

**TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 25/JUNHO/2.008**

PROCESSO	TC – 005.564/026/07
INTERESSADO	GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
RESPONSÁVEL	JOSÉ SERRA – GOVERNADOR
ASSUNTO	CONTAS ANUAIS – BALANÇO GERAL DO EXERCÍCIO DE 2.007
RELATOR	CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

R E L A T Ó R I O

Excelentíssimo Senhor Presidente,
Eminentes Conselheiros,
Senhor Procurador Chefe da Fazenda,

I-PREÂMBULO

Em atendimento ao disposto no art. 47, IX da Constituição Estadual, o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, em 29 de abril do corrente, encaminhou a esta Corte o balanço geral do exercício de 2.007, agregado que alcança os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem assim o



Ministério Público e o próprio Tribunal de Contas do Estado, a modo do que preceitua o art. 23, § 1.º da Lei Complementar n.º 709, de 1.993.

Em âmbito do Poder Executivo, as contas abrangem a Administração direta, as autarquias, as fundações e as 4 (quatro) estatais dependentes, vale dizer as empresas controladas que não subsistem sem os recursos do Tesouro (IPT, CETESB, EMPLASA e CPTM).

Na condição de relator do feito, enviei as peças do balanço ao Grupo Técnico de Acompanhamento das Contas do Governador, para que se iniciasse, nos prazos regimentais, a competente instrução.

Há, a seguir, a abordagem de aspectos relevantes da matéria, fundamentada em princípios do Direito Financeiro, especialmente nas disposições da Lei n.º 4.320, de 1.964 e Lei Complementar n.º 101, de 2.000.

II-PLANEJAMENTO

1- PLANO PLURIANUAL - PPA

No exercício de 2.007 findou-se a execução do plano plurianual aprovado pela Lei n.º 11.605, de 24 de dezembro de 2.003.



De vigência quadrienal, tal instrumento operou entre os anos de 2.004 e 2.007.

Nesse contexto, a Auditoria avaliou o cumprimento de metas previstas em 33 (trinta e três) programas do referido plano.

2- LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

Introduzidas pela Lei n.º 12.515, de 29 de dezembro de 2.006, as diretrizes municiam-se de teor constitucional (art. 174, § 2.º, CE) e de conteúdo determinado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com efeito, verifica-se:

1. metas e prioridades para o orçamento de 2007;
2. diretrizes gerais para a elaboração do orçamento 2007;
3. propostas de alteração da legislação tributária;
4. política de aplicação das agências financeiras estaduais de fomento;
5. estratégia de administração da dívida;
6. determinação do nível da reserva de contingência (0,2% da receita corrente líquida);
7. previsão de audiências públicas;



8. prescrição de se incluir novos projetos somente quando antevistos os que se encontram em andamento;
9. anexo de metas fiscais, prevendo resultados fundamentais de execução orçamentária (*primário e nominal*) e da evolução patrimonial (*posição da dívida*) e
10. anexo de riscos fiscais.

No anexo de metas fiscais, previu-se:

- ❖ **superávit primário** - R\$ 4,089 bilhões.
- ❖ **déficit nominal**- R\$ 8,514 bilhões.
- ❖ **perda de receita por renúncia fiscal (ICMS e IPVA)** - R\$ 3,773 bilhões.

No anexo de riscos fiscais, o mais expressivo passivo contingente advém da controvérsia quanto ao índice de correção que incidirá sobre precatórios já pagos em exercícios pretéritos. A discordância deve-se, em grande medida, aos sucessivos planos econômicos implementados nas últimas décadas.

3- LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

Aprovado pela Lei n.º 12.549, de 02 de Março de 2.007, o orçamento geral do Estado, sob o pressuposto do equilíbrio, estimou receitas e despesas em R\$ 84,986 bilhões,



alcançando todos os Poderes estatais e as entidades da Administração indireta (autarquias, fundações e estatais).

A cifra reparte-se em dois segmentos: o *orçamento fiscal* (R\$ 70,552 bilhões; 83,02% do total) e o da *seguridade social*, que agrega funções ligadas à Saúde, Assistência e Previdência Social (art. 194, CF) e, por isso, beneficia, em maior grau, Secretarias como as da Saúde; Assistência e Desenvolvimento Social; Emprego e Relações do Trabalho (R\$ 14,434 bilhões; 16,98% do todo).

Além disso, e coerente com o princípio da unidade, a lei orçamentária estadual, no montante de R\$ 3,976 bilhões, fixou o investimento das empresas e sociedades de economia mista sob controle do Estado. Estimou-se que tal soma fosse bancada com recursos do Tesouro (57,25%), das próprias estatais (23,96%), de operações de crédito (11,69%) e de outras fontes (7,11%).

Ainda, referida lei autorizou margem orçamentária para o Executivo abrir, por decreto, créditos suplementares até os limites que seguem:

- ❖ 17% sobre a despesa total fixada para *suprimento indiferenciado de dotação*.

- ❖ Valor nominal da Reserva de Contingência para atender a *riscos fiscais e passivos contingentes*.



❖ 9% sobre a despesa total para atender a dotações afetas a *inativos, pensionistas, serviço da dívida, honras de aval, precatórios, despesas de exercícios anteriores e à conta de recursos vinculados.*

❖ 20% sobre a despesa total fixada para intercâmbio entre dotações, na forma prescrita no art. 43, § 1º, III da Lei nº. 4.320, de 1.964.

De outro lado, não há limite para o reforço de dotações vinculadas a autarquias, fundações e empresas dependentes, desde que o recurso venha do excesso de arrecadação própria.

Também não se interpõe barreira para que a Administração crie todo um grupo de natureza de despesa, desde que tal se aloque em programas inicialmente antevistos.

Ainda, observa-se autorização, de 7%, para a contratação de operações de crédito por antecipação da receita (ARO), submetendo-se a origem ao limite das resoluções senatoriais n.ºs 40 e 43, de 2.001, faculdade não exercida pela Administração Financeira do Estado, que, assim como vem procedendo nos últimos anos, não se vale de empréstimo extra-orçamentário de curto prazo.



A decomposição do gasto por elemento acontece de forma geral, abrangente, em um único quadro: o anexo VI.

Por fim, a comentada lei dispõe que as universidades estaduais contarão, todo mês, com 9,57% da arrecadação do ICMS e de certas transferências da União.

III - DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

1 - BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

Consiste no mais importante demonstrativo financeiro do setor governamental; espelha previsão e execução da peça sobre a qual se baseia toda a movimentação financeira e patrimonial do ente público: a lei orçamentária anual.

No balanço orçamentário nota-se que o Estado arrecadou R\$ 96,236 bilhões, contra isso empenhando R\$ 96,095 bilhões; surge daí superávit de execução de R\$ 141,531 milhões, equivalente a 0,15% da receita executada ou a 0,20% do principal indexador da Lei de Responsabilidade Fiscal: a receita corrente líquida.

Tal qual adiante exposto, referidos números estão inflados à vista de agregarem, em duplicidade, repasses da Administração direta para entidades estaduais



descentralizadas. Após abatimento simultâneo dessas operações intragovernamentais (R\$ 3,654 bilhões), chega-se a cifras definitivas:

- ❖ **receita:** R\$ 92,582 bilhões.
- ❖ **despesa:** R\$ 92,440 bilhões.

Naturalmente que a dedução de um mesmo valor, da receita e da despesa, em homogeneidade excludente, não afeta sobredito resultado superavitário de R\$ 141,531 milhões.

Afastadas receitas e despesas de índole financeira (*juros e principal; pagos e recebidos*), o superávit primário foi de R\$ 5,917 bilhões, correspondente a 8,38% da receita corrente líquida.

O favorável resultado primário superou, em 44,75%, a proposta avançada no anexo de metas fiscais da lei de diretrizes orçamentárias (*R\$ 4,089 bilhões*), sendo, demais disso, 13,48% maior que o superávit primário do exercício anterior (*R\$ 5,214 bilhões*).

Notório que o resultado primário constitui um dos mais preciosos institutos da Lei de Responsabilidade Fiscal; objetiva produzir excedentes fiscais que liquidem, no todo ou em parte, os juros e as amortizações vencidos no exercício.



Retomando o tema do *superávit bruto da execução orçamentária*, infere-se que, sem as autarquias, fundações e estatais dependentes, o resultado alcançaria patamar mais expressivo, quero dizer: visto de forma isolada, o superávit da Administração direta (R\$ 10,822 bilhões) corresponde a 12,53% do ingresso financeiro anual.

O artifício de superestimar receita como forma de amparar despesa não é adotado no Estado de São Paulo. Prova é que a arrecadação (R\$ 92,582 bilhões) superou, em 8,94%, o valor previsto na lei orçamentária anual (R\$ 84,986 bilhões).

A economia orçamentária significou R\$ 2,764 bilhões, o mesmo que 2,80% da despesa fixada.

Quanto ao empenhamento total de R\$ 96,095 bilhões, 97,59% foram liquidados ainda em 2.007, restando não-processados R\$ 2,319 bilhões (2,41% do total):

DDESPESAS	E EEMPENHOS ACUMULADOS	EMPENHOS LIQUIDADOS	% %	SALDO
Correntes	82.692.992	81.346.417	98,37	
Capital	9.747.696	8.774.957	90,02	
Intra-Orçamentárias	3.654.326	3.654.326	100,00	
TOTAL	96.095.014	93.775.700	97,59	



Ainda, daquele empenho total, de R\$ 96,095 bilhões, 91,62% foram pagos no próprio exercício (R\$ 88,043 bilhões), restando a pagar em 2.008 a quantia de R\$ 8,052 bilhões (8,38%).

1.1 - Receitas

Antes de se comentar a receita orçamentária, vale recordar que, a mando da Portaria nº 338/06 da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, repasses à Administração indireta que resultam contraprestação de serviços, essa relação intragovernamental volta a ser objeto de empenho orçamentário na entidade transferidora e, disso resultante, recepção, também orçamentária, no ente beneficiário.

No balanço geral, consolidado, de cada ente federado, põe-se aqui uma duplicidade contábil, ou seja, receita simultânea em duas entidades do mesmo nível de governo.

Nas contas que ora se examinam, tal operação intragovernamental está a alcançar a cobertura de déficit previdenciário, as contribuições patronais ao regime próprio de previdência e, ainda, a integralização de capital em empresas do Estado. Comparecem aqui, segundo mencionada Portaria STN, as receitas intra-orçamentárias (R\$ 3,654 bilhões). Não há mais, portanto, mero repasse financeiro,



extra-orçamentário, assim como queriam anteriores Portarias daquele órgão federal.

Por isso, como antes destacado, é que entendo que a receita total do Estado no exercício de 2.007 foi na realidade de R\$ 92,582 bilhões, e não dos anunciados R\$ 96,236 bilhões, posto que no montante o repasse comparece duas vezes.

Tendo por base o ano anterior, a receita consolidada estadual cresceu 9,64% (de R\$ 84,436 bilhões para R\$ 92,582 bilhões); um ganho nominal de R\$ 8,146 bilhões. Enquanto isso, a inflação do período cravou 7,90% (IGP-DI, da FGV).

Na arrecadação total, a Administração direta respondeu por 89,34% (R\$ 82,716 bilhões); as autarquias, fundações e empresas dependentes coletaram, por conta própria, 10,66% (R\$ 9,866 bilhões).

De longe, a receita tributária, R\$ 71,216 bilhões, é o item mais significativo na arrecadação centralizada (82,45% do todo); as contribuições ao regime estadual de previdência, R\$ 5,541 bilhões, constituem a rubrica de maior peso na receita própria da Administração indireta (56,16% do todo).

Segundo o Grupo Técnico de Acompanhamento das Contas do Governador, assim se compôs, ao longo de 4 (quatro) anos, a arrecadação consolidada do Estado de São Paulo, a que alcança



Administração direta, autarquias, fundações e empresas dependentes:

CONSOLIDADO				
	R\$ MIL			
Receitas Correntes	2004	2005	2006	2007
Tributária	51.192.595	57.066.143	63.419.903	71.538.997
Contribuições	2.396.876	2.463.026	2.867.306	3.004.407
Patrimonial	1.976.723	3.053.350	2.268.495	3.965.168
Agropecuária	12.080	18.509	23.953	29.860
Industrial	136.971	152.145	116.439	120.275
Serviços	823.790	1.150.046	1.051.056	1.637.012
Transf. Correntes	6.708.917	7.825.816	8.498.062	8.964.998
Outr Rec Correntes	1.541.104	2.141.613	3.833.356	3.014.926
<i>sub-total</i>	<i>64.791.060</i>	<i>73.872.653</i>	<i>82.080.576</i>	<i>92.275.644</i>
Rec. Contribuições - Intra-Orç.				3.252.460
sub-total	64.789.056	73.870.648	82.078.570	95.528.105
Receitas de Capital	2.004	2005	2006	2007
Operações de Crédito	548.142	375.856	381.196	205.974
Alienação de Bens	36.891	1.213.119	1.622.601	31.521
Amortiz. Empréstimos	6.473	6.675	70.336	17.632
Transf. de Capital	191.798	55.423	72.193	27.545
Outr Rec de Capital	200.555	588.290	209.361	23.903
<i>sub-total</i>	<i>983.859</i>	<i>2.239.363</i>	<i>2.355.687</i>	<i>306.575</i>
Outras Rec. Capital - Intra-Orç				401.866
sub-total	983.859	2.239.363	2.355.687	708.441
Total	65.772.915	76.110.011	84.434.257	96.236.545
Total exceto Intra-Orçam.	65.774.919	76.112.016	84.436.263	92.582.219

1.1.1 - Receitas Correntes

No valor de R\$ 92,276 bilhões, a receita corrente responde por nada menos que 99,66% da arrecadação total do Estado.

Segundo o Grupo Técnico de Acompanhamento das Contas do Governador, assim se compõem o peso relativo de cada fonte corrente:



No interstício abrangido pelo plano plurianual (2.004/2.007), as receitas correntes cresceram 42,42%; as de capital, em rumo inverso, registraram queda de 68,83%. Enquanto isso, a inflação acumulada foi de 27,13% (IGP-DI).

A receita corrente líquida é base sobre a qual se calcula a imensa parte dos limites fiscais (*dívida, pessoal, operações de crédito, garantias*). Bem por isso, segue a composição desse vital indicador de gestão fazendária:



RECEITAS CORRENTES	R\$ mil
RECEITAS ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA	92.275.644
(-) Receita de Contribuições dos Servidores	2.289.295
(-) Transferências a Municípios	19.397.950
(-) Compens. Financ. entre Regimes Previdenciários	20.437
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	70.567.962

Na peça analítica *Resumo Geral da Receita*, observa-se a rubrica “*Recuperação de Despesas de Exercícios Anteriores*”, no valor de R\$ 148,282 milhões, o que, na prática contábil, significa receita compensatória, escritural, feita para somente compensar a anulação de Restos a Pagar.

O procedimento dá-se frente a impropriedade técnica da Lei n.º 4.320, de 1.964, que tipifica como receita orçamentária somente o dinheiro que adentra os cofres públicos (art. 35, I), mas, por outro lado, possibilita que o cancelamento de Restos a Pagar seja recepcionado como receita de orçamento, sem que isso acarrete qualquer ingresso de numerário.

Fundamentado no Decreto-lei n.º 178, de 1.969, o Governo do Estado de São Paulo vem, todo ano, acolhendo, tal qual receita corrente, o desfazimento de Restos a Pagar não-liquidados até 31 de março do ano subsequente.

a) Receitas Tributárias

A fonte representou R\$ 71,216 bilhões para o Erário, crescendo 12,83% face ao ano anterior (R\$ 8,099 bilhões):



ADMINISTRAÇÃO DIRETA

R\$ MIL

TRIBUTÁRIA	2004	AV%	2005	AV%	2006	AV%	2007	AV%
ICMS	45.223.079	88,7%	49.988.622	88,0%	55.025.502	87,2%	61.542.891	86,4%
IPVA	3.947.300	7,7%	4.672.047	8,2%	5.558.688	8,8%	6.695.767	9,4%
Outr Rec Tributárias	1.816.227	3,6%	2.166.212	3,8%	2.532.935	4,0%	2.977.213	4,2%
TOTAL	50.986.606	100%	56.826.881	100%	63.117.125	100%	71.215.871	100%

No âmbito da receita tributária da Administração direta, o ICMS é item absolutamente hegemônico (R\$ 61,543 bilhões); abarca 86,4% daquela espécie de receita.

Relativamente a 2.006, elevou-se o tributo 11,83% ou, em números absolutos, R\$ 6,516 bilhões, refletindo aqui a evolução positiva do PIB paulista, vez que a inflação restringiu-se a 7,90% (IGP-DI, da FGV).

Como verificado em todos os Estados da federação, o ICMS é tributo de capital importância no financiamento das ações governamentais. Deduzidos os 25% da quota-parte municipal, o imposto representa, no Estado de São Paulo, R\$ 46,158 bilhões, ou 63,07% da arrecadação total líquida (R\$ 73,184 bilhões).

Já se deu, no presente relatório, destaque à importância fiscal da receita corrente líquida. Pois bem, a quota estadual do ICMS responde por 65,41% daquela base, razão pela qual o comportamento do imposto merece especial atenção na lide de bem conduzir as finanças do Estado.



Com IPVA, arrecadaram-se R\$ 6,696 bilhões, 9,40% da receita tributária do Estado; um aumento anual de 20,45% (R\$ 1,137 bilhão).

Sendo assim, e com base no ano anterior, verifica-se que o IPVA (20,45%) cresceu mais do que o hegemônico tributo do Estado de São Paulo, o ICMS (11,83%).

b) Transferências Correntes

Receita de transferência é aquela para a qual o beneficiário não realiza, ao concedente, contraprestação direta em bens ou serviços.

Pertencendo o concessor a outra esfera de governo, as transferências podem ser *obrigatórias* ou *voluntárias*; estas acontecem quando há discricionária cooperação financeira, sem qualquer forma de imposição constitucional ou legal, requisito que, de outro lado, condiciona a outra espécie de transferência, a *obrigatória*.

Na condição de transferência corrente, coletou o Estado R\$ 8,965 bilhões, ou seja, 9,71% da receita estadual. Nesse conjunto, 8,947 bilhões (99,79%) provieram de outros níveis de governo, sobretudo a União; os remanescentes 18 milhões (0,21%), de pessoas e instituições privadas.

c) Outras Receitas Correntes



Trata-se de fonte que abrange as receitas de multas e juros de mora, de indenizações e restituições, de dívida ativa, bem como as de índole diversa.

Nessa qualidade, o Estado arrecadou R\$ 3,015 bilhões, o mesmo que 3,26% da receita total. Relativamente ao exercício anterior, o grupo apresentou queda nominal de 21,34% (818 milhões); descartada a inflação de 7,90% (IGP-DI/FGV), a perda, óbvio, seria ainda maior.

O declínio nas receitas de dívida ativa e de multas e juros de mora explica, em grande parte, a redução arrecadatória.

No que toca exclusivamente à dívida ativa, nota-se acentuado decréscimo; de 74,44% sobre o ano anterior (*de R\$ 939 milhões em 2006 para R\$ 240 milhões em 2.007*).

Nessa marcha, o Erário estadual logrou recuperar tão-somente 0,32% do saldo existente em 31.12.2006 (R\$ 74,639 bilhões).

Aliás, com dívida ativa, o Estado arrecadou 5,32% menos do que fizera 4 (quatro) anos antes (2003); isso, apesar de a inflação do quadriênio haver alcançado 27,13% (IGP-DI).

d) Receitas de Origens Diversas



Sob esse título, perfilam-se cinco fontes de receita propriamente ditas e mais o contábil grupo de receita intra-orçamentária, constituído para restar identificada a duplicidade vinda de repasses entre entidades do Governo do Estado (intragovernamentais).

Desconsiderado o sobredito fato escritural, as Receitas de Origens Diversas somaram R\$ 8,757 bilhões, 9,45% da receita total. Em tal conjunto, comparecem as receitas de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial e de serviços.

Apenas neste comentado grupo, as receitas da Administração indireta superaram as da direta, em 128,47%. Tal se dá porque é a autarquia previdenciária do Estado (SPPREV) que recepciona as contribuições funcionais e patronais do regime próprio de previdência.

1.1.2 - Receitas de Capital

a) Operações de Crédito

Receita que se inclui no esforço de o Estado fechar seu ciclo orçamentário; é estratégia de financiamento a revelar o grau de dependência de fontes externas ao aparelho estatal.



Em 2.007, valeu-se a origem de R\$ 205,974 milhões de empréstimos e financiamentos, o mesmo que somente 0,29% da receita corrente líquida. Desse valor, 87,44% são oriundos de entidades internacionais; os restantes 12,56% foram contratados junto a instituições nacionais.

Assim, o aumento da dívida estadual tem a ver, sobretudo, com a parcela não paga dos juros vencidos; isso, em face do limite pactuado com a União (13% da receita líquida real).

Dito de outro modo, sobreditas operações de crédito pouco contribuíram no engrandecimento da dívida do Estado ou, o que dá no mesmo, no déficit nominal.

b) Alienação de Bens

No valor de R\$ 31,521 milhões, a entrada decresceu nada menos que 98,05% frente à coletada no ano anterior, demonstrando aqui significativa queda na venda de ativos estaduais.

Por outro lado, tal receita foi substancialmente inferior à despesa de capital (R\$ 10,150 bilhões); esta ultrapassa, em muito, a receita de capital (R\$ 306,575 milhões), demonstrando, por tudo isso, atendimento ao art. 44



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

1.2 - Despesas

No decurso do exercício de 2.007, o Estado de São Paulo empenhou R\$ 96,095 bilhões. Disso, 78,62% foram utilizados pela Administração direta (*R\$ 75,549 bilhões*); os outros 21,38% serviram às autarquias, fundações e estatais dependentes do Tesouro Central (*R\$ 20,546 bilhões*).

Deduzidas as transferências constitucionais aos Municípios (*R\$ 19,398 bilhões*) e as duplicidades advindas de repasses entre entidades estaduais (*intra-orçamentárias; R\$ 3,654 bilhões*), a despesa líquida significou R\$ 73,043 bilhões ou 1,04 vezes a receita corrente líquida.

As despesas de operação e manutenção do aparelho estatal e de ajuda financeira a organizações não-governamentais são hegemônicas no gasto do Estado, ou seja, as despesas *correntes* correspondem a 89,43% do total comprometido, cabendo às despesas que, em regra, aumentam o patrimônio público, as denominadas *de capital*, os restantes 10,57%.

Conforme a Auditoria, ao longo de 4 (quatro) anos, assim se compôs a despesa por grupo de natureza:

**CONSOLIDADO - DESPESAS REALIZADAS - 2004 A 2007**

Despesas Correntes	2.004	AV%	2.005	AV%	2.006	AV%	2.007	AV%
.Pessoal e Encargos Sociais	28.284.759	43%	31.462.700	41%	35.082.331	42%	36.699.686	38%
.Juros e Encargos da Dívida	4.126.911	6%	4.966.356	7%	5.319.288	6%	5.128.321	5%
.Outras Despesas Correntes	27.578.427	42%	31.497.080	41%	35.559.977	42%	44.117.446	46%
sub-total	59.990.097	91%	67.926.136	89%	75.961.596	90%	85.945.453	89%
Despesas de Capital	2.004	AV%	2.005	AV%	2.006	AV%	2.007	AV%
.Investimentos	2.460.800	4%	3.747.032	5%	3.458.839	4%	3.773.914	4%
.Inversões Financeiras	2.103.070	3%	3.176.642	4%	2.887.956	3%	4.331.027	5%
.Amortização Dívida	1.170.865	2%	1.097.091	1%	2.004.670	2%	2.044.621	2%
sub-total	5.734.735	9%	8.020.765	11%	8.351.465	10%	10.149.562	11%
Total	65.724.832	100%	75.946.901	100%	84.313.061	100%	96.095.015	100%

Como se nota, o grupo *Outras Despesas Correntes* abarca, em termos brutos, 46% do todo, acolhendo nada menos que 83 (oitenta e três) diferenciados objetos de gasto, entre os quais precatórios, subvenções, serviços de terceiros, material de consumo e transferências constitucionais.

1.2.1 - Despesas Correntes**a) Pessoal e Encargos Sociais**

Na condição de prestadores de serviços, os entes políticos, sobretudo os Estados e Municípios, solicitam forte quantidade de recursos humanos.

Vai daí que, em termos brutos, o gasto foi de R\$ 36,700 bilhões (38% do todo); afastada a parcela custeada pelo próprio servidor (contribuição ao RPPS), tem-se que o Estado despendeu, de fato, R\$ 33,481 bilhões com servidores ativos e inativos; 4,6% mais do que no ano anterior.



Tal qual demonstrado pela Auditoria, o gasto líquido alcança 47,45% da receita corrente líquida:

DESPESAS CORRENTES - PESSOAL E ENCARGOS		R\$ MIL
CONTRIBUIÇÕES		4
APOSENTADORIAS E REFORMAS		7.148.091
PENSOES		2.113.397
OUTROS BENEFICIOS PREVIDENCIARIOS		5.643
OUTROS BENEFICIOS ASSISTENCIAIS		3.806
SALARIO FAMILIA		761
VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL		19.691.164
VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL		2.793.935
OBRIGACOES PATRONAIS		4.197.693
OUTRAS DESPESAS VARIAVEIS-PESSOAL CIVIL		266.778
AUXILIO TRANSPORTE		324.495
INDENIZACOES E RESTITUICOES TRABALHISTAS		153.919
TOTAL DAS DESPESAS		36.699.686
(-) DIVERSAS EXCLUSÕES		-3.218.537
TOTAL DAS DESPESAS LÍQUIDAS		33.481.149
Percentual		47,45%

Segundo os números, despenderam-se R\$ 9,261 bilhões com aposentadorias, reformas e pensões, valor aparentemente inferior ao gasto no ano anterior (R\$ 13,003 bilhões).

Tal divergência, conclui-se, é tão-somente contábil, na medida em que se alocaram, em rubrica diferenciada, as obrigações patronais que também financiaram despesas da inatividade.



Com isso demonstra claramente o Estado, na condição de empregador, maior capacidade de contribuição, atendendo, assim, ao novo regramento previdenciário do Estado.

As aposentadorias, reformas e pensões consumiram, em verdade, R\$ 13,335 bilhões, cujo desembolso, a partir de setembro, onerou, em grande parte, o orçamento próprio da autarquia previdenciária do Estado, a SPPREV. Tal despesa foi 2,54% maior do que a do ano anterior (R\$ 13,003 bilhões).

Segundo o Grupo Técnico de Acompanhamento das Contas do Governador, os que mais se utilizaram do gasto de pessoal foram, pela ordem, a Secretaria da Educação, a Secretaria da Segurança Pública, a Secretaria da Fazenda, o Tribunal de Justiça e a Secretaria do Ensino Superior.

Em proporção à receita corrente líquida, a Auditoria decompõe, por Poder e Ministério Público, o gasto total de pessoal:

DESPESAS DE PESSOAL POR PODER E ÓRGÃO		R\$ MIL
.Poder Executivo	29.088.694	41,33
.Poder Legislativo	654.268	0,93
.Poder Judiciário	2.730.115	3,88
.Ministério Público	824.136	1,17
TOTAL DAS DESPESAS COM PESSOAL	33.297.213	47,31
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	70.384.025	



b) Juros e Encargos da Dívida

Despesas que montaram R\$ 5,128 bilhões, 3,59% menos do que o valor pago no ano anterior (R\$ 5,319 bilhões).

O superávit primário de R\$ 5,917 bilhões logrou solver toda a despesa corrente com juros e encargos da dívida, não se obtendo mesma sorte diante de todo o serviço da dívida do Estado, vez que aqui também se inclui a amortização do principal (R\$ 2,045 bilhões).

c) Outras Despesas Correntes

Nos termos da Portaria Interministerial n.º 163, de 2.001, *Outras Despesas Correntes* alcança nada menos que 83 (oitenta e três) diferenciados objetos de gasto.

Trata-se de grupo de despesa, de R\$ 44,117 bilhões, que respondeu por 46% da despesa consolidada total; 24,06% mais do que o ano anterior.

Do total, 94,07% têm a ver com transferências constitucionais e voluntárias aos 645 Municípios paulistas (R\$ 19,935 bilhões) e mais o elenco de gastos diretamente realizados pela Administração do Estado, os quais, exatamente por isso, abrigam-se sob a legenda "*Aplicações Diretas*" (*serviços de terceiros, diárias, despesas miúdas, material de consumo, precatórios judiciais, indenizações e restituições, despesas de exercícios anteriores, salário-família, auxílio-alimentação, entre outros*).



No conjunto "*Aplicações Diretas*" (R\$ 21,570 bilhões), o item mais relevante (27,8%) diz respeito a serviços de pessoas jurídicas, para o qual se utilizaram R\$ 5,987 bilhões, incluídos os adiante comentados gastos de propaganda/publicidade (0,42% do item).

Também, em *Aplicações Diretas*, a Auditoria destaca os serviços de pessoas físicas, contratadas sem vínculo empregatício (439,107 milhões). A Defensoria Pública é o órgão estadual que, de longe, mais se utiliza da respectiva dotação (75,84%), seguida pela Secretaria da Segurança Pública (13,89%) e o Tribunal de Justiça (2,27%).

Com transferências correntes para instituições do setor privado, despendeu o Estado R\$ 2,535 bilhões, boa parte disso (67,33%) bancada por repasses oriundos do Governo Federal.

Essa fonte federal guarda relação com o Sistema Único de Saúde - SUS; a Secretaria Estadual de Saúde responde por nada menos que 88,26% das sobreditas transferências a entidades do terceiro setor.

1.2.2 - Despesas de Capital



Em regra, despesas de capital aumentam o patrimônio público, quer pela incorporação de novos ativos (*obras, equipamentos*), quer pela redução de passivos (*amortização do principal da dívida*). Afora o caso das transferências a instituições privadas, gasto dessa ordem representa positiva mutação patrimonial na fazenda governamental.

Assim, despendeu o Estado R\$ 10,150 bilhões, o mesmo que 10,56% da despesa total, o que representa acréscimo de 21,54% face ao ano anterior.

A Administração Financeira realizou R\$ 8,105 bilhões de investimentos e inversões financeiras; disso, R\$ 7,460 bilhões foram diretamente gastos pelo Estado, enquanto R\$ 645 milhões beneficiaram Municípios e instituições privadas, no intento de que pudessem realizar seus próprios investimentos.

Excluídos os repasses de capital para instituições privadas (R\$ 129,996 milhões), pode-se dizer que, em sentido lato, a taxa de investimento do Estado correspondeu a 11,30% da receita corrente líquida; e em números absolutos, R\$ 7,975 bilhões.

No tocante às despesas que reduzem o passivo permanente, amortizaram-se R\$ 2,045 bilhões da dívida fundada estadual, ou seja, 1,60% do saldo vindo do exercício pretérito (R\$ 127,448 bilhões).

**1.2.3- Despesas por Órgão e Função de Governo**

O Grupo de Acompanhamento das Contas do Governador observou considerável reorganização na estrutura administrativa do Poder Executivo, a teor, sobretudo, da Lei n.º 12.474, de 26 de dezembro de 2.006.

Nesse sentido, os dignos auditores relacionaram as principais modificações na organicidade administrativa do Estado de São Paulo:

SITUAÇÃO	N.º SIAFEM	LEGISLAÇÃO
<ul style="list-style-type: none">Criação da Secretaria de Gestão Pública	44000	Lei nº 12.474/06
<ul style="list-style-type: none">Criação da Secretaria de Comunicação	45000	Lei nº 12.474/06
<ul style="list-style-type: none">Criação da Secretaria de Relações Institucionais	46000	Lei nº 12.474/06
<ul style="list-style-type: none">Alteração da Secretaria de Turismo para Secretaria de Ensino Superior, tendo suas atribuições transferidas para a Secretaria de Esporte, Lazer e Turismo	24000 para 43000 Atribuições transf. p/ 41000	Decreto nº51.460/07
<ul style="list-style-type: none">Alteração da Secretaria da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico para Secretaria de Desenvolvimento	10000	Decreto nº51.460/07
<ul style="list-style-type: none">Alteração da Secretaria da Juventude, Esporte e Lazer para Secretaria de Esporte, Lazer e Turismo	41000	Decretos nº 51.460/07 e nº 51.552/07
<ul style="list-style-type: none">Alteração da Secretaria de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento para Secretaria de Saneamento e Energia	39000	Decreto nº51.460/07
Outras entidades (principais alterações)		
<ul style="list-style-type: none">Transferência do DADE - Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias, da Secretaria de Turismo para a Secretaria de Economia e Planejamento		Decreto nº51.460/07
<ul style="list-style-type: none">Transferência da JUCESP - Junta Comercial do Estado de São Paulo, da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania para a Secretaria da Fazenda		Decreto nº51.460/07
<ul style="list-style-type: none">Transferência da Coordenadoria de Recursos Hídricos, da Secretaria de Saneamento e Energia para a Secretaria do Meio Ambiente		Decreto nº51.460/07



• Transferência da AGEMCAMP - Agência Metropolitana de Campinas, da Secretaria dos Transportes Metropolitanos para a Secretaria de Economia e Planejamento		Decreto nº51.460/07
• Transferência da FUNDAP - Fundação do Desenvolvimento Administrativo, da Casa Civil para a Secretaria de Gestão Pública		Decreto nº51.460/07
• Transferência da PRODESP, da Casa Civil para a Secretaria de Gestão Pública		Decreto nº51.460/07
• Transferência da IMESP - Imprensa Oficial do Estado S.A. da Casa Civil para a Secretaria de Gestão Pública		Decreto nº51.460/07

Em nível de função de governo, as despesas mais significativas deram-se na seguinte ordem:

- ❖ Educação (19,2%);
- ❖ Saúde (10,7%);
- ❖ Segurança Pública (7,9%);
- ❖ Transporte (6,9%);
- ❖ Administração (6,8%);
- ❖ Judiciária (6,7%).

Constata-se que os R\$ 27,046 bilhões da função *Encargos Especiais* representam 28,1% da despesa agregada bruta.

A teor da Portaria n.º 42/99 do Ministério do Orçamento e Gestão, a função abrange *“as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra”*

É por isso que, no Estado de São Paulo, contra a referida rubrica programática empenham-se transferências



constitucionais aos Municípios e também o serviço da dívida, isto é, despesas que não geram produto ao ente pagador.

1.2.4 - Propaganda/Publicidade

Os gastos de propaganda/publicidade significaram R\$ 90,659 milhões; um acréscimo de 76,51% frente ao exercício anterior (*R\$ 51,363 milhões*).

Em nível de classificação institucional da despesa, é a Secretaria de Comunicação o órgão orçamentário que mais se utiliza do gasto (*R\$ 52,168 milhões ou 57,54% do todo*).

1.3 - Créditos Adicionais

Utilizando-se de margens franqueadas na lei orçamentária anual, o Poder Executivo, mediante decreto, abriu créditos suplementares no valor de R\$ 15,489 bilhões (18,18% da dotação inicial).

Ainda, por meio de suplementações automáticas, modificaram-se mais R\$ 7,573 bilhões do orçamento aprovado no Parlamento (8,88% da dotação inicial).



Desse modo, as alterações orçamentárias, por ato próprio do Executivo, atingiram R\$ 23,062 bilhões, ou 27,07% da despesa fixada na lei orçamentária anual.

O total suplementado superou em 161,17% o anotado no precedente exercício (R\$ 8,830 bilhões).

1.4 - Reserva de Contingência

Informa a Auditoria que, no orçamento, a origem previu somente R\$ 5.000.000,00 àquele título.

2 - BALANÇO FINANCEIRO

É uma grande conta Caixa. Revela, em síntese, os recebimentos e pagamentos da entidade governamental e, disso decorrente, os saldos financeiros anteriores, bem assim os transferidos para o subsequente exercício, para isto compensando-se a despesa ainda não paga mediante a interposição, no campo da receita, de empenhos não quitados (Restos a Pagar).

O Grupo de Acompanhamento das Contas do Governador informa que o saldo monetário para 2.008 foi de R\$ 14,123 bilhões; 46,05% mais que o ano anterior (R\$ 9,670 bilhões).



Desse agregado financeiro, 73,5% restaram depositados na *Conta Única - Tesouro*, sob responsabilidade do banco estadual Nossa Caixa (R\$ 10,385 bilhões).

2.1- Dívida Financeira

Cuida-se de pendência que advém da diferença entre receitas e despesas extra-orçamentárias, atingindo, em 2.007, saldo financeiro de R\$ 4,311 bilhões, o qual, incorporado à sobra gerada pelo superávit orçamentário de 2.007 e mais as disponibilidades monetárias de 2.006, resulta no saldo financeiro que passa para 2.008: R\$ 14,123 bilhões:

R\$ 1,00

DISPONÍVEL - CONSOLIDAÇÃO	Adm Direta	Adm Indireta	Total
Resultado Financeiro	(7.184.429.581)	11.495.730.701	4.311.301.120
(+) Superávit/Déficit Orçamentário	10.822.168.433	(10.680.637.786)	141.530.647
(+) Disponível de 2006	5.960.596.464	3.709.839.221	9.670.435.685
(=) Disponível de 2007	9.598.335.316	4.524.932.136	14.123.267.452

2.2- Dívida Flutuante

A teor do art. 92 da Lei n.º 4.320, de 1.964, a dívida flutuante é composta de depósitos, débitos de tesouraria, restos a pagar e serviço da dívida a pagar; estas duas últimas contas, ao contrário daquelas, têm origem



orçamentária; tipificam, em sentido lato, os chamados Restos a Pagar (art. 36 da Lei n°. 4.320, de 1.964).

Pois bem, os restos a pagar alcançaram R\$ 8,052 bilhões, constituídos, é bom que se diga, somente em 2.007, vez que todos os resíduos anteriores foram pagos no exercício.

Já, os fatos típicos da execução extra-orçamentária, os depósitos, somaram R\$ 1,836 bilhão.

A Auditoria demonstra a movimentação financeira das contas de dívida flutuante:

Consolidado			
Restos a Pagar		R\$ 1,00	
Saldo do Exercício Anterior	5.644.273.541		
Inscrição	8.052.256.292		
Baixa	5.644.273.541	8.052.256.292	
Serviço da Dívida Pública			
Saldo do Exercício Anterior	0		
Inscrição	0		
Baixa	0	0	
Depósitos			
Saldo do Exercício Anterior	1.359.546.950		
Inscrição	9.188.109.253		
Baixa	8.711.837.243	1.835.818.960	
Total Geral		9.888.075.252	

Assim, a dívida de curto prazo do Estado, a flutuante, atingiu R\$ 9,888 bilhões, 41,18% mais do que a de 2.006.



A Auditoria revela, ao longo de 5 (cinco) anos, a evolução da dívida de curta exigibilidade:

Exercício	R\$ 1,00	% s/ exercício anterior
2007	9.888.075.252	41,18%
2006	7.003.820.492	-6,77%
2005	7.512.078.028	28,46%
2004	5.848.017.157	22,69%
2003	4.766.544.937	26,28%

O passivo financeiro do Estado não se limita à dívida flutuante; integra-se, como adiante melhor se verá, de outras contas devedoras, designadas, sob nomenclatura genérica, "Exigibilidades" e "Diversos".

3 - BALANÇO PATRIMONIAL

Tal peça espelha a situação fazendária do ente governamental, demonstrando, de um lado, os haveres financeiros e os ativos permanentes; no outro, o endividamento de curto e longo prazos. Do confronto, o saldo positivo é o *ativo real líquido*; se negativo, o *passivo a descoberto*.

Em 2.007, e após o acertado ajuste diminutivo da Auditoria, a Fazenda Estadual registrou ativo real líquido de R\$ 12,847 bilhões, o mesmo que 18,21% da receita corrente líquida.



O passivo financeiro não se limita à já comentada dívida flutuante (*restos a pagar e depósitos*); alcança, de igual modo, outras obrigações de curto prazo, chamadas, na contabilidade estadual, "*Exigibilidades*" e "*Diversos*".

Integradas, entre outros, por *precatórios, aporte de capital em empresas estaduais, adiantamentos recebidos, convênios*, tais pendências respondem por 58,49% de todo o passivo financeiro, o mesmo que R\$ 13,934 bilhões.

3.1- Resultado Financeiro

O ativo financeiro congrega disponibilidades bancárias e aplicações no mercado financeiro. O passivo financeiro reúne a dívida flutuante e outras obrigações de curto prazo. O resultado financeiro é o saldo, positivo ou negativo, do confronto entre os dois grupos de contas.

Em 2.007, a Fazenda Estadual revela déficit financeiro de R\$ 3,274 bilhões, equivalente a menos de um mês de receita corrente líquida; na verdade, 55,67% de um mês de arrecadação.

O déficit de caixa é 128,34% maior que o do ano anterior, revertendo, agora em 2.007, tendência declinante que se operava desde 2.003:

Evolução do Déficit Financeiro



Exercício	R\$1,00	% s/ ano anterior
2007	(3.274.339.944)	128,34%
2006	(1.433.946.498)	-4,86%
2005	(1.507.204.554)	-18,74%
2004	(1.854.837.771)	-40,51%
2003	(3.117.854.594)	-5,71%

3.2 - Créditos/Dívida Ativa

Em 31/12/2007, o estoque de dívida ativa registrou R\$ 76,107 bilhões, correspondente a 12,94 meses de arrecadação.

Referentemente ao exercício pretérito, esse direito creditório aumentou 1,97% (R\$ 74,639 bilhões).

Entre outras razões, a evolução explica-se pelo baixo nível de recuperação do ativo (0,32% do saldo existente ao final do exercício anterior).

3.3 - Dívida Fundada

3.3.1 - Interna

De longo prazo, tal passivo representa R\$ 133,835 bilhões, o mesmo que 22,75 meses de arrecadação corrente.



Tendo em mira os R\$ 124,835 bilhões do ano anterior, tal pendência registrou crescimento de 7,16%, número próximo à inflação verificada em 2.007 (7,90% - IGP/DI, FGV):

Ao longo de 5 (cinco) anos, a Auditoria revela a evolução da dívida:

Exercício	R\$ 1,00	% s/ ano anterior	Evolução da Receita s/ ano anterior
2007	133.835.396.783	7,17%	13,98%
2006	124.882.886.632	4,73%	10,94%
2005	119.238.515.429	2,78%	15,72%
2004	116.015.236.883	13,21%	13,47%
2003	102.480.828.201	9,67%	9,29%

Nesse alentado débito, 97,20% referem-se ao *Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados*, no qual a União, tal qual fez com 25 Estados e 180 Municípios, assumiu a maior parte da dívida paulista.

No caso do Estado de São Paulo e em linhas gerais, o acordo, firmado em 1.997 com o Governo Federal, deu-se tal qual segue:

1. assunção de toda a dívida mobiliária do Estado, ou seja, a constituída mediante emissão de títulos paulistas;
2. assunção da dívida contratual junto ao Banespa e à Nossa Caixa;
3. pagamento à vista de 20% do valor refinanciado pela União, por meio da transferência de ativos estaduais;



4. financiamento do saldo remanescente, em 30 anos, a juros anuais de 6% e correção monetária atrelada ao IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas. Esse ônus é mensalmente interposto sobre o saldo devedor.
5. pagamento mensal à União não pode superar o limite de 13% da receita líquida real.
6. Denomina-se resíduo a diferença entre sobredito limite e a parcela efetivamente devida em cada mês. Tal resíduo será pago, em 10 (dez) anos, após a quitação da última prestação do acordo de refinanciamento. Enquanto isso, é corrigido sob as mesmas condições do valor original (IGP-DI + 6% ao ano).

Ao longo de 11 (onze) anos, de 1.997 a 2.007, o Estado pagou à União o montante de R\$ 41,971 bilhões, valor que, em padrões atuais, corresponde a 59,47% da receita corrente anual.

O desembolso assim se compõe:

NOMENCLATURA	PAGAMENTOS - 1997/2007
LEI 9.496/97	R\$ 41.971.250.580,00
Juros e Encargos	R\$ 32.021.343.282,00
Amortização	R\$ 3.027.544.597,00
Amortização - Conta Gráfica	R\$ 6.922.362.701,00



Malgrado o alentado pagamento de R\$ 41,971 bilhões, o Tesouro acumula resíduo de R\$ 46,8 bilhões, em razão do já antes dito descompasso entre o montante devido e o limite de 13% sobre a receita líquida real.

3.3.2- Externa

De longo prazo, a dívida com entidades internacionais somou, em 31/12/2007, R\$ 2,236 bilhões; 12,84% menos do que o débito anterior (R\$ 2,565 bilhões).

Enquanto a dívida interna cresce ano a ano, a externa vem obtendo progressivas quedas, conforme demonstrado abaixo:

Exercício	R\$ 1,00	%
2007	2.235.902.321	-12,84%
2006	2.565.341.368	-4,15%
2005	2.676.375.298	-19,40%
2004	3.320.563.899	-1,01%
2003	3.354.309.834	12,33%

4- VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

Resultante ou independente da execução orçamentária, o Demonstrativo das Variações Patrimoniais (*Balanço Econômico*) mostra o enriquecimento ou depauperamento da fazenda pública.



Em 2.007, o Estado consignou empobrecimento patrimonial, à vista de déficit econômico de R\$ 1,072 bilhão, o mesmo que 1,52% da receita corrente líquida.

IV- PRECATÓRIOS E OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR

O Grupo Técnico de Acompanhamento das Contas do Governador informa que os precatórios judiciais consumiram R\$ 1,706 bilhão dos cofres estaduais, o mesmo que 2,42% da receita corrente líquida.

No bojo das obrigações quitadas, 78,9% não têm índole alimentar, referindo-se, em grande parte, a desapropriações:

NATUREZA DAS OBRIGAÇÕES JUDICIAIS	TOTAL (R\$ 1.000)
DESAPROPRIAÇÃO/NÃO ALIMENTARES	1.345.817
TRABALHISTAS	7.290
CÍVEL ALIMENTAR	93.652
ALIMENTAR E/OU TRABALHISTA	580
CONSIGNAÇÕES	20.593
IR	73.081
PEQUENO VALOR	165.462
TOTAL	1.706.475

Ao final de 2.007, a dívida judicial era de R\$ 16,280 bilhões. Do montante, R\$ 844 milhões (5,18%) alocavam-se no passivo de curto prazo, o *financeiro*; os restantes R\$ 15,436 bilhões (94,82%) localizavam-se no passivo de longo prazo, o *permanente*.



Quanto à natureza, aquele saldo devedor assim se desdobrava:

- ❖ 12.411 precatórios alimentaresR\$ 10,7 bilhões
- ❖ 4.436 precatórios não-alimentaresR\$ 5,5 bilhões
- ❖ Total.....R\$ 16,2 bilhões

V - ENSINO

Para o Grupo de Acompanhamento das Contas do Governador, atendeu o Estado ao mínimo constitucional do ensino, aplicando R\$ 16,632 bilhões nos níveis fundamental, médio e superior; 30,11% da receita resultante de impostos:

DESPESAS REALIZADAS		(R\$)
Ensino fundamental	8.894.624.703	53,46%
Ensino médio	3.325.018.664	19,98%
Ensino superior	4.419.558.267	26,56%
DESPESAS	16.639.201.635	100,00%
(-) receita de restos a pagar cancelados	6.966.869	
TOTAL DAS DESPESAS	16.632.234.765	
RECEITAS REALIZADAS		
TOTAL DE RECEITAS DE IMPOSTOS	55.231.457.040	
PERCENTUAL APLICADO	30,11%	



Demais disso, empregaram-se mais de 60% do Fundo do Ensino Básico - FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério básico, vale dizer, a esse título, despendeu o Estado a quantia de R\$ 5,124 bilhões, o mesmo que 72,27% do valor arrecadado sob aquele Fundo (7,091 bilhões):

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	R\$	%
TOTAL DOS RECURSOS DO FUNDEB	7.090.699.604	100,00%
PAGAMENTO COM PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	5.124.250.764	72,27%
OUTROS SERVIDORES	459.638.155	6,48%
PAGAMENTO DE INATIVOS	1.507.310.685	21,26%
TOTAL APURADO CONFORME PARECERES TRIMESTRAIS DO CONSELHO ESTADUAL DE ACOMPANHAMENTO	7.091.199.604	100,01%
TOTAL APURADO CONFORME AUDITORIA	7.090.699.604	100,01%
DIFERENÇA	500.000	-0,01%

VI- SAÚDE

A Fiscalização também revela que a Administração investiu, em ações e serviços de Saúde, percentual ligeiramente superior ao mínimo da Emenda Constitucional n.º 29, de 2000 (12%). Com efeito, naqueles programas, o Estado aplicou R\$ 6,709 bilhões; 12,25% da receita de impostos:



	R\$
RECEITA PROVENIENTE DE IMPOSTO	54.776.008.215
DESPESAS - FUNÇÃO SAÚDE - TESOURO	6.753.718.037
EXCLUSÕES	44.098.754
Despesas excluídas pela Secr. da Fazenda	35.635.575
Despesas não consideradas pelo Grupo	0
Recuperação de Desp. Ex. Anteriores	8.463.179
DESPESA LÍQUIDA	6.709.619.284
PERCENTUAL	12,25%

VII- CONTROLE INTERNO

A partir do Decreto Estadual n.º 48.471, de 2.004, a Coordenadoria Estadual de Controle Interno - CECI passa a se chamar Coordenadoria de Entidades Descentralizadas e de Contratações Eletrônicas - CEDC, com as seguintes incumbências:

- ❖ gerir o SIAFEM/SP;
- ❖ avaliar o cumprimento do plano plurianual, a execução dos programas de Governo e a execução orçamentária do Estado;
- ❖ verificar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, de pessoal e patrimonial nos órgãos e entidades das Administrações Direta e Indireta do Estado, bem como a aplicação dos recursos destinados às entidades de direito Privado.

VIII- AVALIAÇÃO DE INDICADORES DE GESTÃO



Baseada no documento *“Informações sobre o Acompanhamento dos Programas Aprovados no Plano Plurianual 2.004-2.007”*, comparou a Auditoria realizações operacionais com as metas definidas nos instrumentos orçamentários do Estado: *o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.*

Constataram-se assim várias inconsistências entre sobreditas peças de planejamento, dentre as quais merecem destaque:

- ❖ a lei orçamentária não prevê metas para determinados programas;
- ❖ a lei orçamentária prevê metas, mas não as quantifica fisicamente;
- ❖ há programas do plano plurianual não antevistos em nenhuma das 4 (quatro) leis orçamentárias de abrangência;
- ❖ existe, no orçamento, metas antes não previstas no plano plurianual;
- ❖ há programas com diferentes parâmetros de aferição, impedindo a comparação com o planejado nos 3 (três) instrumentos orçamentários;
- ❖ não constam do SIAFEM as ações executadas por empresas não-dependentes do Tesouro;
- ❖ acontece transferência de certas ações para outras Secretarias, com alteração na nomenclatura e numeração dos programas.



IX- ATIVIDADES DESENVOLVIDAS "IN LOCO"

Além das visitas locais feitas pelo Grupo de Acompanhamento das Contas do Governador - GTA, determinei que as Unidades Regionais também realizassem auditorias "in loco", no intuito de iniciar experimentação para a fundamental auditoria de resultados. A experiência aqui municitaria a construção de metodologia a ser adotada em todos os outros entes jurisdicionados e prepararia as próximas avaliações das contas do Governador.

Com base em registros eletrônicos do Governo do Estado, o GTA selecionou programas mais estratégicos, em seguida examinados pelas Unidades Regionais.

Em todo o procedimento, o Grupo de Acompanhamento e as Unidades Regionais verificaram diversas falhas na gestão de unidades escolares, obras, delegacias de polícia, projetos Ação Jovem e Renda Cidadã e também em entidades subvencionadas (APAE).

Os desacertos constam do relatório da Auditoria (fls. 298/409).

E, em conseqüência, estou oficiando aos Secretários das respectivas unidades estaduais (*Educação, Segurança*



Pública, Assistência e Desenvolvimento Social, Saúde), para que informem providências quanto à solvência das falhas apuradas pela Auditoria.

X - RECOMENDAÇÕES INCLUÍDAS NO PARECER PRÉVIO DAS CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2006.

X.1 - PRECATÓRIOS

X.1.1 - *Recomendações:*

- 1. Fixação, nas previsões orçamentárias, de montante de recursos suficiente para possibilitar a aceleração dos pagamentos de precatórios e, por conseguinte, reduzir o elevado estoque existente, para que, em última análise, seja o direito já reconhecido pelo Poder Judiciário efetivamente aplicado com a satisfação do crédito;*
- 2. Individualização da natureza dos débitos, tanto nas Leis Orçamentárias, como nas demonstrações contábeis, para permitir a identificação dos valores referentes aos precatórios alimentares e os não alimentares; e*
- 3. Agilização dos procedimentos noticiados no Ofício CAF-CGE n.º 03/2007 da Contadoria Geral do Estado, quanto ao aperfeiçoamento do Balanço Patrimonial, a fim de que a conta precatórios passe a ser claramente evidenciada.*

X.1.2 - *Atendimento:*

Informa o Grupo de Acompanhamento das Contas do Governador que, no Balanço Patrimonial, a conta precatórios comparece detalhada nos quadros demonstrativos do passivo



financeiro (Anexo n.º 14-A) e do passivo permanente (Anexo n.º 14-B); não mais compoendo a conta genérica "outras obrigações do Estado".

De fato, nos anexos ao Balanço Patrimonial, restam evidenciados os precatórios de curta exigibilidade (R\$ 840,142 milhões), bem como os de longa exigibilidade (15,436 bilhões).

X.2 - DÍVIDA PÚBLICA:

X.2.1- *Recomendações*:

1. *Publicação no sítio da Secretaria da Fazenda na Internet da íntegra dos Acordos realizados pelo Governo do Estado de São Paulo para a contratação, refinanciamento ou renegociação de dívida estadual, incluindo estudos ou análises efetuadas para balizar tais acordos.*

2. *Publicação e disponibilização no sítio da Secretaria da Fazenda na Internet de Relatórios Trimestrais sobre a Dívida Pública Estadual detalhando os resultados e as ações relacionadas, realizadas pela Pasta no período sobre:*

a) *A evolução do orçamento.*

b) *A evolução e a estrutura da dívida pública estadual, incluindo origem e o calendário de amortizações e pagamentos de juros no horizonte de doze meses.*

c) *As operações de financiamento realizadas.*

d) *O impacto da dívida pública sobre as Contas Estaduais no horizonte de doze meses.*

X.2.2- *Atendimento*:



Comunica a Auditoria que os dados do serviço da dívida pública do Estado estão franqueados em meio eletrônico de acesso público, no site da Secretaria da Fazenda, na página Prestando Contas (www.fazenda.sp.gov.br/contas), havendo em tudo isso as seguintes informações: *Ajuste Fiscal; Execução Orçamentária de 2008; Contratos de Operação de Crédito e Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida.*

X.3 - PROGRAMAS, METAS E AÇÕES GOVERNAMENTAIS:

X.3.1 - Recomendação:

1. Publicação e disponibilização no sítio da Secretaria da Fazenda na Internet de Relatórios Trimestrais de Acompanhamento dos Programas Aprovados no Plano Plurianual, detalhando:

- a) Meta orçada.*
- b) Meta realizada até o período.*
- c) Despesa empenhada e a processada no período.*
- d) Justificativas para o não cumprimento das metas, incluindo as ações tomadas para contornar os obstáculos encontrados e as razões pelas quais estas ações resultaram infrutíferas.*
- e) Gestor responsável pela obra.*

X.3.2 - Atendimento:

De minha parte, verifico que as Secretarias de Planejamento e Fazenda noticiam providências para melhor acompanhar ações de governo face ao proposto nos planos orçamentários do Estado.



Constata a Auditoria que o Estado não torna público o andamento de seus programas operacionais.

De outro lado, em correspondentes razões, o titular da Secretaria do Planejamento sustenta que *“a página eletrônica do Governo do Estado de São Paulo reúne informações detalhadas sobre o andamento de programas governamentais. Além disso, as páginas específicas dos diferentes órgãos públicos prestam esclarecimentos sobre as diversas iniciativas sob as suas diretas responsabilidades. Por certo, a agilidade oferecida pelos meios de comunicação eletrônica e a rapidez em que as mudanças ocorrem nessa área devem permitir aperfeiçoar ainda mais a divulgação de informações à população, contemplando, inclusive, os moldes propostos pelo TCE”* (fls. 533).

X.4 - DÍVIDA ATIVA:

X.4.1- Recomendação:

1. Intensificação dos procedimentos adotados, buscando a diminuição do estoque da Dívida Ativa do Estado.

X.4.2- Atendimento:

Baseado em dados da Procuradoria Geral do Estado, comunica o Grupo de Acompanhamento das Contas do Governador que, iniciadas em 2.004, as ações de cobrança da dívida ativa



prosseguiram em 2.007, destacando-se o Convênio com o CONFAZ e a instituição do Programa de Parcelamento Incentivado - PPI.

No que concerne à arrecadação de dívida ativa, observa-se acentuado decréscimo de 74,41% frente ao anterior exercício; considerada a inflação de 7,90% (IGP-DI), o declínio restaria ainda mais significativo.

Nessa marcha, o Erário estadual logrou recuperar tão-somente 0,32% do saldo existente em 31.12.2006.

Assim, parecem ainda insubsistentes as medidas anunciadas pela Procuradoria Geral do Estado, razão por que é de se renovar aqui as correspondentes recomendações.

X.5 - LANÇAMENTOS CONTÁBEIS:

X.5.1 - *Recomendação:*

1.Imediata regularização da diferença verificada entre os lançamentos contábeis e os valores das receitas tributárias efetivamente arrecadadas, mostrando-se pertinente a instituição, desde logo, de rotina que permita a permanente conciliação e ajuste dos respectivos registros, como forma de, não só corrigir as discrepâncias anotadas, mas também prevenir novas ocorrências da espécie.

X.5.2- *Atendimento:*



Quanto à diferença entre valores arrecadados e contabilizados, a Contadoria Geral do Estado informa constituição de grupo formado por servidores das áreas tributária e contábil.

Revedo métodos de contabilização em guias de arrecadação, o grupo logrou reduzir a distância valorativa entre receitas executadas e escrituradas. Tanto assim que, em junho e julho de 2.007, não houve diferença na rubrica ICMS, sendo de baixíssima expressividade a registrada na do IPVA; tudo isso, apesar de, nos últimos meses de 2.007, haver certo retorno, ainda que de baixa monta, nas divergências.

XI- MANIFESTAÇÕES DOS ÓRGÃOS TÉCNICOS DA CASA

1- Assessoria Técnico-Jurídica (fls. 430/452; fl. 453)

A.T.J. desenvolve circunstanciada análise dos mais significativos aspectos da gestão fazendária de 2.007, com ênfase nos tópicos *balanços orçamentário, financeiro e patrimonial, pessoal e reflexos, ensino, saúde, precatórios, atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, avaliação de indicadores de gestão, resultado das auditorias realizadas "in loco" e recomendações do exercício anterior*, vindo, ao cabo, propor o que segue:



- ❖ que se implementem ações para adequar o resíduo à efetiva capacidade de pagamento do Estado;
- ❖ que, em face dos repasses não-liquidados da Secretaria da Educação, os créditos orçamentários sejam alocados na Fundação de Desenvolvimento da Educação, a teor do que determina o art. 7º da Portaria Interministerial nº. 163, de 2.001.
- ❖ que haja perfeita sintonia entre as peças orçamentárias na definição de metas a serem alcançadas pelo Governo do Estado de São Paulo.

Em seqüência, a Senhora Assessora Procuradora-Chefe Substituta “corroboras as conclusões ofertadas por suas pré-opinantes” e chama a atenção para “a necessidade da verificação dos tópicos destacados pelo Grupo de Acompanhamento nas contas anuais dos órgãos envolvidos, dada a relevância das questões abordadas”.

2-Secretaria-Diretoria Geral (fls.454-A/489)

Após percuciente abordagem dos demonstrativos contábeis com que se ocupam os presentes autos, o Senhor Secretário Diretor-Geral, ao passo de propor aprovação da matéria, firma, sob o título de *recomendações* a serem dirigidas ao Poder Executivo Estadual, as sugestões alinhadas abaixo:



1. *deve a Secretaria Estadual do Planejamento realizar freqüentes avaliações do Plano Plurianual agora em curso (2.008-2.011).*
2. *a lei de diretrizes orçamentárias deve enunciar os intuitos de governo a serem preservados em contexto de limitação da despesa.*
3. *a lei de diretrizes orçamentárias deve prever, nos programas e ações do Anexo de Metas e Prioridades, a específica necessidade de admissão e contratação de pessoal, amoldando-se, por isso, à especificidade dita na Constituição Federal (art. 169, § 1º, II).*
4. *a lei orçamentária anual deve limitar, percentualmente, a autorização para que as entidades descentralizadas suplementem, por ato próprio, seus respectivos orçamentos.*
5. *a lei orçamentária precisa apresentar a despesa até o nível classificatório do elemento, cumprindo assim o art. 15 da Lei nº. 4.320, de 1.964.*
6. *os programas governamentais devem estar melhor previstos na lei orçamentária, evitando-se daí abertura de elevada margem de créditos suplementares por ato exclusivo do Poder Executivo.*
7. *a Fazenda do Estado e a Procuradoria Geral do Estado, devem adotar medidas mais eficazes para recuperar a dívida ativa do Estado, nisso considerando o baixo nível de recuperação de tal ativo (0,32%) e o alentado montante desse direito creditório (R\$ 76,107 bilhões, o mesmo que 12,94 meses de receita).*
8. *a Administração Estadual deve encaminhar cópia das atas das audiências públicas realizadas na Assembléia Legislativa, tal qual determina o art. 12, II das Instruções nº. 1, de 2.007.*
9. *os membros do Conselho Estadual de Saúde, todos eles, devem rubricar os demonstrativos alusivos à folha de pagamento da Saúde, respeitando o art. 15, I das sobreditas Instruções.*
10. *o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual devem apresentar uniformidade nos parâmetros que aferem o desempenho operacional do Estado.*
11. *todos os programas orçamentários devem prever metas fisicamente quantificadas.*



12. informações completas sobre a dívida pública devem estar franqueadas no sítio oficial do Governo do Estado de São Paulo, nos termos propostos no Parecer sobre as contas de 2006.

13. informações completas sobre o andamento de programas governamentais devem estar franqueadas no sítio oficial do Governo do Estado de São Paulo, nos termos propostos no Parecer sobre as contas de 2.006.

14. deve a Fazenda do Estado providenciar imediata regularização da diferença verificada entre os lançamentos contábeis e os valores das receitas tributárias arrecadadas, mostrando-se pertinente a instituição, desde logo, de rotina que permita a permanente conciliação e ajuste dos respectivos registros, como forma de, não só corrigir as discrepâncias anotadas, mas também prevenir novas ocorrências da espécie.

XII- MANIFESTAÇÃO DA PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO (fls. 490/494; fl. 495)

De seu turno, douta P.F.E. conclui participação consignando que em face dos “resultados favoráveis, especialmente quanto ao cumprimento das disposições constitucionais, concernentes à Saúde e Educação, opino, acompanhando D. SDG, especialmente quanto às recomendações propostas, no sentido da emissão de parecer favorável às contas do Governo do Estado de São Paulo, exercício de 2007, com as recomendações de fls. 487/489”, no que é integralmente endossada pelo ilustre superior imediato.



XIII- MANIFESTAÇÕES DA SECRETARIA DA FAZENDA (fls. 501/529) E SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO (fls. 531/535)

À vista do término da instrução processual, providenciei notificação dos Excelentíssimos Senhores Governador do Estado e Secretário da Fazenda, apresentando este último e a Secretaria de Economia e Planejamento considerações assim sintetizadas:

Quanto à diferença entre valores arrecadados e contabilizados, a Contadoria Geral do Estado informa constituição de grupo formado por servidores das áreas tributária e contábil.

Revedo métodos de contabilização das guias de arrecadação, referido grupo logrou reduzir a distância valorativa entre receitas executadas e escrituradas. Tanto assim que em junho e julho de 2.007 não houve diferença na rubrica ICMS, sendo de baixíssima monta a apurada no item IPVA.

No que respeita às arguições afetas à Saúde, comunica a origem que, de fato, não foram realizadas audiências trimestrais na Assembléia Legislativa, mas, de outro lado, a Pasta da Saúde vem providenciando remessa dos demonstrativos alusivos à folha salarial.



Por sua vez, a Procuradoria Geral do Estado melhor detalha os métodos informatizados de execução fiscal da dívida ativa.

Em respectiva intervenção, o titular da Secretaria de Economia e Planejamento afirma a necessidade de maior tempo para reflexão quanto às imperfeições perfilhadas nas manifestações técnicas desta Casa.

De todo modo e em nível preliminar, assevera o Excelentíssimo Secretário que:

1. já estão sendo adotadas medidas que possibilitem melhor avaliação do plano plurianual.
2. na formulação das próximas leis de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo irá detalhar, de forma mais satisfatória, as circunstâncias para que se limitem empenho e movimentação financeira.
3. o Planejamento do Estado, nas próximas LDO, considerará formas de inserir, nas ações prioritárias, as específicas necessidades de contratação de pessoal.
4. a suplementação orçamentária está limitada por percentuais ditos na lei de diretrizes orçamentárias e no orçamento anual. Fundadas no excesso de arrecadação, tal



alteração, no caso da Administração indireta, é autorizada pela Secretaria da Fazenda; não por ato próprio.

5. A maior suplementação de 2.007 deveu-se à reestruturação administrativa ocorrida no primeiro ano de gestão do atual Governador, de onde deriva a criação da autarquia previdenciária, a São Paulo Previdência - SPPREV.

6. a uniformidade entre os parâmetros de aferição operacional está patenteada no equilíbrio das contas públicas do Estado de São Paulo.

7. a página eletrônica do Governo do Estado de São Paulo reúne informações detalhadas sobre o andamento de todos os programas operacionais.

8. o detalhamento do gasto até o elemento econômico já acontece no quadro VI da lei orçamentária anual

Acompanha os presentes autos representação (expediente TC-016.693-026-08) formulada pelo advogado José Eduardo Ferreira Neto em que denuncia o Governo do Estado de transgressão de normas constitucionais e legais por insuficiente pagamento de estoque de precatórios judiciais de natureza alimentícia sugerindo que esta Corte reprove os respectivos demonstrativos anuais.

É o que de essencial havia a relatar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

600

ENDEREÇO: Av. Rangel Pestana, nº 315 – 3º andar – Anexo I – Centro – SP – CEP 01017-906 PABX 32923266

INTERNET: www.tce.sp.gov.br E-MAIL: gcecr@tce.sp.gov.br



PROCESSO: TC-005.564/026/07 – Sessão Extraordinário do Tribunal Pleno – 25/06/08

V O T O

PLANO PLURIANUAL E LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Ante o fim da vigência do plano plurianual 2004-2007, a Auditoria, oportunamente, analisou metas ajustadas em 33 (trinta e três) programas de governo.

Nesse mister, observaram-se desacertos, seja no tocante à elaboração, seja na fase executória do plano plurianual.

As falhas relacionam-se sobretudo à falta de compatibilidade com os outros planos orçamentários: a lei de diretrizes orçamentárias e a lei de orçamento anual.

Em síntese, as imperfeições são as que seguem:

1. indicação de parâmetros de metas que diferem dos apresentados nas leis orçamentárias anuais, impedindo adequada avaliação de resultados finalísticos.



2. apresentação de programas que não se realizaram em nenhuma das 4 (quatro) leis orçamentárias anuais de abrangência.
3. criação de metas de orçamento inicialmente não previstas no plano plurianual.
4. o SIAFEM não apresenta ações executadas por empresas não-dependentes, apesar de estas integrarem o orçamento de investimento do Estado (R\$ 3,976 bilhões).
5. transferência de certas ações para outras Secretarias, com alteração na nomenclatura e numeração dos programas, fato que também impede a análise de correlação finalística.

De outro lado, sempre é bom lembrar que o processo orçamentário brasileiro é absolutamente hierarquizado e interdependente. Prova é que emendas ao orçamento só são possíveis quando adequadas ao plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentárias (art. 165, § 3º, I da C.F.).

Diante disso, deve o Tribunal advertir o Poder Executivo para que se façam avaliações freqüentes no plano plurianual em curso (2.008-2.011), de forma a assegurar



exequibilidade e interdependência com os outros dois instrumentos orçamentários.

É imperioso, de igual modo, que a lei de diretrizes orçamentárias e a lei de orçamento adotem os mesmos indicadores de desempenho do plano plurianual.

Como se sabe, a lei de diretrizes orçamentárias é instrumento fundamental para os desígnios da responsabilidade fiscal; entre vários outros intuitos, antevê formas de equilibrar receitas e despesas; antepõe metas para redução da dívida pública; apresenta critérios para a subvenção de entidades do terceiro setor e demonstra como limitar despesa diante da queda da receita esperada.

Entendo, por isso, que a LDO estadual deva se aperfeiçoar como mecanismo de atendimento daqueles intuitos fiscais, bem assim dos propósitos para os quais foi criada pela Constituição (art. 165, § 2º). Demais disso, o orçamento estadual, não raro, serve de exemplo na elaboração das congêneres peças municipais.

No entanto, registro que a LDO-2.007 foi aprovada somente ao final de 2.006, mais precisamente em 29 de dezembro.



Significa que a lei orientadora do orçamento foi aprovada após o envio deste à Assembléia Legislativa (31 de agosto) !

Obviamente, a lei de diretrizes orçamentárias deveria ser referendada no prazo constitucional, a tempo de exercer seu propósito fundamental: o subsídio à elaboração da lei orçamentária anual. Por isso, a Constituição quer que a primeira sessão legislativa não seja interrompida antes da aprovação do projeto de diretrizes orçamentárias (art. 57, § 2º).

A Secretaria-Diretoria Geral - SDG pôde melhor ver outras lacunas naquelas Diretrizes Orçamentárias.

Nessa leitura, observo o veto oposto contra boa parte dos critérios destinados a limitar empenho e movimentação financeira (art. 28). Vai daí que as remanescentes imunidades nada têm de específicas à realidade estadual; em verdade, somente reiteram exceções ditas em norma geral de Direito Financeiro, quais sejam: *obrigações legais e constitucionais e o serviço da dívida (art. 9º, § 2º da LRF)*.

Dessa forma o contingenciamento antevê-se vago, conquanto, em essência, atinge um genérico "*total de atividades e projetos*", nisso deixando o Estado de mostrar os escopos de governo a ser protegidos caso haja queda na receita aguardada (art. 9º da *Lei de Responsabilidade Fiscal*),



diversamente do que ocorre com a LDO editada pela União, rica em definições de metas e contingenciamentos, como quer a Constituição Federal.

Entende-se que, ante a natural escala de prioridades do governo eleito e o grande número de *atividades e projetos* do orçamento estadual, a restrição de despesa não pode ser linear, indiferenciada, igualitária, até porque determinadas ações solicitam, em grande dose, despesas de pessoal, refratárias, como se sabe, a cortes.

Demais disso, vale enfatizar que, em 2.007, a Fazenda contingenciou R\$ 2,2 bilhões da dotação total prevista.

Nessa trilha, vale recomendar que a lei de diretrizes orçamentárias melhor enuncie os intuitos de governo a serem preservados em cenário de limitação de gasto, satisfazendo, de forma plena, à *alínea "b", inciso I do art. 4º da Lei Complementar n.º 101, de 2.000.*

Ainda, na lei de diretrizes orçamentárias - LDO verifico também genérica autorização para admissão de pessoal, condicionada a somente duas premissas: *saldo de dotação e obediência aos limites da LRF.* É o que reza o art. 10 daquele instrumento orçamentário:

“Artigo 10 - As contratações de pessoal e movimentações do quadro que importem em alterações de salários



ou incremento de despesas de que trata o artigo 169, §1º, da Constituição Federal, somente ocorrerão se houver dotação orçamentária suficiente e estiverem atendidos os requisitos e os limites estabelecidos pela Lei Complementar Federal nº. 101, de 4 de maio de 2000”.

De outro lado e como impõe a Constituição Federal, o crescimento da despesa com pessoal requer **específica** autorização na lei de diretrizes orçamentárias (art. 169, § 1º, I).

Tal especialização, porém, não acontece na LDO estadual; penso que a adjetivação “*específica*” tem a ver com a qualificação programática da política de pessoal, a se apresentar no âmbito individual das ações que se perfilam no *Anexo de Metas e Prioridades*, ausente da LDO.

De fato, o transcrito art. 10 requer apenas saldo de dotação e limites da LRF para que se contrate pessoal. Ora, saldo de orçamento é condição inafastável de toda e qualquer despesa governamental (art. 167, I e II da CF); os limites da LRF sempre orientam a despesa de pessoal, quer a nova, quer a antiga.

Dito de outra maneira, as diretrizes orçamentárias estaduais, na vertente situação, limitam-se a reiterar condições vistas na Constituição e em norma **geral** de Direito Financeiro, quando a LDO é, por excelência, a melhor norma



própria de direito financeiro; consubstancia, a ver da doutrina, um pré-orçamento *detalhista*.

Bem por isso, proponho desde logo outra recomendação, para que as leis de diretrizes orçamentárias prevejam, nas ações do *Anexo de Metas e Prioridades*, a específica necessidade de admissão de pessoal. Exemplificando:

Ação 5179

Municipalização do Atendimento ao Adolescente

Meta: 195

Necessidade de contratação de:

- 02 Médicos;
- 03 Psicólogos;
- 10 Assistentes Sociais;
- 03 Auxiliares Administrativos.

Tendo em mira a lei orçamentária anual - LOA, a SDG, manifestando-se quanto às contas de 2.005 e 2.006, alertava sobre a necessidade de se limitar, percentualmente, a abertura de créditos adicionais para suprir dotações relativas a *inativos, pensionistas, serviço da dívida, honras de aval,*



precatórios, despesas de exercícios anteriores e à conta de recursos vinculados.

Pois bem, o desacerto foi enfim sanado na sobredita disciplina, visto que, no exercício, se pôs limite de 9% (art. 8º, § 1º, 1.).

Todavia, subsistem ilimitados os créditos suplementares à conta de receitas próprias de autarquias, fundações e empresas dependentes (art. 8º, § 1º, 2), inferindo-se daí que, na hipótese de excesso de arrecadação, essas entidades possam alocar, livremente, os dinheiros antes não previstos no orçamento.

A concessão ilimitada de crédito suplementar à Administração indireta afronta, a meu ver, o inciso VII do art. 176 da Constituição Estadual.

Assim, entendo que as leis orçamentárias anuais devam limitar, percentualmente, a autorização para que entidades descentralizadas possam suplementar correspondentes orçamentos, tal qual já se faz com os créditos adicionais prescritos no *inciso I, do art. 7º* da analisada lei de orçamento (17%) e, também, nos itens 1 e 3, § 1º do mesmo instrumento (*respectivamente, 9% e 20%*).



Analisando a lei de meios, detive-me sobre as disposições que autorizam o Poder Executivo, durante a execução do orçamento, alocar, de forma também ilimitada, recursos em grupos de despesa não dotados inicialmente; tudo isso para suprir programas orçamentariamente aprovados, na forma prevista no art.8º, § 2º, 1 do orçamento 2.007.

Assim se, com todas as respectivas atividades e projetos, determinado programa solicitar novo elenco de objetos de despesa, à vista dessa superveniência executória, simples decreto executivo poderia, à margem do Parlamento, suprir a lacuna.

Eis aqui, ao que parece, outro ilimitado crédito adicional, dissonante do já citado art. 176, VII da Constituição Estadual.

Por esta forma, impõe-se mais uma recomendação, no propósito de que a lei orçamentária anual limite, em nível percentual, a abertura de novo grupo de elementos de despesa.

Ainda, no tocante à lei orçamentária anual, observa-se que, nas previsões individuais das unidades de orçamento, o gasto desdobra-se somente até a *modalidade de aplicação*, não se abrindo até o nível do *elemento de despesa*. Para tal,



ampara-se o Estado em dispositivo de Portaria Interministerial, a de n.º. 163, de 2.001 (art. 6º).

De outro turno, quero lembrar: o art. 15 da Lei n.º 4.320, de 1.964, é suficientemente claro; não oferece margem à dúvida: a despesa orçamentária será detalhada até o patamar do elemento:

“Art. 15. Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á, no mínimo, por elementos.

§ 1o Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins”

Nota-se aqui a prevalência do princípio da especialização da despesa e, assim, a valorização do fundamental pressuposto da transparência fiscal, nisso considerado, à guisa de exemplificar, que os 83 (oitenta e três) elementos do grupo “Outras Despesas Correntes” não comparecem, de forma individualizada, na lei estadual de orçamento, afastando-se de evidenciação importantes objetos de gasto como *precatórios judiciais, material de consumo, serviços de terceiros em geral, subvenções sociais, diárias, indenizações e restituições, auxílio-alimentação e transferências constitucionais a Municípios.*

Bem por isso, o Tribunal de Contas alertou, em junho de 2.006, todos os jurisdicionados desta Casa, o Estado e os 644 municípios paulistas:



COMUNICADO SDG N.º 20/2.006

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, em atendimento ao Princípio da Transparência da Gestão Fiscal Responsável, a discriminação da despesa na Lei do Orçamento deverá ser feita, no mínimo, por elementos econômicos, conforme determina o artigo 15 da Lei Federal n.º 4.320/64 e não até a modalidade de aplicação.

SDG, 23 de junho de 2006.

Sérgio Ciquera Rossi

Secretário-Diretor Geral

Publicado no DOE de 24/06/2006 página 17

Ato administrativo que é, a referida Portaria da União não se sobrepõe à lei.

Em suas razões, alega o titular da Secretaria do Planejamento que, no orçamento estadual, a decomposição até o elemento acontece em um único quadro, geral, abrangente (Anexo VI), ou seja, o detalhamento não se dá no orçamento específico de cada unidade orçamentária.

De outro lado, o Anexo 2 da Lei n.º. 4.320, de 1.964, estabelece que, no orçamento de cada unidade administrativa, deve haver o desdobramento até o grau do elemento de despesa.

A abertura não prejudica a operacionalidade governamental, tendo em mira que, em leitura reversa de norma constitucional (art. 167, VI), é possível o remanejamento, sem autorização legal, entre elementos de mesma categoria econômica. O que não se pode admitir é a livre alocação entre diferentes órgãos de orçamento ou diversas categorias de



programação; se assim fosse, restaria desnaturada a fundamental vontade legislativa na alocação de verbas públicas.

Nesse sentido, deve-se recomendar que, no orçamento estadual, as unidades orçamentárias detalhem o gasto até o nível do elemento econômico (objeto de gasto), tal qual determina o art. 15 e o Anexo 2 da Lei nº. 4.320, de 1.964. A efetividade desta recomendação deverá apresentar-se já na Lei Orçamentária de 2.010.

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

Consoante o art. 50, III da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Balanço Orçamentário reúne a movimentação dos Poderes estatais da Administração direta, das autarquias, das fundações e, resultado de recomendação nas contas de 2.001, inclui no Estado de São Paulo também as empresas dependentes (CPTM, IPT, EMPLASA e CETESB).

Por ele se constata arrecadação de R\$ 96,236 bilhões, contra empenho de R\$ 96,095 bilhões, daí resultando superávit de execução de R\$ 141,531 milhões, o mesmo que 0,20% do principal indexador da Lei de Responsabilidade Fiscal, que é a receita corrente líquida.



No regime de responsabilidade fiscal, o superávit primário é indicador absolutamente fundamental; mostra a economia de dinheiros para a redução da dívida governamental ou para que esta, como hoje se verifica, não aumente em demasia.

Nunca é demais lembrar que, atualmente, esse superávit é número largamente referido nos meios de comunicação, equivalendo, em importância macroeconômica, à taxa de inflação e à do crescimento do Produto Interno Bruto - PIB.

A teor da metodologia requerida pelo código nacional de finanças públicas, a Fazenda Estadual logrou *superávit primário* de R\$ 5,917 bilhões, o mesmo que 8,38% da receita corrente líquida. O montante, supera, em 44,71%, o avençado no anexo de metas fiscais da lei de diretrizes orçamentárias (R\$ 4,089 bilhões), resultado que contribuiu para liquidar 82,48% do serviço da dívida, incluindo a amortização do principal, os juros e os demais encargos (R\$ 7,173 bilhões).

O saldo remanescente da dívida (R\$ 1,256 bilhão) foi financiado por receitas de aplicação financeira, recebimento de empréstimos concedidos pelo Estado, operações de crédito e cancelamento de restos a pagar.

À guisa de ilustração, o superávit primário de 2.007 foi 268,20% maior que o do ano de 2.000 (R\$ 1,607 bilhões), a



indicar efetiva disposição para o ajuste fiscal no qual hoje se envolvem todos os entes estatais da Nação, tal e qual objetivo central da LRF.

Em que pese o satisfatório resultado primário, a Fazenda Estadual registrou *déficit nominal* de R\$ 3,353 bilhões (4,75% da receita corrente líquida), tendo em mira o crescimento anual no saldo da dívida consolidada líquida.

Diante da baixa demanda por novas operações de crédito (0,29% da RCL), o incremento devedor é explicado pela atualização mensal sobre o alentado estoque da dívida (juros e IGP-DI), ônus que, de outro lado, não pode ser todo adimplido frente à limitação de pagamento do serviço da dívida dos Estados (13% da receita líquida real).

Como adiante melhor se verá, esse descompasso gerou um resíduo de R\$ 46,8 bilhões, a ser pago à União em 10 (dez) anos, logo após a quitação da última parcela do refinanciamento da dívida estadual (2.027).

De todo modo, aquele *déficit nominal* de R\$ 3,353 bilhões foi substancialmente menor do que os R\$ 8,514 bilhões anunciados na lei de diretrizes orçamentárias.

Retomando o tema do resultado bruto da execução orçamentária, verifico que o *déficit orçamentário* de autarquias, fundações e estatais dependentes (108%) é bancado



pelo superávit da Administração direta. Esse financiamento não constitui imperfeição de gerência fiscal. Afinal, a prática de o Tesouro subvencioná-las compõe, de há muito, a política estadual de alocação do dinheiro público, referendada que é pela Assembléia Legislativa, mediante a lei orçamentária anual.

RECEITA

Como observado no relatório, a mando de Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, a n.º. 338, de 2006, repasses à Administração indireta que resultam contraprestação em bens e serviços, como relação intragovernamental volta a ser objeto de empenho orçamentário na entidade transferidora e, disso resultando, recepção, também orçamentária, no ente beneficiário.

No balanço geral, consolidado, de cada ente federado, põe-se assim uma duplicidade contábil, ou seja, receita simultânea em duas entidades do mesmo nível de governo.

Nas contas que ora se examinam, tal operação intragovernamental está a alcançar a cobertura de déficit previdenciário, as contribuições patronais ao regime próprio de previdência e, ainda, a integralização de capital em empresas do Estado. Eis aqui, segundo a Portaria STN, as



receitas intra-orçamentárias (R\$ 3,654 bilhões). Não há mais, portanto, o mero repasse financeiro, extra-orçamentário, como assim queriam anteriores Portarias do órgão federal.

Por isso, entendo que a receita total do Estado foi de R\$ 92,582 bilhões; não os contabilizados R\$ 96,236 bilhões, que embutem, duas vezes, o valor das referidas receitas intra-orçamentárias (R\$ 3,654 bilhões).

Baseada no ano anterior, a receita consolidada estadual cresceu 9,64% (de R\$ 84,436 bilhões para R\$ 92,582 bilhões), representando ganho nominal de R\$ 8,146 bilhões. No mesmo período, a inflação atingiu 7,90% (IGP-DI, da FGV).

Sobreleva salientar que os Municípios dependem, em grande parte dos casos, de transferências de impostos arrecadados por outras pessoas políticas. Esse perfil arrecadatório diferencia-se, e muito, nos Estados. Em São Paulo, por exemplo, as receitas próprias abrangem 90,29% da arrecadação total; já, as transferências, correntes e de capital, limitam-se a 9,71% do todo.

No valor de R\$ 92,276 bilhões, a receita corrente responde pela quase totalidade da arrecadação estadual; correspondente nível de participação atingiu vultosos 99,66%.

No interstício abrangido pelo plano plurianual (2.004/2.007), as receitas correntes saltaram 42,42%; as de



capital, em sentido oposto, recuaram 55,06%. No quadriênio, a inflação foi de 27,13% (IGP-DI).

O declínio da receita de capital é devido à menor utilização de empréstimos e financiamentos e à redução de transferências voluntárias provenientes do Governo Federal.

Já visto somente o triênio 2.005/2.007, a queda do ingresso de capital tem a ver com a forte diminuição na receita de alienação de ativos estaduais; esta, em 2.007, caiu nada menos que 98,06%

De outra banda, o crescimento da receita corrente funda-se no dinamismo da receita tributária do Estado, sobretudo de imposto bem elástico ao nível da atividade econômica, o ICMS.

Em 2.007, o aumento da receita corrente escorou-se também em ações fiscais da Fazenda Estadual:

- ❖ *Programa de Parcelamento Incentivado (PPI)*, que recuperou, em 2007, R\$ 913 milhões de ICMS;
- ❖ Criação da *Nota Fiscal Paulista*, estimulando que o consumidor exija sempre o correspondente documento. O programa resultou arrecadação suplementar de R\$ 398 milhões de ICMS;
- ❖ Cobrança de IPVA atrasado, com notificação de proprietários de 940 mil veículos, esforço que gerou R\$ 26 milhões para o caixa estadual;



❖ Combate à fraude de locadoras e frotistas de São Paulo que licenciam veículos em Estados com menor alíquota de IPVA. Logrou-se com a ação fiscal coletar R\$ 29 milhões para o Erário.

A receita corrente líquida é o parâmetro sobre o qual se vêem os limites fiscais de pessoal e dívida. Em 2.007, tal receita, de R\$ 70,568 bilhões, equivaleu a 73,33% da arrecadação total, vez que desta se excluem duplicidades contábeis e transferências constitucionais aos Municípios.

Tal qual ocorre em todos os Estados federados, o ICMS é tributo de capital importância no financiamento das ações governamentais. Em São Paulo, confirma-se tal qual item hegemônico de receita tributária, alcançando, em 2.007, 86,4% daquele ingresso, crescimento anual de 11,83%, superior à oscilação inflacionária de 7,90% (IGP-DI, da FGV).

Malgrado a importância quantitativa do ICMS, nota-se, no período, maior crescimento do segundo imposto do Estado, o IPVA (20,45%).

Quanto à renúncia fiscal, estima o anexo de metas fiscais (LDO) que, com isenções de ICMS e IPVA, deixa o Estado



de arrecadar algo em torno de R\$ 3,773 bilhões (5,35% da receita corrente líquida).

Observo acentuado decréscimo na receita de dívida ativa; de 74,44% (de R\$ 939 milhões em 2006 para R\$ 240 milhões em 2007).

Nessa marcha, o Erário estadual logrou recuperar tão-somente 0,32% do saldo existente em 31.12.2006.

A propósito, com dívida ativa, arrecadou o Estado 5,32% menos do que fizera 4 (quatro) anos antes (2.003), apesar de a inflação do quadriênio ter alcançado a marca de 27,13% (IGP-DI).

Sendo assim, de se recomendar que a Secretaria da Fazenda e a Procuradoria Geral do Estado adotem medidas mais eficazes na recuperação da dívida ativa do Estado, levando-se em consideração seu alentado estoque (R\$ 76,107 bilhões, o mesmo que 12,94 meses de receita), receita potencial para futuros investimentos e instalação de novos serviços à população do Estado.



A receita de alienação de ativos (R\$ 31,521 milhões) deu-se em patamar substancialmente menor do que a de despesa de capital (R\$ 10,150 bilhões), sendo esta ultrapassada, em muito, pela receita de capital (R\$ 306,575 milhões), demonstrando, por tudo isso, atendimento ao art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal e à chamada *regra de ouro* do direito financeiro (art. 176, III da Constituição Estadual).

Na peça analítica *Resumo Geral da Receita*, observo que, na qualidade de receita orçamentária, acolheu o Estado fato escritural advindo do cancelamento de Restos a Pagar; no valor de R\$ 148,282 milhões.

Aludida restituição patrimonial, penso, não deve ser abatida da receita efetivamente arrecadada em virtude dos seguintes motivos:

1. Para o art. 38 da Lei n.º 4.320, de 1.964, a anulação de despesas de exercícios findos (*Restos a Pagar*) produz, em contrapartida, receita do ano em que se efetiva correspondente desfazimento. Sendo assim, a contabilidade estadual estribou-se em princípios de Direito Financeiro.
2. O cancelamento de passivo (*Restos a Pagar*) tem liberado numerário para honrar o serviço da dívida, ou seja, tal



numerário, antes vinculado, associa-se, depois, ao esforço de financiar parcela dos juros e amortizações que excedem o superávit primário.

3. Relativos às áreas constitucionalmente protegidas, Saúde e Educação, os valores cancelados transformam-se em receita adicional de tais setores, aplicados além dos percentuais mínimos obrigatórios.

4. Tal como revela a movimentação financeira das contas de Dívida Flutuante, o Estado pagou, em 2.007, todos os Restos a Pagar oriundos de 2.006 (R\$ 5,644 bilhões), inferindo-se que, frente ao período adicional de três meses adotado na administração financeira do Estado, tal cancelamento diz respeito, fundamentalmente, a empenhos a pagar. Só se chamam Restos a Pagar, conquanto, a teor da Lei nº. 4.320/64, despesas não pagas até 31.12 são sempre nomeadas sob aquela nomenclatura (art. 36).

5. Depois da recomendação sobre as contas de 2.001, reduziu-se, em 61,75%, a prática de o Estado recepcionar orçamentariamente anulações de Restos a Pagar.

De todo modo e visando preservar o instituto da transparência fiscal, cabe recomendar, assim como feito no balanço de 2.001, que a Fazenda anule Restos a Pagar sem utilizar, na contrapartida, conta que interfere sobre o



orçamento. Para o caso, deve o Estado servir-se do sistema patrimonial, independente de execução orçamentária

Assim fazendo, evita a Contabilidade os seguintes inconvenientes:

1. Superestimação, ainda que de baixa monta, da receita corrente líquida, a base sobre a qual incidem os limites fiscais da despesa de pessoal e da dívida consolidada.
2. Geração de recolhimentos adicionais de contribuições que gravam a receita governamental, tal qual o PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (*Lei n.º 9.715, de 1998*).
3. Distorção, ainda que de baixa monta, no financiamento da Educação e Saúde, vez que o mínimo constitucional há de ser aplicado no próprio exercício da arrecadação.

DESPESA

Em 2.007, empenhou o Estado a soma de R\$ 96,095 bilhões; 78,62% foram utilizados pela Administração direta (R\$ 75,549 bilhões); os outros 21,38% serviram às autarquias, fundações e estatais dependentes do Tesouro Central (R\$ 20,546 bilhões).



Tal qual comentado, houve, em 2.007, transferências financeiras entre entidades do Estado, como, por exemplo, as contribuições patronais ao regime de previdência (SPPREV). A exemplo do que se fez com as receitas intra-orçamentárias, há de se excluir, agora na despesa, o valor daquelas transferências, na medida em que o Balanço Geral do Estado não pode considerar despesa empenho que, de fato, não representou efetiva saída de dinheiro público.

Assim, afastadas as operações intra-orçamentárias (R\$ 3,654 bilhões), a despesa efetiva atingiu R\$ 92,441 bilhões.

As despesas de operação e manutenção do aparelho estatal e de ajuda financeira a organizações não-governamentais são ambas majoritárias no gasto estadual, correspondendo a 89,43% do total comprometido, cabendo aos dispêndios que, em regra, aumentam o patrimônio público, os de capital, os restantes 10,57%.

Na condição de prestadores de serviços, os entes políticos, sobretudo os Estados e Municípios, demandam grande quantidade de recursos humanos. Vai daí que a despesa de pessoal é a mais significativa (38%), nisso considerando que, apesar de mais alto, o percentual do grupo "Outras Despesas Correntes" (48%) deve ser expurgado das transferências constitucionais aos Municípios (45,18% do grupo).



Em termos brutos, o gasto com recursos humanos atingiu R\$ 36,700 bilhões; afastada, como quer a LRF, a parcela custeada pelo próprio servidor (contribuição ao RPPS), vê-se que o Estado despendeu R\$ 33,481 bilhões com servidores ativos e inativos e, também, com pensionistas.

A despesa líquida de pessoal representou 47,31% do denominador comum do sistema fiscal responsável, a *receita corrente líquida*, atendendo, destarte, ao estatuído no inciso II, art. 19 da Lei Complementar n.º 101, de 2000.

Nesse diapasão, os limites setoriais de pessoal foram também cumpridos: os Poderes Executivo (41,33%), Legislativo (0,93%), Judiciário (3,88%), bem assim o Ministério Público (1,17%), adaptaram-se aos seus próprios limites (*art. 20, III da sobredita lei*).

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

No conjunto da despesa com pessoal, as aposentadorias, reformas e pensões somaram R\$ 13,335 bilhões, cujo desembolso, a partir de setembro, onerou em grande parte o orçamento próprio da autarquia previdenciária do Estado, a São Paulo Previdência - SPPPREV. A despesa foi 2,55% maior do que a do ano anterior (R\$ 13,003 bilhões).



Os resultados demonstram que os servidores ativos respondem por 60,17% da despesa total de pessoal; os restantes 39,83% beneficiam aposentados e pensionistas.

À vista de que o regime próprio de previdência arrecadou R\$ 7,441 bilhões, anoto que o déficit do sistema foi de R\$ 5,894 bilhões, o mesmo que 8,35% da receita corrente líquida.

É certo que no ano anterior foi significativamente maior esse déficit previdenciário, alcançando R\$ 8,558 bilhões.

Todavia, o atual ganho é aparente; tem índole marcadamente contábil; porque fração da despesa de previdência já não é mais rotulada como *cobertura de déficit*, agora se chamando, expressamente, *contribuição patronal*, por força do novo regramento de previdência do Estado.

De todo modo, é possível agora constatar a real dimensão do déficit previdenciário, visto que o Estado direciona, sob explícita forma, contribuição substancialmente maior ao sistema.

Dito de outro modo, o anterior déficit previdenciário estava superestimado, na medida em que a apuração antes compreendia somente pequena contribuição do



Estado-empregador, conceituando-se a diferença, expressamente, como déficit previdenciário.

Com transferências correntes para instituições do setor privado, despendeu o Estado R\$ 2,535 bilhões, parcela suportada por repasses oriundos do Governo Federal (67,33%), destinados, em grande parte, à Saúde.

A despeito da magnitude do repasse, não há lei específica que o autorize e identifique os benefícios.

Excluídos os repasses de capital para instituições privadas (R\$ 129,996 milhões), pode-se dizer que, em sentido lato, a taxa de investimento do Estado alcançou 11,30% da receita corrente líquida, ou, em números absolutos, R\$ 7,975 bilhões.

Revertendo situação que se reiterava em anos pretéritos, a origem logrou investir 11,18% mais do que pagou à conta do serviço da dívida, no qual se perfilam os juros, os encargos e a amortização do principal (R\$ 7,173 bilhões).

Desconsideradas as transferências constitucionais aos Municípios e as despesas que não significaram desembolso financeiro no Estado como um todo (repasses



intragovernamentais), a despesa líquida girou em torno de R\$ 73,043 bilhões, prevalecendo na Administração Estadual o conceito de orçamento social.

Os setores de *educação, segurança, saúde, assistência social, habitação e direitos da cidadania*, juntos, abarcaram 54,40% da despesa realizada no exercício de 2.007.

Os gastos de propaganda/publicidade significaram R\$ 90,659 milhões, ou acréscimo bastante significativo de 76,51% frente ao exercício anterior (*R\$ 51,363 milhões*).

Registro a oportunidade e conveniência do art. 18 da lei de diretrizes orçamentárias do Estado; segundo o dispositivo as despesas com publicidade são destacadas em atividade específica na estrutura programática, sob denominação que permita clara identificação, norma salutar que deveria ser reproduzida nas LDO municipais, no intento de ser facilmente visualizadas em orçamentos e balanços dos Municípios. Sobretudo em ano de eleição, quando a Lei n°. 9.504, de 1.997, restringe, de forma objetiva, as despesas com publicidade oficial (art. 73). Ao contrário, sem identificação programática, esses gastos embutem-se no difuso grupo "*Outras Despesas Correntes*", que abriga nada menos que 83 (oitenta e três) objetos de despesa.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA



Mediante decretos e suplementações automáticas, modificou o Estado 27,07% da dotação total orçamentária inicial, no montante de R\$ 23,062 bilhões, o mesmo que 32,68% da receita corrente líquida.

A alteração foi 161,17% superior que a do ano anterior (R\$ 8,830 bilhões), evidenciando deficiência no planejamento orçamentário.

Nessa esteira, cabe a recomendação de que os programas governamentais sejam melhor previstos na lei orçamentária, evitando-se com tal providência elevada margem de créditos suplementares por ato exclusivo do Poder Executivo.

Foi possível ainda constatar que a rotina diária do SIAFEM não detalha a movimentação orçamentário-financeira das 3 (três) universidades paulistas (USP, UNICAMP, UNESP), mas, apenas e tão-somente, os números globais, mensais, dessas autarquias especiais.

Escorado no fundamental princípio da transparência fiscal, e diante do fato de as universidades despenderem 9,57% do ICMS e, particularmente, na individualização institucional requerida no art. 50, III da Lei de Responsabilidade Fiscal, proponho seja firmada recomendação no sentido de que a rotineira movimentação das supracitadas autarquias esteja



inserida em sistema eletrônico de controle social, a exemplo do que já ocorre com demais autarquias estaduais e fundações.

No tocante à reserva de contingência, vale ilustrar que, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, a rubrica destina-se a reforçar dotações voltadas a passivos contingentes e outros riscos fiscais; isso, baseado em percentual definido na lei de diretrizes orçamentárias (LRF, art. 5º, III, "b").

Pois bem, apesar de o anexo de riscos fiscais apresentar inúmeros e alentados passivos contingentes, entre os quais o da correção monetária de precatórios já antes pagos e, também, malgrado a lei de diretrizes orçamentárias sinalizar que a reserva de contingência pudesse alcançar até 0,2% da receita corrente líquida (R\$ 141.135.924,00), o Planejamento do Estado somente alocou R\$ 5.000.000,00 em tal rubrica técnica (3,54% do permitido na LDO-2.007).

Daí ser oportuna mais uma recomendação, para que a reserva de contingência se quantifique, na lei orçamentária, tal qual a magnitude dos riscos fiscais previstos para o exercício de competência.



No Estado de São Paulo, a dívida flutuante compôs-se de despesas empenhadas porém não pagas em 2.007 (*Restos a Pagar*), bem assim por depósitos extra-orçamentários. De rápida exigibilidade, a pendência somou R\$ 9,888 bilhões, o que representa crescimento anual de 41,18%.

Contudo, o endividamento de curto prazo não se restringe à dívida flutuante; há outras obrigações de curto prazo, incorporadas em grupos de genérica nomenclatura: "*Exigíveis*" e "*Diversos*". São pendências que somam R\$ 13,934 bilhões, ou 58,49% de todo o passivo financeiro do Estado (R\$ 23,823 bilhões).

Com efeito, tais obrigações dizem respeito a precatórios judiciais, aporte de capital em empresas estaduais, adiantamentos recebidos, convênios, entre outras contas devedoras.

Sendo assim, o passivo de curto prazo, financeiro, não dispôs de total escora na disponibilidade de caixa e em contas a receber do ativo financeiro, resultando déficit de caixa de R\$ 3,274 bilhões.

Malgrado o crescimento anual de 128,34%, o desequilíbrio financeiro não está a merecer reprimenda. Tal qual opinou SDG, considero a baixa magnitude proporcional desse déficit, que representa menos de um único mês de receita estadual (55,67% dele) e, também, que a Lei de



Responsabilidade Fiscal, de forma expressa, proíbe o aumento do descompasso de caixa somente nos últimos 8 (oito) meses da gestão (art. 42), circunstância que não alcança o contexto em exame.

De outro giro, a inexistência da conta *débitos de tesouraria* indica que a Fazenda Estadual, em 2.007, não se valeu das operações de crédito por antecipação da receita orçamentária (ARO), malgrado dispor, na lei orçamentária anual, de autorização para tal mister (*7% da receita corrente líquida*).

Nos moldes verificados nos últimos exercícios, tenho por salutar essa preterição das ARO, empréstimo extra-orçamentário que, não há muito tempo, tanto onerou as finanças estaduais, com juros altos e prazos reduzidos de pagamento.

Sob designação de consolidada ou fundada, a dívida bruta de longo prazo consignou saldo de R\$ 136,071 bilhões; 6,76% a mais do que no ano anterior.



Do agregado, 98,36% são devidos a credores brasileiros; é a chamada dívida interna, que alcança R\$ 133,835 bilhões; os restantes 1,64% devem ser honrados junto a instituições internacionais; minoritária, a dívida externa estadual abarca os restantes R\$ 2,236 bilhões.

Considerando que o sistema de responsabilidade fiscal limita a dívida líquida, ou seja, a que se vê reduzida pelas reservas de caixa, conclui-se que o Estado de São Paulo adaptou-se à barreira de 200% da receita corrente líquida, vez que, em 31/12/2.007, a dívida consolidada, sob o conceito líquido, atingiu R\$ 120,5 bilhões, o mesmo que 170,70% da referenciada base de cálculo.

A relação dívida/receita vem caindo ano a ano. Prova é que em 2.006 a taxa era de 190%.

Como é notório, a imensa parte da dívida interna estadual tem como credor o Governo da União, que, em 1.997 e sob rigoroso ajuste fiscal, assumiu pendências de 25 (vinte e cinco) Estados e 180 (cento e oitenta) grandes Municípios.

Bem por isso, esse robusto passivo estadual merece comentários.

Apesar de o Estado de São Paulo haver pago, ao longo de 11 (onze) anos (1.997-2.007), R\$ 41,971 bilhões para honrar



o refinanciamento feito pela União, a dívida interna de longo prazo cresceu, no mesmo período, nada menos que 182,64%, projetando-se de R\$ 46,027 bilhões em 1.997 para os R\$ 130,089 bilhões de 2.007.

Em virtude do acréscimo mensal de juros e correção monetária e, por outro lado, do limite de pagamento de 13% da receita, a Fazenda não vem pagando o valor efetivamente devido, o que explica o motivo da elevação de 182,65% no saldo devedor.

Ante o descompasso, acumula hoje o Estado um resíduo de R\$ 46,8 bilhões, equivalente a 66% da receita corrente líquida.

Descabe, porém, qualquer reprimenda desta Corte de Contas, pelas razões deduzidas em seqüência:

1. desde 1.997, a Fazenda Estadual vem honrando, rigorosamente, o acordo de refinanciamento celebrado com o Governo Federal, destinando 13% da receita líquida real a juros, encargos e ao principal da dívida.

2. o Estado de São Paulo já se adaptou, com alguma folga, ao limite nacional para a dívida de longo prazo; com efeito, os atuais 170% situam-se aquém da barreira de 200%, calculada sobre a receita corrente líquida. Tudo isso, diga-se, a despeito de a Resolução Senatorial nº. 20, de 2.003, franquear



prazo elástico de ajuste, de 15 anos, até 2.016, para que Estados e Municípios conformem-se ao limite de 200%.

3. desde 1.997, ao longo de 11 anos, o custo da dívida junto à União vem pressionando, sobremaneira, as finanças do Estado, que, em média e sob essa natureza, paga mais do que investe em obras e na implantação de novos serviços à população. Dito de outra maneira, sob pena de comprometer ainda mais os projetos de investimento, não pode o Estado hoje pagar mais serviço da dívida para, desde já, atenuar o impacto futuro do resíduo.

4. o superávit primário de 2.007 foi 268,20% superior ao anotado no ano de 2.000 (R\$ 1,607 bilhões); de outra parte, a inflação do período atingiu a marca de 109,68% (IGP-DI), circunstância que revela inequívoca disposição para o ajuste fiscal.

5. o resíduo da dívida será pago em prazo elástico (10 anos); isso, somente após o vencimento da última parcela do acordo de refinanciamento com a União (2.027).

6. o resíduo, problema que atinge Estados e grandes Municípios da Federação, põe-se como questão nacional, inespecífica do Estado de São Paulo; consiste em negativa projeção financeira que demandará efetivas providências da política monetária da Nação.



7. a igualdade entre *dívida financeira e receita líquida real*, por força do Programa de Ajuste Fiscal de 25/10/2.006, foi adiada para daqui a 22 (vinte e dois) anos, com perspectiva de incidência de eventual punição somente a partir de 31/12/2.029.

De qualquer maneira, a captação monetária da União baliza-se na taxa básica de juros fixada pelo Comitê de Política Monetária - COPOM. O custo, hoje, é de 11,75%. De outra banda, e utilizando-se, como referencial, da correção aplicada em 2.007 sobre a dívida refinanciada estadual, tem-se que o juros de 6% mais o IGP-DI significaram algo em torno de 14,37% (1,06% x 1,079).

Em outras palavras, o custo de captação federal (11,75%) é hoje menor do que a taxa que corrige a dívida refinanciada (14,37%). No caso, a diferença de 2,34% representa nada menos que R\$ 2,982 bilhões.

Nesse cenário, é altamente recomendável que, per si ou em conjunto com os demais entes refinanciados, a Administração promova estudos que identifiquem o real valor do resíduo, em face de o ônus mensal sobre a dívida (IGP-DI e juros de 6%) poder haver superado, desde 1.997, a taxa básica de juros da economia.

BALANÇO ECONÔMICO



O resultado econômico demonstra alterações no patrimônio público. Visto de modo consolidado, a Fazenda do Estado apresentou empobrecimento patrimonial, mediante déficit econômico de R\$ 1,072 bilhão, o mesmo que 1,52% da receita corrente líquida.

A perda patrimonial, contudo, foi menor que a do ano anterior, época em que o déficit econômico significou nada menos que 23,52% da receita corrente líquida (R\$ 14,884 bilhões).

Já, no que alude a precatórios judiciais, o Estado pagou R\$ 1,706 bilhão, 6,82% menos do que fizera no exercício anterior (R\$ 1,831 bilhão).

Do total quitado, grande parte (78,9%) refere-se a precatórios não-alimentares, sobretudo indenizações; isso, apesar de os alimentares responderem por 66,05% do saldo devedor.

Em face de empenhos não pagos em anos anteriores (Restos a Pagar), o desembolso supera, em 7,03%, a respectiva autorização orçamentária (R\$ 1,594 bilhão).

Não se pode deixar de assinalar que a Fazenda Estadual paga hoje 299,53% mais do que fazia há 10 (dez) anos (1.998; R\$ 427 milhões).



Em que pese o crescente nível de solvência, a dívida judicial do Estado é ainda alentada; atinge R\$ 16,280 bilhões, 23,07% da receita corrente líquida; e desse total, R\$ 10,7 bilhões (66%) referem-se a precatórios alimentares e os restantes R\$ 5,5 bilhões (34%) aos não-alimentares.

Tendo em conta que, encerrado o exercício de 2.007, remanesciam 12.411 (doze mil quatrocentos e onze) precatórios alimentares e 4.436 (quatro mil, quatrocentos e trinta e seis) não-alimentares e ante os respectivos saldos devedores, é dado concluir que o precatório alimentar significa, em média, a quantia de R\$ 862.138,00, enquanto o não-alimentar vale, em média, R\$ 1.239.855,73.

Cumpre destacar o atendimento à recomendação feita no Parecer de 2.006, posto que o balanço patrimonial agora enuncia, de forma clara e inequívoca, a dívida judicial do Estado, quer a de curto ou de longo prazo. Antes disso, vale lembrar que tais débitos embutiam-se, de forma genérica e indiferenciada, na conta "Outras Obrigações".

E no que concerne à representação proposta pelo advogado José Eduardo Ferreira Neto (expediente TC-016.693/026/08), acolho as razões deduzidas por S.D.G. que, ao largo de firmar entendimento de que o tema não pode constituir, isoladamente, fundamento para reprovação do conjunto da matéria examinada, posto que o Executivo tem,



comprovadamente, se esforçado para solucionar a pendência, sugere, ao cabo, a adoção de prudentes providências:

(...) a Fazenda Estadual não vem negligenciando o enfrentamento de seu alentado passivo judicial, nisso considerando a progressiva quitação anual, acima da própria autorização orçamentária e, também, a boa transparência na demonstração contábil dos débitos atinentes a precatórios.

Assim resulta razoável que essa questão “de per si” não ostenta relevância suficiente à irregularidade das contas.

De outra parte, também a representação ofertada não pode ser descartada ante a substância que possui. Desse modo, permito-me sugerir que, encerrada a apreciação das contas anuais, seja a Secretaria da Fazenda ouvida sobre as razões produzidas, levando-se seus resultados à consideração pertinente e oportuna. (grifei)

EDUCAÇÃO

Para o Grupo de Acompanhamento das Contas do Governador, o Estado atendeu à despesa mínima do art. 255 da Constituição do Estado, aplicando R\$ 16,632 bilhões nos níveis fundamental, médio e superior, ou seja, 30,11% da receita resultante de impostos.



Nessa ordem de despesa, o ensino fundamental é majoritário; abarca 53,46% do total, seguido pelos ensinos superior (26,56%) e médio (19,98%).

Ademais, empregaram-se mais de 60% do Fundo do Ensino Básico - FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério básico, despendendo o Estado a esse título R\$ 5,124 bilhões, o mesmo que 72,27% do valor arrecadado com o Fundo (7,091 bilhões). Assim, restou cumprido o comando do art. 60, XII do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A propósito, convém lembrar que, entre contribuição e efetivo recebimento, registra a Fazenda perda junto ao FUNDEB; de R\$ 1,297 bilhão, o que só confirma o processo de municipalização do ensino fundamental, iniciado, em 1.998, com a vigência do Fundo do Ensino Fundamental - FUNDEF.

Ante a perda junto ao FUNDEB e a aplicação do mínimo de 30%, óbvio resta que a Administração Estadual utilizou, em 2.007, a totalidade do recurso oriundo daquele Fundo Ensino Básico (R\$ 7,091 bilhões), dando cumprimento, destarte, às disposições do art. 21, "caput", da Lei nº. 11.494, de 2.007.

Em que pesem esses favoráveis elementos, verifica a Auditoria desacerto gerado por relação financeira intragovernamental; aquela em que órgão da Administração direta, a Secretaria de Educação, franqueia recursos do



Tesouro para entidade da Administração indireta: a Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE.

De todo modo, constatado o efetivo comprometimento das verbas transferidas ao setor educacional e, sobretudo, a identificação do credor dos fornecimentos, entendo que não se deva aqui proceder à glosa dos valores ainda não pagos.

Todavia, cabe advertir ao Poder Executivo para que, doravante, providencie sejam abatidos dos 30% constitucionais (art. 255, C.E.) relativos à manutenção e desenvolvimento do ensino público, os recursos que, até 31 de janeiro do ano vindouro, não tenham significado, na Fundação de Desenvolvimento da Educação - FDE, despesa plena, ou seja: a empenhada, liquidada e paga.

De igual forma, será a origem advertida quanto à necessidade de que o valor repassado tenha, em contrapartida, dotações claramente identificadas no orçamento específico da Fundação, de molde a que o órgão do controle externo possa constatar a efetiva movimentação do recurso naquela entidade.

Aliás, consta que o Relator das contas de 2.008, o eminente Conselheiro Robson Marinho, já encaminhou ofício à Secretaria Estadual da Educação, bem alertando que esta Corte operará, na aferição do mínimo educacional, sob o esquema da despesa paga, ainda que para isso se conceda período adicional de 31 dias corridos.

**SAÚDE**

A Fiscalização também revela que a Administração empregou, *em ações e serviços de Saúde*, percentual ligeiramente superior ao mínimo da Emenda Constitucional n.º 29, de 2.000 (12%). Com efeito, naqueles programas, empregou o Estado R\$ 6,709 bilhões; 12,25% da receita de impostos.

Malgrado esse atendimento, anotou a Fiscalização duas imperfeições no controle do financiamento da Saúde.

Nesse mister e mediante ofício (*fls. 497*), comuniquei o Excelentíssimo Senhor Governador quanto às conclusões dos órgãos técnicos da Casa, inclusive a falta de realização de audiências públicas trimestrais da Saúde na Assembléia Legislativa, na forma preconizada no artigo 12 da Lei federal n.º 8.689, de 1.993, bem assim no art. 12, II das Instruções n.º 01 de 2.007 desta Corte de Contas.

Demais disso, a Contadoria Geral do Estado informa que está sendo providenciado o envio de demonstrativos alusivos à folha de pagamento da Saúde, atendendo-se, destarte, à regra do art. 15, inciso I das sobreditas Instruções (*fls. 507*).



Em 2.007, valeu-se o Estado de R\$ 205,974 milhões de empréstimos e financiamentos, o mesmo que 0,29% da receita corrente líquida. Alheias à capacidade estatal de arrecadar, tais fontes, na verdade, dispuseram de baixa representatividade no financiamento estadual, conformando-se, com muita folga, ao limite da Resolução Senatorial nº. 43, de 2.001.

Adimpliu também o Estado, com facilidade, o limite oposto às garantias, eis que (R\$ 5,2 bilhões) equivaleram a 7,38% da receita corrente líquida, observando-se o referencial de 32,00%.

Além das visitas locais feitas pelo Grupo de Acompanhamento das Contas do Governador - GTA, determinei que as Unidades Regionais também realizassem auditorias "in loco".

Assim procedi para se dar início à fundamental auditoria de resultados, sobretudo a que cuida de averiguar efetividade dos programas governamentais.

A experiência aqui municipal a construção de metodologia a ser adotada em todos os outros entes jurisdicionados.



Nesse procedimento, o GTA e as Unidades Regionais verificaram várias falhas na gestão de unidades escolares, obras, delegacias de polícia, projetos *Ação Jovem e Renda Cidadã* e também em entidades subvencionadas (APAE).

Tais desacertos foram adequadamente pormenorizados no laudo técnico de Auditoria de fls. 298/409.

Em conseqüência, estou oficiando aos dignos Secretários das respectivas unidades estaduais (*Educação, Segurança Pública, Assistência e Desenvolvimento Social, Saúde*).

Feitas essas considerações, anoto que tais imperfeições não maculam gestão escorada, com predominância, na boa conduta fiscal. Faz disso prova o suficiente resultado orçamentário, sobretudo o de índole primária, o cumprimento dos mínimos constitucionais da Educação e Saúde, bem assim o atendimento dos limites e condições preconizados no novo Direito Financeiro, mormente quanto a despesas de pessoal, dívida consolidada líquida, garantias e operações de crédito.

Contudo, e como já observado, diante das impropriedades verificadas e visando ao aprimoramento da atividade da máquina administrativa proponho as seguintes advertências e recomendações:



1) para que se façam avaliações freqüentes do Plano Plurianual em curso (2.008-2.011), revisando-o, se for o caso, como forma de assegurar plena exeqüibilidade e interdependência com os outros dois instrumentos orçamentários.

2) a lei de diretrizes orçamentárias e a lei de orçamento anual devem apresentar os mesmos parâmetros de desempenho do plano plurianual.

3) a lei de diretrizes orçamentárias deve melhor enunciar os intuitos de governo a serem preservados em caso de limitação de empenho e movimentação financeira, satisfazendo, de forma plena, à alínea "b", inciso I do art. 4º c.c. art. 9º da Lei Complementar n.º 101, de 2.000.

4) a lei de diretrizes orçamentárias deve prever, nas ações do *Anexo de Metas e Prioridades*, a específica necessidade de contratação de pessoal, amoldando-se, por isso, à especificidade aludida na Constituição Federal (art. 169, § 1º, II).

5) a lei orçamentária anual deve limitar, percentualmente, a autorização para que as entidades descentralizadas possam suplementar respectivos orçamentos, ainda que tal se dê à conta de excesso de arrecadação própria.



6) a lei orçamentária anual deve limitar, em nível percentual, a criação, mediante decreto executivo, de um novo grupo de elementos de despesa, mesmo os vinculados a programas já aprovados.

7) o gasto das unidades orçamentárias deve apresentar-se, na lei de orçamento, detalhado até o nível do elemento, cumprindo-se, assim, as prescrições do art. 15 e do Anexo 2 da Lei n.º 4.320, de 1.964.

8) o cancelamento de Restos a Pagar deve ser processado de modo independente da execução orçamentária.

9) a Secretaria da Fazenda e a Procuradoria Geral do Estado devem prosseguir na adoção de medidas mais eficazes para recuperar a dívida ativa do Estado, considerando seu significativo montante (*R\$ 76,107 bilhões, o mesmo que 12,94 meses de receita*) e, bem daí, o potencial para o financiamento de políticas públicas.

10) os programas governamentais devem ser melhor previstos na lei orçamentária, evitando-se abertura de elevada margem de créditos suplementares por ato exclusivo do Poder Executivo.

11) a quotidiana movimentação orçamentário-financeira das três universidades paulistas (USP, UNICAMP e UNESP) deverá integrar-se a sistema que permita seu controle social, nos moldes do SIAFEM. A ausência de



medidas nessa direção poderá implicar no comprometimento das contas anuais dessas universidades e será considerada para fins de seu julgamento pelo Tribunal de Contas.

12) a reserva de contingência deve comparecer, na lei orçamentária, segundo a magnitude dos riscos fiscais previstos para o exercício de competência.

13) deve a Administração promover estudos que identifiquem a variação do resíduo e seu atual valor, resultante das amortizações do contrato de refinanciamento da dívida com a União, em face de o correspondente ônus mensal (IGP-DI e juros de 6%) poder ter superado, desde 1.997, a taxa básica de juros da economia.

14) o Poder Executivo providenciará sejam abatidos dos 30% constitucionais (art. 255, C.E.) relativos à manutenção e desenvolvimento do ensino público, os recursos que, até 31 de janeiro do exercício subsequente, não tenham significado, na Fundação de Desenvolvimento da Educação - FDE, *despesa plena*, assim entendida a *empenhada, liquidada e paga*. De igual forma, a origem fica advertida quanto à necessidade de que o correspondente numerário repassado tenha, em contrapartida, dotações claramente identificadas no orçamento específico da Fundação, de molde a se possa constatar a efetiva movimentação dos recursos.

Ante todo o exposto, acolho manifestações unânimes das dependências internas de suporte técnico e de douta Procuradoria da Fazenda do Estado e proponho ao Colendo Tribunal Pleno, na forma prevista no artigo 33, inciso I, da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

647

Constituição do Estado e artigo 23 e parágrafos da Lei Complementar nº 709/93, a emissão de **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO, relativas ao exercício econômico financeiro de **2.007**, com as apontadas advertências e recomendações constantes do corpo deste voto.

São Paulo, 25 de junho de 2.008.

Edgard Camargo Rodrigues
Conselheiro