

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

PARECER

TC-003564/026/12 - Contas do Estado

Interessado: Governo do Estado de São Paulo; Geraldo Alckmin - Governador

Assunto: Contas do Governador do Estado, relativas ao exercício de 2012 (art. 23 da Lei Complementar nº 709/1993 e artigo 73, § 2º, combinado com artigo 186 do Regimento Interno). Parecer prévio.

Ementa: Contas anuais do Estado. Balanço Geral e demais demonstrativos contábeis formalmente em ordem. Situação orçamentária, financeira e patrimonial do Estado em 31 de dezembro de 2012 adequadamente representadas nas peças contábeis. Guarda e emprego dos dinheiros públicos obedientes aos preceitos de ordem constitucional e legal. Parecer favorável à aprovação.

Vistos, relatados e discutidos os autos do TC-003564/026/12, processo em que foram examinadas as contas anuais apresentadas pelo sr. Governador afetas ao exercício de 2012, consubstanciadas no Balanço Geral do Estado e nas suas peças acessórias em conformidade com as disposições da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, compreendendo ainda relatórios do sr. Secretário da Fazenda e do sr. Contador Geral do Estado, enviados todos esses documentos por cópia a este tribunal e, na edição original, à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, nos termos do art. 47, IX, da Constituição do Estado, combinado com o art. 23 da Lei Complementar estadual nº 709, de 14 de janeiro de 1993; e

Considerando que compete a este tribunal, nos termos do art. 33, I, da Constituição do Estado, combinado com o art. 23 e respectivos parágrafos da Lei Complementar estadual nº 709/1993, emitir parecer prévio sobre as contas anuais apresentadas pelo Governador do Estado à Assembleia Legislativa, tendo por base a gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, englobando as atividades do Poder Executivo, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas, do Poder Judiciário e do Ministério Público;

Considerando que na instrução dos autos foram estritamente observadas as prescrições constitucionais, legais e regimentais;

Considerando o teor do relatório circunstanciado encaminhado pelo sr.





GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Secretário da Fazenda, as peças contábeis, as peças acessórias e explicativas;

Considerando as normas da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000, particularmente aquelas contidas no art. 20, II;

Considerando o relatório de auditoria elaborado pela Diretoria de Contas do Governador (DCG), as manifestações dos órgãos técnicos do tribunal, da Procuradoria da Fazenda do Estado e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas; e, por fim,

Considerando a análise produzida pelo Conselheiro Relator,

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, em sessão de 12 de junho de 2013, sob a Presidência do sr. Conselheiro Antonio Roque Citadini, a vista do que consta do processo e das peças acessórias, tendo presentes as conclusões, discussão e votação da matéria, decidiu, pelo voto dos Conselheiros Robson Marinho, Relator, Renato Martins Costa, Cristiana de Castro Moraes, Dimas Eduardo Ramalho, Sidney Estanislau Beraldo e do Substituto de Conselheiro Samy Wurman, emitir parecer FAVORÁVEL à aprovação das contas do Governo do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2012, nos termos e para os efeitos de direito, ressalvados os atos pendentes de exame ou julgamento por este órgão auxiliar do controle externo, e, à parte, registrar as seguintes recomendações ao Governo do Estado:

- I 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.



- 3^a 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.
- 5^a 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 de 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.
- 8^a 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. 4°, I, f, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- 9^a 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.
- 10^a Providencie-se que a Lei Orçamentária Anual seja detalhada até o nível de elemento de despesa.
- 11^a Valha-se de lei específica para introduzir na Lei Orçamentária Anual alteração que tipifique abertura de crédito adicional.
- 12^a Cuide-se para que a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos orçamentários sejam autorizados exclusivamente por lei específica.



- 13^a 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.
- 15^a 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*.
- 16^a 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.
- 17^a 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.
- 19^a 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.





- 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. pertinentes ao exame operacional realizado por amostragem, aguardando-se 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.1 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;



- 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;
- 5^a 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 a 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;
- 8^a 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 atendam a Municípios com déficit habitacional na camada da população de baixa renda, não beneficiados com créditos de origem federal;



- 11ª 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;
- 14ª Reavalie-se a participação estadual com iniciativas que propiciem o alcance das metas estipuladas, de molde a buscar eficiência dos programas desenvolvidos:
- 15ª 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 quanto à Ação 5740 do Programa 0815 (vinculada à Secretaria de Estado da Educação, com participação da Fundação para o Desenvolvimento da Educação FDE):
- 1ª Aprimore-se o sistema de informação utilizado para armazenamento e gerenciamento das informações dos alunos e do transporte escolar.
- 2ª Aperfeiçoem-se os controles a serem exercidos sobre a Ação Transporte de
 Alunos, principalmente no tocante ao cumprimento das exigências legais.
- 3ª Providencie-se a regularização dos veículos de transporte escolar próprios, adequando suas características às especificações técnicas exigidas pelos órgãos competentes.
- 4ª Aperfeiçoem-se as condições de cessão de uso dos veículos de transporte escolar aos municípios.



- 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.
- 8^a 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.
- 9^a 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.
- 10^a 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.3 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.



- 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.
- 5^a 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.
- 6^a 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.
- 8^a Disponibilize-se vigilância patrimonial em UCs com diagnóstico de necessidade previsto em Plano de Manejo, inclusive daqueles em elaboração.
- 9^a 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.4 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 lançados pelos agentes de uma das entidades possam ser acessados imediatamente pelos





GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

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).
- 5^a Adotem-se penalidades alternativas à imposição das multas pecuniárias, como a prestação de serviços ambientais, de acordo com a possibilidade prevista no art. 72°, § 4°, da Lei Federal 9.605/98 e no art. 9°, § 3°, da Resolução SMA n° 32/10, especialmente quando os autores dos delitos flagrados forem indivíduos de baixa renda,



GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

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.5 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 apenas pela própria PMAmb, como também por outros órgãos e entidades vinculados à questão ambiental, como a Coordenadoria de Fiscalização Ambiental, a Fundação



GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Florestal, a CETESB, a Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais, as administrações das unidades de conservação etc.

- 5^a 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.6- quanto ao Programa 0936 (vinculado à Secretaria de Estado da Saúde e à Política Estadual do Sangue):
- 1ª Estruture-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.
- 4ª 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.



GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Tão logo divulgado o presente Parecer no órgão oficial de imprensa, consoante disciplina do artigo 189 do Regimento Interno, seguirão os autos do processo TC-3564/026/12, com os respectivos acessórios e expedientes que o acompanham, à Assembleia Legislativa de São Paulo para o fim previsto no artigo 20, VI, da Constituição do Estado, cabendo à Secretaria-Diretoria Geral, nos termos do §2º do dispositivo regimental mencionado, extrair cópia de peças dos autos, bem assim providenciar o arquivamento do material naquela dependência.

Presentes o Procurador-Geral do Ministério Público junto do Tribunal de Contas, Celso Augusto Matuck Feres Junior, e o Procurador-Chefe da Procuradoria da Fazenda do Estado, Luiz Menezes Neto.

Sala das Sessões, em 12 de junho de 2013

ANTONIO ROQUE CITADINI Presidente

ROBSON MARINHO Relator

RENATO MARTINS COSTA

CRISTIANA DE CASTRO MORAES

DIMAS EDUARDO RAMALHO

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

SAMY WURMAN