de atuação do Tribunal de Contas é a fiscalização operacional, prevista no art. 70 da CF, cujo sentido é, nas palavras de Bruno Wilhelm Speck – *in Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil* –, “medir a qualidade e o efeito de determinados procedimentos, para suscitar um debate sobre melhorias possíveis”. Tal modalidade de fiscalização distingue-se da fiscalização financeira. Esta orienta-se para o controle da legalidade e da lisura contábil. A outra configura importante mecanismo pedagógico, já que seu principal desafio é provocar melhorias nos programas e ações governamentais, segundo ainda o pensamento do autor acima mencionado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

As conclusões abaixo respondem a essa perspectiva.

Se os aspectos gerais da Administração estadual denotam vigor e virtuosidade, a indicar esforço consistente na atividade arrecadatória e gestão eficiente dos recursos públicos ante a demanda sempre crescente de intervenção estatal, o mesmo não se pode todavia concluir do desempenho administrativo quando se olha para a região periférica do sistema de aplicação das receitas públicas. Com a criação da DCG, pôde o Tribunal de Contas dar início a um trabalho sistemático de auditorias de natureza operacional. Ou seja, os agentes de controle externo responsáveis pelo acompanhamento e pela análise das contas do Governo do Estado foram a campo, com o propósito de verificar os efeitos materiais da execução orçamentária e da gestão governamental. E os testes por eles aplicados acusaram em determinados setores administrativos baixa produtividade dos gastos públicos, até por ineficiências do controle interno, assim entendido o mecanismo de automonitoramento da administração pública.

Preocupada em avaliar o “cumprimento dos programas de governo e do desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, em relação aos seus objetivos, metas e prioridades, bem como quanto à alocação e uso dos recursos públicos”, a DCG isolou casos para submetê-los a exame específico: no âmbito da Secretaria de Estado da Habitação, o Programa 2505 – Fomento à Habitação de Interesse Social; no da Secretaria de Estado da Educação, a Ação 5740 – Transporte de Alunos da Educação Básica, integrante do Programa 0815 – Manutenção e Suporte da Educação Básica; no da Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo, vinculada à Secretaria de Estado do Meio Ambiente, a Ação 5063 – Gestão de Unidades de Conservação, integrante do Programa 2607 – Gestão de Áreas Protegidas; no âmbito da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Coordenadoria da Fiscalização Ambiental) e da Secretaria de Estado da Segurança Pública (Polícia Militar Ambiental), o Programa (comum) 2612 – Fiscalização Ambiental; e no da Secretaria de Estado da Saúde, o Programa 936 – Sangue, Componentes e Derivados (Política Estadual de Sangue).

Para realizar seu objetivo, a DCG empreendeu 278 visitas in loco, aplicou 815 entrevistas ou questionários e concretizou 583 inspeções, observações diretas e exames.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

As ineficiências identificadas em decorrência dos testes feitos transparecem nas seguintes observações da DCG.

Há “falhas na operacionalização do Programa [2505 – Fomento à Habitação de Interesse Social], uma vez que as ações referentes aos Fundos (FPHIS e FGH), ainda não foram implementadas ou se encontram em um estágio muito incipiente.” É fato que o “Programa em tela ainda se encontra em uma fase inicial dentro do ambiente que engloba todo o contexto da habitação no Estado de São Paulo”, além de responder a uma abordagem inovadora do problema. Para atuar “na gestão dessas novas linhas para o atendimento habitacional” e “promover novas parcerias entre o Governo do Estado e os programas do Governo Federal, parcerias junto às prefeituras e também com a iniciativa privada”, foi criada a Agência Paulista/Casa Paulista. Deu-se início assim a uma transição institucional ainda por se aperfeiçoar. Tudo contribui para explicar “o número abaixo do previsto de famílias beneficiadas pelo Programa”, não contudo para apagar por completo a imagem de morosidade operacional, sobretudo quando se sabe que os fundos de financiamento criados para suportar o programa existem desde 2008. Para elevar o grau de desempenho, “os atores envolvidos na gestão e operacionalização do Programa poderiam melhorar o sistema de pleitos habitacionais do Estado, buscando alinhar todas as informações, inclusive as federais e municipais, a fim de uniformizar os dados e ganhar agilidade no atendimento e resposta às demandas dos municípios.” Mais cuidado espera-se também que se tenha em relação “ao sistema de controle dos recursos repassados via Auxílio Moradia Emergencial (AME), com a finalidade de se trazer maior eficiência e transparência no controle dos dados e recursos envolvidos.” De igual modo, “merece atenção a efetiva utilização das ferramentas orçamentárias do Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS), e do Fundo Garantidor Habitacional – (FGH), e do funcionamento efetivo dos Conselhos Gestores de cada Fundo.”

Quanto ao Programa 0815 – Manutenção e Suporte da Educação Básica, “As análises demonstraram deficiências no planejamento da Ação 5740 e nos controles efetuados pela Secretaria de Estado da Educação.” Os testes aplicados pela DCG acusaram os seguintes problemas: “localização de dados desatualizados nos sistemas de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

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.” Para superá-los, aguarda-se “o aprimoramento do sistema de informação utilizado na gestão do transporte escolar; aperfeiçoamento dos controles a serem exercidos, bem como das condições de cessão de uso dos veículos transferidos pelo Estado aos municípios; apontamento de diretrizes para elaboração de rotas do transporte de alunos pelos municípios; edição de cartilha contendo as especificações técnicas exigidas em lei para os veículos que realizem o transporte; criação de um canal de consulta que traga informações sobre a regularidade dos veículos de transporte.”

No âmbito da gestão de unidades de conservação (Programa 2607 – Gestão de Áreas Protegidas), “As análises demonstraram que **o Plano de Manejo não é valorizado como instrumento de gestão**, já que não há cumprimento do prazo de elaboração e revisão, bem como utilização de recursos em programas de gestão (interação socioambiental, regularização fundiária ou educação ambiental) e realização do monitoramento e avaliação, apesar de previstos.” Detectaram ainda “**pontos que comprometem a gestão das UCs**”, tal como “a carência de quadro de pessoal e de capacitação (cursos, treinamentos e aperfeiçoamento) regular”; “a possibilidade de captação de recursos não explorada (FEHIDRO e compensações financeiras)”; “a ocorrência de aplicações inapropriadas de recursos de compensação ambiental e do retorno de receitas próprias, não dirigidas a regularização fundiária e/ou demarcação de terras”, o foco das ações de proteção e fiscalização, incluída a vigilância patrimonial, “nas UCs de proteção integral, alijando às UCs de Uso Sustentável, incluídas as de domínio público (Mosaico de Jacupiranga)”; e “a falta de infraestrutura e equipamentos/serviços para determinadas UCs, com destaque para as UCs do Mosaico de Jacupiranga de Uso Sustentável e domínio público (APAs, RESEXs e RDSs), inclusive pela ausência de proteção e fiscalização.” São medidas administrativas que se creem eficazes para atacar os problemas acima descritos: “a priorização da utilização do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Plano de Manejo como instrumento de gestão das áreas protegidas, por meio de elaboração, monitoramento e avaliação, e revisão; e a partir deste o incremento do quadro de pessoal das UCs, a oferta regular de cursos de capacitação, treinamento e/ou aperfeiçoamento, e a disponibilização de equipamentos e vigilância patrimonial.” Mas não só. Pode-se ajustar “o enfoque na captação de recursos do FEHIDRO e de compensações financeiras, inclusive para priorização da aplicação de recursos próprios e de compensação ambiental na regularização fundiária e demarcação de terras, nos termos da legislação.” Não seria ocioso também sugerir, “no contexto da proteção e fiscalização, o desenvolvimento de plano/rotina para as UCs do grupo de Uso Sustentável e o aprimoramento do planejamento e controle dos contratos de vigilância patrimonial.”

Já “As análises [a que submetido o Programa 0936 – Sangue, Componentes e Derivados] demonstraram a falta de coordenação do sistema por um órgão central (Hemorrede), que não se comunica com os hemocentros e demais serviços hemoterápicos do Estado, a falta de integração entre os mais variados serviços hemoterápicos e a inexistência de um sistema gerencial de dados sólido.” O principal efeito dessa carência resulta em que “os números da política de sangue, desde a coleta até o descarte final de uma bolsa de sangue, apresentam-se inconsistentes.” Pôde-se ainda verificar “haver uma grande variação de custos de uma bolsa de sangue entre os diferentes hemocentros e os diferentes preços cobrados pela mesma bolsa de sangue de acordo com o paciente não SUS em que a mesma é transfundida, isso nos casos em que há essa cobrança.” Acontece também “de algumas vezes não haver o ressarcimento ao SUS, tampouco ao Fundo Estadual de Saúde, dos valores referentes às bolsas de sangue repassadas a serviços hemoterápicos para transfusão em pacientes não SUS.” De tudo se pode extrair que uma produtividade mais acentuada no setor seria alcançada se houvesse “a estruturação efetiva dos órgãos envolvidos com a Política do Sangue do Estado, a adoção de um sistema de dados que integre todos os serviços hemoterápicos, através do qual se poderá conhecer a realidade de todos esses serviços e de todas as atividades hemoterápicas por eles executadas e se poderá efetuar monitoramento e avaliação contínuos dessas atividades.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Informações obtidas em relação ao Programa 2612 – Fiscalização Ambiental “revelaram que aproximadamente 30% das OPM não elaboram regularmente os chamados Cartões de Prioridade de Patrulhamento para o planejamento e a definição dos itinerários das equipes de fiscalização, embora seu uso tenha sido instituído pelas Diretrizes nº PM3-008/02/06 e nº PM2-001/91/07 da Polícia Militar.” De outro lado, “algumas OPM que elaboram os CPP o fazem de forma significativamente superficial, omitindo uma série de informações relevantes para a orientação dos itinerários e a definição das ações de policiamento”. Já “O policiamento preventivo – que objetiva inibir o cometimento de infrações ambientais – na área de abrangência de diversas OPM tem sido prejudicado em virtude da incompatibilidade do efetivo policial engajado nas atividades de fiscalização e o volume de denúncias e ofícios de outros órgãos públicos regularmente dirigidos aos Pelotões e Bases Operacionais da PMAmb.” Perto de 35% dos policiais atualmente lotados nos Pelotões de Bases Operacionais da PMAmb “desempenham predominantemente atividades associadas ao funcionamento interno de suas sedes, enquanto os demais permanecem diretamente engajados no policiamento preventivo e repressivo.” Os registros do SACAmb, “sistema utilizado pela PMAmb para recepção de denúncias, revelaram-se pouco precisos”. Apesar de não encarar a participação da PMAmb em operações estranhas ao fim precípua a que está orientada (“coibir exclusivamente o o cometimento das infrações previstas na Lei Federal nº 9.605/98”) como impropriedade, a DCG ressalta “que, nessas ocasiões, a lógica do planejamento do policiamento preventivo ambiental foi submetida – ao menos parcialmente – à dinâmica de outros crimes, e não às estatísticas e aos estudos relativos à incidência dos delitos ambientais.” Verificou-se, “Ainda a respeito da visibilidade e do alcance da atuação policial [...] que, segundo as indicações inscritas nos CPP, alguns municípios permanecem largos períodos sem que diligências de fiscalização ambiental sejam realizadas em seus territórios.” Pôde-se também observar que, “Com relação à tramitação dos processos relativos aos Autos de Infração Ambiental, [...] os prazos para cumprimento de suas diversas etapas foram desrespeitados em todos os casos analisados.” O sistema eletrônico de informações (SAA) em uso nas unidades da PMAmb “não possui interface com o operado pelos técnicos da Coordenadoria da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Fiscalização Ambiental, o SIGAM”, o que prejudica a comunicação interna entre os órgãos e o “cumprimento dos prazos previamente estabelecidos.” O julgamento de recursos tanto nas Comissões Regionais como na Comissão Especial não respeita o prazo máximo previsto; e em muitos casos é ele promovido sem que se observe a composição regular das Comissões Regionais. Em parte, “A inobservância dos prazos pelos CTR pode ser creditada [...] pelo volume de solicitações de informações e de diligências apresentadas por outras entidades públicas, especialmente o Ministério Público, o Poder Judiciário e a Polícia Civil.” Acumulam-se na CFA “mais de 6.500 TCRA [Termos de Conduta de Regularidade Ambiental] com prazo de implementação expirado há muitos meses, sem que as inspeções de campo destinadas a confirmar sua observância tenham sido efetuadas.” As orientações trazidas pelo Guia de Procedimentos Operacionais para definir o valor de multas por delitos cometidos estão em desacordo com a Resolução SMA 32/10. Houve casos até de imposição de pena de advertência quando prevista apenas multa pecuniária simples. Certa morosidade foi detectada na inscrição de débitos decorrentes de multa na Dívida Ativa. Dados coletados pela DCG “revelaram a existência de deficiências materiais significativas nas unidades da PMAmb.” Problema de mesma natureza afeta igualmente os Centros Técnicos Regionais”. Mais de dois terços das sedes dos Pelotões e Bases Operacionais estão “instaladas em imóveis pertencentes a prefeituras municipais ou outros órgãos públicos estaduais”, inadequados muitas vezes para permitir a correta “guarda, ainda que temporária, dos petrechos e dos espécimes animais apreendidos pelas patrulhas.” Espera-se que as falhas sejam ao menos mitigadas com “a integração dos sistemas informatizados utilizados pela PMAmb e pela CFA; substituição dos formulários de papel dos AIA por documentos eletrônicos; aquisição dos instrumentos necessários à atuação qualificada tanto das patrulhas policiais quanto dos técnicos dos CTR; centralização do sistema de recepção de denúncias dirigidas à PMAmb, entre outras.”

Cumprido esclarecer aqui que todos os achados de auditoria foram levados ao conhecimento dos dirigentes dos órgãos e entes administrativos interessados, mediante ofício expedido a cada qual. O exíguo prazo destinado ao exame das contas do Estado pelo Tribunal de Contas impediu, contudo, o adequado exercício do indispensável



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

contraditório processual. Em decorrência disso, espera-se que as descobertas da DCG sirvam também para orientar o futuro trabalho da fiscalização ordinária tanto como o julgamento das contas dos gestores públicos estaduais que de algum modo possam ter responsabilidade sobre os atos e fatos postos aqui em evidência. Por ora, prestem-se eles para indicar possíveis falhas de controle interno, para a superação das quais já se antecipam caminhos e medidas saneadoras cabíveis.

VIII – Copa do Mundo 2014

O Brasil sediará, em 2014, a Copa do Mundo organizada pela FIFA (*Fédération Internationale de Football Association*). “A realização da Copa do Mundo de 2014”, observa a DCG, “envolve ações tanto do governo federal como dos governos distrital, estaduais e municipais às cidades sedes, ou seja, aquelas em que ocorrerão os jogos.” Preocupados em garantir a transparência dos recursos públicos destinados à realização desse evento esportivo de alcance mundial e o controle sobre os gastos daí decorrentes, “com o objetivo de conferir maior eficiência, eficácia e efetividade à gestão pública, maximizar os resultados institucionais e contribuir para a melhoria da Administração Pública por meio do intercâmbio de informações”, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e a Controladoria Geral da União (CGU) celebraram entre si, em dezembro de 2012, o Acordo de Cooperação Técnica nº 1/2012. Desse acordo o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo anuiu participar, a ele aderindo segundo a forma prevista na cláusula segunda do instrumento original. Comprometeu-se com os demais partícipes do acordo, portanto, a contribuir para o bom êxito do programa de acompanhamento dos gastos públicos com a execução do evento esportivo internacional ora em foco. Antes disso, já em 2011, tomara a iniciativa individual de concentrar no relatório aqui produzido sobre as contas anuais do Estado “toda análise feita das despesas destinadas à realização da Copa do Mundo, inclusive o acompanhamento da execução” (Ato GP nº 5/2011).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

No intuito de dimensionar o ônus financeiro assumido tanto pelo Poder Público como pela iniciativa privada com a realização do campeonato esportivo mundial, foi prevista a elaboração de uma matriz de responsabilidade, na qual deviam estar previstas todas as ações a esse fim vinculadas. No caso particular do Estado de São Paulo, a DCG afirmou não ter sido “possível concluir que tal documento abrangeu todas as ações do Governo Estadual para realização do evento”. Ante a falta de dados disponíveis em tempo real no Portal da Transparência do Governo Paulista, pôde-se “tão-somente identificar a atribuição não exclusiva de investimentos em mobilidade urbana para o governo estadual”, e reconhecer, apenas mediante pesquisas no acervo de processos aqui em andamento e outras diligências mais, os ajustes inerentes à contribuição do Estado para o esforço de realização da Copa do Mundo de 2014. Em virtude dessas dificuldades, para a DCG “já se destaca no âmbito estadual a falta de transparência dos gastos do evento.”

A matriz de responsabilidade, no que toca ao Estado de São Paulo, sofreu uma alteração de peso em dezembro de 2012. Na ocasião, dela foram excluídas as obras de construção do trecho referente à linha 17 – Ouro (monotrilho) do Metrô. A partir daí, restou apenas vaga referência a Intervenções Viárias no Entorno da Arena Itaquera, sem que se especificasse com a clareza desejável em que proporção a responsabilidade para executá-las se distribuía entre o Governo municipal e o Governo estadual.

Vinculados ao Convênio SPDR-186/11, celebrado com o propósito de viabilizar a execução de obras e serviços previstos no Plano de Desenvolvimento da Zona Leste, a DCG logrou identificar sete contratos, todos apresentando a DERSA (Desenvolvimento Rodoviário S.A.) como parte – nº 4178/11, 4223/12, 4226/12, 4228/12, 4229/12, 4241/12 e 4265/12. Segundo critérios de amostragem, submeteu o último deles a exame particular, tendo verificado as seguintes deficiências: “(i) no projeto básico, pela não apresentação pela entidade demandada dos estudos preliminares de viabilidade econômica; e (ii) na execução contratual, pelo atraso detectado em dezembro para o início da execução da ‘Passagem Inferior (mergulho Av. Radial Leste)’”.



IX – Conclusão das Manifestações Técnicas

Todos quantos se manifestaram nos autos opinaram pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas do Governo pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. A par da conclusão geral, depois de ponderar sobre a postura do Estado ante as recomendações a ele dirigidas à margem do Parecer emitido sobre as suas contas de 2011, reconhecer o cumprimento integral de umas, parcial de outras e a omissão em relação a algumas poucas, entendeu a DCG cabível propor a reiteração destas, além do registro de novas, por força das impropriedades que o exame sobre as presentes contas logrou evidenciar, nos termos seguintes:

Execução Orçamentária e Financeira

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

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.*

04ª) *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.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

05ª) *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.*

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).*

07ª) *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.*

8ª) *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.*

9ª) *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.*

10ª) *Evidenciação, pelo SIAFEM, de forma atualizada e pormenorizada, do investimento realizado pelas estatais não-dependentes, sobretudo quando há envolvimento de recursos do Tesouro.*

11ª) *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.*

12ª) *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*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Financeira deve evidenciar as sobras financeiras da Educação, Saúde, Precatórios Judiciais, Multas de Trânsito, Royalties, entre outras vinculações constitucionais e legais de maior porte.

13ª) Aplicação efetiva dos recursos do ensino, sobretudo os convênios com a Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE, no próprio exercício de repasse.

14ª) 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.

15ª) 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.

16ª) O Poder Executivo não encaminhou a este Tribunal as cópias das atas das audiências públicas da saúde a serem realizadas na Assembléia Legislativa, na forma e periodicidade determinadas no §5º do artigo 36 da LC 141/2012, e conforme determina o inciso II, artigo 12 das Instruções 1/2008.

Fiscalizações Operacionais

SECRETARIA DE ESTADO DA HABITAÇÃO – Programa 2505

1. Direcione dotações orçamentárias para as UO's dos Fundos Habitacionais nas leis orçamentárias, de modo que as dotações sejam identificadas e confira transparência na utilização dos recursos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

- 2. 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;*
- 3. Utilize as UG's dos Fundos na execução orçamentária e contábil, ao invés de utilizar as UG's dos Gabinetes do Secretário e Assessorias e da Secretaria de Habitação;*
- 4. Empenhe para o real credor os recursos dos Fundos habitacionais, de molde a conferir transparência na utilização dos recursos;*
- 5. Elabore balanço consolidado de cada Fundo, de molde a demonstrar as atividades, investimentos, programas desenvolvidos e Municípios beneficiados;*
- 6. Diversifique as possibilidades de fomento às políticas habitacionais direcionadas à população de baixo poder aquisitivo por meio da implementação do FGH, de molde ampliar as possibilidades de fomento das políticas habitacionais para a população de baixa renda;*
- 7. Desenvolva indicadores para monitoramento dos recursos dos Fundos, de molde a permitir a avaliação da gestão dos Fundos;*
- 8. Exija o cumprimento das atribuições dos Conselhos Estaduais, de molde a limitar a participação equilibrada dos órgãos, instituições financeiras e entidades do Poder Executivo;*
- 9. Aprimore o SIHAB de forma a propiciar dados georreferenciados, dados atualizados, permitindo consultas públicas e contribuindo para formulação e/ou acompanhamento dos pleitos municipais; capacite os municípios para utilização do sistema;*
- 10. Desenvolva ou aprimore programas que alcancem municípios com atenção habitacional, na impossibilidade de o Estado atrelar-se aos programas federais;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

11. *Otimize o tempo para o primeiro repasse, de molde a reduzir o tempo médio do primeiro repasse do AME e garantir a efetividade do atendimento habitacional;*
12. *Estabeleça rotina de fiscalização, com ou sem apoio municipal, das áreas que motivaram a concessão de AME, de molde a não permitir o retorno da família à habitação em área de risco;*
13. *Exija da CDHU e dos municípios, a prestação de contas dos AME's, de molde a aferir a regular aplicação dos recursos transferidos;*
14. *Reavalie a participação estadual com iniciativas que propiciem o alcance das metas estipuladas, de molde a buscar eficiência dos programas desenvolvidos;*
15. *Fomente a CDHU, como destinatária dos recursos dos Fundos Paulistas, em vez de efetuar transferência de recursos por meio de incremento de participação societária.*

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO; FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FDE – Programa 0815; Ação 5740

16. *Aprimore o sistema de informação utilizado para armazenamento e gerenciamento das informações dos alunos e do transporte escolar;*
17. *Aperfeiçoe os controles a serem exercidos sobre a Ação Transporte de Alunos, principalmente no tocante ao cumprimento das exigências legais;*
18. *Providencie a regularização dos veículos de transporte escolar próprios, adequando suas características às especificações técnicas exigidas pelos órgãos competentes;*
19. *Aperfeiçoe as condições de cessão de uso dos veículos de transporte escolar aos municípios;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

20. *Providencie a regularização da situação cadastral dos veículos de transporte escolar cedidos pelo Estado aos municípios junto ao Departamento Estadual de Trânsito;*

21. *Aponte diretrizes aos municípios conveniados para a elaboração das rotas a serem percorridas pelos veículos escolares, de modo a se evitar que as mesmas sejam muito extensas e demoradas;*

22. *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;*

23. *Edite cartilhas a serem distribuídas às unidades escolares e até mesmo aos pais/responsáveis dos alunos, explicitando as exigências legais referentes ao transporte de alunos, de modo que esses possam também exercer um controle da regularidade do transporte prestado;*

24. *Incentive ou possibilite a implantação de canais de consulta que reúnam informações sobre a regularidade dos veículos destinados ao transporte de alunos, a exemplo da boa prática identificada no município de São Paulo pela EMTU;*

25. *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.*

SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE; FUNDAÇÃO PARA A CONSERVAÇÃO E A PRODUÇÃO FLORESTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO – Programa 2607; Ação 5063

26. *Priorize a utilização do Plano de Manejo como instrumento de gestão das áreas protegidas, cumprindo o prazo de revisão e*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

monitoramento e avaliação dos roteiros metodológicos utilizados (art. 14 do Decreto Federal 4.340/2002), e de elaboração do art. 27 da Lei 9.985/2000 e art. 8 do Decreto Estadual 51.150/2006;

27. Dote o quadro de pessoal das UCs com diagnóstico de insuficiência previsto em Plano de Manejo, inclusive daqueles em elaboração;

28. Ofereça regularmente cursos de capacitação, treinamento e/ou aperfeiçoamento, inclusive a terceiros e com cronograma pré-estabelecido, conforme diagnosticado em plano de manejo;

29. Priorize a captação de recursos do FEHIDRO, em especial aquelas UCs com recursos hídricos, e de compensações financeiras previstas nos art. 47 e 48 da Lei 9.985/2000;

30. Priorize a aplicação de recursos próprios e de compensação ambiental na regularização fundiária e demarcação de terra, conforme previsto nos art. 35 da Lei 9.985/2000 e art. 33 do Decreto 4.340/2002;

31. Desenvolva plano/rotina de proteção e fiscalização para as UCs do grupo de Uso Sustentável, própria e em conjunto com a Polícia Ambiental, ou com vigilância patrimonial ou não;

32. Disponibilize Kits de primeiros socorros a UCs com visita pública e efetue levantamento de necessidade de equipamentos e serviços (computadores, impressoras, GPS, rádio de comunicação e acesso a internet) junto as UCs para eventual provimento;

33. Disponibilize vigilância patrimonial em UCs com diagnóstico de necessidade previsto em Plano de Manejo, inclusive daqueles em elaboração;

34. Aprimore o planejamento e controle dos contratos de vigilância patrimonial, para evitar a não implementação no prazo de postos e equipamentos contratados, bem como medições/pagamentos a maior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

***SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE;
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL – Programa
2612***

35. Integração dos sistemas informatizados utilizados pela Polícia Militar Ambiental e pela Coordenadoria de 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;

36. Substituição dos formulários de papel dos AIA por documentos eletrônicos, preenchidos pelas patrulhas através de tabletes conectados em rede ao sistema informatizado de controle das infrações ambientais (SAA/SIGAM unificados), conferindo aos procedimentos de autuação maior celeridade e segurança no lançamento das informações necessárias. Ademais, tal medida permitiria a liberação para o exercício de outras atribuições dos policiais que se encontram, atualmente, incumbidos da transcrição dos autos manuscritos para o SAA e da montagem dos respectivos processos físicos;

37. Municionar as patrulhas ambientais, bem como as equipes técnicas dos CTR, com os instrumentos indispensáveis ao minucioso e qualificado exercício de suas atribuições funcionais, no âmbito do programa “Fiscalização Ambiental”, lançando-se mão, se necessário, dos recursos disponíveis no Fundo de Preservação da Biodiversidade e dos Recursos Naturais para supressão das deficiências materiais enfrentadas pelos agentes de ambas as instituições;

38. Aumento do número de técnicos nos Centros Técnicos Regionais da Coordenadoria de Fiscalização Ambiental, engajados especificamente na realização de inspeções de campo e no julgamento dos recursos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

apresentados pelos infratores, de sorte a fazer frente ao elevado volume de demandas encaminhadas pelo Ministério Público, Polícia Civil, Poder Judiciário, entre outros órgãos e entidades públicos, sem negligenciar a observância dos prazos processuais estabelecidos pela Resolução SMA nº 32/10, bem como o acompanhamento tempestivo dos Termos de Compromisso de Recuperação Ambiental (TCRA);

39. Adotar penalidades alternativas à imposição das multas pecuniárias, como a prestação de serviços ambientais, de acordo com a possibilidade prevista no art. 72º, § 4º, da Lei Federal 9.605/98 e no art. 9º, § 3º, da Resolução SMA nº 32/10, especialmente quando os autores dos delitos flagrados forem indivíduos de baixa renda, como frequentemente o são aqueles que recorrem à caça, à pesca ou à exploração dos recursos vegetais como forma de sobrevivência. Esta medida visa à diminuição dos altos índices de inadimplência que atualmente caracterizam o sistema, sem negligenciar a aplicação, contra os autores dos delitos, de medidas capazes de desestimular a reincidência;

SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA; POLÍCIA MILITAR AMBIENTAL – Programa 2612

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

41. Definição de um padrão arquitetônico para as sedes dos Pelotões e Bases Operacionais, que contemple todas as necessidades operacionais dessas unidades, prevendo inclusive espaços adequados para a guarda, ainda que provisória, do produto das apreensões efetuadas pelas patrulhas ambientais;

42. Ampliação das equipes de fiscalização da Polícia Militar Ambiental, permitindo à corporação desincumbir-se tanto das denúncias encaminhadas pela população em geral, como das demandas formuladas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

por outras entidades da Administração Pública, sem descuro do policiamento preventivo, que se preordena a desestimular os recalcitrantes a incorrer nos delitos previstos pela Lei Federal nº 9.605/98. Deve-se inicialmente, tendo em mira tal objetivo, esgotarem-se todas as possibilidades de aproveitamento dos policiais atualmente engajados em atividades internas dos Batalhões e Bases Operacionais (encargos administrativos, segurança patrimonial, etc.) para as operações de fiscalização ambiental;

43. Aperfeiçoamento e ampliação da utilização das ferramentas de planejamento policial estabelecidos pelas Diretrizes nº PM2-001/91/07 e nº PM3-008/ 02/06, fazendo constar nos CPP a descrição minuciosa e completa do conjunto de operações programadas para cada dia de patrulhamento, tendo como fundamento a aplicação das técnicas do policiamento inteligente e a utilização das informações produzidas não apenas pela própria PMAmb, como também por outros órgãos e entidades vinculados à questão ambiental, como a Coordenadoria de Fiscalização Ambiental, a Fundação Florestal, a CETESB, a Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais, as administrações das unidades de conservação, etc.;

44. Observância rigorosa dos dispositivos da Resolução SMA nº 32/10 que disciplinam a definição do valor das penalidades pecuniárias aplicáveis nos casos de infrações contra a flora (Subseção III, Seção IX, do diploma referido), os quais vedam a imposição de multas proporcionais às frações das áreas atingidas pelos delitos;

45. Observação rigorosa do disposto no artigo 7º da Resolução SMA nº 32/10, que desautoriza a aplicação de Advertência para os autores de delitos cujas penas máximas cominadas sejam superiores a R\$ 1.000,00, ainda que, em alguns casos, em virtude da limitada extensão dos danos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

ambientais detectados, a multa efetivamente aplicada situe-se abaixo desse valor.

SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE; POLÍTICA ESTADUAL DO SANGUE – Programa 0936

46. 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;

47. Adote um sistema gerencial de dados informatizado que integre todos os serviços hemoterápicos do Estado e registre todas as atividades hemoterápicas por eles desenvolvidas, a fim de que se possa ter dados sólidos e consistentes e se possa conhecer efetivamente a realidade dos serviços hemoterápicos do Estado;

48. Exerça um controle efetivo dos valores cobrados pelos hemocentros por uma bolsa de sangue, considerado o custo de sua produção, quando do fornecimento de sangue a pacientes não SUS, além de exercer um controle mais rígido com relação ao ressarcimento ao SUS desses valores;

49. Efetue monitoramento e avaliação contínuos de todas as atividades hemoterápicas desenvolvidas, com o estabelecimento de metas a serem alcançadas, a fim de se implementar uma gestão de qualidade dessas atividades/serviços.

Os técnicos da Assessoria Técnica Jurídica (ATJ), ao referendar a proposta de emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas de 2012 do Estado, ressaltaram terem sido por este “satisfeitos os requisitos constitucionais mínimos obrigatórios na área da educação, saúde e despesas de pessoal”. Puseram-se de acordo com as recomendações sugeridas pela DCG, até quanto àquela “referente à reavaliação e repactuação da dívida remanescente do Acordo de Renegociação da Dívida com a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

União implementada pela Lei nº9.496/97, de modo a justá-la (sic) à capacidade de pagamento do Estado.”

Já o sr. Secretário-Diretor Geral apontou estes elementos para justificar sua adesão à proposta de emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas de 2012 do Governo paulista: **“superávit primário acima da meta fiscal, [...] cumprimento dos mínimos constitucionais da Educação, da Saúde e atinentes aos Precatórios Judiciais; [...] integral aplicação do FUNDEB; [...] transparência, em tempo real, dos números orçamentários; [...] atendimento aos limites fiscais da despesa de pessoal e da dívida consolidada; [...] boa gestão tributária”**. Quanto às recomendações, propôs agregar seis outras às sugeridas pela DCG, no que tange à execução orçamentária e financeira. *Ipsis verbis*:

[1ª] *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.*

[2ª] *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.*

[3ª] *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.*

[4ª] *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*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

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).

[5ª] 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.

[6ª] Em uma conjuntura de forte redução dos juros básicos da economia e, portanto, do custo de captação da União, 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.

Quanto ao mais, permitiu-se “chancelar as 49 (quarenta e nove) recomendações operacionais da Diretoria de Contas do Governador, dentre as quais destacou as por ele consideradas mais relevantes.

Aqueles que oficiaram nos autos pela Procuradoria da Fazenda do Estado deram integral apoio a essas manifestações, até quanto às recomendações, cuja pertinência foi reconhecida expressamente.

Por fim, manifestou-se, em conclusão, o sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas em exercício, nos seguintes termos: “verificada a adequação da instrução processual, com a suficiência dos elementos probatórios coligidos aos autos, e sem demais elementos ou ponderações a serem acrescidos pelo *Parquet* de Contas, opina o Ministério Público de Contas pela emissão de parecer prévio favorável às Contas do Governador, sem prejuízo das recomendações externadas pelas competentes áreas técnicas desta Egrégia Corte de Contas, com destaque às tratadas no corpo da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

presente manifestação”, quais sejam, a que diz respeito “à busca de uma renegociação do indexador da dívida assumida com a União no âmbito do ‘Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados’” e a “que versa sobre a necessidade de aperfeiçoar estratégias de arrecadação da dívida ativa.”

X – Parecer

Considerando que as contas do Estado, relativas ao exercício de 2012, foram prestadas pelo Senhor Governador Geraldo Alckmin no prazo convencional; considerando a análise promovida pela Diretoria de Contas do Governador sobre o Balanço Geral do Estado, no qual se integram os balanços e demonstrativos pertinentes ao orçamento fiscal, ao orçamento da seguridade social e ao orçamento de investimentos das empresas cuja maioria do capital social com direito a voto pertencia ao Estado; considerando que o relatório produzido a partir dessa análise aponta o respeito às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos estaduais e, portanto, nos resultados por efeito dela colhidos na gestão financeira e orçamentária da administração pública estadual; considerando que o Balanço Geral do Estado, em suas quatro feições, por meio do Balanço Orçamentário, do Balanço Financeiro, do Balanço Patrimonial e dos Demonstrativos das Variações Patrimoniais, está escriturado conforme os preceitos de contabilidade pública e expressam de modo fiel a posição orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público e das empresas dependentes, na data de 31 de dezembro de 2012; considerando que a Administração estadual deu cumprimento, ainda que parcial, às recomendações a ela dirigidas à margem do Parecer emitido sobre as contas prestadas em 2011; considerando, enfim, que as poucas impropriedades detectadas não constituem motivo que impeça a aprovação das contas do Estado, relativas ao último exercício fiscal encerrado, VOTO pela emissão de parecer FAVORÁVEL à sua aprovação, nos termos da minuta anexa, lembrando que a análise técnica antecedente tanto quanto a emissão do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

parecer prévio propriamente dita não interferem no exame posterior das prestações de contas dos administradores públicos estaduais e demais responsáveis por dinheiros bens e valores da administração pública direta e indireta, sob a guarda de qualquer dos Poderes do Estado, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, conforme dispõe o inciso III do artigo 2º da Lei Complementar estadual nº 709, de 14 de janeiro de 1993, nem condicionam o seu julgamento pelo Tribunal de Contas. VOTO ainda por que se providencie, à margem do Parecer:

I – o encaminhamento de cópias de peças do TC-17921/026/12 aos eminentes Relatores das contas anuais, relativas a 2012, da Secretaria da Habitação, da Secretaria de Educação, da Secretaria do Meio Ambiente, da Secretaria da Segurança Pública, e da Secretaria da Saúde, tanto como da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE e da Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo, para acompanharem eventuais providências dos órgãos e entidade ante os apontamentos registrados no relatório da Diretoria de Contas do Governo, no tópico “**XII – FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS**”, e até, se entenderem o caso, considerarem os achados para fundamentar os julgamentos das mesmas contas, uma vez aperfeiçoado o contraditório processual; e

II – o registro de recomendações ao Governo do Estado de São Paulo, como abaixo enunciadas.

II.1 – Pertinentes ao exame legal e contábil das demonstrações orçamentárias e financeiras:

1ª – Aperfeiçoe-se, 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.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

3ª – Especifiquem-se metas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, cuidando-se para que elas mantenham perfeita correlação entre si.

4ª – Inclua-se 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.

5ª – Quantifiquem-se financeiramente na Lei de Diretrizes Orçamentárias as metas físicas nela previstas, segundo a real capacidade de investimento do Estado.

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

7ª – Quantifique-se 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.

8ª – Enunciem-se na Lei de Diretrizes Orçamentárias os critérios para transferir recursos a entidades da Administração indireta do Estado, cumprindo-se assim o disposto no art. 4º, I, f, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

9ª – Amolde-se o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias aos efeitos da decisão liminar proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-5.

10ª – Providencie-se que a Lei Orçamentária Anual seja detalhada até o nível de elemento de despesa.

11ª – Valha-se de lei específica para introduzir na Lei Orçamentária Anual alteração que tipifique abertura de crédito adicional.

12ª – Cuide-se para que a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos orçamentários sejam autorizados exclusivamente por lei específica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

13ª – Discriminem-se no SIAFEM, com valores atualizados, todos os investimentos das estatais não-dependentes, distinguindo-se os que contaram com a participação do Tesouro dos demais.

14ª – Discrimine-se nos demonstrativos contábeis o emprego dado aos recursos provenientes de *royalties* transferidos ao Estado por força do disposto na Lei federal nº 7.990, de 1989.

15ª – Evidenciem-se mediante o Demonstrativo do Saldo da Conta Financeira as sobras vinculadas a fins específicos, sobretudo quando relacionados estes aos assuntos Educação, Saúde, Precatórios Judiciários, Multas de Trânsito e *Royalties*.

16ª – Extraia-se da diferença entre ativos e passivos de curto prazo o resultado financeiro, desconsiderando-se as contas que se reportam a obrigações de médio prazo, presentes no Realizável, no Exigível e em Diversos do Ativo e do Passivo Circulantes.

17ª – Estudem-se alternativas legais para incrementar o recebimento de créditos inscritos na Dívida Ativa.

18ª – Institua-se, 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, 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.

19ª – Persiga-se oportunidade de adaptar as cláusulas financeiras do Programa de Ajuste Fiscal (Lei federal nº 9.496, de 1997) à realidade econômica estadual e nacional vigente, valendo-se de meios adequados que considerem, além de outras dificuldades jurídicas e políticas, o disposto no art. 35 da LRF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

20ª – Cuide-se 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.

21ª – Cobre-se da Fundação de Desenvolvimento da Educação – FDE que divulgue em seu sítio eletrônico, respeitando-se a ordem cronológica dos fatos, o valor individual dos repasses financeiros por ela recebidos do Tesouro, em delegação do dever de aplicá-los em bens e serviços de interesse da educação, e os dados pertinentes às correlatas despesas, discriminado-se o valor empenhado, o liquidado e o pago.

22ª – Divulgue-se em tempo real pelo Portal da Transparência do Governo Paulista a situação de todos os projetos vinculados à Copa do Mundo de 2014, indicando: a) o nome do projeto; b) o volume de recursos públicos e de origem privada envolvidos; 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.

23ª – Encaminhem-se ao Tribunal de Contas, no prazo estabelecido no inciso II do art. 12 das Instruções Consolidadas nº 1, de 2008, “cópias das atas das audiências públicas trimestrais realizadas na Assembléia Legislativa para apreciação dos relatórios financeiros e operacionais da Saúde.”

II.2 – Pertinentes ao exame operacional realizado por amostragem, aguardando-se até que elas inspirem e orientem a atuação do controle interno, no cumprimento dos deveres que lhe atribuem os incisos I, II e, sobretudo, o V do art. 35 da Constituição do Estado de São Paulo:

II.2.a – quanto ao Programa 2505 (vinculado à Secretaria de Estado de Habitação):

1ª – Direcionem-se dotações orçamentárias para as UO's dos Fundos Habitacionais nas leis orçamentárias, de modo que as dotações sejam identificadas e confira transparência na utilização dos recursos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

2ª – Utilizem-se 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;

3ª – Utilizem-se as UG's dos Fundos na execução orçamentária e contábil, ao invés de utilizar as UG's dos Gabinetes do Secretário e Assessorias e da Secretaria de Habitação;

4ª – Empenhem-se para o real credor os recursos dos Fundos habitacionais, de molde a conferir transparência na utilização dos recursos;

5ª – Elabore-se balanço consolidado de cada Fundo, de molde a demonstrar as atividades, investimentos, programas desenvolvidos e Municípios beneficiados;

6ª – Diversifiquem-se as possibilidades de fomento às políticas habitacionais direcionadas à população de baixo poder aquisitivo por meio da implementação do FGH, de molde ampliar as possibilidades de fomento das políticas habitacionais para a população de baixa renda;

7ª – Desenvolvam-se indicadores para monitoramento dos recursos dos Fundos, de molde a permitir a avaliação da gestão dos Fundos;

8ª – Exija-se o cumprimento das atribuições dos Conselhos Estaduais, de molde a limitar a participação equilibrada dos órgãos, instituições financeiras e entidades do Poder Executivo;

9ª – Aprimore-se o SIHAB de forma a propiciar dados georreferenciados, dados atualizados, permitindo consultas públicas e contribuindo para formulação e/ou acompanhamento dos pleitos municipais; capacite os municípios para utilização do sistema;

10ª – Desenvolvam-se ou aprimorem-se programas que alcancem municípios com atenção habitacional, na impossibilidade de o Estado atrelar-se aos programas federais;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

11^a – Otimize-se o tempo para o primeiro repasse, de molde a reduzir o tempo médio do primeiro repasse do AME e garantir a efetividade do atendimento habitacional;

12^a – Estabeleça-se rotina de fiscalização, com ou sem apoio municipal, das áreas que motivaram a concessão de AME, de molde a não permitir o retorno da família à habitação em área de risco;

13^a – Exija-se da CDHU e dos municípios a prestação de contas dos AME's, de molde a aferir a regular aplicação dos recursos transferidos;

14^a – Reavalie-se a participação estadual com iniciativas que propiciem o alcance das metas estipuladas, de molde a buscar eficiência dos programas desenvolvidos;

15^a – Fomente-se a CDHU, como destinatária dos recursos dos Fundos Paulistas, em vez de efetuar transferência de recursos por meio de incremento de participação societária.

II.2.b – quanto à Ação 5740 do Programa 0815 (vinculada à Secretaria de Estado da Educação, com participação da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE):

1^a – Aprimore-se o sistema de informação utilizado para armazenamento e gerenciamento das informações dos alunos e do transporte escolar.

2^a – Aperfeiçoem-se os controles a serem exercidos sobre a Ação Transporte de Alunos, principalmente no tocante ao cumprimento das exigências legais.

3^a – Providencie-se a regularização dos veículos de transporte escolar próprios, adequando suas características às especificações técnicas exigidas pelos órgãos competentes.

4^a – Aperfeiçoem-se as condições de cessão de uso dos veículos de transporte escolar aos municípios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

5ª – Providencie-se a regularização da situação cadastral dos veículos de transporte escolar cedidos pelo Estado aos municípios junto ao Departamento Estadual de Trânsito.

6ª – Apontem-se diretrizes aos municípios conveniados para a elaboração das rotas a serem percorridas pelos veículos escolares, de modo a se evitar que as mesmas sejam muito extensas e demoradas.

7ª – Realizem-se 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.

8ª – Editem-se cartilhas a serem distribuídas às unidades escolares e até mesmo aos pais/responsáveis dos alunos, explicitando as exigências legais referentes ao transporte de alunos, de modo que esses possam também exercer um controle da regularidade do transporte prestado.

9ª – Incentive-se ou possibilite-se a implantação de canais de consulta que reúnam informações sobre a regularidade dos veículos destinados ao transporte de alunos, a exemplo da boa prática identificada no município de São Paulo pela EMTU.

10ª – Solicite-se 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.

II.2.c – quanto à Ação 5063 do Programa 2607 (vinculada à Secretaria de Estado do Meio Ambiente, com participação da Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo):

1ª – Priorize a utilização do Plano de Manejo como instrumento de gestão das áreas protegidas, cumprindo o prazo de revisão e monitoramento e avaliação dos roteiros metodológicos utilizados (art. 14 do Decreto Federal 4.340/2002), e de elaboração do art. 27 da Lei 9.985/2000 e art. 8 do Decreto Estadual 51.150/2006.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

2ª – Dote-se o quadro de pessoal das UCs com diagnóstico de insuficiência previsto em Plano de Manejo, inclusive daqueles em elaboração.

3ª – Ofereçam-se regularmente cursos de capacitação, treinamento e/ou aperfeiçoamento, inclusive a terceiros e com cronograma pré-estabelecido, conforme diagnosticado em plano de manejo.

4ª – Priorize-se a captação de recursos do FEHIDRO, em especial aquelas UCs com recursos hídricos, e de compensações financeiras previstas nos art. 47 e 48 da Lei 9.985/2000.

5ª – Priorize-se a aplicação de recursos próprios e de compensação ambiental na regularização fundiária e demarcação de terra, conforme previsto nos art. 35 da Lei 9.985/2000 e art. 33 do Decreto 4.340/2002.

6ª – Desenvolva-se plano/rotina de proteção e fiscalização para as UCs do grupo de Uso Sustentável, própria e em conjunto com a Polícia Ambiental, ou com vigilância patrimonial ou não.

7ª – Disponibilizem-se conjuntos de primeiros socorros a UCs com visitação pública e efetue levantamento de necessidade de equipamentos e serviços (computadores, impressoras, GPS, rádio de comunicação e acesso a internet) junto as UCs para eventual provimento.

8ª – Disponibilize-se vigilância patrimonial em UCs com diagnóstico de necessidade previsto em Plano de Manejo, inclusive daqueles em elaboração.

9ª – Aprimore-se o planejamento e controle dos contratos de vigilância patrimonial, para evitar a não implementação no prazo de postos e equipamentos contratados, bem como medições/pagamentos a maior.

II.2.d – quanto ao Programa 2612 (na parte vinculada à Secretaria de Estado do Meio Ambiente):

1ª – Integrem-se os sistemas informatizados utilizados pela Polícia Militar Ambiental e pela Coordenadoria de Fiscalização Ambiental, fazendo com que os dados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

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.

2ª – Substituam-se os formulários de papel dos AIA por documentos eletrônicos, preenchidos pelas patrulhas através de tabletes conectados em rede ao sistema informatizado de controle das infrações ambientais (SAA/SIGAM unificados), conferindo aos procedimentos de autuação maior celeridade e segurança no lançamento das informações necessárias. Ademais, tal medida permitiria a liberação para o exercício de outras atribuições dos policiais que se encontram, atualmente, incumbidos da transcrição dos autos manuscritos para o SAA e da montagem dos respectivos processos físicos.

3ª – Municiem-se as patrulhas ambientais, bem como as equipes técnicas dos CTR, com os instrumentos indispensáveis ao minucioso e qualificado exercício de suas atribuições funcionais, no âmbito do programa “Fiscalização Ambiental”, lançando-se mão, se necessário, dos recursos disponíveis no Fundo de Preservação da Biodiversidade e dos Recursos Naturais para supressão das deficiências materiais enfrentadas pelos agentes de ambas as instituições.

4ª – Aumente-se o número de técnicos nos Centros Técnicos Regionais da Coordenadoria de Fiscalização Ambiental, engajados especificamente na realização de inspeções de campo e no julgamento dos recursos apresentados pelos infratores, de sorte a fazer frente ao elevado volume de demandas encaminhadas pelo Ministério Público, Polícia Civil, Poder Judiciário, entre outros órgãos e entidades públicos, sem negligenciar a observância dos prazos processuais estabelecidos pela Resolução SMA nº 32/10, bem como o acompanhamento tempestivo dos Termos de Compromisso de Recuperação Ambiental (TCRA).

5ª – Adotem-se penalidades alternativas à imposição das multas pecuniárias, como a prestação de serviços ambientais, de acordo com a possibilidade prevista no art. 72º, § 4º, da Lei Federal 9.605/98 e no art. 9º, § 3º, da Resolução SMA nº 32/10,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

especialmente quando os autores dos delitos flagrados forem indivíduos de baixa renda, como frequentemente o são aqueles que recorrem à caça, à pesca ou à exploração dos recursos vegetais como forma de sobrevivência. Esta medida visa à diminuição dos altos índices de inadimplência que atualmente caracterizam o sistema, sem negligenciar a aplicação, contra os autores dos delitos, de medidas capazes de desestimular a reincidência.

II.2.e – quanto ao Programa 2612 (na parte vinculada à Secretaria de Estado da Segurança):

1ª – Centralize-se o sistema de recepção de denúncias, evitando-se que parte delas não sejam registradas no mesmo momento de sua comunicação à PMAmb.

2ª – Defina-se um padrão arquitetônico para as sedes dos Pelotões e Bases Operacionais, que contemple todas as necessidades operacionais dessas unidades, prevendo inclusive espaços adequados para a guarda, ainda que provisória, do produto das apreensões efetuadas pelas patrulhas ambientais.

3ª – Ampliem-se as equipes de fiscalização da Polícia Militar Ambiental, permitindo à corporação desincumbir-se tanto das denúncias encaminhadas pela população em geral, como das demandas formuladas por outras entidades da Administração Pública, sem descuro do policiamento preventivo, que se preordena a desestimular os recalcitrantes a incorrer nos delitos previstos pela Lei Federal nº 9.605/98. Deve-se inicialmente, tendo em mira tal objetivo, esgotarem-se todas as possibilidades de aproveitamento dos policiais atualmente engajados em atividades internas dos Batalhões e Bases Operacionais (encargos administrativos, segurança patrimonial, etc.) para as operações de fiscalização ambiental.

4ª – Aperfeiçoe-se e amplie-se a utilização das ferramentas de planejamento policial estabelecidos pelas Diretrizes nº PM2-001/91/07 e nº PM3-008/ 02/06, fazendo constar nos CPP a descrição minuciosa e completa do conjunto de operações programadas para cada dia de patrulhamento, tendo como fundamento a aplicação das técnicas do policiamento inteligente e a utilização das informações produzidas não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

apenas pela própria PMAmb, como também por outros órgãos e entidades vinculados à questão ambiental, como a Coordenadoria de Fiscalização Ambiental, a Fundação Florestal, a CETESB, a Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais, as administrações das unidades de conservação etc.

5ª – Observem-se rigorosamente os dispositivos da Resolução SMA nº 32/10 que disciplinam a definição do valor das penalidades pecuniárias aplicáveis nos casos de infrações contra a flora (Subseção III, Seção IX, do diploma referido), os quais vedam a imposição de multas proporcionais às frações das áreas atingidas pelos delitos.

6ª – Observe-se rigorosamente o disposto no artigo 7º da Resolução SMA nº 32/10, que desautoriza a aplicação de Advertência para os autores de delitos cujas penas máximas cominadas sejam superiores a R\$ 1.000,00, ainda que, em alguns casos, em virtude da limitada extensão dos danos ambientais detectados, a multa efetivamente aplicada situe-se abaixo desse valor.

II.2.f – quanto ao Programa 0936 (vinculado à Secretaria de Estado da Saúde e à Política Estadual do Sangue):

1ª – Estructure-se 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.

2ª – Adote-se um sistema gerencial de dados informatizado que integre todos os serviços hemoterápicos do Estado e registre todas as atividades hemoterápicas por eles desenvolvidas, a fim de que se possa ter dados sólidos e consistentes e se possa conhecer efetivamente a realidade dos serviços hemoterápicos do Estado.

3ª – Exerça-se um controle efetivo dos valores cobrados pelos hemocentros por uma bolsa de sangue, considerado o custo de sua produção, quando do fornecimento de sangue a pacientes não SUS, além de exercer um controle mais rígido com relação ao ressarcimento ao SUS desses valores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

4^a – Efetuem-se monitoramento e avaliação contínuos de todas as atividades hemoterápicas desenvolvidas, com o estabelecimento de metas a serem alcançadas, a fim de se implementar uma gestão de qualidade dessas atividades/serviços.

É como voto.

Sala das Sessões, 12 de junho de 2013

Robson Marinho
Conselheiro Relator