



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

356

TC 00143/026/11

PROCESSO	TC-00143/026/11
INTERESSADO	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSUNTO	CONTAS ANUAIS
GOVERNADOR	DR. GERALDO ALCKMIN
EXERCÍCIO	2011
RELATOR	DR. EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Senhor Assessor Procurador Chefe:

Cuidam os autos das contas do Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2011, enviadas a esta E. Corte, pelo Excelentíssimo Senhor Governador, Dr. Geraldo Alckmin, em cumprimento ao disposto no inciso IX, do artigo 47, da Constituição do Estado e aqui apresentadas por via do ofício n. 230/2012, sendo recebidas nesta Casa nos termos do artigo 178, e da letra “a”, inciso I, artigo 183, ambos do Regimento Interno desta Corte de Contas.

As contas em exame abrangem a totalidade do exercício financeiro do Estado, contemplando as atividades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público Estadual e do próprio Tribunal de Contas.

A prestação de contas do exercício de 2011 é composta pelo Balanço Geral do Estado e seus Anexos – Demonstrações Consolidadas, bem como as Demonstrações da Administração Direta e Demonstrações da Administração Indireta, compreendendo também as empresas dependentes como o INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO S/A – IPT; COMPANHIA DE TECNOLOGIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL – CETESB; EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO S/A – EEMPLASA; COMPANHIA PAULISTA DE TRENS METROPOLITANOS – CPTM e a COMPANHIA PAULISTA DE EVENTOS E TURISMO – CPETUR, elaborados de acordo com o disposto na Lei Federal n. 4.320/64, que se fazem acompanhar do relatório do Secretário de Estado da Fazenda.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

357
TC 00143/026/11

Com base nos demonstrativos e peças contábeis apresentados, como também, dos elementos constantes dos acessórios 2 – Aplicação no Ensino e 3 - Lei de Responsabilidade Fiscal foi elaborado o relatório de fls. 06/320, pela Diretoria de Contas do Governador.

Em face do disposto na letra “c”, do inciso I, do artigo 183, do Regimento Interno vieram os autos a esta Assessoria.

O orçamento do Estado foi aprovado pela Lei Orçamentária n. 14.309, de 27 de dezembro de 2010, estimando a receita e fixando a despesa em valores iguais de R\$ 140.723.564.343,00 (cento e quarenta bilhões, setecentos e vinte e três milhões, quinhentos e sessenta e quatro mil e trezentos e quarenta e três reais), nestes incluídos os recursos próprios das Autarquias, Fundações e Empresas Dependentes, no montante de R\$ 7.657.386.364,00 (sete bilhões, seiscentos e cinquenta e sete milhões, trezentos e oitenta e seis mil, e trezentos e sessenta e quatro reais).

Consoante determinado pelo artigo 1º da referida Lei, o orçamento foi dividido em 03 (três) partes: Fiscal, Seguridade Social e Investimentos das Empresas, fixando a despesa da primeira em R\$ 121.707.317.121,00 (cento e vinte e um bilhões, setecentos e sete milhões, trezentos e dezessete mil e cento e vinte e um reais) o equivalente a 86,49% do total e a da Seguridade Social em R\$ 19.016.247.222,00 (dezenove bilhões, dezesseis milhões, duzentos e quarenta e sete mil e duzentos e vinte e dois reais) correspondente a 13,51%.

Já o orçamento de Investimento das Empresas foi fixado em R\$ 10.288.327.000,00 (dez bilhões, duzentos e oitenta e oito milhões, trezentos e vinte e mil reais), distribuídos entre os recursos do Tesouro do Estado – 47,13%; recursos próprios – 16,04%; operações de crédito – 12,57% e, outras fontes de recursos – 24,27%.

I - BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

O Balanço Orçamentário da Administração Direta e Indireta consolidado com as Empresas Dependentes, ao final do exercício apresentou-se da seguinte forma:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

358

TC 00143/026/11

Valores em R\$ mil

Receita Arrecadada	R\$ 143.748.670
Despesa Realizada	R\$ (144.472.635)
Déficit Orçamentário	R\$ 723.965

Verificamos que houve um déficit orçamentário de 0,5%, em relação ao valor da receita efetivamente arrecadada e uma economia orçamentária de 4,72%, se comparada à despesa autorizada de R\$ 151.625.851 mil.

Ressaltamos que o déficit orçamentário de R\$ 723.965 mil foi amparado pelo superávit financeiro vindo do exercício anterior.

1. RECEITAS

Observa-se neste tópico, em relação ao exercício de 2010, que houve um acréscimo na arrecadação em torno de 6,00%, correspondente a R\$ 8.138.890 mil e 2,15% maior que a estimada atualizada.

Cabe ressaltar que o IGP-DI no período foi de 5,01% e o INPC 6,08%, donde concluímos que não houve um aumento significativo da receita.

A receita arrecadada da Administração Direta foi de R\$ 135.183.605 mil, demonstrando um crescimento nominal em torno de 7,20%, enquanto a da Indireta foi de R\$ 8.565.065 mil, apresentando uma redução de aproximadamente 9,89%.

1.1 Receitas Tributárias

Na Administração Direta este tópico é o mais representativo (78,99% do total da receita), já que engloba a arrecadação de ICMS, IPVA, ITCMD e Outras (Emolumentos e Custas, Taxas e Contribuições de Melhoria), apresentando um montante da ordem de R\$ 113.532.207 mil, significativamente superior ao valor de R\$ 10.812 mil, relativos à arrecadação tributária da Administração Indireta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

359

TC 00143/026/11

Relativamente à previsão inicial, o incremento da receita tributária arrecadada foi da ordem de 3,52%, representando um ganho da ordem de R\$ 3.864.739 mil e sobre o exercício anterior um acréscimo de 10,01%.

Comparativamente (2007 – 2011), a receita tributária evoluiu 24,24%.

1.2 – Transferências Correntes

São compostas basicamente pelas transferências intergovernamentais principalmente as da União e no ano de 2011 foi de R\$ 13.024.113 mil, 12,02% superior ao exercício anterior.

1.3 - Outras Receitas Correntes

Com relação a este item verificamos que houve uma evolução positiva, em comparação com o exercício anterior, na ordem de R\$ 886.570 mil, correspondendo a 22,58%.

1.4 – Receitas de Origens Diversas

Neste tópico observamos que a receita arrecadada de R\$ 10.932.564 mil foi 10,98% inferior comparativamente ao ano de 2010.

1.5 - Operações de Crédito

As receitas com operação de crédito tiveram uma diminuição de 2010 para 2011 no importe de R\$ 391.064 mil, equivalente a 24,63%.

1.6 – Receitas Intra-Orçamentárias

Com a criação da SPPrev, por meio da Lei Complementar nº 1.010 de 01/06/07, regulamentada pelo Decreto nº 52.046 de 09/08/07, passaram a ser registradas, a partir de setembro de 2.007 as movimentações do Regime Próprio de Previdência dos Servidores



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

360

TC 00143/026/11

Públicos e do Regime Próprio de Previdência dos Militares, em consonância às Instruções da Portaria Interministerial STN/SOF nº 688/2008 e 388/06, bem como da Portaria STN nº 340/2007 e, em estrita observação ao plano de contas instituído pela Portaria MPS nº 916/03.

Conforme se observa do Balanço Geral apresentado pela Contadoria Geral do Estado, as receitas intra-orçamentárias estão assim constituídas:

	R\$ MILHARES
RECEITAS INTRA-ORÇAMENTÁRIAS	2011
RECEITAS CORRENTES - INTRA-ORÇAMENTARIAS	14.456.519
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES-INTRA-ORÇAMENTARIA	14.381.540
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS - INTRA-ORÇAMENTARIAS	14.381.540
CONTRIB.PREVIDENC.DO REG.PROPRIO - INTRA-ORÇ	14.381.540
RECEITAS INTRA-ORÇAMENTARIAS C/REC.DE SERVIC	72.406
RECEITAS INTRA-ORÇAMENTARIAS C/REC.DE SERVIC	72.406
TAXA DE ADMINISTRAÇÃO	72.406
RECEITAS INTRA-ORÇAMENTARIAS: OUTRAS REC.COR	2.574
INDENIZAÇÕES E RESTITUIC.INTRA-ORÇAMENTARIAS	2.574
OUTRAS RESTITUÍÇÕES	2.574
RECEITAS DE CAPITAL - INTRA-ORÇAMENTARIAS	1.020.634
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	1.020.634
INTEGRALIZAÇÃO DO CAPITAL SOCIAL	1.020.634
INTEGRALIZAÇÃO COM RECURSOS DE OUTRAS FONTES	9.053
INTEGRALIZAÇÃO COM RECURSOS DO TESOURO	1.011.582
TOTAL	15.477.153

2. DESPESAS

A despesa realizada representou uma economia orçamentária de 4,72% em relação à despesa autorizada de R\$ 151.625.851 mil, uma vez que atingiu a importância de R\$ 144.472.635 mil, todavia, demonstrou um crescimento de aproximadamente 8,39% em relação ao exercício anterior que foi de R\$ 133.292.775 mil.

Do total, 72,83% foram gastos com a Administração Direta e 27,17% com a Indireta

2.1 - Despesas Correntes

As despesas a este título corresponderam a 87,34% das despesas totais realizadas, apresentando um acréscimo da ordem de 11,20% em relação ao exercício anterior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

361

TC 00143/026/11

O item de maior expressão é o de Pessoal e Encargos, com R\$ 37.034.944 mil, representando 25,63% do total das despesas do Estado, destacando-se entre os de maior relevância a Secretaria da Educação (23,18%); Secretaria da Segurança Pública (16,43%); Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (15,43%); Tribunal de Justiça (10,95%) e Secretaria da Saúde (8,10%).

2.2 - Outras Despesas Correntes

Neste tópico os gastos representaram R\$ 82.050.386 mil, o equivalente a 56,79% das despesas totais realizadas, sendo o item mais representativo “Aplicações Diretas” com dispêndios na ordem de R\$ 46.306.977 mil.

Os gastos mais significativos na rubrica Aplicação Direta, temos: Aposentadorias e Reformas na ordem de R\$ 13.150.409 mil (28,40%) e Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, no valor de R\$ 11.647.821 mil (25,15%) .

Destaco os gastos com “Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica”, onde a Secretaria Saúde detém 27,66% das despesas, a Secretaria da Educação 18,89%, a Secretaria de Gestão Pública 8,55%, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia 6,98% e a Secretaria de Logística e Transporte 5,44%.

2.2 - Despesas de Capital

O montante total apurado foi da ordem de R\$ 18.286.349 mil que, em comparação ao exercício anterior apresentou uma redução da ordem de 7,7%.

Da análise realizada constata-se que os valores mais representativos são referentes a Obras e Instalações (R\$ 5.562.800 mil), Principal da Dívida Contratual Resgatada (R\$ 4.137.942 mil), Constituição ou Aumento de Capital de Empresas (R\$ 4.311.416 mil) e Equipamentos e Material Permanente (R\$ 2.208.723).

2.3 – Despesas Correntes e de Capital

Neste item observo que a Administração Geral do Estado deteve 31,09% do total das despesas, devido, principalmente, às transferências aos municípios e às amortizações, juros e encargos da dívida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

362

TC 00143/026/11

Notamos, também, a São Paulo Previdência - SPPREV com gastos em 12,17% e a Secretaria da Educação com 11,75%.

Agora, se distribuídas por funções os maiores gastos se deram na função Educação, com 17,15%; na Previdência Social, com 12,99%; na Saúde, com 10,80%; no Transporte com 7,34% e na Segurança Pública, com 5,54%.

3 – PROPAGANDA E PUBLICIDADE

As contas de Propaganda/Publicidade e Publicidade Legal importaram em R\$ 145.965 mil, sendo R\$ 137.530 mil da Administração Direta e R\$ 8.435 mil da Indireta, representando um decréscimo da ordem de 45,26% em relação ao exercício anterior (R\$ 266.633 mil).

A despesa da Casa Civil foi a de maior expressão, representando 57,38% dos gastos, acompanhada pela Secretaria da Saúde com 16,27%, da Assembléia Legislativa com 13,11%, e da Secretaria da Educação com 9,41%.

4 – CRÉDITOS ADICIONAIS

Da análise dos demonstrativos contábeis não se constata qualquer infringência ao disposto na Lei Orçamentária, cabendo ressaltar tão somente que atingiram o montante de R\$ 11.552.128 mil, equivalente a 7,43% da dotação inicial, quando o limite estabelecido pela mesma era de 17%.

II - BALANÇO FINANCEIRO

Denota-se do Balanço Financeiro uma disponibilidade para o exercício seguinte de R\$ 32.948.146.887,00, que, comparativamente a do ano anterior (R\$ 26.443.520.700,00) demonstrou um acréscimo de R\$ 5.495.745.435,00, correspondente a 24,60%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

363

TC 00143/026/11

1 – DÍVIDA FINANCEIRA

Neste quesito verifica-se que a dívida financeira da Administração Direta é de R\$ 11.267.702.304,00. Já a Administração Indireta obteve um saldo positivo de R\$ 18.496.293.146,00, demonstrando na consolidação dos números um resultado positivo de R\$ 7.288.590.832,00.

Este valor, deduzido o déficit orçamentário de R\$ 723.964.656,00 e somado ao disponível do exercício anterior de R\$ 26.443.520.700,00, chega-se ao montante a ser transferido para o exercício seguinte (R\$ 32.948.146.887,00).

1.1 - Dívida Flutuante

No que se refere à dívida fluante verificamos que no exercício em exame houve um acréscimo da ordem de 70,48% relativamente ao ano anterior, principalmente em razão da inscrição dos “restos a pagar” e “depósitos”.

Pode-se assegurar que neste tópico o item de maior relevância refere-se a “Restos a Pagar”, onde se constata que o montante inscrito é da ordem de R\$ 26.668.674.330,00, contando com respectivo lastro financeiro para sua quitação de R\$ 32.948.146.887,00.

III - BALANÇO PATRIMONIAL

O Balanço Patrimonial demonstrou um ativo real líquido de R\$ 130.541.659.074,00, sendo R\$ 106.918.026.488,00 da Administração Direta e R\$ 27.841.248.912,00 da Indireta, devendo ser expurgado o montante de R\$ 4.217.616.327,00, relativo aos ajustes na consolidação das empresas dependentes.

1 – CRÉDITOS / DÍVIDA ATIVA

No exercício em análise, a Dívida Ativa Tributária do Estado correspondeu a R\$ 193.440.164.048,00, considerando os débitos renegociados no Programa de Parcelamento Incentivado – PPI.

Comparativamente com o saldo do ano anterior de R\$ 198.383.766.724,00, verificamos uma diminuição na ordem de 2,49%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

364

TC 00143/026/11

Dos valores inscritos na Dívida Ativa, os mais significativos são o ICMS Autuação que representa 71,57% do total e o ICMS Declarado 26,92%.

2 – DÍVIDA FUNDADA

A Dívida Fundada Interna (compromissos e obrigações assumidos pelo Poder Público com terceiros) apresentou um saldo de R\$ 174.045.942.071,00, significando um acréscimo de 5,32% no exercício, enquanto a evolução real da receita sobre o ano anterior foi de 6,00%.

Cabe ressaltar que a Dívida Interna vem evoluindo ano a ano.

Deste montante, destaca-se a dívida do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados que importou em R\$ 170.507.981.864,00, com uma majoração da ordem de 5,64% em relação ao exercício anterior.

Ainda neste tópico, temos que a Dívida Externa (empréstimos contraídos com Instituições Financeiras externas, para atender programas de meio ambiente, transportes e outros) aumentou 35,62%, tendo seu saldo passado de R\$ 4.294.529.410,00 para R\$ 5.824.252.225,00, já incluídas as dívidas das Empresas Dependentes.

3 – RESULTADO FINANCEIRO / ECONÔMICO

O resultado financeiro apresentou superávit de R\$ 16.935.651.867,00, tendo um crescimento em relação ao ano anterior de 101,21%.

O resultado econômico do exercício evidenciou um saldo positivo de R\$ 487.645.526,00.

IV - LEI Nº. 9496/97 ACORDO DE RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA

A dívida do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (Lei nº. 9.496/97), importou em R\$ 170.507.981.864,00, atentando-se para um crescimento da ordem de 5,64% em relação ao exercício anterior, cujo valor era de R\$ 161.399.625.797,00.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

365

TC 00143/026/11

O valor pago a título de amortização foi de R\$ 3.363.082.550,00 e as despesas com juros e encargos da dívida somaram R\$ 6.710.475.893,00. O montante pago em 2011 foi superior em 15,76% em relação ao exercício anterior.

Todavia, conforme alerta a Diretoria de Contas, em virtude do nível de pagamentos ser inferior ao que seria devido, em função do comprometimento máximo de 13% da Receita Líquida Real, foram gerados resíduos, ano a ano, no total de R\$ 22,6 bilhões que, corrigidos e capitalizados, apontam para um saldo devedor residual atual da ordem de R\$ 77,1 bilhões.

Ante as evidências de que, a prosseguir essa situação, a dívida não será liquidada nos termos pactuados no Acordo de Renegociação da Dívida, a Diretoria das Contas reitera a propositura de recomendação no sentido de que o Executivo Estadual implemente ações visando a reavaliação e repactuação da dívida remanescente, de modo a equalizar a capacidade de pagamento das obrigações assumidas.

V – PRECATÓRIOS E PAGAMENTOS DE PEQUENO VALOR

Importa salientar inicialmente, que a sistemática de pagamento dos precatórios judiciais sofreu profunda alteração após a edição da Emenda Constitucional nº 62/2009, que alterou o Art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Art. 2º desta Emenda Constitucional acrescenta o Art. 97 ao ADCT, que institui regime especial para os pagamentos de precatórios vencidos, determinando que:

"Art. 97.

§ 2º Para saldar os precatórios, vencidos e a vencer, pelo regime especial, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devedores depositarão mensalmente, em conta especial criada para tal fim, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, sendo que esse percentual, calculado no momento de opção pelo regime e mantido fixo até o final do prazo a que se refere o § 14 deste artigo, será:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

366

TC 00143/026/11

a) de, no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, além do Distrito Federal, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) do total da receita corrente líquida;"

No caso do Estado de São Paulo, referida dívida ficou em 22,16%, conforme a publicação da LRF referente ao 3º Quadrimestre/2009, donde se enquadra na hipótese prevista na alínea 'a' acima transcrita.

Neste diapasão, tem-se que no exercício de 2011, o Governo do Estado de São Paulo, repassou para o Tribunal de Justiça através de depósito em conta especial o valor de R\$ 1.545.533.557,64 em atenção à regra acima comentada, tendo sido pagos precatórios no montante de R\$ 2.454.787.496, conforme constou no Balanço Geral, incluindo R\$ 1.910.945.315,00 referente a pagamentos efetuados no Regime Especial de Precatórios, com recursos depositados nas UG's 030051 e 030052, a partir do exercício de 2010.

Em relação aos depósitos judiciais, convém destacar que o Estado mantém controles distintos para os repasses previstos nas Leis Federais 10.482/02 (Lei Madeira) e 11.429/06 (Depósitos Judiciais de Tributos) e na Lei Estadual 12.787/07 e no Decreto Estadual 52.780/08. Consoante dados apresentados pela Diretoria das Contas do Governador, apurou-se um saldo a ser devolvido na ordem de R\$ R\$ 410.546.872,02 (distribuição de repasses Lei Madeira), R\$ 629.779.640,33 (Lei nº 11.429/06) e R\$ 864.367.405,42 (Lei nº 12.787/07).

VI – ATENDIMENTO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Da análise processada nas respectivas demonstrações contábeis constam as transações e operações relativas às Empresas Estatais Dependentes, nos termos estabelecidos no inciso III do artigo 50 da Lei Complementar nº 101/00.

Consoante demonstrativos apresentados pelo Governo do Estado, o resultado primário realizado (R\$ 6.196.641 mil) foi superior ao previsto (R\$ 1.334.900 mil) apresentando uma situação favorável.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

367

TC 00143/026/11

Relativamente ao resultado nominal, o pretendido era de R\$ 10.530 milhões correntes, no entanto, no encerramento do exercício, a Dívida Fiscal Líquida apresentou um acréscimo de R\$ 4.024.434 mil, representando um resultado desfavorável.

A situação financeira apresentou uma condição favorável, com superávit acumulado da execução orçamentária e liquidez financeira suficiente.

Em relação à Dívida Consolidada Líquida, verifica-se que o grau de endividamento é de 1,46 vezes a Receita Corrente Líquida, enquanto no exercício anterior representava 1,53 vezes daquele valor. Portanto, restam atendidas as disposições contidas na Resolução do Senado Federal nº. 40, de 20/12/2001, que indica o limite de 2 vezes a RCL.

Da mesma forma, o percentual da concessão de garantias encontra-se ajustado ao limite de 32% da RCL, adequado às prescrições da Resolução nº. 43 do Senado Federal, alterada pela Resolução nº. 3 de 02/04/02.

Restam igualmente atendidas as disposições contidas no inciso I, do artigo 7º, da Resolução do Senado nº. 43, haja vista que o Governo Estadual vem observando o limite de 16% para a realização das operações de crédito, e no inciso III, do artigo 167, da Constituição Federal, já que as despesas de capital superaram as operações de crédito realizadas no período.

Em relação aos Restos a Pagar, evidencia-se uma condição financeira favorável; para um saldo na ordem de R\$ 26.668.674.330,00, verifica-se um lastro financeiro para sua quitação de R\$ 32.948.146.887,00.

No que diz respeito ao Regime Próprio de Previdência, os dados apresentados nos demonstrativos evidenciam um equilíbrio das receitas em relação às despesas.

1 – PESSOAL E REFLEXOS

A despesa com pessoal e reflexos do Poder Executivo, já considerados os ajustes realizados pela Diretoria Competente, evidenciados em item específico, atingiu o percentual de 40,18%, em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

368

TC 00143/026/11

relação à Receita Corrente Líquida, estando, portando, dentro dos limites previstos no artigo 20, inciso II, letra c e no artigo 22, Parágrafo único da Lei Complementar n 101/00.

Relativamente às despesas com pessoal e reflexos, abrangendo a totalidade da remuneração dos Três Poderes, Ministério Público do Estado e Administração Indireta, já considerados os mesmos ajustes acima mencionados, verifica-se que o montante das despesas líquidas perfaz R\$ 49.893.131 mil, os quais, em confronto com a receita corrente líquida apurada, fornece o índice geral de 46,29%, assim distribuídos:

DESPESAS DE PESSOAL POR PODER E ÓRGÃO	MIL R\$	
Poder Executivo	43.308.899	40,18%
Poder Legislativo	995.129	0,92%
Poder Judiciário	4.563.282	4,23%
Ministério Público	1.025.820	0,95%
TOTAL DAS DESPESAS COM PESSOAL	49.893.131	46,29%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	107.780.556	100,00%

VII – ENSINO

De acordo com o demonstrativo apurado pelo Grupo Técnico de Acompanhamento no TC 00143/226/11 – Acessório 2, o Governo do Estado aplicou na manutenção e desenvolvimento do ensino o montante de R\$ 26.434.344.687 correspondente a 30,15% do total das receitas provenientes de impostos e transferências – R\$ 87.664.411.622, dando cumprimento ao disposto no Art. 255, da Constituição do Estado de São Paulo¹.

Pelo que se evidencia do relatório da Diretoria de Contas, foi expurgado deste valor, o montante de R\$ 2.022.661.347, conforme discriminado no quadro abaixo, o que representa 7,65% do valor aplicado.

¹ **Artigo 255** - O Estado aplicará, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo, trinta por cento da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

369
TC 00143/026/11

QUADRO DE EXCLUSÕES	R\$
METRÔ - Subsídio transportes	61.670.264
FAPESP	305.961.013
Reembolso Professores e Servidores Escolas Municipalizadas	272.995.059
Restaurantes Universitários	8.194.263
Receita de Restos a Pagar cancelados - Ensino Básico	6.343.455
Receita de Restos a Pagar Cancelados - Ensino Superior	7.379.442
Secretaria de Turismo	8.455.204
Escola da Família	736.445
SUBTOTAL	671.735.145
FDE	1.350.926.202
TOTAL	2.022.661.347

Em conseqüência, parece de todo pertinente propugnar por recomendação para que o Governo do Estado, através dos órgãos competentes, adote providências no sentido de definir, com exatidão, as despesas elegíveis a título de manutenção no ensino.

De outra parte, importa deixar consignado, que o Estado aplicou R\$ 8.759.470.583 no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, o que representa 64,12% dos recursos anuais totais dos Fundos, cumprindo, desta forma, a disposição contida no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/96 (aplicação mínima de 60% dos recursos do Fundo), que regulamenta o FUNDEB.

Ressaltou ainda o órgão instrutivo, que o Estado de São Paulo mais contribuiu do que recebeu do FUNDEB, numa diferença de R\$ 3,3 bilhões.

O demonstrativo a seguir evidencia a aplicação no Ensino, segundo as normas estabelecidas para o setor educacional:

Aplicação no Ensino	Valor (R\$)	%
Receitas de impostos e Transferências	87.664.411.622	100,00%
Mínimo Obrigatório - art. 212 da Constituição Federal	21.916.102.905	25,00%
Mínimo Obrigatório - art. 255 da Constituição Estadual	26.299.323.487	30,00%
Aplicação no Ensino (todos os níveis)	26.434.344.687	30,15%
Fundeb		
Aplicações de recursos do FUNDEB	13.660.985.558	100,00%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

370
TC 00143/026/11

Mínimo 60% com remuneração dos profissionais do Magistério – art. 22 da Lei Federal nº 11.494/96	8.196.591.334	60,00%
Pagamento com profissionais do Magistério	8.759.470.583	64,12%

VIII – SAÚDE

As despesas com Saúde somaram R\$ 10.840.877.000, equivalentes a 12,43% das receitas de impostos, consideradas as devidas exclusões conforme quadros demonstrativos a seguir:

	R\$ mil
RECEITA PROVENIENTE DE IMPOSTO	87.208.963
DESPESAS - FUNÇÃO SAÚDE – TESOURO	10.990.720
EXCLUSÕES	149.843
Despesas excluídas	138.174
Cancelamento de Restos a Pagar	11.669
DESPESA LÍQUIDA	10.840.877
PERCENTUAL	12,43%

Foram efetuadas as seguintes exclusões, por serem consideradas impróprias para lançamento a título de “Despesas com Saúde”, por não poderem ser consideradas como “ações e serviços públicos de saúde” nos termos preconizados pelo Art. 198, ‘caput’, da CF:

	R\$
09000 – SECRETARIA DA SAUDE	
4851 - pagamento de pensão aos hansenianos	3.102.000
13000 – SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	
1309 - Viva Leite	12.538.000
17000 - SEC.DA JUSTICA E DA DEFESA DA CIDADANIA	
5641 - Serviços Técnicos E Periciais	2.732.000
18000 – SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA	
5595 - suprimento medic. presos cust.policia civil	9.000
5001 - atendimento medico hosp. policiais militares	14.958.000
5002 - atendimento odontológico policiais militares	708.000
44000 – SECRETARIA DE GESTAO PUBLICA	
5140 - pagamento da divida publica interna	49.000
4107 - assistência medica hospitalar por terceiros	104.786.000
SOMA	138.174.000



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

371

TC 00143/026/11

Desta forma, considerando-se a base de cálculo determinada pelo inciso II, do Art. 77, da ADCT, acrescido pela EC nº 29/2000, a qual atingiu a cifra de R\$ 87.208.963.000, verificamos que foi aplicado em ações e serviços públicos de saúde 12,43% deste valor, o que demonstra o atendimento ao preceito Constitucional.

Relativamente à ação do “Viva Leite”, para que as despesas com o Programa possam ser consideradas nos gastos da saúde, exige-se o exame antropométrico e orientações quanto ao manuseio do leite e suas propriedades nutricionais.

Tendo em vista que, mesmo com a exclusão, a aplicação mínima restaria mantida, a questão, em nosso entender, comporta recomendações no sentido de que o Governo do Estado adote medidas para o efetivo acompanhamento antropométrico das crianças abrangidas pelo Programa Viva Leite.

Também deverá ser objeto de recomendação, a necessidade de encaminhamento de cópia das audiências públicas trimestrais da saúde, na conformidade do que estabelece o inciso II, artigo 12, das Instruções 01/2008.

IX – CONTROLE INTERNO

O controle interno é exercido pelo Departamento de Controle e Avaliação, vinculado à Chefia de Gabinete da Secretaria da Fazenda.

Informa a Diretoria de Contas que os relatórios produzidos pelo controle interno estadual são regularmente enviados a este Tribunal.

X – PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO

Com referência ao Programa Estadual de Desestatização – PED, formulado para promover e assegurar o equilíbrio das contas públicas e reorganização do Estado, relata a Diretoria de Contas que no curso do exercício foram realizadas reuniões ordinárias do Conselho Diretor, nas quais se apreciaram e deliberaram sobre os assuntos relacionados às fls. 141/143.



XI - AVALIAÇÃO DE INDICADORES DE GESTÃO

Valendo-se de sistema informatizado da Secretaria Estadual de Economia e Planejamento, a Diretoria das Contas do Governador obteve dados relativos às realizações governamentais vinculados à Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual (PPA) referente aos exercícios 2008/2011.

Destacou deficiência quanto a informações financeiras de investimentos relativas às empresas não dependentes mediante recursos recebidos a título de subscrição de ações, anotando ainda que tais valores não sofreram atualização orçamentária ao longo do exercício, fato que impossibilitou o cotejamento entre os valores previstos e realizados nos programas abrangidos.

A Diretoria competente também faz crítica, com a qual faço coro, sobre questão atinente aos indicadores de desempenho.

Segundo ela, tais indicadores oferecem importantes informações acerca do desempenho dos programas governamentais, demonstrando o atingimento ou não das metas estabelecidas, cujos resultados no exercício sob análise, diga-se, foram alcançados.

Porém, destaca que há diversos tipos de indicadores como aqueles que se prestam a explicitar a 'eficácia' das ações do governo como os que são atualmente utilizados pela Administração Pública Estadual, os quais se limitam a nos fornecer parâmetros exclusivamente quantitativos, isto é, os indicadores utilizados nos informam se as metas quantitativas estabelecidas na peça orçamentária foram atingidas ou não.

No entanto, lembra que além deste indicadores voltados a mensuração da eficácia das ações, é necessária a adoção de outros que tratem de aspectos relacionados à economicidade, à eficiência e à efetividade daquelas ações, nos fornecendo parâmetros qualitativos da ação governamental.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

373

TC 00143/026/11

Por essa razão, a Diretoria competente, apesar de afirmar que os instrumentos de planejamento estarem legalmente constituídos, aduz que o pleno funcionamento do modelo de planejamento e gestão por programas, requer ajustes.

Importa reforçar a ausência de indicadores que demonstrem a avaliação qualitativa dos programas, que envolvem as questões da economicidade, eficiência e efetividade na geração de bens ou serviços e da melhor utilização dos recursos disponibilizados ao programa, o que leva a uma avaliação dos impactos sobre a realidade social a qual incidem.

A fim de visualizar aspectos da gestão do Governo do Estado, foram solicitados dados referentes a 45 programas com o total de 262 ações, focados na manutenção do ensino, saúde, previdência, transportes, habitação, segurança pública, saneamento e energia, ensino superior e administração fazendária, onde os resultados dos estudos são apresentados às fls. 152/237.

Da análise dos dados apresentados, depreende-se que das 262 ações acompanhadas, 36 (ou 14% delas), não foram aferidas por: 1- não constarem no PPA tendo sido inseridas posteriormente nos Programas Orçamentários; 2- ações que ao longo da execução do PPA tiveram seus parâmetros de medição modificados; e 3- ações inseridas nas LDO's mas sem previsão de metas.

Das 226 ações aferidas, apenas 41% atingiram plenamente as metas previstas, o que não se mostra aceitável, denotando a necessidade de providências a respeito.

Desta forma, conclui-se através do presente trabalho que o planejamento e gestão por programas requerem ajustes por parte do Governo do Estado, tanto para o estabelecimento de índices de avaliação qualitativa dos programas quanto para a melhora dos resultados alcançados.

XII – AUDITORIAS OPERACIONAIS

As auditorias operacionais realizadas “in loco” pela Diretoria de Contas do Governador, contempla a avaliação do cumprimento dos programas de governo e do desempenho dos órgãos e entidades



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

374

TC 00143/026/11

jurisdicionados quanto ao cumprimento de metas e uso dos recursos públicos.

Os trabalhos desenvolvidos pela Diretoria competente e o auxílio das Unidades Regionais deste Tribunal ao longo do exercício de 2011 contemplaram diversos segmentos da administração estadual, dentre elas, educação, assistência social, agricultura, saúde, administração penitenciária, transportes, saneamento e energia, economia e planejamento, habitação.

Tais trabalhos foram conduzidos através de amostragens abrangentes que permitiram avaliar procedimentos e evidenciar práticas através da aplicação de questionários aos beneficiários e gestores dos programas selecionados, levando ao aprofundamento do exame processado, consoante se verifica às fls. 238/294 do relatório.

As conclusões levadas a efeito em cada um desses segmentos demonstram falhas que, muito embora estejam vinculadas aos programas e ações previstas no PPA e na LDO, reclamam interveniência do Exmo. Sr. Governador, no sentido de determinar aos respectivos responsáveis de cada organismo governamental, adoção de providências relacionadas à fiscalização e acompanhamento da execução de projetos que lhes incumbe.

Daí porque, não obstante as recomendações anotadas pela Diretoria Competente, entendemos que devem ser objeto de apontamento nas respectivas contas anuais de cada entidade, inclusive como forma de implementar uma sistemática integrada de julgamento, já que em última instância, a competência e responsabilidade direta pelo desenvolvimento dessas ações fica adstrita aos respectivos gestores de cada órgão.

XIII – COPA 2014

O ATO GP nº 05/2011, de 14/09/2011, determinou a inclusão no relatório anual de fiscalização das Contas do Governador, de análise das despesas destinadas à realização da Copa do Mundo, inclusive, com o acompanhamento da execução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

375

TC 00143/026/11

Para tanto, seria necessário o conhecimento dos programas, ações e despesas envolvidos, o que se daria por meio das peças orçamentárias ou execução orçamentária.

Porém, não se consegue através do estudo destas peças identificar as obras que se relacionam à Copa do Mundo, coisa feita apenas por meio do documento denominado “Matriz de Responsabilidade”, que tem o objetivo de definir as responsabilidades de cada um dos signatários (União, estados, Distrito Federal e municípios) para a execução das medidas conjuntas e projetos imprescindíveis para a realização do Mundial e por meio do qual se localizam os projetos previstos cuja fonte de recursos e/ou a incumbência de execução é do Estado de São Paulo.

Pelo cruzamento de dados na Matriz de Responsabilidade e os TC's em trâmite neste TCE, infere-se que o único projeto em curso se refere a implantação da Linha 17 – Ouro, investimento sob encargo do METRÔ, cujo acompanhamento da execução orçamentária não se dá pelos sistemas SIGEO/SIAFEM.

Portanto, para conhecimento dos projetos previstos, bem como das despesas realizadas e acompanhamento da execução, depende-se das informações/documentos obtidos mediante solicitação ou prestação de contas, dificultando o controle.

Neste diapasão, em contribuição para a transparência das despesas previstas ou realizadas relacionadas à Copa 2014, faz-se necessária a implantação de mecanismos que permita o acompanhamento da execução orçamentária individualizada dos gastos a ela relacionados, por meio da adoção de programas e/ou ações orçamentários específicos ou a criação de fonte de receita detalhada para utilização quando da realização da despesa.

XIII – EXPEDIENTES

Compõe o relatório da Diretoria de Contas do Governador os seguintes expedientes:

Expediente – TC-35.527/026/09

Assunto – Estudos relativos à Lei nº 13.723, de 29 de setembro de 2009, que autoriza o Poder Executivo a ceder, a título oneroso, os direitos creditórios objetos de parcelamentos administrativos ou judiciais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

376
TC 00143/026/11

Expediente – TC-37.187/026/10

Assunto – Retificação do Ajuste da Distribuição de Recursos do Fundeb/2009. Portaria/MEC nº 1.174, de 23/09/2010.

Expediente – TC-32.339/026/11

Assunto – Emendas parlamentares.

Expediente – TC-3.661/026/12

Assunto – Solicitação de “interferência” do TCE-SP junto ao Governo do Estado de São Paulo e à Assembleia Legislativa para ajuste do salário base dos servidores da Secretaria da Saúde.

Demais Expedientes

Precatórios:	Contratação de Empréstimos:
<ul style="list-style-type: none">• TC 08.243/026/11• TC 11.476/026/11• TC 15.020/026/11• TC 16.392/026/11• TC 17.243/026/11• TC 20.533/026/11• TC 23.170/026/11• TC 27.166/026/11• TC 31.562/026/11• TC 34.782/026/11• TC 38.474/026/11• TC 40.146/026/11• TC 07.168/026/12	<ul style="list-style-type: none">• TC 05.968/026/11• TC 07.008/026/11• TC 08.198/026/11• TC 10.063/026/11• TC 10.305/026/11• TC 17.181/026/11• TC 17.802/026/11• TC 21.882/026/11• TC 31.059/026/11• TC 31.060/026/11• TC 34.576/026/11• TC 06.863/026/11

XIV – RECOMENDAÇÕES DO EXERCÍCIO ANTERIOR

Diante dos elementos constantes dos autos e das justificativas e documentos apresentados pelo Senhor Secretário da Fazenda do Estado, restou clara que as recomendações exaradas no Parecer das Contas do exercício de 2010, não foram atendidas na sua integralidade, consoante posicionamento firmado pela Diretoria competente às fls. 300/309.

Segundo o relatório, as seguintes recomendações foram atendidas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

377

TC 00143/026/11

1. Promover medidas administrativas com o fim de aumentar a recuperação de créditos inscritos na Dívida Ativa avaliando a razoabilidade de evidenciar nas demonstrações contábeis os valores considerados de recebimento improvável ou inviável, mediante seleção criteriosa
2. Dar eficácia ao disposto no artigo 50, I, combinado com o artigo 8º, parágrafo único, ambos da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, identificando na rubrica própria (Ativo Financeiro) do Balanço Patrimonial os saldos financeiros dos recursos vinculados.
3. Dar atenção aos gastos com saúde, notadamente aqueles relativos ao Programa Viva Leite executado na Grande São Paulo e às ações em que ocorreram questionamento e parcial glosa;
4. Cumprir o disposto no art. 16 das Instruções Estaduais nº 1/08, que dispõe sobre a obrigatoriedade semestral de envio a esta Corte de Contas do “Cadastro Eletrônico de Obras em Execução”.

Porém, restaram pendentes os seguintes aspectos:

1. Dar cumprimento fiel ao artigo 4º, I, b, da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, quanto à previsão na LDO de “critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31”;
2. Identificar na Lei Orçamentária anual, sob a forma específica de Atividade ou Projeto, as dotações que se destinem a satisfazer proposta popular feita por ocasião de audiência pública a que o projeto de lei orçamentária anual for submetido, nos termos do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/200), na forma estabelecida pelo artigo 12 da LDO;
3. Cuidar para que os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino sobretudo os despendidos por meio de convênios celebrados entre a Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE e o Estado, sejam efetivamente aplicados dentro do exercício, segundo o cronograma físico-financeiro das obras e serviços;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

378

TC 00143/026/11

4. Encaminhar ao Tribunal de Contas, nos termos do artigo 12 da Lei Federal nº 8.689, de 1993, e o artigo 12, II, das Instruções nº 1, de 2007, a ata da audiência pública realizada a cada trimestre na assembléia Legislativa com intuito de debater o financiamento da Saúde;
5. Indicar, na Lei Orçamentária anual, metas físicas para os programas de governo;
6. Quantificar financeiramente as metas governamentais nos instrumentos orçamentários;
7. Encaminhar ao Tribunal de Contas, tão logo aprovada a Lei Orçamentária Anual e anexo onde se indiquem as entidades autorizadas a receber transferências financeiras do Estado;
8. Cumprir o artigo 169, § 1º, II da Constituição Federal e o artigo 15 da Lei federal 4.320, de 1964, nos termos de recomendações contidas à margem do Parecer emitido por este Tribunal sobre as contas de 2007.
9. Que a LDO contenha os critérios para repasses a entidades da Administração Indireta, atendendo ao artigo 4º, I, "F" da Lei de Responsabilidade Fiscal.
10. Que o plano plurianual seja aprimorado, com informações mais detalhadas, a exemplo do que contém o PPA do governo federal.
11. Manter junto à Secretaria de Planejamento banco de dados com informações atualizadas das dotações orçamentárias das empresas não dependentes.
12. Acompanhar com especial atenção os gastos com pagamento de serviços de terceiros, pessoa física, tendo em vista seu crescimento.
13. Que a Secretaria da Saúde promova a compatibilização dos dados do plano estadual da saúde com os planos municipais e o plano operativo anual e demais instrumentos de planejamento.
14. Aprimorar o relatório de atividades anualmente publicado pelo governo, para permitir ao leitor a compreensão, em cada ação, dos dados acerca da necessidade de atendimento, da estimativa da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

379

TC 00143/026/11

execução e dos custos, estes não só da ação global, mas também das unidades escolhidas como indicadores;

15. Consignar diretamente no orçamento da FDE os valores empenhados e liquidados pela Secretaria da Educação (art. 7º da Portaria STN nº 163/2001), devendo os empenhos emitidos identificar o nome dos respectivos credores (art. 61 da Lei 4.320/64);

CONCLUSÃO

Por tudo quanto exposto e, considerando que não há falha capital que possa comprometer a legalidade dos atos praticados pelo Sr. Governador do Estado, manifestamo-nos pela emissão de PARECER FAVORÁVEL levando-se em conta, principalmente, que foram satisfeitos os requisitos constitucionais mínimos obrigatórios na área da educação, saúde e despesas de pessoal, sem embargo das recomendações propostas pela Grupo de Acompanhamento Técnico à fls. 312/320.

À consideração de Vossa Senhoria.
ATJ em, 15 de maio de 2012.

José Francisco Roll
Assessoria Técnica

Francisco de Albuquerque Lins Serino
Assessoria Técnica



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

380

TC 00143/026/11

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Corroborando as conclusões ofertadas por meus pré-opinantes, submeto os autos à consideração de Vossa Excelência, permitindo-me na oportunidade, destacar a necessidade da verificação dos tópicos destacados pelo Grupo de Acompanhamento nas contas anuais dos órgãos envolvidos, dada a relevância das questões abordadas.

É o que submeto à Vossa elevada apreciação, com prévio trânsito pelas d. SDG e PFE.

ATJ, em 15 de maio de 2012.

Francisco Roberto Silva Junior
Assessor Procurador - Chefe