



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

CONTAS ANUAIS DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

EXERCÍCIO DE 2008

PROCESSO:	TC-002675/026/08
INTERESSADO:	Governo do Estado de São Paulo
ASSUNTO:	Contas anuais de 2008
RESPONSÁVEL:	Governador José Serra
RELATOR:	Conselheiro Robson Marinho
COMPETÊNCIA:	Tribunal Pleno
DATA DA SESSÃO:	24 de junho de 2009

Sr. Presidente,
Srs. Conselheiros,
Sr. Procurador-Chefe da Procuradoria da Fazenda do Estado

Em exame as contas do Governo do Estado de São Paulo, relativas ao exercício fiscal de 2008. Apresentou-as o sr. Governador José Serra à Assembleia Legislativa em 30 de abril de 2009, na forma prevista no artigo 47, IX, da Constituição estadual, data essa em que também encaminhou cópia delas a este Tribunal, ante o previsto no artigo 23, § 2º, da Lei Complementar estadual n. 709, de 1993.

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



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

atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas. Compõem-nas, o balanço das contas, peças a ele acessórias e um relatório circunstanciado sobre a situação econômico-financeira do Governo do Estado de São Paulo, produzido pela Secretaria da Fazenda. Por balanço das contas entendam-se, no caso, o Balanço Geral do Estado – Administração Direta, o Balanço Geral do Estado – Administração Indireta e o Balanço Geral do Estado – Consolidado, observando-se que o segundo e o último contemplam os resultados não só produzidos pelas autarquias e fundações públicas, mas também aqueles produzidos pelas empresas dependentes, assim consideradas o Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S/A – IPT, a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental – CETESB, a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – EMPLASA e a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM.

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

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

Em cumprimento ao estabelecido no artigo 177 do Regimento Interno, a recém-instalada Diretoria de Contas do Governador, de ora em diante apontada tão só como DCG, forneceu os elementos e informações necessários à emissão do referido parecer, cujos fundamentos seguem expostos abaixo, enriquecidos com eventuais contribuições proporcionadas pelos órgãos técnicos do Tribunal de Contas que se pronunciaram nos autos após essa diretoria.



I – Planejamento

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

Segundo o § 1º desse artigo, "A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada." Já o § 2º dispõe que "A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento." O § 4º, por fim, prevê que "A lei orçamentária anual compreenderá: **1** - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público; **2** - o orçamento de investimentos das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; **3** - o orçamento de seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público." A este rol, a Emenda Constitucional Estadual n. 21, de 14 de fevereiro de 2006, agregou um quarto item, de acordo com o qual a lei orçamentária anual conterá também "o orçamento da verba necessária ao pagamento de débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes dos precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, a serem consignados diretamente ao Poder Judiciário, ressalvados os créditos de natureza alimentícia e as obrigações definidas em lei como de pequeno valor."

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



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

Com base em tais disposições e com o propósito de dar cabal cumprimento tanto àquelas exigências, constitucionais, como a estas, infraconstitucionais, promulgaram-se no Estado de São Paulo, em julho de 2008, a Lei n. 13.123, mediante a qual se aprovou o Plano Plurianual para vigor no quadriênio de 2008 a 2011, e em 2007, a Lei n. 12.677 e a Lei n. 12.788, que vieram estabelecer, respectivamente, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual para o exercício financeiro de 2008.

Sobre o teor de cada qual, apontou a DCG a presença na primeira dos "requisitos obrigatórios previstos no § 1º, artigo 174, da Constituição do Estado", mas observou carecerem os dois outros de "informações financeiras dos investimentos realizados pelas empresas não dependentes mediante recursos recebidos a título de subscrição de ações." Em função disso, viu-se, então, autorizada a "afirmar que, apesar de os instrumentos de planejamento estarem legalmente constituídos e apresentarem avanços no exercício de 2008, o pleno funcionamento do modelo de planejamento e gestão por programas requer ajustes" para bem atender ao propósito evidente do sistema legal brasileiro de conceder transparência ampla às contas públicas. Já o sr. Secretário-Diretor Geral observa que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não enuncia critérios objetivos para limitar empenhos na forma e circunstâncias previstas no artigo 4º, I, b, da Lei Complementar federal n. 101, de 2000.

A Lei 12.788, de 2007, doravante designada Lei Orçamentária Anual ou LOA, orçou a Receita e fixou a Despesa do Estado para o exercício de 2008, preservando absoluto equilíbrio entre ambos os títulos. Previram-se arrecadar e gastar no período R\$96.873.844.780,00. Só o Tesouro do Estado responderia pela arrecadação de mais de 90 bilhões de reais, procedendo a diferença de atividades próprias da Administração Indireta. Já as despesas foram discriminadas de acordo com o fim a que se destinavam. Pelo Orçamento Fiscal, sairiam quase 83 bilhões de reais, enquanto a manutenção das atividades da Seguridade Social consumiria a diferença.

De acordo ainda com a mesma lei, os investimentos das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto, salvo aqueles executados pelas empresas cuja programação consta integralmente do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Orçamento Fiscal, somariam perto de 6 bilhões de reais, respondendo o Tesouro por 2,5 bilhões de reais e as próprias empresas por 1,5 bilhão de reais. A diferença proviria ou de operações de crédito contratadas ou de fontes diversas.

O Poder Executivo foi também autorizado a abrir créditos suplementares até o limite de 17% da despesa total fixada, para além daqueles que permitisse a Reserva de Contingência. Para suprir insuficiências nas dotações destinadas a pagar pensionistas e inativos e a suportar honras de aval, débitos constantes de precatórios judiciais, serviços da dívida pública, despesas de exercícios anteriores e à conta de recursos vinculados, a Lei 12.788, de 2007, autorizou abrirem-se créditos suplementares até o limite de 9% da despesa total fixada. Elevou a 20% esse limite, no caso de a suplementação ter por fonte a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, e deixou livre de qualquer restrição a abertura de créditos suplementares quando lastreadas em receitas próprias de autarquias, fundações e empresas dependentes.

Com a finalidade de garantir a execução da programação orçamentária, o Poder Executivo recebeu autorização para destinar recursos a grupo ou elemento de despesa carentes de dotação inicial, bem como a remanejar recursos entre atividades e projetos de um mesmo programa, no âmbito de cada órgão, respeitada sempre a distribuição por grupo de despesa.

As operações de crédito, por sua vez, foram limitadas a 7% da receita total estimada, estando a Lei 12.788, de 2007, nesse ponto, em estrita conformidade com o disposto no artigo 38 da Lei Complementar federal n. 101, de 2000.

II – Demonstrações Contábeis

Balanço é o demonstrativo contábil dos resultados gerais do desempenho das receitas e despesas no período de um exercício completo. Por força do contido no artigo 101 da Lei federal n. 4.320, de 1964, a Administração está obrigada a realizar tal demonstração por meio de quatro peças contábeis. O Balanço Orçamentário destina-se a demonstrar as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas. O Balanço Financeiro, a receita e a despesa orçamentárias e os recebimentos e os pagamentos de



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

natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte. Por meio da Demonstração das Variações Patrimoniais, tanto se evidenciam as alterações ocorridas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, como se indica o resultado patrimonial do exercício. E o Balanço Patrimonial presta-se a demonstrar o Ativo e o Passivo Financeiros, o Ativo e o Passivo Permanentes, o Saldo Patrimonial e as Contas de Compensação.

O Balanço Geral do Exercício de que as contas prestadas pelo sr. Governador se compõem apresenta-se organizado segundo esse molde. O Balanço Orçamentário dá a conhecer as Receitas arrecadadas pelo Estado (109,6 bilhões de reais), assim como as Despesas por ele realizadas (109,4 bilhões de reais). Revela não só o superávit de 0,17% obtido com a execução orçamentária, mas também a economia de dotações igual a 2,78%, ao pôr em confronto as Despesas autorizadas (112,5 bilhões de reais) com as Despesas realizadas (109,4 bilhões de reais).

A comparação desses resultados com os obtidos em anos anteriores demonstra o êxito da atual gestão em manter o perfeito equilíbrio orçamentário, tal qual o fizeram administrações passadas. Com efeito, apenas a título de exemplo, desde 2005 o Estado de São Paulo tem registrado superávits sucessivos, em intervalo regular, entre 0,14% e 0,21%.

Observe-se também que, além do superávit orçamentário bruto, o Estado conquistou superávit corrente de 11,7 bilhões de reais, ou 14,36% da Receita Corrente Líquida (RCL). A magnitude do resultado justifica em grande parte a despesa de capital no período, em investimentos e amortização do principal da dívida.

Digno de nota é o fato de a arrecadação nominal do Estado ter aumentado apesar da crise econômica mundial, cujos efeitos se fizeram sentir no País no último trimestre de 2008, quando o PIB brasileiro registrou evolução negativa de 3,6%, puxada por uma violenta e abrupta retração industrial decorrente da contração da demanda externa. Mais que isso, além de a arrecadação manter a tendência de crescimento inaugurada ainda na



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

década passada, o Estado ampliou-lhe a taxa de progressão anual, quase dobrando-a em relação à media histórica recente.

Mas não só nominalmente a arrecadação cresceu. Apresentou ela ganhos reais, superiores à variação inflacionária. Entre 2004 e 2008, a título de exemplo, as Receitas Correntes, principal fonte de custeio da atividade administrativa, aumentou 66,21%, enquanto o IGP-DI se elevou, de janeiro de 2005 a dezembro de 2008, 23,70%.

Segundo o relatório do sr. Secretário da Fazenda, contribuíram para ampliar as receitas públicas "medidas como o Programa de Parcelamento Incentivado (PPI) dos débitos do ICMS [...] e a instituição da Nota Fiscal Paulista (NFP)", a "realização de cobrança do IPVA em atraso" e "a ampliação da Substituição Tributária". As "operações de combate à fraude e sonegação como a 'Operação de Olho na Bomba', [...] 'Operação ST Fronteira 2008', 'Operação Nota Registrada', 'Operação Anúbis' [...] e 'Operação Tecla Mágica'" teriam também concorrido para a produção do resultado positivo. E se a crise não chegou a afetar de modo mais severo a arrecadação da Receita, tal se deu em função de o Governo do Estado de São Paulo ter tomado "algumas medidas anticíclicas para manter o nível de atividade da economia paulista", dentre as quais se destacam: "prorrogação da redução da alíquota do ICMS para alguns setores até 31/12/2009, abertura de linha de crédito pela Nossa Caixa no valor de R\$ 4 bilhões para o setor automotivo e de R\$ 1,2 bilhão para empresas do setor de peças e máquinas e equipamentos, garantia de investimentos estatais no montante previsto de R\$ 20,6 bilhões, drawback paulista".

A principal fonte de Receitas da Administração direta continuou sendo a tributária. Alcançou individualmente 85,4 bilhões de reais. Respondeu, assim, por mais de 83% da arrecadação da Administração direta, cujo valor ascendeu a 102,5 bilhões de reais. Em valor consolidado (85,7 bilhões de reais), o crescimento das Receitas de origem tributária ultrapassaram dez pontos percentuais (19,86%) a variação do IGP-DI no mesmo período (9,11%), indicando significativa expansão real.

Conquanto o ICMS mantenha ainda a condição de carro chefe da arrecadação estadual, transparente no fato de os 74,3 bilhões de reais arrecadados a esse título no



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

ano corresponderem a 86,76% de todas as Receitas Tributárias, é também verdade que o IPVA tem aumentado sua participação proporcional no contexto (de 7,71%, em 2004, para 8,99%, em 2008). A notória expansão da frota automobilística deve estar, por certo, na base desse avanço, representado por um incremento nominal de quase 100% no período mencionado (a arrecadação consolidada bruta de 3,9 bilhões de reais, em 2004, ascendeu a 7,7 bilhões de reais, em 2008).

As Operações de Crédito, não pelo valor nominal total alcançado (938,6 milhões de reais), mas pelo crescimento ante à média mantida em exercícios precedentes (264 milhões de reais), merecem destaque. A arrecadação do Estado a esse título foi mais que o triplo superior à média histórica recente. Não sem razão, já que, como se verá adiante, o investimento estatal ultrapassou em muito o volume das inversões anuais anteriormente registradas.

Tal desempenho foi determinante para o Governo paulista obter outro êxito significativo. O resultado primário superou em mais de um bilhão de reais a meta fixada na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO). Tinha-se como objetivo realizar um superávit de 4,2 bilhões de reais. Ao fim do exercício, o superávit alcançado atingiu a expressiva soma de 5,5 bilhões de reais. Como esclarece a própria Secretaria da Fazenda, por meio do relatório que anima a aridez dos números do Balanço Geral do Exercício, "Obter o superávit primário indica que o desempenho das receitas primárias permitiu a cobertura integral de todas as despesas primárias. Além disso," continua, "assegurou recursos para o pagamento de parte do serviço da dívida e, com isso, contribuiu para a redução da relação Dívida Consolidada Líquida (DCL) / Receita Corrente Líquida (RCL)." O que é de fato meritório, já que o superávit primário contribuiu para liquidar 67,44% do serviço da dívida vencido no período, nisso incluído o principal, os juros e os demais encargos (8,2 bilhões), tendo sido o restante dessa despesa financeira, não primária, bancado por operações de crédito, rendimentos de aplicações financeiras, bem assim cancelamento de Restos a Pagar.

Se os números até aqui impressionam pela magnitude da evolução positiva, eles ao contrário, no caso das Receitas advindas da cobrança da Dívida Ativa, preocupam,



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

pois sofreram evolução negativa em relação a exercícios anteriores. Em 2008, a esse título, o Estado arrecadou apenas 160,6 milhões de reais, em valor já consolidado, quase um sexto a menos da receita registrada no exercício de 2006 e um terço inferior à marca de 2007. O estoque da Dívida Ativa, até por efeito disso, teve incremento de 21,68%, subindo dos 76,1 bilhões de reais registrados ao término do ano de 2007 para 92,6 bilhões de reais em 2008.

À luz do que se vê, percebe-se pouco eficaz todo o esforço empregado pelo Governo para reverter um quadro que sugere certo impasse ante devedores contumazes do Fisco. Ao que tudo indica, hesita-se entre a cobrança implacável dos créditos e a recuperação do contribuinte inadimplente, mediante a realização de programas sazonais de parcelamento de impostos.

Dentre as Receitas Patrimoniais, as provenientes de concessões e permissões merecem especial destaque. Em 2008, elas, que vinham perdendo fôlego nos últimos exercícios, revigoraram-se. Dos 368,3 milhões de reais registrados em balanço em 2007, saltaram para mais de um bilhão de reais ao término do ano de 2008. Reflexo, talvez, do bom desempenho da economia nacional até a deflagração da crise, no último trimestre do ano passado.

Já no campo das Despesas, o que de mais significativo existe, além da expressiva intensificação dos Investimentos, no âmbito das Despesas de Capital, é a redução nos gastos registrados como Despesas com Pessoal e Encargos Sociais. Se em 2007 os gastos com o pagamento de pessoal e encargos respondia por 36,18% das Despesas, no exercício de 2008 os mesmos gastos limitaram-se a 26,7% delas. O súbito decréscimo verificado nessa conta decorre do fato de o pagamento de aposentadorias e pensões ter passado à responsabilidade da São Paulo Previdência (SPPREV), órgão gestor do regime próprio de previdência do Estado desde setembro de 2007, ocasião em que as despesas correspondentes a tal atividade foram reclassificadas e passaram a integrar a conta Outras Despesas Correntes. Em razão disso, é igualmente relevante observar, o resultado desta sofreu incremento superior a 16,5 bilhões de reais, indo de 44,1 bilhões de reais, em 2007, para 60,6 bilhões de reais, em 2008. Assim, a rubrica



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

Outras Despesas Correntes assumiu posição dominante isolada entre os grupos de despesas de que se compõe a categoria das Despesas Correntes, relegando a uma segunda distante colocação a rubrica Despesas com Pessoal e Encargos – reduzida, em dimensão financeira, à metade da primeira (29,2 bilhões de reais contra 60,6 bilhões de reais).

Importa esclarecer que as despesas com pessoal e encargos se concentraram, em ordem decrescente de participação, na Secretaria da Educação (23,38%), na Secretaria da Segurança Pública (15,84%), na Secretaria de Ensino Superior (13,24%), no Tribunal de Justiça (11,78%) e na Secretaria da Saúde (8,87%), bem assim que, entre as Outras Despesas Correntes, apresentam especial destaque as Aplicações Diretas, cuja soma ultrapassa a casa dos 33,7 bilhões de reais, e as Transferências a Municípios, no valor de 23,6 bilhões de reais. Cifras tão expressivas justificam-se pelo fato de as Aplicações Diretas congregarem os gastos com aposentadorias e pensões (12,9 bilhões de reais ou 28,9% das despesas inscritas nesse grupo de despesas) e as Transferências a Municípios beneficiarem-se da repartição constitucional das Receitas Tributárias arrecadadas pelo Estado. Com efeito, o artigo 158 da Constituição federal afirma pertencerem aos Municípios cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios (III) e vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (IV).

No grupo das Aplicações Diretas, para além das despesas com aposentadorias e pensões, destacam-se também aquelas inscritas na conta Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (22,53%) e na conta Material de Consumo (10,44%), que favoreceram sobretudo a Secretaria da Educação e a da Saúde. Somadas, as três rubricas representam mais de 70% das inscrições lançadas no grupo de despesas indicado, correspondentes, em valor absoluto, a 24 bilhões de reais.

As Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos somaram no ano 3,1 bilhões de reais. Fração superior a 88% desse valor (ou 2,7 bilhões de reais) foi



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

empenhada na Secretaria da Saúde, órgão responsável por manter os contratos de gestão celebrados entre o Estado e organizações sociais de saúde.

Quanto às despesas inscritas na conta Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física, interessa sobretudo registrar a concentração delas, em grande medida (59%), na Defensoria Pública do Estado, órgão hoje responsável pela manutenção do convênio de assistência judiciária gratuita à população carente celebrado entre o Estado e a OAB – Ordem dos Advogados do Brasil.

Antes de voltar a atenção para a análise das Despesas de Capital, cumpre apenas dizer que os juros e outros encargos sobre a dívida por contrato consumiram, em valor consolidado, 5,9 bilhões de reais durante o exercício de 2008. Trata-se da maior soma desembolsada pelo Estado com esse propósito nos últimos quatro exercícios.

A excepcional marca alcançada com a arrecadação de Receitas Correntes e a contenção das Despesas de igual categoria, somadas à contratação de Operações de Crédito, internas e externas, permitiu ao Governo lograr em 2008 "um crescimento de 38,67% nas Despesas de Capital na comparação com o exercício anterior, sendo que o grupo de Investimentos foi o que apresentou maior variação (85,28%)." De fato, despendeu-se no ano com a Amortização da Dívida, com Inversões Financeiras e com Investimentos 13,5 bilhões de reais, resultado esse quase 50% superior ao obtido em 2007, quando as Despesas de Capital atingiram a marca de 9,7 bilhões de reais. Só os Investimentos somaram no exercício 6,9 bilhões de reais, sendo 5,9 bilhões de reais em Aplicações Diretas. Revertendo, aliás, de forma salutar, uma forte tendência de anos anteriores, o Estado investiu proporcionalmente 37,59% a mais do que despendeu com o serviço da dívida (juros mais principal). Em Obras e Instalações foram gastos isoladamente nada menos que 3,9 bilhões de reais, em valor consolidado. As Inversões Financeiras implicaram quase exclusivamente Constituição ou Aumento de Capital de Empresas. Foram empregados 4,1 bilhões de reais nesse fim, enquanto meros 120 milhões se destinaram à Aquisição de Imóveis e à Aquisição de Produtos para Revenda.

Transportes foi a função mais bem contemplada com as Despesas de Capital. Perto de 50% destas ou, para maior exatidão, mais de 6,6 bilhões de reais oneraram as



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

dotações da Secretaria dos Transportes e da Secretaria dos Transportes Metropolitanos, tanto como as das entidades da administração indireta a elas vinculadas, dentre as quais se sobressaem o Departamento de Estradas de Rodagem – DER e a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM. O DER sozinho investiu 2,8 bilhões de reais, tendo sido a Secretaria dos Transportes Metropolitanos responsável pelo maior volume de Inversões Financeiras, cuja cifra ascendeu a 2,2 bilhões de reais, figurando como maior beneficiária de tais despesas a Companhia do Metropolitano de São Paulo.

Quando, aliás, se demonstram as Despesas gerais por função, logo salta a vista quais setores tiveram primazia nos gastos públicos. Excluindo Encargos Especiais, onde se reúnem as transferências financeiras a Municípios devido à repartição constitucional de receitas tributárias, o maior volume de despesas ocorreu nas funções Educação (18,0 bilhões de reais, correspondentes a 16,51% de todas as despesas), Previdência Social (14,5 bilhões de reais ou 13,26%), Saúde (11,9 bilhões de reais ou 10,95%), Transporte (9,2 bilhões de reais ou 8,46%) e Segurança Pública (6 bilhões de reais ou 5,51%). A mesma configuração se delineia quando se observa a distribuição das Despesas gerais segundo o plano de órgãos constitutivos da estrutura administrativa estadual. A Administração Geral do Estado, nesse quadro, assume posição de destaque, em virtude de ser ela a responsável pelo repasse aos Municípios da parte que lhes cabe na arrecadação do IPVA e do ICMS. O valor total de seus empenhos chegou a 32,3 bilhões de reais, em número absoluto, ou 29,55%, em número proporcional. As despesas da SPPREV alcançaram a segunda maior marca. Superou a casa dos 13 bilhões de reais, correspondentes a 11,91% dos gastos públicos no exercício. Por intermédio da Secretaria da Educação, realizaram-se despesas no importe de 11,8 bilhões de reais, ou 10,85%, e a Secretaria da Saúde deu vazão a 8,9 bilhões de reais, que, em número proporcional, representa 8,21% de toda a Despesa orçamentária realizada em 2008. Não se pode deixar de dar destaque especial às despesas da Secretaria da Segurança Pública, cujo montante integral atingiu 6 bilhões de reais ou 5,49%, àquelas realizadas pelo conjunto das universidades públicas, no valor de 4,9 bilhões de reais ou 4,55%. Juntos, a Secretaria de Transportes Metropolitanos, o Departamento de Estradas de Rodagem –



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

DER e a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos, consumiram 8,4 bilhões de reais ou 7,78% da soma das dotações gastas no exercício de 2008.

A Administração estadual consumiu com Propaganda e Publicidade no período o importe de 181,6 milhões de reais. Quase a totalidade desse valor destinou-se ao suporte de Propaganda (98,41%). Segundo observa o relatório da DCG, “Os maiores dispêndios em 2008 (valores Liquidados) foram nas secretarias de Comunicação (45,87%), da Saúde (14,19%), da Educação (11,19%), e da Fazenda (11,19%).” A presença incomum da Secretaria da Fazenda nessa lista deve-se sobretudo à manutenção do Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado de São Paulo, no âmbito do qual se instituiu a ação denominada Nota Fiscal Paulista.

No exercício de 2008, as dotações iniciais sofreram reforço de 16,8 bilhões de reais. Os Créditos Adicionais foram abertos conforme as disposições legais próprias e mantiveram-se no limite de 17% estabelecido pela LOA (Lei n. 12.788, de 2007), uma vez que somaram apenas 15,79%. O quadro consolidado de suplementações aponta para a abertura de Créditos Adicionais no importe de 23,6 bilhões de reais e reduções de 6,7 bilhões de reais, igualando-se a este número o montante de suplementações automáticas, quais sejam, aquelas determinadas por vinculação constitucional de receitas. Os maiores beneficiários das suplementações por decreto, comparando-se a evolução havida entre a dotação inicial e a final por órgão, foram a Secretaria de Transportes, cuja Dotação Atualizada atingiu valor 76% superior ao da Dotação Inicial, a Secretaria da Fazenda, com marca inferior, mas não menos expressiva (63%), a Procuradoria Geral do Estado, com quase 50% de acréscimo sobre a Dotação Inicial, e o Departamento de Estradas de Rodagem – DER, o qual fora contemplado com Dotação Inicial de 2,6 bilhões de reais e encerrou o exercício com autorização para gastar até 4,3 bilhões de reais, importância esta 67% maior que aquela.

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

A disponibilidade financeira do Erário, ao encerrar-se o ano de 2007, era de 14,1 bilhões de reais. Passou ela a 19,1 bilhões de reais ao fim de 2008, após registrarem-se



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

ingressos de 149,1 bilhões de reais, de natureza orçamentária e extraorçamentária, e desembolsos de 144,1 bilhões de reais, correspondentes a Despesas de origem também orçamentária e extraorçamentária. Houve, então, um incremento de 35,34% deste valor sobre aquele.

O maior volume do numerário (18,4 bilhões de reais) encontrava-se em 31 de dezembro de 2008 depositado em aplicações financeiras.

Quanto à contabilização do numerário apropriado sob a rubrica Conta Única – Tesouro, o relatório da DCG aponta uma diferença de 18,6 mil reais. Enquanto o extrato emitido pelo banco depositário indicava disponibilidade de R\$14.211.347.307,79, no SIAFEM, o sistema informatizado de gestão financeira utilizado pela Administração paulista, a conta contábil apresentava saldo de R\$14.211.328.696,78. Não se esclarece, contudo, o motivo da divergência. Seja como for, esta é ínfima e deve estar associada a algum descompasso momentâneo e justificável entre o sistema bancário e o contábil.

Deduzindo-se as Despesas das Receitas Extraorçamentárias, descobre-se o valor de eventual Dívida Financeira. Em 2008, como as últimas superaram as primeiras em 4,8 bilhões de reais, não se registrou Dívida Financeira. O resultado positivo, aliás, contribuiu para elevar o nível da disponibilidade financeira do Estado, já incrementado pelo Superávit Orçamentário obtido.

Afora esse dado positivo, o Balanço Financeiro revela ainda dispor o Governo de numerário suficiente para cobrir todas as exigibilidades financeiras de curto prazo, constituintes da Dívida Flutuante.

É do Balanço Financeiro que se extraem também os elementos para calcular a Dívida Flutuante. Nos termos do artigo 92 da Lei federal n. 4.320, de 1964, a Dívida Flutuante compreende os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida (I); os serviços da dívida a pagar (II); os depósitos (III); e os débitos de tesouraria (IV). Somando-se ao saldo de cada uma dessas contas as inscrições realizadas e dele subtraindo-se as baixas ocorridas durante o exercício de 2008, verifica-se que o total da Dívida Flutuante subiu mais de 41%, em relação ao resultado de 2007 (9,8 bilhões de reais) e atingiu 13,9 bilhões de reais, em virtude sobretudo das inscrições em Restos a Pagar, que no período



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

somaram 11,7 bilhões de reais. Tais obrigações, todavia, como antes já se afirmou, não padecem de lastro financeiro, dado o fato de as disponibilidades da Fazenda estadual situarem-se acima dos 19 bilhões de reais.

Mais que isso, como bem observa o sr. Secretário-Diretor Geral, “não somente essa dívida flutuante obteve cobertura monetária; também as outras contas do passivo financeiro passaram a contar com amparo em disponibilidades de caixa e em créditos realizáveis a curto prazo”. Revela-se o fato pelo Balanço Patrimonial, onde se acham demonstrados “os resultados financeiros da execução orçamentária, os bens e valores patrimoniais e os compromissos que constituem o Ativo, bem como as dívidas e outras obrigações em favor de terceiros, vinculadas ao Passivo.”

Com efeito, a um Passivo Financeiro consolidado de 25,2 bilhões de reais, o Governo contrapôs um Ativo Financeiro de 26,6 bilhões de reais, alcançando pela vez primeira, após série histórica de resultados negativos, um superávit financeiro de 1,3 bilhões de reais. E somado esse êxito a outro, ainda mais expressivo, obtido no campo dos resultados permanentes, logrou o Estado encerrar o ano de 2008 com um Ativo Real Líquido na casa dos 22,5 bilhões de reais, já expurgado o valor de 4,8 bilhões de reais, “correspondente”, como alerta o relatório da DCG, “aos ajustes na consolidação com as empresas dependentes”, *ex vi* do informado no Anexo 14-B do Balanço Geral, devido à necessidade de eliminar redundâncias decorrentes da participação patrimonial do Estado no capital social das empresas e sociedades de economia mista.

O impacto positivo de tais conquistas, contudo, é contraposto por outros dados que se podem extrair dos lançamentos feitos no Balanço Patrimonial. Entre os Créditos que compõem o Ativo Permanente e somam, em valor consolidado, 107,2 bilhões de reais, figuram os inscritos na Dívida Ativa, cuja recuperação, já se disse alhures, tem sido insatisfatória, pois ocorre em proporção e em velocidade muito inferiores à evolução de seu estoque. Em 2008, ante o abatimento de meros 160,6 milhões de reais, experimentou o estoque da Dívida Ativa um avanço de 16,4 bilhões de reais, passando dos 76,1 bilhões de reais, registrados ao término do exercício de 2007, para 92,6 bilhões de reais, amargando um crescimento de 21,68%. Perante tal disparidade numérica,



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

pouco contribui para mitigar a má impressão daí advinda o fato de 9,5 bilhões de reais corresponderem ao saneamento e atualização do valor nominal “pela taxa de juros de mora equivalente à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC por mês de atraso, nos termos das disposições legais pertinentes”, como faz questão de observar o Contador Geral da Fazenda Estadual, em demonstrativo anexo ao Balanço Geral do Estado.

De outra parte, a Dívida Fundada Interna parece incontível. A despeito de todo o esforço demonstrado pelo Governo para reduzir o estoque da dívida pública estadual, expresso não só no elevado volume de pagamento do serviço da dívida (8,8 bilhões de reais, só no exercício em causa), mas também no trânsito da relação Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida de um índice de 2,22 em 31 de dezembro de 2002 – superior, pois, ao permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (2,00) –, para outro abaixo desse limite (1,64), em 31 de dezembro de 2008, perseverando assim na tendência de queda inaugurada ainda no exercício de 2003, o valor nominal da Dívida Fundada Interna não para de crescer. Ao saldo de 133,8 bilhões de reais acresceram-se outros 16,4 bilhões de reais ou 12,27%, elevando-o a 150,2 bilhões de reais, em decorrência sobretudo de atualização monetária incidente sobre o saldo capitalizado do Acordo de Renegociação da Dívida que a União e o Estado de São Paulo celebraram nos idos de 1997. Diz-se isso por força de o valor individual da dívida contraída pelo Estado com a União (146,3 bilhões de reais) representar, em 31 de dezembro de 2008, 97,40% de todo o estoque das obrigações vinculadas a contratos de financiamento de longo prazo.

O mesmo se pode dizer em relação aos Precatórios Judiciais. Exercício após exercício, desde 2001 o Governo paulista tem honrado débitos seus de origem judicial, desembolsando sempre importâncias em valor superior ao orçado anualmente. A regra fez-se também vigente no ano de 2008, quando se confirmou o pagamento de 2,0 bilhões de reais ante a importância de 1,6 bilhão de reais fixada na Lei Orçamentária Anual. O saldo de precatórios pendentes, no valor de 17,6 bilhões de reais ao encerrar-se 2008, experimentou, ainda assim, acréscimo em relação a 2007. O relatório da DCG, referindo-se exclusivamente à fração de maior envergadura do estoque, lançada no



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

Passivo Permanente, concede destaque ao “expressivo aumento verificado no saldo dos precatórios pendentes de pagamento a longo prazo (R\$ 11,686 bilhões em 2006, R\$ 15,436 bilhões em 2007 e R\$ 16,615 bilhões em 2008)”, para em seguida esclarecer que tal “deveu-se, basicamente, à absorção no Balanço Geral do Estado das pendências do IPESP, além, como de praxe, da atualização monetária daqueles saldos.”

Não bastassem esses números para refrear eventuais expectativas otimistas com relação ao futuro econômico distante da Administração paulista, preocupam ainda os resultados lançados em contas de compensação, cuja soma situa-se na casa dos 260,2 bilhões de reais, sendo que 242,8 bilhões de reais correspondem especificamente a Direitos e Obrigações Contratuais com Terceiros. “No sistema de Compensação”, como explica o Reinaldo Luiz Lunelli (*in Contabilidade Pública*, Portal Tributário Ed., p. 45) “são efetuados os registros dos atos administrativos praticados pelo gestor da entidade, que, direta ou indiretamente, possam vir a afetar o patrimônio da entidade, ainda que de imediato, isto não ocorra, mas possa implicar em modificação futura.” Vale dizer, o montante, embora não constitua dívida líquida e certa do Estado, tem potencial para converter-se em passivo concreto no longo prazo.

Quanto á formalização do Balanço Patrimonial, cabe um reparo. Os saldos financeiros de grande parte dos recursos vinculados não se evidenciam de modo individualizado. A forma, no caso, não atende ao exigido no artigo 50, I, da LRF. O serviço de contabilidade do Estado trabalha com contas correntes contábeis, não com contas bancárias vinculadas, o que explica a impropriedade. Seja como for, para dar cumprimento à letra da Lei faz-se necessário que saldos relevantes dessas contas correntes contábeis estejam adequadamente individualizadas e identificadas no Ativo Financeiro do Balanço Patrimonial.

O sistema contábil patrimonial, no qual se integra o Balanço Patrimonial, abriga também a Demonstração das Variações Patrimoniais. Segundo Reinaldo Luiz Lunelli (*in Contabilidade Pública*, Portal Tributário Ed., p. 153) Demonstração das Variações Patrimoniais “é um quadro de contabilidade com duas seções, “Variações Ativas” e “Variações Passivas”, onde são distribuídos os elementos que alteraram o patrimônio



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

durante o exercício, identificado por contas que, por si só, identificam o tipo de variação ocorrida e onde a igualdade das somas é obtida pelo déficit ou superávit que corresponde ao *resultado patrimonial* obtido no exercício.” Em síntese, esclarece o autor, “a Demonstração das Variações Patrimoniais está para a contabilidade pública, assim como a Demonstração de Lucros e Prejuízos Acumulados está para a contabilidade comercial.”

Para evidenciar o resultado econômico do exercício de 2008, a DCG, depois de identificar um superávit na gestão orçamentária consolidada de 20,5 bilhões de reais e um déficit na gestão extraorçamentária, igualmente consolidada, de 11,2 bilhões de reais, somou ambos os resultados. Conforme aponta o relatório da DCG, “A posição econômica do Estado neste exercício, compreendendo a Administração Direta e Indireta, evidenciou um saldo positivo de R\$ 9.310.878.585”. Vale isso tanto quanto dizer que a Administração paulista obteve um superávit econômico de 9,3 bilhões de reais, número significativo se se considerar, sobretudo, o fato de nos dois exercícios anteriores, ou seja, em 2006 e 2007, o Estado ter amargado déficits econômicos de 14,8 bilhões de reais e 1,0 bilhão de reais, respectivamente.

III – Gestão Fiscal Responsável

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



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

consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

Com o fim de permitir à Assembleia Legislativa cumprir aquela obrigação legal, faz-se necessário expor aqui, com a brevidade apropriada às circunstâncias, os aspectos de maior relevo colhidos pela DCG mediante análise dos elementos detalhados no anexo denominado Acessório 3 (TC-2675/326/08), onde se encontram os relatórios a que se referem as Seções III e IV do Capítulo IX da LRF (Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório da Gestão Fiscal, respectivamente).

As Receitas arrecadadas superaram a previsão orçamentária em 13,01%. Como o valor das Despesas empenhadas manteve-se abaixo do das Receitas, alcançou o Estado, em 2008, o equilíbrio orçamentário esperado. O Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias acusou um superávit de 51 milhões de reais, corrigido depois pela DCG, que o calculou em 70,4 milhões de reais. O Resultado Primário foi positivo (superávit de 5,5 bilhões de reais), tendo superado a meta estabelecida na LDO (superávit de 4,2 bilhões de reais). Já o Resultado Nominal evidenciou déficit, pois houve um crescimento de 13,8 bilhões de reais na Dívida Consolidada Líquida de exercício para outro, restando frustrada a meta pretendida, não, contudo, por culpa da Administração, afinal o incremento do débito está associado à correção monetária (IGP-DI) e com os juros (6% a.a.) incidentes a cada mês sobre a parcela mais expressiva do saldo da Dívida Consolidada, por força de disposição contratual. A inscrição em Restos a Pagar respeitou o artigo 42 da LRF, pois o Estado contava, ao fim do exercício, com disponibilidade de caixa suficiente para pagar as obrigações contraídas. As Receitas provenientes da alienação de ativos (421 milhões de reais) reverteram-se, em sua totalidade, em proveito do mesmo grupo de ativos, não incorrendo o Governo estadual na proibição do artigo 44 da LRF. A despesa total com pessoal manteve-se abaixo do limite fixado pelo artigo 19, II, da LRF, haja vista ter-se gasto a esse título 47,32% da Receita Corrente Líquida (RCL). Respeitaram-se ademais os limites parciais impostos à despesa com pessoal, pois nenhum dos Poderes nem o Ministério Público despendeu além do que lhe era legalmente possível. Com efeito, o Poder Executivo gastou com pagamento de pessoal 40,82% da RCL (quando autorizado a gastar até 49% da RCL); o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado, consumiu nesse fim 0,98% da mesma base legal (permitem-se 3%); o Poder Judiciário despendeu 4,37% da RCL nesse fim (poderia ter gastado, segundo a Lei, até 6%); e o Ministério Público, 1,15% (abaixo, portanto, dos 2% previstos em Lei).

Se alguma diferença existe entre os resultados apontados acima e os divulgados pelo Governo no Relatório de Gestão Fiscal, tal decorre de emendas rigorosamente bem empregadas pela DCG. Para fixar a real dimensão da Receita Corrente Líquida (RCL), denominador de maior relevância da gestão fiscal responsável, teve a DCG de deduzir do valor apontado pelo Governo 298 milhões de reais, por provir essa receita de origem incompatível com o princípio que inspira a composição da RCL. Já no Parecer sobre as contas de 2007, decidira o e. Tribunal Pleno rejeitar a apropriação para esse fim de toda e qualquer receita proveniente de cancelamentos de inscrição de Restos a Pagar. Pois bem, aquela importância, segundo consta do Resumo Geral da Receita, deriva de fonte associada a ocorrências da espécie, como deixa saber a própria denominação da conta contábil 1922.07.01: Recuperação de Despesas de Exercícios Anteriores. Daí por que a necessidade de expurgá-la do cálculo da RCL.

O denominador fiscal não sofreu só esse expurgo. Abateu-se dele também o reembolso de 203 milhões de reais promovido por Municípios que se valem do serviço de professores e de outros funcionários remunerados pelos cofres estaduais para manter atividades educacionais a eles transferidas mediante convênio, no âmbito do Programa de Municipalização do Ensino. A exclusão fez-se necessária para evitar distorções no resultado acerca da despesa com pessoal, em virtude de o pagamento de tais servidores ter sido desconsiderado para efeito do cálculo desta, justo porque foi restituído ao agente pagador e não caracteriza, por isso, efetivo desembolso.

Elementos do Relatório de Gestão Fiscal tornam ainda patente a submissão do Governo aos preceitos das Resoluções n. 40 e 43, ambas editadas pelo Senado Federal em 2001. O valor da dívida pública estadual mantém proporção de 1,63:1 em relação à RCL, estando o limite fixado em 2,00:1. O saldo global das garantias concedidas pelo Estado encontra-se, como reconhece a DCG, “devidamente ajustado ao limite de 32%



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

da RCL”. E é fato que o Governo estadual não realizou operações de crédito no ano em valor global superior a 16% da RCL.

Importa por fim destacar que o Estado não desobedeceu ao artigo 167, III, da Constituição federal, haja vista o valor das Despesas de Capital terem superado o das operações de crédito contratadas no exercício.

IV – Aplicação no Ensino

Determina o artigo 255 da Constituição estadual que se apliquem, “anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo, trinta por cento da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências.” No exercício de 2008, o Estado arrecadou 66,3 bilhões de reais a esse título. Logo, teria de aplicar no ensino público no mínimo 19,8 bilhões de reais. Demonstra-se em anexo ao Balanço Geral do Estado ter o Governo superado essa marca. Segundo os números aí indicam, destinaram-se a esse fim 19,9 bilhões de reais ou 30,13% da receita líquida acima indicada. Conclui-se, então, atendida aquela exigência constitucional.

Mesmo ante pequenas alterações produzidas nos valores nominais por glosas da DCG aos números da peça contábil, o resultado percentual mantém-se inalterado e a conclusão a que ele dá suporte continua, pois, válida. A DCG defende, e com razão, que se excluam do universo das despesas com o ensino os gastos em favor dos restaurantes universitários (6 milhões de reais). Propõe ainda a dedução de 487 milhões de reais que se viram custeados por receita proveniente do cancelamento de Restos a Pagar inscritos pela Secretaria do Ensino Superior, como já o fizera, aliás, a Secretaria da Fazenda em relação a despesas contabilizadas na Secretaria da Educação. Com base no que restou decidido quando do exame das contas do Estado em 2008, sustenta de modo coerente que “os valores relativos ao Projeto Atividade 5606 – Apoio Técnico Pedagógico para Implementação de Parcerias, no montante de R\$ 716.300”, sejam, também agora, subtraídos das despesas, pelo fato de o programa apresentar “características claramente definidas de cultura, esporte e lazer.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Mas nem só ao artigo 255 da Constituição paulista o Governo deu cumprimento. Tal como observa o sr. Secretário-Diretor Geral, “despendeu a Administração Estadual todos os R\$ 9,507 bilhões recebidos do FUNDEB no próprio ano de 2008”, satisfazendo assim o requerido pelo artigo 21 da Lei federal n. 11.494, de 2007. E – é bom que se diga – a remuneração do magistério consumiu ao todo 70,18% dos recursos vinculados ao fundo, superando, portanto, o mínimo indicado no artigo 22 da mesma lei.

Por mencionar o FUNDEB, registre-se que a DCG identificou depósito a menor em 2008, a crédito do fundo, de 141 milhões de reais. Divergência da espécie é comum ocorrer em fim de exercício, em virtude de o cronograma de repasses dos recursos vinculados ao fundo, provenientes estes do órgão federal responsável pela gestão de todo o sistema de compensação instituído pelo artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação estabelecida pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006, e regulamentado pela Lei federa n. 11.494, de 2007, não coincidir com o de fechamento das contas. Há um atraso daquele em relação a este.

IV – Aplicação na Saúde

Com a redação que a Emenda Constitucional n. 29 lhe atribuiu, o artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ainda em vigor por força do disposto no seu § 4º, exige dos Estados que apliquem nas ações e serviços públicos de saúde o equivalente a 12% do “produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios”. De acordo com o quadro demonstrativo competente, alcançou esse produto, em 2008, no Estado de São Paulo, o valor de 65,8 bilhões de reais, de modo, então, que o Governo paulista devia gastar, no mesmo exercício, em ações e serviços públicos de saúde nada menos que 7,9 bilhões de reais. Segundo esse mesmo demonstrativo, teria o Governo efetuado despesas líquidas em favor da saúde no valor de 8 bilhões de reais, além pois do requerido pelo ADCT. Em número relativo, o Estado teria aplicado na saúde 12,26% das receitas especificadas no artigo 77 do ato normativo mencionado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

A DCG confirma esses números, após relacionar em quadro analítico à parte “os valores despendidos na saúde com recursos da Fonte Tesouro, por programas e projetos-atividade”. Glosa um único título de despesa, sem que disso resulte efeito prático para o resultado dos cálculos. Abate do conjunto das despesas 270 mil reais, por associados à Assistência Médica, Hospitalar e Odontológica aos Pensionistas da Polícia Militar. Estende a essa importância o mesmo tratamento dispensado pela própria Secretaria da Fazenda às despesas com Assistência Médica ao Servidor Público Estadual, afinal está previsto que “São descontados 2% do Salário Base Fixo dos PM's (ativos e inativos) e 1% das pensionistas. Esse montante é repassado à CRAZ para custear a manutenção dos serviços de AMHO”, como se divulga no sítio mantido pela Caixa Beneficente da Polícia Militar na Internet (www.cbpm.sp.gov.br/institucional/AssistenciaMedica.asp).

IV – Avaliação de Indicadores de Gestão

A DCG, aproveitando-se de um sistema informatizado mantido pela Secretaria Estadual de Economia e Planejamento, deu “continuidade ao monitoramento e avaliação das ações governamentais do Estado de São Paulo”. Para tanto, “obteve dados relativos às realizações governamentais diretamente vinculados à Lei Orçamentária Anual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual (PPA)”, escolhidos de acordo com “a relevância e o interesse específico de ações e programas, no contexto das Secretarias a que estão vinculados”. Selecionaram-se mediante o critério da amostragem 224 ações, distribuídas entre 40 programas, quais sejam: Melhoria da Qualidade do Ensino Fundamental (0803); Melhoria da Qualidade do Ensino Médio (0804); Produção de Medicamentos (0910); Atendimento Integral de Alta Complexidade em Assistência Médica em Ribeirão Preto (0928); Segurança Alimentar (1308); Gestão da Malha Hidroviária (1602); Ampliação, Recuperação e Modernização da Malha Rodoviária (1606); Transposição Rodo-Ferrovária da Região Metropolitana de São Paulo (1611); Policiamento Ostensivo (1807); Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários (2510); Expansão, Modernização e Operação do Transporte Ferroviário– PITU em Marcha (3707); Modernização do Sistema Penitenciário (3801); Saneamento Ambiental



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

em Mananciais de Interesse Regional (3906); e outros discriminados em item próprio do relatório da DCG.

Conforme esclarece essa diretoria, “As análises procedidas [...], individualizadas por Programas de Governo, consideraram os resultados quantitativos apresentados e trouxeram comparativo desses resultados com as metas, em relação ao exercício de 2008.” Para promover dita comparação, precisou a DCG valer-se dos “quantitativos indicados na base de dados da Secretaria Estadual de Economia e Planejamento”, já que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, publicada antes de o Plano Plurianual 2008-2011 ser elaborado, não informou, justo por isso, “os quantitativos de metas para o exercício de 2008”.

A análise das informações assim coligidas indicou um satisfatório desempenho da Administração paulista no exercício em foco. Salvo umas poucas exceções, todas as ações verificadas apresentaram índice de realização igual ou superior a 100%. Ou seja, a maior parte das metas estabelecidas nas peças de planejamento para o exercício de 2008 foram alcançadas pelo Governo, e, em um número abundante de casos, até superadas.

Importa ainda destacar que, de acordo com justificativas presentes em anexos do Balanço Geral do Estado, não houve em nenhum dos casos em que se não atingiram as metas fixadas falha de gestão. As ações em parte frustradas resultaram antes de percalços comuns a toda e qualquer atividade administrativa, determinados, ademais, por atos e fatos estranhos à vontade e fora de domínio do gestor público.

IV – Controle Interno

Segundo a DCG, “o controle interno, a partir do exercício de 2004, passou a ser exercido pelo Departamento de Controle e Avaliação, vinculado à Chefia de Gabinete da Secretaria da Fazenda.” Disposições a respeito da estrutura do órgão e das suas competências e atribuições – menciona a diretoria – constam do Decreto estadual n. 41.312, de 1996, e do Decreto estadual 48.471, de 2004, que o derogou.



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

Na Administração Pública, todavia, o controle interno não se resume a um órgão. Trata-se de um subsistema da estrutura organizacional do ente administrativo e essencial ao bom funcionamento deste. Segundo expõe Ruy Remyrech, em artigo divulgado por meio do sítio do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (www.tce.rs.gov.br/artigos/pdf/control-interno-administracao-publica.pdf), o controle interno “Ocupa-se essencialmente com o processamento de informações que retroalimentem a função de COMANDO, concorrendo para a correta tomada de decisões; coexiste com as demais funções da Administração [quais sejam, organização e planejamento] e com elas, por vezes, se confunde, sendo cada qual indispensável para o funcionamento do sistema que formam, de tal maneira que a falha em uma delas pode embarçar o funcionamento de todo o conjunto.” Nas palavras do mesmo autor, vale isso dizer que “a inexistência dessa função ou as deficiências que apresentar têm reflexos diretos e negativos com a mesma intensidade nas demais funções (ORGANIZAÇÃO, PLANEJAMENTO E COMANDO), decretando invariavelmente a frustração parcial ou total dos seus objetivos”, de maneira que é próprio concluir que “Os resultados medíocres ou desastrosos na administração pública ou privada têm sempre como responsáveis as falhas do controle, de igual forma como o sucesso repousa fundamentalmente na sua eficiência.”

O que abaixo se segue vai escorado em tais premissas.

Se os aspectos gerais da Administração estadual esbanjam vigor e virtuosidade, a indicar esforço consistente na atividade arrecadatória e gestão eficiente dos recursos públicos ante a demanda sempre crescente de intervenção estatal, o mesmo não se pode todavia concluir do desempenho administrativo quando se olha para a região periférica do sistema de aplicação das receitas públicas. “Com a criação da Diretoria de Contas do Governador – DCG”, como dá a saber o seu próprio relatório, “iniciou-se um trabalho sistemático de auditorias de natureza operacional.” Ou seja, os agentes de controle externo responsáveis pelo acompanhamento e pela análise das contas do Governo do Estado foram a campo, com o propósito de verificar os efeitos materiais da execução orçamentária e da gestão governamental. E os testes por eles aplicados acusaram em



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

determinados setores administrativos baixa produtividade dos gastos públicos, atribuível sobretudo a ineficiências do controle interno.

Sofreram exame específico, no âmbito da Secretaria da Educação, as “obras relacionadas à edificação das escolas”; programas e ações realizados por organizações não governamentais (ONG) no âmbito de várias secretarias e entes da administração indireta a estas vinculadas; programas e ações realizados por transferência de renda, como é o caso do Programa Família Cidadã – Ações Sociais Integradas; o programa de Segurança Alimentar, de que faz parte a ação denominada Vivaleite; a distribuição de conjuntos para teste de glicemia; a ação denominada Corredor Metropolitano Noroeste da Região Metropolitana de Campinas – IMPL, que integra o programa Expansão e Gestão do Transporte de Baixa e Média Capacidade – PITU em Marcha; a Implantação de Reservatórios de Retenção – Piscinões, ação do programa de Infraestrutura Hídrica de Saneamento e Combate às Enchentes; e o Programa de Formação Continuada de Educadores na Educação Básica. As ineficiências identificadas transparecem nas seguintes propostas de recomendação ao sr. Governador, compostas pela DCG:

“A Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE deve atuar com maior rigor quanto à fiscalização das obras/reformas nas escolas públicas;”

“A Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE deve elaborar os projetos das obras/reformas das unidades escolares observando as necessidades reais, consultando, sempre que possível, o corpo diretivo local;”

“ A Secretaria de Educação deve constituir registro ou banco de dados com histórico de cursos e formações recebidos pelos educadores, bem como de solicitações de capacitação/formação individuais ou oriundas de projetos de unidades escolares;”

“A Secretaria de Educação deve implementar ações de formação continuada, delimitando-as com base nas notas de desempenho do sistema de avaliação e/ou das taxas de rendimento, destinando àqueles atuantes diretamente na atividade docente na rede estadual, com medidas para minorar a rejeição à capacitação à distância e dotar de infraestrutura as escolas para cursos à distância e trabalho coletivo (HTPC);”



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

“A Secretaria de Educação deve promover a articulação formal entre os órgãos no controle das ações de Formação Continuada;”

“A Secretaria de Educação deve enfatizar o HTPC como principal instrumento de formação continuada docente, com medidas que assegurem, no âmbito das unidades escolares, o não fracionamento do tempo reservado a esta modalidade, a minoração da rotatividade docente, a pauta atrelada a prática docente, a prática de atendimento a pais como atividade de caráter pedagógico, a interdisciplinaridade e o trabalho cooperativo entre aqueles de mesma área de formação acadêmica;”

“A Secretaria de Educação deve prover a rede estadual com os recursos necessários à realização das situações de aprendizagem sugeridas pelos eventos de formação continuada oferecidos;”

“A Secretaria da Saúde deve utilizar-se do regime normal de despesas para o pagamento de pensões, evitando o uso de adiantamentos para tais fins;”

“Com relação ao Vivaleite, é necessária a implantação do exame antropométrico na Grande São Paulo, envolvimento efetivo da Secretaria da Saúde e campanhas de esclarecimento ao público alvo, no sentido de que o produto seja tido como complemento nutricional, o que já foi objeto de recomendação deste E. Tribunal nas contas do exercício de 2004 (TC-04068/026/04). No que diz respeito à equidade, deve rever os critérios de distribuição aos municípios, visando à adequação entre necessidade da população e seu atendimento. Quanto às ONGs que executam a ação na Grande São Paulo, deve haver maior controle para evitar desvios como cobrança de contribuições, inobservância às normas quanto ao cadastramento de usuários e armazenamento do leite, dentre outros;”

“A Secretaria da Saúde deve acompanhar a distribuição dos kits de glicemia com maior rigor, observando a atualização dos cadastros, demanda reprimida, armazenamento dos materiais e acompanhamento do consumo, visando melhor gestão das compras estaduais;”

“A Secretaria da Fazenda deve regularizar a diferença na conta de retenção do IPVA ao FUNDEB – parte dos Municípios, bem como estabelecer rotina de



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

contabiização do FUNSET retido nas receitas de multas de veículos de outros Estados – RENAINF;”

“A Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social deve promover uma fiscalização mais estreita sobre a atuação dos municípios envolvidos na ação Renda Cidadã, identificando e corrigindo os desvios que comprometem a obtenção dos resultados almejados;”

“A Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social deve readequar os mecanismos voltados à geração de renda dos indivíduos atendidos pela ação Renda Cidadã;”

“A Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social deve manter controle da frequência escolar no Programa Ação Jovem, bem como dos comprovantes de renda apresentados, e proceder a visitas de acompanhamento dos beneficiários;”

“A Secretaria da Segurança Pública, no que diz respeito ao Corpo de Bombeiros e às Delegacias de Polícia, deve verificar as instalações, recursos humanos, equipamentos de uso pessoal e materiais para a necessidade da corporação, bem como, oferecer programas de capacitação aos seus servidores;”

“A Secretaria de Estado de Saneamento e Energia deve conjugar esforços de forma articulada com os Municípios envolvidos, visando à realização dos serviços de manutenção preventiva e corretiva nos reservatórios de contenção de enchentes;”

“As Secretarias e órgãos que tenham convênios com ONGs devem estimar se é vantajosa a execução dos serviços de forma terceirizada, seja quanto à economicidade, seja quanto à qualidade do serviço prestado. A seleção das entidades deve pautar-se em critérios técnicos, como melhor estrutura para promoção dos serviços. Devem intensificar o controle para garantir o cumprimento de metas, dos respectivos planos de trabalho, que a estrutura descrita esteja à disposição dos serviços e que a integralidade dos recursos seja utilizada para a finalidade pactuada.”

Cumpra esclarecer no momento que todos os achados de auditoria foram levados ao conhecimento dos dirigentes dos órgãos e entes administrativos interessados,



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

mediante ofício expedido a cada qual, com intuito de permitir-lhes a adoção de medidas cabíveis ou a apresentação de justificativas. Nem todos tiveram tempo suficiente para uma coisa ou outra, nem a DCG para registrar considerações sobre as respostas já enviadas ao Tribunal de Contas.

IV – Conclusão das Manifestações Técnicas

Todos quantos se manifestaram nos autos opinaram pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas do Governo pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Divergiram, contudo, sobre quais recomendações devem integrar dito parecer. Afora as recomendações já mencionadas acima, quando se abordaram os aspectos pertinentes ao controle interno, propôs a DCG também as que seguem:

“O Executivo, em relação ao Acordo de Renegociação da Dívida, Lei nº 9.496/97, deve avaliar a viabilidade de repactuação da dívida remanescente, de molde a equacionar a capacidade de pagamento do Estado com o necessário cumprimento das obrigações assumidas;”

“O governo do Estado deve melhor detalhar seus próximos Planos Plurianuais, nos moldes da peça orçamentária apresentada pelo Governo Federal;”

“A Secretaria de Economia e Planejamento deve manter em seu banco de dados informações que possibilitem o acompanhamento das dotações orçamentárias atualizadas, referentes à execução de ações pelas empresas não dependentes;”

“O Estado, na elaboração das peças orçamentárias, deve elaborar, quando exequível, indicadores de desempenho para os aspectos de eficiência, economicidade e efetividade;”

“O Estado deve avaliar, com relação à Dívida Ativa, a razoabilidade de evidenciar nas demonstrações contábeis os valores considerados de recebimento improvável ou inviável, mediante seleção criteriosa;”



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

“O Governador, mediante lei que o autorize, poderá deixar de ajuizar ações ou execuções fiscais de débitos tributários e não tributários abaixo de determinado valor inscrito, cujo custo de cobrança se revele superior à importância do crédito em perspectiva, sem prejuízo do respectivo cancelamento quando sobrevier a prescrição. Esse valor deverá ser fixado responsabilmente, depois de cuidadosa análise das peculiaridades do Estado, não se distanciando de valores apurados por abalizado estudo realizado pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado;”

“O Estado deve providenciar depósito ao FUNDEB no valor de R\$ 141.469.579;”

“A Secretaria da Educação deve atuar para que os valores repassados na ação nº 5156 – Atendimento Educacional Especializado sejam gastos em despesas que possam ser enquadradas como ensino;”

“A Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE deve contabilizar como receita os recursos decorrentes do convênio com a Secretaria da Educação, ou então, que sejam consignados os valores diretamente no orçamento da fundação (artigo 7º da Portaria STN nº 163/2001) e que os empenhos de suas despesas sejam emitidos em nome dos respectivos credores (artigo 61 da Lei 4.320/64);”

“A Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE deve cumprir o cronograma físico e financeiro dos saldos financeiros relativos ao convênio com a Secretaria da Educação;”

“O Executivo deve encaminhar a este Tribunal as cópias das atas das audiências públicas trimestrais da saúde realizadas na Assembleia Legislativa (inciso II, artigo 12 das Instruções 1/2008) e, ainda, o resumo das despesas realizadas com o pagamento de pessoal da área da saúde, devidamente vistado pelos membros do Conselho Estadual de Saúde – CES, conforme determinam os incisos I e II, artigo 13 das Instruções 1/2008;”

“O Sistema de Cadastro de Obras e Ações do Governo – COAG deve conter dados atualizados das obras e ações, bem como, indicar qual o exercício orçamentário ao qual pertencem;”



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

“O Executivo deve cumprir o disposto no artigo 16 das Instruções Estaduais nº 1/08 que dispõe sobre a obrigatoriedade semestral de envio a esta Corte de Contas do ‘Cadastro Eletrônico de Obras em Execução’.”

Já os srs. Assessores Técnicos que se pronunciaram em nome da Assessoria Técnica Jurídica consideraram pertinentes apenas seis das recomendações sugeridas pela DCG. “Quanto às demais questões”, propõem, “devem ser submetidas à ciência do Exmo. Sr. Governador para que adote medidas necessárias junto aos respectivos responsáveis para a regularização dos apontamentos destacados no corpo do relatório”, sem prejuízo de submeter “os achados da Diretoria à fls. 289/544 para as auditorias competentes, como forma de subsidiar as contas anuais de cada entidade.” Isso porque, “em última instância, a competência e responsabilidade direta pelo desenvolvimento dessas ações [onde se identificaram eventuais ineficiências] fica adstrita aos respectivos gestores de cada órgão.”

O sr. Secretário-Diretor Geral, por sua vez, escorando-se nos “bons resultados fazendários, o cumprimento dos mínimos constitucionais da Educação e da Saúde, o atendimento aos limites fiscais, sobretudo quanto às despesas de pessoal e dívida consolidada, a satisfatória taxa de investimento, a inédita eliminação da dívida líquida de curto prazo (déficit financeiro) e a eficiente gestão tributária”, manifesta-se pela emissão de parecer favorável, sem embargo das recomendações que sintetiza tal como se expõe abaixo:

“A lei de diretrizes orçamentárias deve enunciar os intuitos de governo a serem preservados em contexto de limitação da despesa, satisfazendo, de forma plena, à alínea ‘b’, inciso I do art. 4º da Lei Complementar n.º 101, de 2000”;

“Originadas em audiências públicas sobre o projeto de lei orçamentária, as respectivas dotações devem estar claramente identificadas no orçamento anual, sob forma de específicas *Atividades e Projetos*”;

“A lei orçamentária anual deve limitar percentualmente, a autorização para que se possa suplementar o orçamento de autarquias, fundações e estatais dependentes”;



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

“A Fazenda do Estado e a Procuradoria Geral do Estado devem incrementar ações para que se arrecade mais dívida ativa”;

“Deve o Executivo avaliar a propositura de lei isentando de cobrança judicial os débitos de valor menor que o respectivo custo de cobrança, tal qual já vêm procedendo certos municípios do Estado”;

“Deve o Estado franquear, em página eletrônica, os motivos essenciais de cada processo de despesa com propaganda/publicidade, o órgão estadual contratante, o valor, identificando, bem assim, os contratados”;

“Os relevantes saldos financeiros dos recursos vinculados devem estar bem identificados no ativo financeiro do Balanço Patrimonial, assegurando eficácia aos art. 50, I e 8º, parágrafo único, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal”;

“A Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE deve contabilizar, como receita, os recursos de convênio com a Secretaria da Educação, ou, alternativamente, que os valores sejam consignados diretamente no orçamento da Fundação (*artigo 7º da Portaria STN nº 163/2001*) e, disso decorrente, que os empenhos sejam emitidos em nome dos respectivos credores (*artigo 61 da Lei 4.320/64*)”;

“A Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE deve cumprir o cronograma físico e financeiro dos saldos financeiros relativos aos convênios com a Secretaria da Educação”;

“Deve o Estado demonstrar, de forma clara e inequívoca, o resultado de aplicações feitas com os recursos adicionais da Educação”;

“A Administração Estadual deve encaminhar cópia das atas das audiências públicas trimestrais realizadas na Assembleia Legislativa, no intento de debater o financiamento da Saúde; isso, tal qual determinam o art. 12 da Lei nº 8.689, de 1993 e o art. 12, II das Instruções nº. 1, de 2007”;

“A lei orçamentária anual deve prever metas físicas para todos os programas de governo”;



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

“Os instrumentos orçamentários devem quantificar financeiramente todas as metas governamentais”;

“No sistema eletrônico de acompanhamento operacional, deve o Estado transparecer os programas desenvolvidos por empresas não dependentes do Tesouro”;

“Deve o Estado sempre estimar, de forma rigorosa, a conveniência de terceirização dos serviços, seja quanto à economicidade ou à qualidade” ;

“Deve o Estado intensificar, fortemente, o controle sobre metas pactuadas com conveniadas organizações não governamentais”; e

“Tão logo se aprove a lei orçamentária, deve o Estado encaminhar anexo indicando todas as entidades que poderão receber repasses, permitindo, com isso, o aprimoramento das ações da fiscalização, em especial a verificação das entidades beneficiadas com aquelas relacionadas em aludido Anexo.”

No mais, acolheu “as diligentes recomendações da Diretoria das Contas do Governador, feitas em decorrência das auditorias ‘in loco’”.

A essas manifestações o sr. Procurador da Fazenda que oficiou nos autos deu total apoio, tendo observado que “No tocante às recomendações ofertadas, tanto pela D. Diretoria de contas do Governo às fls.644/648 como pela D. Secretário Diretor Geral às fls. 641/644, as mesmas parecem-me pertinentes e destinam-se, basicamente a contribuir para dar efetividade aos Princípios da Transparência, Eficiência e Economicidade.”

IV – Parecer

Considerando que as contas do Estado, relativas ao exercício de 2008, foram prestadas pelo Senhor Governador José Serra no prazo convencional; considerando a análise promovida pela Diretoria de Contas do Governador sobre o Balanço Geral do Estado, no qual se integram os balanços e demonstrativos pertinentes ao orçamento fiscal, ao orçamento da seguridade social e ao orçamento de investimentos das empresas



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

em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; considerando que o relatório desse grupo contém informações sobre a observância das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos estaduais e sobre os resultados da gestão financeira e orçamentária da administração pública estadual; considerando que o Balanço Geral do Estado, em suas quatro feições, por meio do Balanço Orçamentário, do Balanço Financeiro, do Balanço Patrimonial e dos Demonstrativos das Variações Patrimoniais, está escriturado conforme os preceitos de contabilidade pública e expressam de modo fiel a posição orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público e das empresas dependentes, em 31 de dezembro de 2008; considerando que a Administração estadual, nos termos da manifestação do sr. Secretário-Diretor Geral, deu cumprimento às recomendações a ela dirigidas à margem do Parecer do Tribunal de Contas emitido sobre as contas de 2007; considerando, finalmente, que as poucas impropriedades detectadas não constituem motivo impeditivo à aprovação das contas do Estado, relativas ao exercício fiscal encerrado, VOTO pela emissão de parecer, abaixo exposto, FAVORÁVEL à aprovação delas, lembrando que a análise técnica antecedente, bem como a emissão do parecer prévio propriamente dita não interferem nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal das prestações de contas realizadas pelos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes do Estado, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, conforme dispõe o inciso III do artigo 2º da Lei Complementar estadual n. 709, de 14 de janeiro de 1993, e sugerindo, à margem do parecer, o seguinte:

I – o encaminhamento de cópias deste e do parecer que se emitir aos eminentes Relatores das contas anuais, relativas a 2008, da Secretaria de Educação, da Secretaria da Saúde, da Secretaria da Fazenda, da Secretaria de Segurança Pública e da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, tanto como da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE, para acompanharem eventuais providências dos



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

órgãos e entidade ante os apontamentos registrados no relatório da Diretoria de Contas do Governo, no tópico “Atividades Desenvolvidas *in Loco*”; e

II – o registro de recomendações ao Governo do Estado de São Paulo, nestes termos:

1ª – Dar cumprimento fiel ao artigo 4º, I, b, da Lei Complementar federal n. 101, de 2000, quanto à previsão na LDO de “critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31”;

2ª – Identificar na Lei Orçamentária Anual, sob a forma específica de *Atividade* ou *Projeto*, as dotações que se destinem a satisfazer proposta popular feita por ocasião de audiência pública a que o projeto de lei orçamentária anual for submetido, nos termos do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000), na forma estabelecida pelo artigo 12 da LDO;

3ª – Promover medidas administrativas com o fim de aumentar a recuperação de créditos inscritos na Dívida Ativa;

4ª – Dar eficácia ao disposto no artigo 50, I, combinado com o artigo 8º, parágrafo único, ambos da Lei Complementar federal n. 101, de 2000, identificando na rubrica própria (Ativo Financeiro) do Balanço Patrimonial os saldos financeiros dos recursos vinculados;

5ª – Cuidar para que os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, sobretudo os despendidos por meio de convênios celebrados entre a Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE e o Estado, sejam efetivamente aplicados dentro do exercício, segundo o cronograma físico-financeiro das obras e serviços;

6ª – Demonstrar, de forma clara e inequívoca, o resultado de aplicações feitas com os recursos adicionais da Educação;

7ª – Encaminhar regularmente ao Tribunal de Contas, nos termos do artigo 12 da Lei federal n. 8.689, de 1993, e o artigo 12, II, das Instruções n. 1, de 2007, a ata da



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

audiência pública realizada a cada trimestre na Assembleia Legislativa com intuito de debater o financiamento da Saúde;

8ª – Indicar, na Lei Orçamentária Anual, metas físicas para os programas de governo;

9ª – Quantificar financeiramente as metas governamentais nos instrumentos orçamentários;

10ª – Divulgar no sistema eletrônico de acompanhamento operacional os programas desenvolvidos por empresas não dependentes do Tesouro;

11ª – Franquear por meios eletrônicos o acesso a informação sobre os motivos essenciais de cada processo de despesa com propaganda ou publicidade, identificando-se o órgão responsável pela despesa de natureza contratual, o valor desta e o prestador do serviço;

12ª – Encaminhar ao Tribunal de Contas, tão logo aprovada a Lei Orçamentária Anual, anexo onde se indiquem as entidades autorizadas a receber transferências financeiras do Estado; e

13ª – Aprimorar o sistema de controle interno, com o propósito de eliminar as inconsistências indicadas no relatório da Diretoria de Contas do Governador, bem assim para dar plena eficácia ao disposto nos incisos do artigo 35 da Constituição estadual, sobretudo nos incisos II e V; e

14ª – Cumprir o artigo 169, § 1º, II da Constituição Federal e o artigo 15 da Lei Federal n. 4.320, de 1964, nos termos de recomendações contidas à margem do Parecer emitido por este Tribunal sobre as contas de 2007.