TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

PROCESSO:	**TC-002347.989.19-6**
INTERESSADO:	**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO**
PODER:	**EXECUTIVO**
MATÉRIA EM EXAME:	**BALANÇO GERAL ANUAL**
ASSUNTO:	**CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO**
GOVERNADOR:	**DR. JOÃO DÓRIA**
EXERCÍCIO:	**2019**
RELATOR:	**CONSELHEIRO DR. RENATO MARTINS COSTA**
INSTRUÇÃO:	**DCG-1 - GDCG - DSF-1**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

SUMÁRIO

Conteúdo	Pág.
I - Preâmbulo	**5**
II - Planejamento Orçamentário - Legislação	**9**
1. Plano Plurianual – PPA	**9**
2. Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO	**9**
3. Lei Orçamentária Anual – LOA	**9**
III - Demonstrações Contábeis	**14**
III.1. Introdução e Adoção de Normas Contábeis	**14**
III.2. Balanço Orçamentário	**21**
2.1 - Apresentação e Resultado Orçamentário	**21**
2.2 – Receitas	**25**
2.2.1 - Desvinculação das Receitas dos Estados e Municípios (DREM)	**27**
2.2.2 - Receita Diferida - Retorno no exercício e saldo em estoque	**29**
2.2.3 - Receitas Arrecadadas	**30**
2.2.3.1 - Receitas Correntes	**30**
a) Receitas Tributárias	**31**
b) Transferências Correntes	**34**
b.1) Royalties do Petróleo	**35**
c) Outras Receitas Correntes	**36**
c.1) DETRAN - Despesas com Receitas de Multas de Trânsito	**36**
d) Receitas Correntes de Origens Diversas	**40**
2.2.3.2 - Receitas de Capital	**41**
a) Operações de Crédito	**41**
b) Alienações de Bens	**43**
2.2.3.3 - Fiscalização das Receitas Estaduais	**43**
2.3 – Despesas	**45**
2.3.1 - Despesas por Função	**48**
2.3.1.1 - Cancelamento de Restos a Pagar	**51**
2.3.1.2 - Criação, Alteração e Extinção de Órgãos	**55**
2.3.2 - Despesas Correntes	**58**
a) Pessoal e Encargos Sociais	**58**
a.1) Quadro de pessoal - Análise quantitativa de servidores ativos e inativos e distribuição em cargos efetivos e comissionados	**59**
b) Juros e Encargos da Dívida	**80**
c) Outras Despesas Correntes	**81**
2.3.3 - Despesas de Capital	**83**
a) Investimentos	**84**
b) Inversões Financeiras	**85**
2.3.4 - Despesas por Órgão e Unidade Orçamentária	**87**
2.3.5 - Despesas com Propaganda e Publicidade	**89**
2.4 - Alterações Orçamentárias - Créditos Adicionais e Institutos Constitucionais do Remanejamento, Transferência e Transposição	**91**
2.5 - Reserva de Contingência - Fixação e Utilização	**113**
III.3. Balanço Patrimonial	**114**
1 – Introdução	**114**
2 - Revisão Analítica	**116**
2.1. Caixa e Equivalentes de Caixa	**116**
2.2. Créditos a Receber - Curto e Longo Prazo	**121**
2.3. Investimentos e Aplicações Temporárias - Curto e Longo Prazo	**125**
2.4. Estoques	**127**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

2.5. Investimentos - Ativo Não Circulante	**129**
2.5.1. Participações Societárias: Empresas estatais não dependentes e avaliação por MEP	**129**
2.5.2. Empresas estatais dependentes e Consolidação das Demonstrações Contábeis	**133**
2.5.3. Adiantamento para Futuro Aumento de Capital	**137**
2.5.4. Participações Societárias - Método de Custo	**138**
2.5.5. Propriedades para Investimento	**139**
2.6. Imobilizado	**140**
2.7. Provisões - Curto e Longo Prazo	**146**
2.8. Demais Obrigações	**148**
3 - Acompanhamento da Dívida Ativa	**152**
4 - Acompanhamento da Dívida Flutuante e da Dívida Fundada ou Consolidada	**160**
4.1 - Dívida Flutuante e Fundada	**160**
4.2 - Recursos de Empréstimos e Financiamentos	**162**
III.4. Balanço Financeiro	**165**
III.5. Demonstração dos Fluxos de Caixa - DFC	**168**
III.6. Demonstração das Variações Patrimoniais - DVP	**172**
III.7. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido - DMPL	**174**
IV - Lei nº 9496/97 - Acordo de Renegociação da Dívida	**176**
V - Precatórios, Obrigações de Pequeno Valor e Depósitos Judiciais	**178**
VI - Atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal	**189**
VI.1 - Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO	**189**
VI.2 - Relatório de Gestão Fiscal - RGF	**192**
VI.3 - Despesas com Pessoal e Reflexos	**196**
VI.4 – Transparência	**202**
VI.5 - Renúncia de Receitas	**206**
1 - Introdução e Contextualização	**206**
1.1 - Histórico e evolução dos trabalhos de fiscalização da renúncia fiscal	**206**
1.2 - Objetivos do trabalho de fiscalização da renúncia fiscal no exercício de 2019	**209**
2 - Anexo de Metas Fiscais da LDO - Análise de sua adequação às determinações da LRF	**212**
3 - Atendimento às determinações da legislação pertinente (LRF e CF)	**216**
3.1 - Renúncia de Receitas: Atos concessivos e normativos ocorridos em 2019	**216**
3.2 - Análise técnico-processual dos atos de concessão de Renúncia de Receitas em 2019	**220**
3.2.1. Visão Geral	**220**
3.2.2. "Benefício Novo" sem previsão na LDO e sem previsão na LOA: Hortifrutigranjeiros	**224**
3.2.3. "Benefícios Novos" sem previsão na LDO e sem previsão na LOA: QAV, Ração Animal e Medicamento Spinraza	**233**
3.2.4. Reedição de benefícios fiscais existentes em exercícios anteriores	**248**
3.2.5. Benefícios fiscais que, segundo a Secretaria da Fazenda e Planejamento não implicam em renúncia	**263**
3.2.6. Benefícios cujos impactos se darão em 2020	**270**
3.3 - Legalidade dos atos concessivos e normativos	**271**
4 - Mensuração dos montantes de benefícios fiscais fruídos	**282**
5 - Monitoramento do Plano de Ação: análise das ações e providências prometidas *versus* efetivamente realizadas	**287**
6 - Créditos Acumulados pelos contribuintes: fatores de acumulação, apropriação e utilização	**302**
7 - Síntese das análises, recomendações e possíveis encaminhamentos	**305**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

VII - Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE	**312**
VIII - Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	**330**
IX - Gestão da Previdência Social dos Servidores	**347**
1. RPPS – Contextualização	**347**
2. Resultado Previdenciário, Receitas, Despesas, Investimentos, Passivos Contingentes e Passivo Atuarial	**348**
3. Estudos Atuariais	**379**
4. Síntese das Análises e Recomendações	**382**
X - Avaliação do Controle Interno	**385**
XI - Parcerias Público-Privadas e Programa Estadual de Desestatização	**394**
XII - Fiscalizações Operacionais	**403**
Manutenção e reparos em prédios escolares	**406**
Medidas socioeducativas	**500**
Enfrentamento à extrema pobreza	**620**
Sistema prisional paulista	**691**
Prevenção e controle de arboviroses	**716**
Licenciamento ambiental	**750**
Transporte sobre trilhos	**825**
Resíduos sólidos	**908**
Transporte escolar	**961**
Urbanização de favelas e assentamentos precários	**1049**
Malha rodoviária	**1155**
Serviço de bombeiros	**1295**
XIII - Estudo Comparativo de Hospitais e Farmácias Administrados pela Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM)	**1402**
XIV – Expedientes	**1497**
XV - Recomendações do exercício anterior	**1498**
XVI - Síntese do Apurado	**1523**
XVII - Recomendações do exercício e Propostas de Encaminhamento	**1525**
XVII.1 - Recomendações da Fiscalização Orçamentária, Financeira e Patrimonial	**1525**
XVII.2 - Propostas de Encaminhamento da Fiscalização Operacional	**1534**
XVIII - Considerações Finais	**1559**
ANEXOS: **- Emendas Parlamentares** **- Balanço Orçamentário** **- 100 maiores devedores da dívida ativa** **- Acordo de renegociação da dívida**	

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

INTERESSADO: **GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

ASSUNTO: **CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO**

GOVERNADOR: **DR. JOÃO DÓRIA**

EXERCÍCIO: **2019**

RELATOR: **CONSELHEIRO DR. RENATO MARTINS COSTA**

Senhor Diretor Técnico de Divisão,

I - Preâmbulo

Apresentamos à apreciação de Vossa Senhoria o **Relatório Anual de Fiscalização das Contas do Governador do Estado de São Paulo**, pertinente ao exercício financeiro de 2019. Estão abordados o acompanhamento anual, os exames e fiscalizações procedidas nos demonstrativos fiscais, demonstrações contábeis e demais controles pertinentes, com vistas à emissão de Parecer Prévio sobre as contas da Administração do Estado, relativas ao exercício em exame, na conformidade do inciso I, artigo 33 da Constituição do Estado, combinado com o inciso I, artigo 2º e artigo 23 e seus parágrafos da Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993, e do artigo 178 e da letra “a”, inciso I, artigo 183, ambos do Regimento Interno.

As contas do exercício financeiro de 2019 foram entregues neste E. Tribunal, em 30 de abril de 2020, mediante Ofício do Governador do Estado, ATG/Ofício GG. JD. nº 017/2020.

Por força do disposto no parágrafo único do artigo 38 e no artigo 178 do Regimento Interno, foi comunicada, em sessão de 06/02/2019 do Tribunal Pleno, a designação do eminente Conselheiro Dr. Renato Martins Costa como relator das contas do Governo do Estado de São Paulo relativas ao exercício de 2019.

Referidas contas, apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador à Augusta Assembleia Legislativa do Estado, nos termos do inciso IX, artigo 47 da Constituição Estadual, consoante parágrafos 1º e 2º, artigo 23 da Lei Orgânica deste Tribunal, abrangem a totalidade do exercício financeiro do

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Estado, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas, e compõem-se, basicamente, do Balanço Geral do Estado e seus Anexos, elaborados sob a égide da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, Lei Complementar nº 101/2000 e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), acompanhado de circunstanciado relatório do Senhor Secretário da Fazenda e Planejamento, abordando os aspectos relevantes da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, além dos aspectos fiscais.

Assim, temos o **Balanço Geral do Estado – Demonstrações Consolidadas**, bem como as Demonstrações da Administração Direta e as Demonstrações da Administração Indireta, que compreendem também as empresas dependentes INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO S/A - IPT, COMPANHIA DE TECNOLOGIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL – CETESB, EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO S/A – EMPLASA, COMPANHIA PAULISTA DE TRENS METROPOLITANOS – CPTM, COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA DE SÃO PAULO – CODASP e COMPANHIA DOCAS DE SÃO SEBASTIÃO – DOCAS, sendo consideradas dependentes as duas últimas a partir do exercício 2016 e, com previsão de conclusão de extinção em 2020, juntamente com a EMPLASA, conforme informação do BGE (2019, p. 158) e Lei Estadual 17.056 de 05/06/2019.

Os exames e testes considerados necessários a uma apreciação geral e fundamentada das contas anuais foram realizados dentro do enfoque das disposições do artigo 32 e do inciso I, artigo 33, ambos da Constituição do Estado, atinentes à "fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da Administração Direta e Indireta e das Fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas...", devendo-se salientar que as matérias específicas são ainda objeto de exames e julgamentos em autos próprios deste Egrégio Tribunal[1].

Cabe enfatizar que a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, estatui no "caput" do artigo 2º que "A Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anuidade". No capítulo "DO CONTROLE EXTERNO", desse mesmo diploma legal, estabelece o artigo 81 que "O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego do dinheiro público e o cumprimento

[1] **TC-009609.989.19-9**. Acessório 2 – Aplicação no Ensino. **TC-009612.989.19-4**. Acessório 3 – Lei de Responsabilidade Fiscal
TC-020308.989.19-3. Acessório 4 – Aplicação da Saúde. **TC-020310.989.19-9**. Acessório de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

da Lei do Orçamento", em harmonia com o disposto no artigo 111, da Constituição do Estado de São Paulo.

A análise realizada pelo TCESP auxilia a Assembleia Legislativa (ALESP), fornecendo elementos técnicos para emitir seu julgamento e ainda busca atender ao anseio daqueles que arcam com os custos do controle, a sociedade em geral.

Ressaltamos a metodologia de levantamento e apresentação dos demonstrativos, e as análises que ora submetemos a Vossa Senhoria.

O presente **Relatório de Instrução busca trazer os resultados das análises das contas consolidadas do Poder Executivo**. As análises realizadas nas Administrações Direta e Indireta do Estado, evidenciam os trabalhos e levantamentos realizados *in loco, ou* através de requisições e análises através do acesso ao sistema de informação contábil, além da base documental de despesas com pessoal, manutenção do ensino, saúde, precatórios, dívida, renúncia de receitas, previdência dos servidores e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial, além de resumo ampliado das fiscalizações operacionais.

Quanto às fiscalizações operacionais, os resumos apresentados se referem a 12 trabalhos que foram desenvolvidos no exercício de 2019, além do Estudo Comparativo de Hospitais e Farmácias administrados pela SPDM[2]. Todos contam também com processos próprios para tramitação[3], dependentes deste Processo Principal.

Referidos trabalhos de natureza operacional, em sua essência, objetivam avaliar a qualidade e efetividade do gasto público, apresentando relevantes achados e encaminhamentos de melhorias dentre os programas e ações abordados.

Tais trabalhos foram realizados de acordo com o plano aprovado/determinado pelo Conselheiro Relator, envolveram órgãos e/ou entidades da administração pública estadual, e se basearam em análises de: registros administrativos (documentos e informações requisitados, obtidos *in loco* ou divulgados); questionários e/ou entrevistas (pesquisa); informações da execução orçamentária e financeira do estado (SIAFEM/SIGEO); e anotações originárias de visitas de equipe, conforme quadro abaixo:

[2] Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina.
[3] Processos dependentes do Processo Principal TC-002347.989-19-6. Contas do Governador – Exercício de 2019.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

	nº de órgãos e entidades (fontes de informações) requisitados	nº de requisições efetuadas	nº de questionários analisados	nº de entrevistas realizadas	nº de processos analisados *in loco*	nº de visitas p/ verificar produtos, serviços, instalações, processos, sistemas etc.	nº de municípios requisitados e/ou visitados
Manutenção e reparos em prédios escolares	2	13	4.055	28	6	28	12
Medidas socioeducativas	29	35	599	9	-	6	645
Enfrentamento à extrema pobreza	1	5	698	10	-	107	81
Sistema prisional paulista	1	1	-	-	-	-	-
Prevenção e controle de arboviroses	3	7	508	-	-	-	-
Licenciamento ambiental	5	19	788	-	-	29	7
Transporte sobre trilhos	2	6	94	94	-	110	23
Resíduos sólidos	2	4	-	9	-	7	7
Transporte escolar	3	34	1	17	1	82	80
Urbanização de favelas e assentamentos precários	5	10	-	10	6	5	3
Malha rodoviária	2	21	-	12	-	4	37
Serviço de bombeiros	1	3	450	16	-	10	645

O exame das Contas do Governador, pela amplitude dos temas tratados e profundidade das análises realizadas por este Tribunal constitui nobre, complexa e abrangente tarefa atribuída a esta Corte pelo ordenamento jurídico vigente, tanto por sua singular relevância, quanto por permitir à sociedade o conhecimento do resultado da atividade do governo estadual.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

II – Planejamento Orçamentário – Legislação

1 - Plano Plurianual

O Plano Plurianual relativo ao quadriênio de 2016/2019 foi instituído pela Lei 16.082, de 28 de dezembro de 2015, publicada no DOE de 29/12/2015, estabelecendo os requisitos obrigatórios previstos no § 1º, artigo 174, da Constituição do Estado.

2 - Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei nº 16.884, de 21 de dezembro de 2018, dispôs sobre as diretrizes orçamentárias relativas ao exercício de 2019, estabelecendo os requisitos obrigatórios previstos no § 2º, artigo 174 da Constituição do Estado.

3 - Lei Orçamentária Anual

A mensagem A - nº 164 /2018, datada de 28 de setembro de 2018, do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, Dr. Márcio França, enviou a Proposta Orçamentária para 2019, nos termos do inciso XVII do artigo 47, elaborada consoante artigo 174, ambos da Constituição do Estado, com observância, também, das Diretrizes Orçamentárias para 2019, bem como das normas constantes da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, encaminhada à Augusta Assembleia Legislativa e convertida na Lei n° 16.923, de 07 de janeiro de 2019, publicada no "Diário Oficial do Estado" em 08/01/2019, que orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2019.

Referidas peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) encontram-se disponíveis no sítio eletrônico da Assembleia Legislativa[4].

3.1 - Disposição Preliminar

O artigo 1º da Lei Orçamentária diz respeito à divisão do Orçamento em 3 (três) partes, ou seja, FISCAL, da SEGURIDADE SOCIAL e de INVESTIMENTOS DAS EMPRESAS.

[4] https://www.al.sp.gov.br/leis/orcamento/leis-para-exercicios-anteriores/

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

3.2 - Do Orçamento Fiscal e do Orçamento da Seguridade Social

O artigo 2º orça a Receita e o artigo 4º fixa a Despesa do Estado em valores iguais a R$ 231.161.781.032,00 (duzentos e trinta e um bilhões, cento e sessenta e um milhões, setecentos e oitenta e um mil e trinta e dois reais).

Por mostrar-se mais adequado para comparações com os demais demonstrativos deste relatório, transcrevemos o seguinte quadro de Receitas e Despesas, que consta na página 101 da LOA:

QUADRO I
RECEITA E DESPESA DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL POR CATEGORIA ECONÔMICA

Valores em R$ 1,00

RECEITA	VALOR	DESPESA	VALOR
RECEITAS CORRENTES	**245.491.314.614**	**DESPESAS CORRENTES**	**234.571.967.927**
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA	183.894.103.425	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	119.975.705.979
CONTRIBUIÇÕES	35.143.932.295	JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	12.266.049.451
PATRIMONIAL	6.046.416.917	OUTRAS CORRENTES	102.330.212.497
AGROPECUÁRIA	22.561.868		
INDUSTRIAL	105.940.148		
DE SERVIÇOS	3.125.182.612		
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	13.677.251.518		
OUTRAS CORRENTES	3.475.925.831	SUPERÁVIT DO ORÇAMENTO CORRENTE	10.919.346.687
RECEITAS DE CAPITAL	**15.339.485.382**	**DESPESAS DE CAPITAL**	**26.208.832.069**
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	5.831.907.470	INVESTIMENTOS	12.896.668.748
ALIENAÇÃO DE BENS	7.342.990.550	INVERSÕES FINANCEIRAS	5.040.531.143
AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS	4.474.950	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	8.271.632.178
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	1.306.820.199		
OUTRAS DE CAPITAL	853.292.213	DÉFICIT DO ORÇAMENTO DE CAPITAL	10.869.346.687
		RESERVA DE CONTINGÊNCIA	**50.000.000**
SUBTOTAL	**260.830.799.996**	**SUBTOTAL**	**260.830.799.996**
CORRENTES INTRAORÇAMENTÁRIAS	**(28.837.310.871)**	**CORRENTES - INTRAORÇAMENTÁRIAS**	**(28.837.310.871)**
DE CAPITAL INTRAORÇAMENTÁRIAS	**(831.708.093)**	**DE CAPITAL - INTRAORÇAMENTÁRIAS**	**(831.708.093)**
TOTAL	**231.161.781.032**	**TOTAL**	**231.161.781.032**

RESUMO			
CORRENTES	**216.654.003.743**	**CORRENTES**	**205.734.657.056**
DE CAPITAL	**14.507.777.289**	**DE CAPITAL**	**25.377.123.976**
		RESERVA DE CONTINGÊNCIA	**50.000.000**
TOTAL	**231.161.781.032**	**TOTAL**	**231.161.781.032**

Foram deduzidos R$ 29.669.018.964 (vinte e nove bilhões, seiscentos e sessenta e nove milhões, dezoito mil, novecentos e sessenta e

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

quatro reais) de receitas e despesas intraorçamentárias, uma vez que estas causariam duplicidade devido ao registro em duas entidades integrantes do orçamento.

O artigo 3º especifica o desdobramento da Receita, segregando em Tesouro do Estado, Administração Indireta e Intraorçamentária.

O artigo 4º estabelece a fixação da Despesa em:

Despesa	R$1,00	%
Orçamento Fiscal	195.819.108.912	84,71%
Orçamento da Seguridade Social	35.342.672.120	15,29%
TOTAL	231.161.781.032	**100%**

O artigo 5º evidencia a despesa total fixada, por órgão orçamentário, separada em Orçamento Fiscal e Orçamento da Seguridade Social.

O Orçamento da Seguridade Social compreende as verbas destinadas às secretarias da Saúde e de Desenvolvimento Social; e também parte das verbas destinadas às secretarias da Fazenda, da Justiça e da Defesa da Cidadania, da Segurança Pública e de Planejamento e Gestão. Já o Orçamento Fiscal compreende os demais Órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, bem como a Reserva de Contingência.

3.3 – Dos Recursos Destinados à Saúde

O artigo 6º dispõe que os recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde, alocados na unidade orçamentária Fundo Estadual de Saúde – FUNDES, da Secretaria da Saúde, serão executados:

> I - pelas unidades da administração direta da Secretaria da Saúde, conforme programação demonstrada no Anexo I desta lei, devendo a unidade orçamentária Fundo Estadual de Saúde-FUNDES, na qualidade de unidade orçamentária gestora, providenciar a transferência das correspondentes dotações, obedecida a distribuição por fonte e por grupo de despesa;
>
> II - pelas unidades orçamentárias da Administração Direta e Indireta, não vinculadas institucionalmente à Secretaria da Saúde e que realizem ações de saúde, devendo a unidade orçamentária Fundo Estadual de Saúde-FUNDES providenciar as transferências das correspondentes dotações por meio da modalidade de aplicação

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

intraorçamentária, obedecida a distribuição por fonte e por grupo de despesa.

3.4 - Do Orçamento de Investimentos das Empresas

O artigo 7º detalha as fontes de recursos para financiamento do Orçamento de Investimentos, conforme segue:

Origem do Financiamento	R$1,00	%
Subscrição de Ações	3.484.367.270	43,36%
Próprios	2.622.403.005	32,63%
Outras Fontes	348.238.186	4,33%
Operações de Crédito	1.581.424.593	19,68%
TOTAL	**8.036.433.054**	**100%**

O artigo 8º fixa o valor de R$ 8.036.433.054,00 (oito bilhões, trinta e seis milhões, quatrocentos e trinta e três mil e cinquenta e quatro reais), destinado ao orçamento de investimentos das Empresas, não computadas as entidades cuja programação consta integralmente do Orçamento Fiscal.

3.5 - Da Autorização para Abertura de Créditos Suplementares

Conforme dispõe o artigo 9º, fica o Poder Executivo autorizado a:

> I - abrir, durante o exercício, créditos suplementares até o limite de 17% (dezessete por cento) da despesa total fixada no artigo 4º desta lei, observado o disposto no artigo 43, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;
>
> II - abrir créditos adicionais até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência;
>
> III - abrir créditos suplementares mediante a utilização de recursos na forma prevista no artigo 43, §1º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, até o limite de 15%(quinze por cento) do total da despesa fixada no artigo 4º desta lei.
>
> Parágrafo único - Não onerarão o limite previsto no inciso I deste artigo, os créditos destinados a suprir insuficiências nas dotações orçamentárias, relativas a inativos e pensionistas, honras de aval, débitos constantes de precatórios judiciais, serviços da dívida pública, despesas de exercícios anteriores e despesas à conta de recursos vinculados, até o limite de 9% (nove por cento) do total da despesa fixada no artigo 4º desta lei.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Informamos, também, que a LDO, em seus artigos 13 e 15, passou a mencionar a transposição, transferência e remanejamento, conforme segue:

> Artigo 13 - Fica o Poder Executivo, observadas as normas de controle e acompanhamento da execução orçamentária, autorizado a transpor recursos entre atividades e projetos de um mesmo programa, no âmbito de cada órgão, até o limite de 10% (dez por cento) da despesa fixada para o exercício e obedecida a distribuição por grupo de despesa.
>
> Artigo 15 - O Poder Executivo, observado o disposto no inciso XIX, alínea “a”, do artigo 47 da Constituição Estadual, poderá, mediante decreto**,** transferir ou remanejar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na lei orçamentária de 2019, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática.
>
> Parágrafo único - A transferência ou o remanejamento de dotações orçamentárias, previstos no “caput” não poderão resultar em alteração dos valores das programações aprovadas na lei orçamentária de 2019.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

III – Demonstrações Contábeis

III.1. Introdução e Adoção de Normas Contábeis

A Contadoria Geral do Estado-CGE, subordinada à Coordenadoria da Administração Financeira-CAF da Secretaria da Fazenda e Planejamento, apresenta, de forma consolidada, a prestação de contas do Estado de São Paulo para os exercícios findos em 31 de dezembro de 2019, comparativas às de 2018, na forma do BALANÇO GERAL DO ESTADO - BGE, constituído dos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, da Demonstração das Variações Patrimoniais, Demonstração dos Fluxos de Caixa e Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, e Notas Explicativas correspondentes.

Nesses demonstrativos são retratadas a execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, a posição patrimonial e financeira e o desempenho financeiro, abrangendo os órgãos da Administração Direta dos Poderes Legislativo, Judiciário, Executivo, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Estado, das Autarquias, inclusive Universidades, das Fundações e das Empresas ou Sociedades de Economia Mista Dependentes.

Os dados para a elaboração do Balanço Geral e para nossa análise das demonstrações contábeis são originados da escrituração contábil dos órgãos e entidades das Administrações Direta e Indireta, através do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM/SP.

As análises desta fiscalização se darão em consonância às determinações do Manual de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (MCASP) – 8ª. edição, vigente e aplicável ao exercício de 2019[5].

O Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP está implementado pelo Estado de São Paulo desde o ano de 2014, conforme notas explicativas apresentadas pela CGE. Analisamos o Plano de Contas e, ainda existem estruturas de contas a serem implementadas, cujo acompanhamento será realizado por esta equipe de fiscalização, a cada exercício, até a total adoção[6].

A utilização do PCASP é obrigatória para todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta dos entes da Federação, incluindo fundos, autarquias, autarquias especiais, fundações e empresas estatais

[5] Portaria Conjunta STN/SOF nº 06, de 18/12/2018 (Procedimentos Contábeis Orçamentários), Portaria STN/SPREV nº 7 de 18/12/2018 (Procedimentos Contábeis Específicos: Regime Próprio de Previdência Social – RPPA) e Portaria STN nº 877, de 18/12/2018 (Procedimentos Contábeis Patrimoniais; Procedimentos Contábeis Específicos: FUNDEB, Concessões, Operação de Crédito, Dívida Ativa, Precatórios em Regime Especial, Consórcios Públicos; Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP; e Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Púbico – MCASP).

[6] Os entes estão obrigados a utilizar o PCASP desde 2015, quando a consolidação das contas nacionais passou a ser realizada seguindo o novo padrão.

dependentes. A STN, através do PCASP, estabelece o nível mínimo e, a partir desse mínimo, os entes podem detalhar as contas do PCASP de acordo com suas peculiaridades.

As Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) do MCASP tem o objetivo de padronizar a estrutura e as definições dos elementos e demonstrativos, de forma a viabilizar a consolidação das contas públicas em âmbito nacional. Nesta estrutura estão considerados e conciliados os principais ordenamentos legais aplicáveis: Lei nº 4.320/64[7], Lei Complementar nº 101/2000 e as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSPs).

Assim, o conjunto de Demonstrações Contábeis é definido:

a) Balanço Patrimonial;

b) Demonstração das Variações Patrimoniais;

c) Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido;

d) Demonstração dos Fluxos de Caixa;

e) Balanço Orçamentário;

f) Balanço Financeiro;

g) Notas explicativas, compreendendo a descrição sucinta das principais políticas contábeis e outras informações elucidativas; e

h) Informação comparativa com o período anterior.

Os relatórios e demonstrativos contábeis apresentados, demonstram que o Estado de São Paulo vem se dedicando, de forma gradual, à adoção dos novos critérios e conceitos previstos pelas Normas Brasileiras de Contabilidade convergidas às Normas Internacionais, adotadas desde 2008 e que, ano a ano, vêm sofrendo atualizações e novas regulamentações.

Neste processo, o Estado de São Paulo vem evoluindo **desde 2012 e, até 2018** passou por etapas como:

✓ Adequação de processos, sistemas, pessoal, tecnologia;

✓ Adoção do novo plano de contas e adequação do sistema contábil e respectivos eventos;

✓ Realização de diagnóstico dos processos contábeis com propósito de viabilizar a adoção de procedimentos contábeis patrimoniais, diante

[7] As estruturas das demonstrações contábeis contidas nos anexos da Lei nº 4.320/1964 foram atualizadas pela Portaria STN nº 438/2012, em consonância com os novos padrões da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP). Em função da atualização dos anexos da Lei, somente os demonstrativos enumerados pelo MCASP serão exigidos para fins de apresentação das demonstrações contábeis.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

de uma realidade anterior que priorizava somente procedimentos orçamentários, em regime de caixa;

✓ Adoção do regime de competência para os créditos tributários a receber;

✓ Segregação da estrutura patrimonial em Ativos e Passivos Circulantes e Não Circulantes;

✓ Elaboração de políticas contábeis patrimoniais e desenvolvimento de sistemas para controle de estoques, bens móveis e benefícios a empregados;

✓ Reconhecimento das variações patrimoniais diminutivas referentes a juros e demais encargos sobre operações de crédito e precatórios, pelo regime de competência;

✓ Implementação da etapa “em liquidação” para os itens cujo fato gerador patrimonial ocorre entre o empenho e a liquidação orçamentária;

✓ Reconhecimento das variações patrimoniais aumentativas referentes a juros e demais encargos da dívida ativa, também por regime de competência;

✓ Reconhecimento inicial dos imóveis mais relevantes do ativo imobilizado (bens imóveis e infraestrutura), a partir de 2016;

✓ Reconhecimento do Passivo Atuarial proveniente do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), também a partir de 2016;

✓ Reconhecimento inicial dos ativos e passivos decorrentes dos contratos de Parcerias Público Privadas (PPP), a partir de 2017;

A partir de 2018, a CGE informa que focou seus esforços em:

✓ Adoção do padrão da Matriz de Saldos Contábeis (MSC), estrutura utilizada para o envio de informações ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI);

✓ Implementação do novo ementário de Receitas, o qual estabelece uma nova estrutura padronizada de codificação da classificação por natureza de receita orçamentária aos entes federativos;

✓ Disseminação do Sistema de Patrimônio Mobiliário e de Estoque do Estado (SAM), sistema oficial para gestão de bens móveis e estoque[8];

[8] Decreto nº 63.616 de 31/07/2018 e Instruções CGE nº 003 e 004/2018, que estabeleceram regras e prazos para adequação dos órgãos e entidades do Estado.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

✓ Atualização do Contabiliza SP, sistema integrado que consolida os principais sistemas corporativos do Estado em uma única plataforma.

Com referência a 2019, o Balanço Geral do Estado contém informação de que a Contadoria Geral do Estado envidou esforços para adequação de processos e sistemas, com destaque para:

✓ As Unidades da Administração Direta e Indireta, não vinculadas à Secretaria da Saúde, e recebedoras das transferências na modalidade de aplicação intraorçamentária, realizaram as despesas correspondentes utilizando fonte detalhada no código 081.001.141 - Tesouro - FUNDES – Intra, propiciando maior transparência e controle dessas operações;

✓ As demais unidades do Estado que receberam recursos intraorçamentários transferidos pela modalidade de aplicação 91, utilizaram fontes de recursos com código inicial “08x” para a realização das despesas.

✓ Para fins de dar transparência às informações de execução financeira, os recursos destinados à previdência social e as transferências constitucionais a municípios passaram a ser detalhados na rubrica de receitas vinculadas , sendo que até o Balanço de 2018, os recursos da previdência estavam contidos nos saldos de “Receita/Despesa Ordinária”, “Recursos Vinculados/Destinados à Alienação de Bens e Ativos” “Outras Destinações de Recursos e, as transferências constitucionais em “Outras Destinações de Recursos”.

✓ Adoção do novo ementário de receitas, conforme Portaria STN no.388, de 14 de junho de 2018, que dispôs sobre o desdobramento da classificação por natureza da receita orçamentária para aplicação no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com efeitos a partir do exercício financeiro de 2019. Na nova classificação, a rubrica de Imposto de Renda que até o exercício de 2018 era registrada na conta contábil de Variação Patrimonial Aumentativa 4.5.2.1.3.99.01 – Outras Participações na Receita da União, decorrentes de Transferências Intergovernamentais, passou a ser reconhecida na VPA 4.1.1.2.1.03.XX – Imposto Sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, impactando desta forma a rubrica de Receitas de Impostos, que também passou a contemplar os Agregados além dos créditos de Dívida Ativa decorrentes de Impostos.

✓ Com relação aos Bens Móveis, o Estado deu continuidade ao processo de implementação de módulo de Bens Móveis em outros órgãos (Sistema de Administração para Almoxarifado e Bens Móveis – SAM), mas sem conclusão (BGE, 2019, p. 20). Quanto aos Bens Imóveis, não houve avanços.

Das etapas listadas, desde 2012, algumas estão concluídas outras em andamento e ainda há um longo caminho pela frente. Reconhecemos o quão desafiadoras são estas ações para adequação à Nova Contabilidade

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Pública. O aprimoramento de processos demanda recursos financeiros e, principalmente recursos humanos especializados, comprometidos e dispostos a participar de programas de educação continuada, além de serem propulsores de toda a mudança que vem sendo imposta.

Ressaltamos aqui a importância de que a administração superior do governo estadual dedique especial apoio e atenção às equipes responsáveis por tamanho desafio. Em diversos aspectos São Paulo está à frente de outros Estados e, para que chegue com êxito ao final desta caminhada, são essenciais as ações de capacitação e motivação dos servidores envolvidos, pois existem procedimentos que implicarão em significativas alterações na estrutura dos controles operacionais e contábeis, sejam orçamentários, patrimoniais ou financeiros.

A Portaria STN nº 548/2015, dentre outras determinações, apresenta o **calendário a ser observado** pelos entes da federação para adoção completa dos procedimentos contábeis patrimoniais. A Portaria recomenda ainda que cada ente da Federação estabeleça sua própria linha de ação detalhada em relação aos prazos estabelecidos.

Desde então, a Contadoria Geral do Estado elaborou um planejamento de atuação para adequação de seus processos contábeis ainda não convergidos aos padrões estabelecidos pelo MCASP, resumido a seguir:

Item	**Dados de:**
Obrigações com fornecedores	2016
Passivo Atuarial	2016
Créditos não tributários pelo regime de competência	2017
Obrigações com benefícios e empregados por competência (13º salário, férias etc.)	2017
Provisões por competência	2019
Evidenciação de ativos e passivos contingentes	2019
Bens móveis e imóveis (exceto infraestrutura e patrimônio cultural)	2019
Ativos intangíveis	2020
Estoques	2021
Bens de infraestrutura e Patrimônio Cultural	2022

Fonte: BGE, 2017, fl. 10.

No quadro a seguir, realizamos um **levantamento da situação em que se encontram os procedimentos**, havendo situações de atraso no cronograma de implantação de alguns dos procedimentos patrimoniais:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Procedimentos:	Status:	Prazo/ Dados de:
Registro de variações patrimoniais aumentativas pelo regime de competência: Créditos Tributários, juros e demais encargos dos créditos tributários e dívida ativa;	Implementado	Concluído
Registro de variações patrimoniais diminutivas pelo regime de competência: juros e demais encargos sobre operações de crédito, obrigações com precatórios;	Implementado	Concluído
Créditos a receber não tributários pelo regime de competência	Em andamento	**Vencido 2017**
Avaliação do valor realizável líquido dos estoques	Em andamento	2021
- Reconhecimento inicial e mensuração de bens imóveis, e custos subsequentes; - Revisão periódica de vida útil e valor residual, depreciação e redução ao valor recuperável do imobilizado.	Em andamento, iniciado em 2016	**Vencido em 2019**
- Reconhecimento inicial e mensuração de ativos de infraestrutura, e custos subsequentes; - Revisão periódica de vida útil e valor residual, depreciação e redução ao valor recuperável do imobilizado.	Em andamento, iniciado em 2016	2022
Reconhecimento e mensuração dos bens móveis	Em andamento, iniciado em 2017	**Vencido em 2019**
Reconhecimento e mensuração de ativos intangíveis desenvolvidos internamente; revisão periódica da vida útil, valor residual, amortização e redução ao valor recuperável.	Em implementação.	2020
Mensuração de obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais pelo regime de competência (13º. Salário, férias etc).	Em implementação.	**Vencido 2017**
Reconhecimento de fornecedores e contas a pagar por competência	Em implementação.	**Vencido 2016**
Reconhecimento do Passivo Atuarial	Implementado	Concluído
Reconhecimento e mensuração das provisões, ativos e passivos contingentes.	Em implementação.	**Vencido em 2019**

Fonte: Portaria STN nº 548/2015 e BGE, 2019.

Assim, em que pese os desafios de cada etapa, o Governo Estadual deve envidar esforços concretos e efetivos para apoio às equipes responsáveis pela implantação dos procedimentos para que São Paulo consiga acompanhar os prazos, que são definidos para toda a federação. Os procedimentos de reconhecimento pelo regime de competência de todos os créditos a receber e todas as obrigações trabalhistas e previdenciárias, além de fornecedores e contas a pagar ainda não estão totalmente implementados e, os prazos se esgotaram em 2016 e 2017, respectivamente.

No BGE (2019, p. 23 e 24) há esclarecimento de que:

> As obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar são reconhecidas quando da liquidação orçamentária da execução da despesa, permanecendo registradas no passivo até sua baixa pelo pagamento.
>
> As obrigações com fornecedores e contas a pagar são reconhecidas quando da liquidação orçamentária da execução da despesa, permanecendo registradas no passivo até sua baixa pelo pagamento.
>
> O Estado de São Paulo está a implementar gradualmente o procedimento de mensuração de obrigações pelo regime de

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

> competência de forma a atender aos prazos estabelecidos na Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015.

Além disso, nas demonstrações contábeis ora em exame, 2019, deveriam estar conclusos os procedimentos de reconhecimento e mensuração dos bens imóveis e das provisões, principalmente os passivos contingentes, o que ainda não se verifica.

Neste aspecto, no BGE (2019, p. 25) também tenta esclarecer, mas não justifica o atraso no cronograma:

> O Estado de São Paulo está a implementar gradualmente os procedimentos de reconhecimento e mensuração das provisões, ativos e passivos contingentes aos seus demais direitos e obrigações, de forma a atender aos prazos estabelecidos na Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015.

De forma conclusa, percebe-se que o cronograma definido está com relevante atraso com referência aos procedimentos de:

- ✓ Reconhecimento por regime de competência da integralidade dos créditos não tributários a receber;
- ✓ Reconhecimento inicial e mensuração de bens imóveis e dos custos subsequentes;
- ✓ Registros periódicos de depreciação e redução ao valor recuperável do imobilizado, com revisão periódica da vida útil e valores residuais;
- ✓ Reconhecimento e mensuração integral dos bens móveis;
- ✓ Reconhecimento e mensuração de obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais; além de fornecedores e contas a pagar por regime de competência;
- ✓ Reconhecimento dos passivos contingentes e outras provisões;

Este atraso na adoção das normas contábeis vigentes provoca distorções relevantes nas demonstrações contábeis, pois implica em ativos e passivos registrados por valores que não representam com fidedignidade o patrimônio público sob responsabilidade dos gestores do Estado de São Paulo.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

III.2 - Balanço Orçamentário

2.1 Apresentação e Resultado Orçamentário

Conforme estabelece o artigo 102 da Lei Federal nº 4.320/64, o Balanço Orçamentário tem por objetivo demonstrar as Receitas e Despesas previstas, comparadas às realizadas, para se determinar o Resultado Orçamentário do exercício.

Informamos que, em algumas tabelas, atualizamos os valores de 2016, 2017 e 2018 pelo IPCA (IBGE), que foi o índice utilizado como parâmetro pelo Governo do Estado para metas e projeções fiscais a partir de 2017.

Informamos, também, que algumas tabelas foram alocadas no Anexo. Desta forma, embora não constem no corpo do relatório, estão disponíveis para consulta.

Considerando os novos códigos de receita orçamentária instituídos pela Portaria Interministerial nº 01, de 14 de junho de 2018, a qual altera o artigo 2º e o anexo I da Portaria Interministerial 163/2001, a Contadoria Geral do Estado implementou as alterações no exercício de 2019.

Assim, alguns itens (multas e juros incidentes sobre o principal de impostos, taxas e contribuições e a respectiva dívida ativa) que constavam no grupo 19-Outras Receitas Correntes passaram a compor o grupo 11 - Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria. O IRRF, que era contabilizado no grupo 17 - Transferências Correntes, passou para o grupo 11.

<u>Devido a essa alteração, e por limitação do sistema, deixaremos de realizar alguns comparativos da receita detalhada entre exercícios, mas será apresentado por categoria econômica.</u>

Demonstramos, no quadro a seguir, a execução orçamentária consolidada de 2019, incluindo receitas e despesas intraorçamentárias:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

R$ milhares R$ milhares

RECEITAS CONSOLIDADAS	2019	DESPESAS CONSOLIDADAS	2019
TOTAL DAS RECEITAS (exceto INTRA)	**225.590.276**	**TOTAL DAS DESPESAS (exceto INTRA)**	**226.144.265**
RECEITAS CORRENTES	**219.652.005**	**DESPESAS CORRENTES**	**208.153.612**
CONTRIBUICOES	7.274.375	JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	12.048.065
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUICOES DE MELHORIA	185.280.880	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	104.574.249
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	4.672.965	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	91.531.297
RECEITA AGROPECUARIA	15.721	**DESPESAS DE CAPITAL**	**17.990.654**
RECEITA DE SERVICOS	3.350.240	AMORTIZACAO DE DIVIDA	7.706.791
RECEITA INDUSTRIAL	121.207	INVERSOES FINANCEIRAS	2.109.041
RECEITA PATRIMONIAL	6.330.586	INVESTIMENTOS	8.174.822
TRANSFERENCIAS CORRENTES	12.606.031	**TOTAL DAS DESPESAS INTRAORÇAMENTÁRIAS**	**31.853.427**
RECEITAS DE CAPITAL	**5.938.271**	**DESPESAS CORRENTES INTRAORÇAMENTÁRIAS**	**31.309.975**
ALIENACAO DE BENS	285.527	JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	55.798
AMORTIZACAO DE EMPRESTIMOS	5.213	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	958.274
OPERACOES DE CREDITO	2.255.497	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	30.295.903
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	2.866.370	**DESPESAS DE CAPITAL INTRAORÇAMENTÁRIAS**	**543.452**
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	525.665	AMORTIZACAO DE DIVIDA	28.685
RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	**31.853.427**	INVERSOES FINANCEIRAS	490.695
RECEITAS CORRENTES - INTRA	**31.309.975**	INVESTIMENTOS	24.072
CONTRIBUICOES	29.277.764	**TOTAL DAS DESPESAS (incluindo INTRA)**	**257.997.692**
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	336.975		
RECEITA AGROPECUARIA	3.744		
RECEITA DE SERVICOS	1.691.492		
RECEITAS DE CAPITAL - INTRA	**543.452**		
ALIENACAO DE BENS	0		
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	543.452		
TOTAL DA RECEITA (incluindo INTRA)	**257.443.704**		
DÉFICIT	**553.989**		

Inclui receitas intraorçamentárias, que apresentam-se simultaneamente em duas unidades dentro do Governo Estadual.

Informamos que consideramos, para fins de totalização, o valor sem intraorçamentária, resultando em Receitas de R$ 225.590.276 mil e Despesas de R$ 226.144.265 mil.

O confronto das Receitas contra as Despesas (exceto intraorçamentárias) indica um déficit de R$ 553.989 mil, equivalente a 0,25%.

As receitas e despesas intraorçamentárias apresentam-se simultaneamente em duas unidades do Governo Estadual, o que vem a gerar

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

duplicidade na totalização de receitas e despesas.

Desta forma, adotamos o critério de desconsiderar os valores intraorçamentários do total geral, entretanto, quando do detalhamento das receitas e despesas, mantivemos estes valores com o intuito de que melhor reflitam os registros contábeis, notadamente quanto aos gastos por Órgãos/UO/UGE, por Função (Previdência, Segurança, Saúde etc.) e por Grupo de Despesas (Pessoal, Encargos da Dívida, etc.).

Assim, temos que o confronto da Despesa Realizada com a Receita Arrecadada indicará o DÉFICIT OU SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO do período, enquanto a Despesa Autorizada com a Realizada demonstrará se houve ECONOMIA ORÇAMENTÁRIA.

CONSOLIDADO - Valores atualizados pelo IPCA R$ milhares

Superávit/Déficit Orçamentário	2016	2017	2018	2019
Despesa Realizada	214.177.701	220.766.174	221.392.725	226.144.265
Receita Arrecadada	213.460.586	221.675.435	222.336.202	225.590.276
Superávit / Déficit Orçamentário	-717.115	909.261	943.478	-553.989
% sobre Rec. Arrecadada	-0,34%	0,41%	0,42%	-0,25%

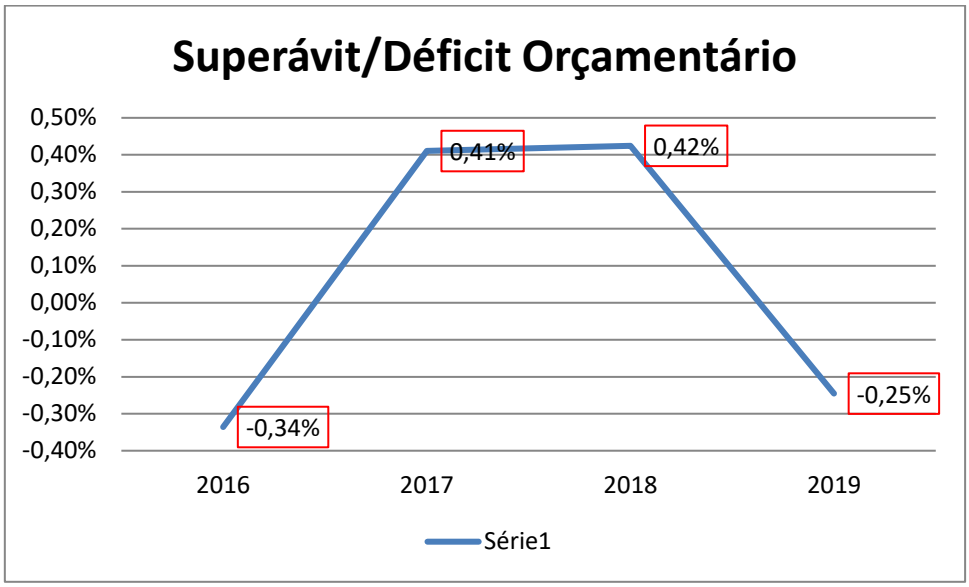
Economia Orçamentária	2016	2017	2018	2019
Despesa Autorizada	236.517.838	230.322.823	233.085.189	239.269.164
Despesa Realizada	214.177.701	220.766.174	221.392.725	226.144.265
Economia Orçamentária	22.340.137	9.556.650	11.692.464	13.124.899
% s/ Desp Autorizada	9,45%	4,15%	5,02%	5,49%

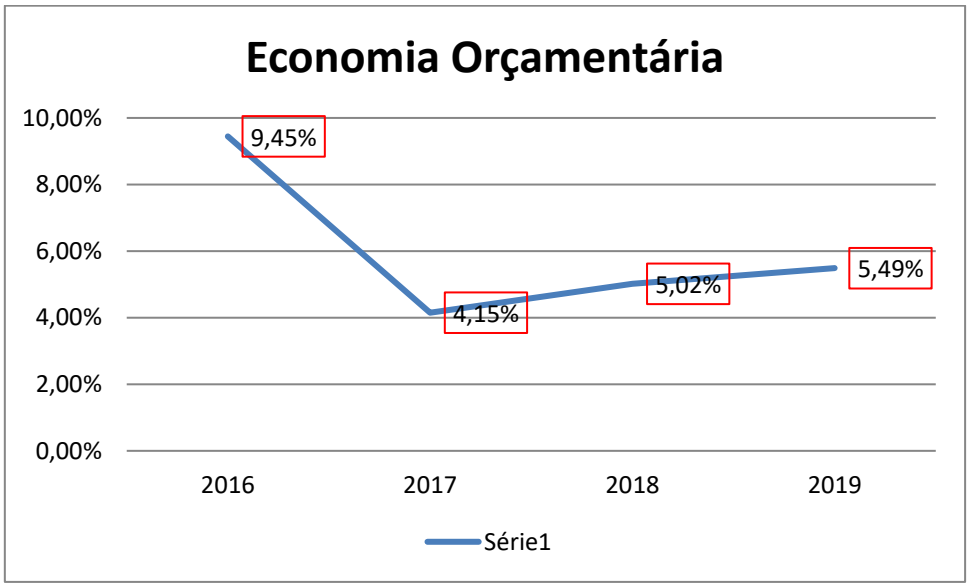
Atualização em percentual: 2016=1,114022; 2017=1,082128; 2018=1,043060; 2019=1,00.

Os dados de 2019 indicam um déficit orçamentário de 0,25%, enquanto em 2018 houve um superávit de 0,42%.

Houve economia orçamentária de 5,49% no exercício em exame.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B





Evidenciamos, a seguir, os resultados apurados nos últimos exercícios, salientando que os dados do Balanço Geral do Estado incluem as empresas dependentes IPT, CETESB, CPTM, EMPLASA, CODASP e DOCAS.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

2.2 Receitas

As receitas (exceto intra) atingiram o valor de R$ 225.590.276 mil, evolução de 5,83% sobre o exercício anterior, e R$ 257.443.704 mil (com intra), evolução de 5,97% em valores nominais.

R$ milhares

RECEITAS CONSOLIDADAS	2018	AV%	2019	AV%	AH% 2019/2018
RECEITAS (exceto INTRAORÇAMENTÁRIAS)	**213.157.635**	**87,74%**	**225.590.276**	**87,63%**	**5,83%**
RECEITAS CORRENTES	**207.405.896**	**85,37%**	**219.652.005**	**85,32%**	**5,90%**
RECEITAS DE CAPITAL	**5.751.738**	**2,37%**	**5.938.271**	**2,31%**	**3,24%**
RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	**29.784.188**	**12,26%**	**31.853.427**	**12,37%**	**6,95%**
RECEITAS CORRENTES - INTRA	**28.884.788**	**11,89%**	**31.309.975**	**12,16%**	**8,40%**
RECEITAS DE CAPITAL - INTRA	**899.400**	**0,37%**	**543.452**	**0,21%**	**-39,58%**
Total Geral	**242.941.822**	**100,00%**	**257.443.704**	**100,00%**	**5,97%**

Obs: inclui receitas intraorçamentárias, que apresentem-se simultaneamente em duas unidades dentro do Governo Estadual.

AH% = análise horizontal, compara valores na mesma linha

AV% = análise vertical, compara um valor em relação a um total na mesma coluna

Abaixo tabela das Receitas detalhada por origem das receitas no exercício de 2019:

R$ milhares

RECEITAS CONSOLIDADAS	2019	AV%
TOTAL DAS RECEITAS (exceto INTRAORÇAMENTÁRIAS)	**225.590.276**	**87,63%**
RECEITAS CORRENTES	**219.652.005**	**85,32%**
CONTRIBUICOES	7.274.375	2,83%
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUICOES DE MELHORIA	185.280.880	71,97%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	4.672.965	1,82%
RECEITA AGROPECUARIA	15.721	0,01%
RECEITA DE SERVICOS	3.350.240	1,30%
RECEITA INDUSTRIAL	121.207	0,05%
RECEITA PATRIMONIAL	6.330.586	2,46%
TRANSFERENCIAS CORRENTES	12.606.031	4,90%
RECEITAS DE CAPITAL	**5.938.271**	**2,31%**
ALIENACAO DE BENS	285.527	0,11%
AMORTIZACAO DE EMPRESTIMOS	5.213	0,00%
OPERACOES DE CREDITO	2.255.497	0,88%
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	2.866.370	1,11%
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	525.665	0,20%
RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	**31.853.427**	**12,37%**
RECEITAS CORRENTES - INTRA	**31.309.975**	**12,16%**
CONTRIBUICOES	29.277.764	11,37%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	336.975	0,13%
RECEITA AGROPECUARIA	3.744	0,00%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

RECEITA DE SERVICOS	1.691.492	0,66%
RECEITAS DE CAPITAL - INTRA	**543.452**	**0,21%**
ALIENACAO DE BENS	0	0,00%
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	543.452	0,21%
Total Geral	**257.443.704**	**100,00%**

Obs: inclui receitas intraorçamentárias, que apresentem-se simultaneamente em duas unidades dentro do Governo Estadual.

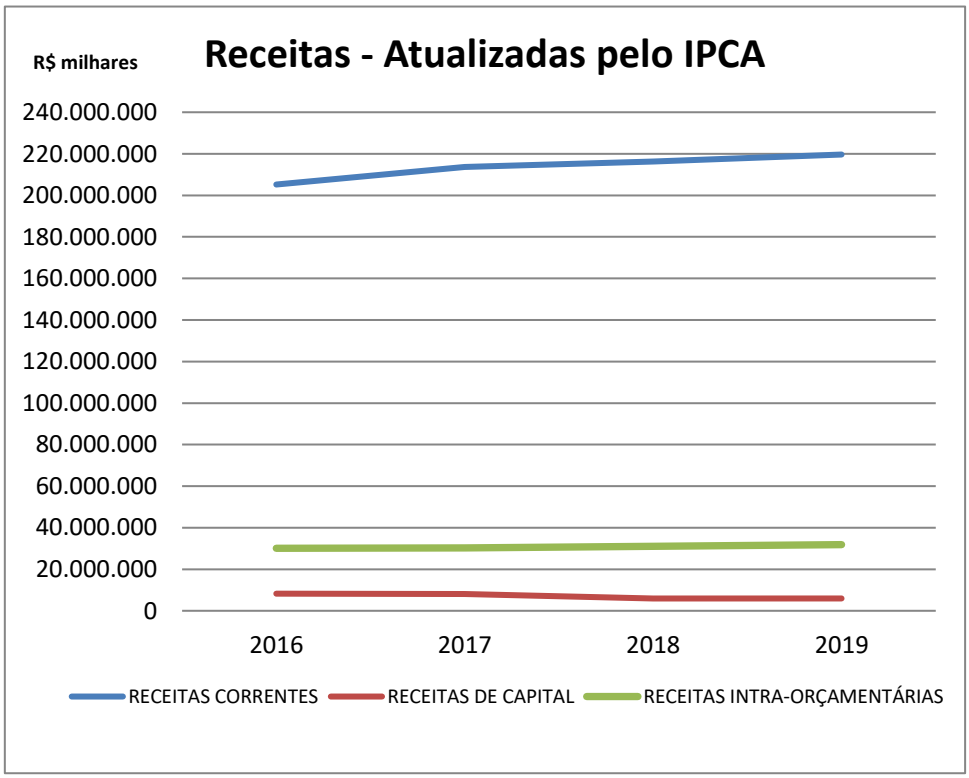
AV% = análise vertical, compara um valor em relação a um total na mesma coluna

Considerando a receita atualizada pelo IPCA, os índices passam a 1,46% e 1,59% de evolução, conforme segue:

R$ milhares

RECEITAS (atualizadas pelo IPCA)	2016	2017	2018	2019	AH% 2019/2018
RECEITAS (exceto INTRAORÇAMENTÁRIAS)	**213.460.586**	**221.675.435**	**222.336.202**	**225.590.276**	**1,46%**
RECEITAS CORRENTES	205.212.187	213.617.652	216.336.794	219.652.005	1,53%
RECEITAS DE CAPITAL	8.248.398	8.057.783	5.999.408	5.938.271	-1,02%
RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	**30.089.774**	**30.268.308**	**31.066.695**	**31.853.427**	**2,53%**
RECEITAS CORRENTES - INTRA	28.969.728	29.028.539	30.128.567	31.309.975	3,92%
RECEITAS DE CAPITAL - INTRA	1.120.046	1.239.768	938.128	543.452	-42,07%
Total Geral	**243.550.360**	**251.943.743**	**253.402.897**	**257.443.704**	**1,59%**

Obs.: atualização pelo IPCA. Índices: 2016=1,114022; 2017=1,082128; 2018=1,043060; 2019=1,00.



CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

2.2.1 Desvinculação das Receitas dos Estados e Municípios – DREM

A Emenda Constitucional nº 93 de 08/09/2016 estabeleceu a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios até 2023. Foi autorizada a utilização livre de 30% das receitas relativas a impostos, taxas e multas, excetuados os recursos destinados às aplicações em saúde e em educação, dentre outros. A emenda produz efeitos retroativos a 01/01/2016, dando a seguinte redação ao artigo 76-A da Constituição Federal:

> "Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.
>
> Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput:
>
> I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;
>
> II - receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal;
>
> III - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;
>
> IV - demais transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;
>
> V - fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal."

No Estado de São Paulo, o Decreto nº 62.274 de 24/11/2016 regulamentou a desvinculação de receitas correntes citadas no anexo, determinando ainda que tais desvinculações seriam codificadas na fonte detalhada “006.006.093”, classificadas como “Receitas Desvinculadas pela Emenda Constitucional 93/2016” e recolhidas à conta única do Tesouro.

Já o Decreto nº 62.413, de 06/01/2017, relativo às normas para a execução orçamentária e financeira do exercício de 2017, estabeleceu:

> Artigo 23 - Os recursos decorrentes da desvinculação de receitas de que trata a Emenda Constitucional nº 93, de 08 de setembro de 2016, serão codificados em fonte específica 006.006.093 - Recursos DREM E.C. 93/2016 e classificados orçamentariamente como Outras Receitas Correntes, no código 19909995 - Receitas Desvinculadas DREM E.C. 93/2016.
>
> § 1º - Os valores das receitas desvinculadas deverão ser recolhidos à conta única do Tesouro.
>
> § 2º - As despesas custeadas com recursos de que o trata o “caput” deste artigo serão executadas na mesma fonte específica de receita.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

No exercício de 2018, Decreto nº 63.152, de 15 de janeiro de 2018 e exercício de 2019, Decreto nº 64.078, de 21 de janeiro de 2019, trouxeram o seguinte artigo em seus respectivos decretos:

> Artigo 23 - Os recursos decorrentes da desvinculação de receitas de que trata a Emenda Constitucional nº 93, de 08 de setembro de 2016 deverão ser codificados em fonte específica 006.006.093 - Recursos DREM E.C. 93/2016.

A seguir, demonstramos as receitas DREM:

R$ milhares

RECEITAS DREM	2018	2019
006006093 - RECURSOS DREM - EC 93/2016	**1.166.035**	**1.091.692**
11130111 - IRRF - IMP.RENDA PESSOA FISICA-PRINCIPAL		199
11130341 - IRRF-OUTROS RENDIMENTOS-PRINCIPAL		14
13210011 - REMUNERACAO DEPOSITOS BANCARIOS - PRINCIPAL		0
13250101 - FUNDO DE INVESTIMENTO FINANCEIRO - FIF - TES	0	
19100111 - MULTAS PREVISTAS LEG. ESPECIFICA-PRINCIPAL		5
19909902 - OUTRAS RECEITAS EVENTUAIS	0	
19909911 - OUTRAS RECEITAS - PRIMARIAS - PRINCIPAL		1.091.474
19909995 - RECEITA DESVINCULADA DREM - EC93/2016	1.018.871	
85220101 - INTEGRALIZACAO COM RECURSOS DE OUTRAS FONTES	147.163	

Fonte: SIGEO.

O valor total da Receita DREM atingiu R$ 1.091.692 mil. Houve uma variação de -6,38% em relação a 2018.

A seguir, demonstramos as despesas realizadas:

R$ milhares

DESPESAS COM RECURSOS DREM	2019
16000 - SECRETARIA DE LOGISTICA E TRANSPORTES	**74.440**
OBRAS E INSTALACOES	74.440
21000 - ADMINISTRACAO GERAL DO ESTADO	**3.082**
OBRIGACOES TRIBUTARIAS E CONTRIBUTIVAS	3.082
26000 - SECRETARIA DE INFR. MEIO AMBIENTE	**3.716**
CONTRIBUICOES	58
OBRAS E INSTALACOES	3.658
37000 - SECRETARIA DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS	**531.233**
CONST.OU AUMENTO DE CAPITAL DE EMPRESAS	467.785
DIARIAS-CIVIL	7
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	45.641
INDENIZACOES E RESTITUICOES	5.544
MATERIAL DE CONSUMO	34
OBRAS E INSTALACOES	3.925

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	454
PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	264
SERVICOS DE CONSULTORIA	7.517
SERVICOS DE LIMPEZA,VIGIL.E OUTROS-PES.JURID	23
SERVICOS DE UTILIDADE PUBLICA	39
51000 - SECRETARIA DE GOVERNO	**2.993**
SERVICOS DE CONSULTORIA	2.993
Total Geral	**615.464**

A despesa liquidada com recursos da DREM foi de R$ 615.464 mil.

2.2.2 Receita Diferida – Retorno no exercício e saldo em estoque

O Governo do Estado vinha realizando o diferimento de receitas, que consiste em transferir para o exercício seguinte receitas não compromissadas no exercício corrente.

Entendemos que o procedimento do diferimento da Receita deve ser evitado pelo Governo Estadual, não estando previsto no MCASP. Desta forma, os saldos eventualmente existentes devem ser retornados à alínea de receita originária, objeto de sua vinculação.

Em atendimento, verificamos que nos exercícios de 2018 e 2019 o Governo Estadual não realizou o diferimento das receitas:

Valor da Receita Diferida até o mês	R$ milhares	
Código Nome Fonte Recurso	**2018**	**2019**
002 - RECURSOS VINCULADOS ESTADUAIS	0	0
003 - RECURSOS VINCULADOS-FUNDO ESPECIAL DE DESPES	0	0
004 - REC.PROPRIO-ADM.IND.-DOT.INIC.CR.SUPL.	0	0
005 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS	0	0
Total Geral	**0**	**0**

Há um estoque do diferimento, relativo a exercícios anteriores, que, conforme consta no BGE, será utilizado com o procedimento de retorno do diferimento, no momento da real necessidade orçamentária e financeira.

Valor Estoque Diferimento	R$ milhares	
Código Nome Fonte Recurso	**2018**	**2019**
002 - RECURSOS VINCULADOS ESTADUAIS	139.364	104.268
003 - RECURSOS VINCULADOS-FUNDO ESPECIAL DE DESPES	1.471.475	1.222.744
004 - REC.PROPRIO-ADM.IND.-DOT.INIC.CR.SUPL.	1.083.856	971.900
005 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS	328.970	226.265
Total Geral	**3.023.665**	**2.525.177**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Verifica-se uma redução de 16,49% no estoque do Diferimento, comparando-se os exercícios 2018 e 2019.

2.2.3 Receitas Arrecadadas

A evolução da Receita Estimada comparada com a Receita Arrecadada, em conformidade com os Balanços Orçamentários, é a seguinte:

CONSOLIDADO - Atualizado pelo IPCA R$ milhares

Receita	2016	2017	2018	2019
Estimada - LOA	230.791.231	223.351.169	226.251.591	231.161.781
Arrecadada	213.460.586	221.675.435	222.336.202	225.590.276
Diferença	**-17.330.645**	**-1.675.734**	**-3.915.389**	**-5.571.505**
% sobre Estimada	-7,51%	-0,75%	-1,73%	-2,41%

Obs.: Valor exceto intraorçamentária.

2.2.3.1 Receitas Correntes

As Receitas Correntes apresentam-se conforme quadro a seguir:

Em milhares

RECEITAS CORRENTES - CONSOLIDADO	2018	AV% 2018	2019	AV% 2019	AH% 2019/2018
RECEITAS CORRENTES	207.405.896	87,78%	219.652.005	87,52%	5,90%
RECEITAS CORRENTES - INTRA	28.884.788	12,22%	31.309.975	12,48%	8,40%
Total Geral	**236.290.684**	**100,00%**	**250.961.980**	**100,00%**	**6,21%**

Considerando a soma das receitas correntes, houve uma variação de 6,21% comparativamente a 2018.

A seguir no exercício de 2019 as Receitas Correntes são detalhadas por origem das receitas.

RECEITAS CORRENTES - CONSOLIDADO	R$ milhares 2019	AV%
RECEITAS CORRENTES	**219.652.005**	**87,52%**
CONTRIBUICOES	7.274.375	2,90%
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUICOES DE MELHORIA	185.280.880	73,83%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	4.672.965	1,86%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

RECEITA AGROPECUARIA	15.721	0,01%
RECEITA DE SERVICOS	3.350.240	1,33%
RECEITA INDUSTRIAL	121.207	0,05%
RECEITA PATRIMONIAL	6.330.586	2,52%
TRANSFERENCIAS CORRENTES	12.606.031	5,02%
RECEITAS CORRENTES - INTRA	**31.309.975**	**12,48%**
CONTRIBUICOES	29.277.764	11,67%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	336.975	0,13%
RECEITA AGROPECUARIA	3.744	0,00%
RECEITA DE SERVICOS	1.691.492	0,67%
Total Geral	**250.961.980**	**100,00%**

a. Receitas Tributárias

Constata-se que o item mais representativo nas Receitas Correntes é o dos Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria, com 73,83% do valor total.

R$ Milhares

IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA	2019	AV%
IMPOSTOS	**178.072.473**	**96,11%**
IMPOSTOS SOBRE A RENDA E PROVENTOS DE QUALQU	**8.731.952**	**4,71%**
IMPOSTO SOBRE A RENDA DE PESSOA FISICA - IRP	**4.268.081**	**2,30%**
IMPOSTO SOBRE A RENDA DE PESSOA FISICA - IRP	4.268.081	2,30%
IMPOSTO SOBRE A RENDA - RETIDO NA FONTE	**4.463.871**	**2,41%**
IMPOSTO SOBRE A RENDA - RETIDO NA FONTE - TR	4.340.785	2,34%
IMPOSTO SOBRE A RENDA - RETIDO NA FONTE - OU	123.086	0,07%
IMPOSTOS ESPECIFICOS DE ESTADOS, DF E MUNICI	**169.340.520**	**91,40%**
IMPOSTOS SOBRE O PATRIMONIO PARA ESTADOS/DF/	**20.275.397**	**10,94%**
IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEICULOS AUTO	16.878.037	9,11%
IMPOSTO SOBRE TRANSMISSAO "CAUSA MORTIS" E D	3.397.360	1,83%
IMPOSTOS SOBRE A PRODUCAO, CIRCULACAO DE MER	**149.065.123**	**80,45%**
IMPOSTO SOBRE OPERACOES RELATIVAS A CIRCULAC	148.368.899	80,08%
ADICIONAL ICMS - FUNDO ESTADUAL DE COMBATE A	696.223	0,38%
TAXAS	**7.208.407**	**3,89%**
TAXAS PELO EXERCICIO DO PODER DE POLICIA	**21.107**	**0,01%**
TAXA DE CONTROLE E FISCALIZACAO AMBIENTAL	**21.107**	**0,01%**
TAXA DE CONTROLE E FISCALIZACAO AMBIENTAL	21.107	**0,01%**
TAXA DE CONTROLE E FISCALIZACAO DA PESCA E A	**0**	**0,00%**
TAXA DE CONTROLE E FISCALIZACAO DA PESCA E A	0	0,00%
TAXAS PELA PRESTACAO DE SERVICOS	**7.113.289**	**3,84%**
TAXAS PELA PRESTACAO DE SERVICOS	**5.840.231**	**3,15%**
TAXAS PELA PRESTACAO DE SERVICOS	5.840.231	3,15%
EMOLUMENTOS E CUSTAS JUDICIAIS	**1.273.059**	**0,69%**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

EMOLUMENTOS E CUSTAS JUDICIAIS	1.273.059	0,69%
TAXAS - ESPECIFICAS DE ESTADOS, DF E MUNICIP	**74.011**	**0,04%**
TAXAS DE INSPECAO, CONTROLE E FISCALIZACAO	**74.011**	**0,04%**
TAXA DE FISCALIZACAO DE VIGILANCIA SANITARIA	3.982	0,00%
TAXAS DE INSPECAO, CONTROLE E FISCALIZACAO -	70.028	0,04%
CONTRIBUICAO DE MELHORIA	**0**	**0,00%**
CONTRIBUICAO DE MELHORIA - ESPECIFICA DE EST	**0**	**0,00%**
OUTRAS CONTRIBUICOES DE MELHORIA	**0**	**0,00%**
OUTRAS CONTRIBUICOES DE MELHORIA	0	0,00%
Total Geral	**185.280.880**	**100,00%**

As receitas de ICMS e IPVA no valor total de R$ 165.246.937 mil correspondem a 89,19% do total de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria e englobam, além do principal, multas e juros, dívida ativa e multas e juros da dívida ativa:

IMPOSTOS	**R$ Milhares**
	2019
IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEICULOS AUTO	**16.878.037**
IPVA - DIVIDA ATIVA	**471.229**
IPVA EM ATRASO - PARTE DO ESTADO	186.672
IPVA EM ATRASO - PARTE DO FUNDEB	46.668
IPVA EM ATRASO - PARTE DOS MUNICIPIOS	233.340
IPVA EM ATRASO - PPD - PARTE DOS MUNICIPIOS	241
IPVA EM ATRASO - PPD -PARTE DO FUNDEB	48
IPVA EM ATRASO - PPD PARTE DO ESTADO	193
IPVA-PPD-PARTE DO ESTADO	1.627
IPVA-PPD-PARTE DOS MUNICIPIOS	2.033
IPVA-PPD-PARTE FUNDEB	407
IPVA - IMP. PROPR. VEIC. AUTOM - PRINCIPAL	**16.405.992**
IPVA-PARTE DO ESTADO	6.562.397
IPVA-PARTE DOS MUNICIPIOS	8.202.996
IPVA-PARTE FUNDEB	1.640.599
IPVA - MULTA E JUROS-DIVIDA ATIVA	**802**
JUROS DE MORA S/IPVA INSC.-PTE DO ESTADO	1
JUROS DE MORA S/IPVA INSC.-PTE DO FUNDEB	0
JUROS DE MORA S/IPVA INSC.-PTE DOS MUNICIPIOS	1
MULTAS JUROS MORA DIV.ATIVA IPVA PPD FUNDEB	80
MULTAS JUROS MORA DIV.ATIVA IPVA PPD P.ESTADO	320
MULTAS JUROS MORA DIV.ATIVA IPVA PPD P.MUNICI	400
IPVA - MULTAS E JUROS	**14**
MULTAS E JUROS DE MORA DO IPVA - FUNDEB	1
MULTAS E JUROS DE MORA DO IPVA - MUNICIPIOS	7
MULTAS E JUROS DE MORA IPVA-ESTADO-COMP.	6
IMPOSTO SOBRE OPERACOES RELATIVAS A CIRCULAC	**148.368.899**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

ICMS - DIVIDA ATIVA	**2.410.012**
ICMS EM ATRASO - P.DO FUNDEB	72.121
ICMS EM ATRASO - PARTE DO ESTADO	288.484
ICMS EM ATRASO - PARTE DOS MUNICIPIOS	120.202
PROG.ESP.PAR.ICM/ICMS-PEP-DEC 61625/15-PTE MU	455.763
PROG.ESP.PAR.ICM/ICMS-PEP-DEC.61625/15-PTE ES	1.093.830
PROG.ESP.PAR.ICM/ICMS-PEP-DEC61625/15-PFUNDEB	273.458
PROG.ESPECI.PARC.DO ICM/ICMS-PEP-PTE DOS MUN.	25.966
PROG.ESPECI.PARC.DO ICM/ICMS-PEP-PTE ESTADO	62.318
PROG.ESPECI.PARC.DO ICM/ICMS-PEP-PTE FUNDEB	15.579
PROG.PARC.INCENT.DO ICM/ICMS-PPI-PTE ESTADO	1.375
PROG.PARC.INCENT.DO ICM/ICMS-PPI-PTE FUNDEB	344
PROG.PARC.INCENT.DO ICM/ICMS-PPI-PTE MUNICIP.	573
ICMS - DIVIDA ATIVA - MULTAS E JUROS	**737.356**
ACRES.FIN.PEP-ICM/ICMS-DEC 61625/2015-FUNDEB	34.018
ACRES.FINAN.PEP-ICM/ICMS-DEC61625/2015-PTE M	56.697
ACRESC.FINAN.PEP-ICM/ICMS-DEC61625/15-PTE EST	136.073
ACRESC.FINANC.S/ PEP-ICM/ICMS- PTE DO ESTADO	93.546
ACRESC.FINANC.S/ PEP-ICM/ICMS- PTE DO FUNDEB	23.387
ACRESC.FINANC.S/ PEP-ICM/ICMS- PTE DO MUNIC	38.978
ACRESC.FINANC.S/ PPI-ICM/ICMS- PTE DO ESTADO	1.335
ACRESC.FINANC.S/PPI DO ICM/ICMS-PPI-PTE MUNIC	556
ACRESC.FINANC.S/PPI ICM/ICMS-PPI-PTE FUNDEB	334
ICMS INSCRITO-ACRESC.FINANC.-PARTE MUNICIPIOS	9.487
ICMS INSCRITO-ACRESC.FINANC.: PARTE ESTADO	22.768
ICMS INSCRITO-ACRESC.FINANC.:P DO FUNDEB	5.692
JUROS DE MORA S/ICMS INSC:FUNDEB	46.653
JUROS DE MORA S/ICMS INSCRITO: PTE MUNICIPIOS	77.754
JUROS DE MORA SOBRE ICMS INSCRITO: PTE ESTADO	186.610
MULTAS E JUROS DE MORA S/PPI-ICM/ICMS PTE MUN	867
MULTAS E JUROS MORA S/PPI-ICM/ICMS-PTE ESTADO	2.082
MULTAS/JUROS MORA S/PPI-ICM/ICMS-PTE FUNDEB	520
ICMS - MULTAS E JUROS	**2.219.468**
ICMS NAO INSCRITO-ACR.FIN.P.FUNDEB	16.387
ICMS NAO INSCRITO-ACRESC.FIN.: PTE MUNICIPIOS	27.311
ICMS NAO INSCRITO-ACRESC.FINANC.:PARTE ESTADO	65.546
MULTA/JR S/PEP ICM/ICMS-DEC 61.625/15-PTE EST	887.327
MULTA/JR S/PEP ICM/ICMS-DEC61.625/15-P.FUNDEB	221.832
MULTA/JRS S/PEP ICM/ICMS-DEC61625/2015-PTE MU	369.720
MULTAS E JUROS DE MORA DO ICMS - ESTADO	252.743
MULTAS E JUROS DE MORA DO ICMS - FUNDEB	63.186
MULTAS E JUROS DE MORA DO ICMS - MUNICIPIOS	105.310
MULTAS E JUROS S/PEP DO ICM/ICMS PTE ESTADO	41.778
MULTAS E JUROS S/PEP DO ICM/ICMS PTE FUNDEB.	10.444
MULTAS E JUROS S/PEP DO ICM/ICMS PTE MUNICIP.	17.407
MULTAS P/INFR.REG.ICMS - PARTE DO ESTADO	84.287
MULTAS P/INFR.REG.ICMS - PARTE DO FUNDEB	21.072
MULTAS P/INFR.REG.ICMS - PARTE DOS MUNICIPIOS	35.120
ICMS - PRINCIPAL	**143.002.064**
ICMS-PARTE DO ESTADO	85.801.238
ICMS-PARTE DOS MUNICIPIOS	35.750.516
ICMS-PARTE FUNDEB	21.450.310
Total Geral	**165.246.937**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Lembramos que 25% da arrecadação do ICMS e 50% do IPVA são transferidos aos Municípios, nos termos dos incisos I e II, artigo 167 da Constituição Estadual.

b. Transferências Correntes

O total arrecadado a título de Transferências Correntes está assim distribuído:

CONSOLIDADO	R$ milhares 2019	AV%
TRANSFERENCIAS CORRENTES	**12.606.031**	**100,00%**
TRANSFERENCIAS DA UNIAO E DE SUAS ENTIDADES	**12.402.202**	**98,38%**
TRANSFERENCIAS DA UNIAO - ESPECIFICAS DE EST	12.402.202	98,38%
TRANSFERENCIAS DE INSTITUICOES PRIVADAS	**177.296**	**1,41%**
TRANSFERENCIAS DE INSTITUICOES PRIVADAS - ES	177.296	1,41%
TRANSFERENCIAS DE PESSOAS FISICAS	**2.135**	**0,02%**
TRANSFERENCIAS DE PESSOAS FISICAS - ESPECIFI	2.135	0,02%
TRANSFERENCIAS DO EXTERIOR	**22**	**0,00%**
TRANSFERENCIAS DO EXTERIOR - ESPECIFICAS DE	22	0,00%
TRANSFERENCIAS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FED	**23.747**	**0,19%**
TRANSFERENCIAS DOS ESTADOS - ESPECIFICAS DE	23.747	0,19%
TRANSFERENCIAS DOS MUNICIPIOS E DE SUAS ENTI	**629**	**0,00%**
TRANSFERENCIAS DOS MUNICIPIOS -ESPECIFICAS D	629	0,00%

As transferências correntes, que correspondem a 5,02% da Receita Total, são compostas, majoritariamente, por Transferências da União e de suas entidades, que correspondem a 98,38% das transferências correntes no exercício.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

b.1 Receitas de Transferências de Royalties do Petróleo

A seguir, demonstramos as Receitas da Cota-Parte dos Royalties com a Compensação Financeira pela Produção de Petróleo no exercício:

RECEITAS COM ROYALTIES DO PETRÓLEO	R$ milhares	AV%
	2019	
COTA-PARTE ROYALTIES - COMPENSACAO FINANCEIR	683.579	30,07%
COTA-PARTE ROYALTIES PELA PARTICIPACAO ESPEC	1.589.590	69,93%
Total Geral	**2.273.170**	**100,00%**

Houve uma redução de 3,38% (valores nominais) quando comparado o exercício 2019 em relação a 2018.

RECEITAS	R$ milhares		AH% 2019/2018
	2018	2019	
ROYALTIES DO PETROLEO	2.352.744	2.273.170	-3,38%

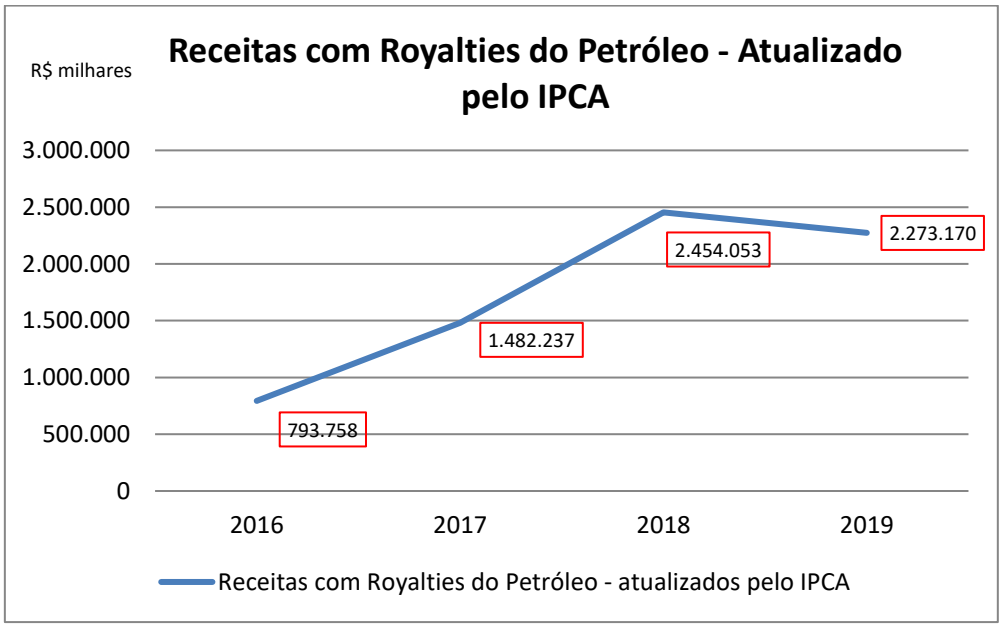
Em valores atualizados, o índice 2019/2018 passa a ser de -7,37%.

Na tabela e gráfico seguinte apresentamos os valores dos quatro últimos exercícios atualizados pelo IPCA:

RECEITAS	Valor Arrecadado - R$ milhares				VARIAÇÃO 2019/2018	AH% 2019/2018
	2016	2017	2018	2019		
ROYALTIES DO PETRÓLEO	793.758	1.482.237	2.454.053	2.273.170	-180.884	-7,37%

Obs.: Atualizado pelo IPCA. Índices: 2016=1,114022; 2017=1,082128; 2018=1,043060; 2019=1,00.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B



Com relação à forma de contabilização por fonte, verificamos os seguintes dados:

ROYALTIES DO PETRÓLEO	R$ milhares	AV%
	2019	
002002110 - COMPENS.FIN.REC.MIN.PROD.PETROLEO-P.MUNICIPI	170.895	7,52%
002016004 - COMP FIN EXPLOR PETROLEO GAS-LEI N.16004/201	2.102.275	92,48%
Total Geral	**2.273.170**	**100,00%**

Complementarmente, informamos as despesas realizadas com recursos da fonte 002016004:

DESPESAS REALIZADAS	R$ milhares
13001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE	**24.100**
SUBVENCAO AOS PRODUTORES RURAIS-FEAP/BANAGRO	155
SUBVENCAO DO PREMIO DO SEGURO RURAL	23.945
20065 - SAO PAULO PREVIDENCIA - SPPREV	**2.055.443**
CONCESSAO E PAGAMENTO DE BENEFICIOS	2.055.443
21002 - ENCARGOS GERAIS DO ESTADO	**22.732**
CONTRIBUICAO DO ESTADO PARA O PASEP	18.000
TRANSFERENCIAS FINANCEIRAS A MUNICIPIOS	4.732
Total Geral	**2.102.275**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

c. Outras Receitas Correntes

Na tabela seguinte demonstramos as receitas que compõem Outras Receitas Correntes conforme segue:

OUTRAS RECEITAS CORRENTES	R$ milhares 2019	AV%
RECEITAS CORRENTES: OUTRAS RECEITAS CORRENTES	**4.672.965**	**93,27%**
DEMAIS RECEITAS CORRENTES	2.293.484	45,78%
INDENIZACOES, RESTITUICOES E RESSARCIMENTOS	829.461	16,56%
MULTAS ADMINISTRATIVAS, CONTRATUAIS E JUDICI	1.550.019	30,94%
RECEITAS CORRENTES - INTRA: OUTRAS RECEITAS CORRENTES	**336.975**	**6,73%**
INDENIZACOES, RESTITUICOES E RESSARCIMENTOS	336.975	6,73%
Total Geral	**5.009.940**	**100,00%**

c.1 DETRAN – Despesas efetuadas com receitas de multas de trânsito

A Resolução do Conselho Nacional de Trânsito nº 638, de 30 de novembro de 2016, dispõe sobre as formas de aplicação da receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito, conforme previsto no caput do art.320 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.

As receitas das multas de trânsito são recursos vinculados a uma finalidade específica e como tal devem ser utilizados exclusivamente para atender às despesas públicas objeto de sua vinculação.

O Governo do Estado utiliza o sistema de “Conta Única” para movimentação de recursos financeiros. Desta forma, o controle da disponibilidade e utilização de recursos é contábil. A verificação e conciliação da arrecadação de multas de trânsito não foi objeto do presente trabalho.

A despesa liquidada do DETRAN-SP foi de R$ 178.288 mil com os recursos da fonte 002002542 – Multas de Trânsito, R$ 174.054 mil, e fonte 042002542 – Multas de Trânsito-Superavit Financeiro, R$ 4.234 mil. Na tabela a seguir, detalhamos referidas despesas:

DESPESAS DE MULTAS DE TRÂNSITO	R$ milhares 2019	AV%
002002542 - MULTAS DE TRANSITO	**174.054**	**97,63%**
18004 - POLICIA MILITAR DO ESTADO DE SAO PAULO	**34.240**	**19,20%**
33903014 - MATERIAL DE LIMPEZA	6	0,00%

33903019 - LUBRIFICANTE AUTOMOTIVO	25	0,01%
33903021 - GASOLINA AUTOMOTIVA	20	0,01%
33903023 - ETANOL AUTOMOTIVO	13	0,01%
33903024 - OUTROS COMBUSTIVEIS E LUBRIFICANTES	3	0,00%
33903025 - GASOLINA AUTOMOTIVA-REEMBOLSO	1.500	0,84%
33903050 - PECAS DE REPOSICAO E ACESSORIOS	2.709	1,52%
33903051 - FERRAM.AVULSAS NAO ACION.P/FORCA MOTRIZ	4	0,00%
33903052 - MATERIAL P/ CONSERVACAO E MANUT. DE IMOVEIS	26	0,01%
33903053 - PECAS E ACESSORIOS PARA VIATURAS POLICIAIS	3.015	1,69%
33903054 - MATERIAL INSTALACAO ELETRICA E ELETRONICA	1	0,00%
33903064 - PECAS P/VIATURAS PELO REGIME DE ADIANTAMENTO	1.372	0,77%
33903066 - MATERIAL PROT.SEGUR.SOCORRO E SOBREVIVENCIA	165	0,09%
33903090 - OUTROS MATERIAIS DE CONSUMO	13	0,01%
33903914 - EXAMES LABORATORIAIS	0	0,00%
33903918 - PROPAGANDA/PUBLICIDADE	0	0,00%
33903940 - FRETES E TRANSPORTES	9	0,01%
33903973 - FORNEC.ALIMENTACAO PREPARADA-DEMAIS SERV.PUB	0	0,00%
33903978 - MANUTENCAO DE VIATURAS ESCOLTA DE CUSTODIADO	34	0,02%
33903980 - CONSERV.MANUTENC.DE BENS MOVEIS E EQUIPAMENT	763	0,43%
33903983 - SERVICOS GRAFICOS	14	0,01%
33903985 - SERVICO DE MANUTENCAO DE VIATURAS POLICIAIS	22.961	12,88%
33903995 - MANUTENCAO DE VIATURAS PELO REG.ADIANTAMENTO	1.504	0,84%
33903999 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS	80	0,05%
51057 - DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRANSITO-DETRAN-SP	**139.815**	**78,42%**
33403001 - TRANSF.PARA MATERIAL DE CONSUMO	2.752	1,54%
33403901 - TRANSFERENCIAS PARA SERVICOS	30.700	17,22%
33901401 - DIARIAS PESSOAL CIVIL	1.236	0,69%
33903032 - MATERIAL DE USO LABORATORIAL	539	0,30%
33903501 - OUTROS SERV.CONSULTORIA,ASSESS.E AUDITORIA	2.632	1,48%
33903691 - LOCACAO DE IMOVEIS	3.544	1,99%
33903918 - PROPAGANDA/PUBLICIDADE	25.593	14,35%
33903925 - SERVICOS DE CORREIOS	18.829	10,56%
33903957 - SERVICOS/APRESENTACOES ARTISTICAS E CULTURAI	34	0,02%
33903980 - CONSERV.MANUTENC.DE BENS MOVEIS E EQUIPAMENT	137	0,08%
33903983 - SERVICOS GRAFICOS	334	0,19%
33903999 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS	29.558	16,58%
33904090 - SERVIçOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAçãO	2.895	1,62%
33904710 - CONTRIBUICOES P/FORMACAO DO PASEP/PIS	2.205	1,24%
44405101 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS-OBRAS	12.767	7,16%
44405201 - TRANSF.A MUNICIPIOS-EQUIP.MATER.PERMANENTE	5.913	3,32%
44905234 - OUTROS EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	149	0,08%
042002542 - MULTAS DE TRANSITO-SUPERAVIT FIN	**4.234**	**2,37%**
18004 - POLICIA MILITAR DO ESTADO DE SAO PAULO	**4.234**	**2,37%**
33903980 - CONSERV.MANUTENC.DE BENS MOVEIS E EQUIPAMENT	31	0,02%
33903985 - SERVICO DE MANUTENCAO DE VIATURAS POLICIAIS	3.463	1,94%
33903995 - MANUTENCAO DE VIATURAS PELO REG.ADIANTAMENTO	197	0,11%
33903999 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS	543	0,30%
Total Geral	**178.288**	**100,00%**

Com relação às despesas, temos ressalvas quanto ao item 33904710 – Contribuições para formação do PASEP/PIS, no valor de R$ 2.205 mil, por entender que não se enquadra no art.320 do CTB, bem como na Resolução CONTRAN nº 638/2016.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

c.1.1 Receitas

O valor total da receita arrecadada na fonte 002002542 – Multas de Trânsito no ano de 2019 foi de R$ 284.863 mil conforme segue:

R$ milhares

VALOR ARRECADADO	2019
002002542 - MULTAS DE TRANSITO	**284.863**
20003 - COORDENADORIA DA ADMIN.FINANCEIRA-CAF	115
21002 - ENCARGOS GERAIS DO ESTADO	36.733
29057 - DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRANSITO-DETRAN-SP	0
51057 - DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRANSITO-DETRAN-SP	248.016

c.1.2 Diferimento

Em exercícios anteriores houve o diferimento de valores (procedimento de transferir para o exercício seguinte receitas não compromissadas no exercício corrente), havendo um saldo de R$ 44.658 mil a ser retornado.

R$ milhares

VALOR ESTOQUE DIFERIMENTO	2019
002002542 - MULTAS DE TRANSITO	**44.658**
20003 - COORDENADORIA DA ADMIN.FINANCEIRA-CAF	0
21002 - ENCARGOS GERAIS DO ESTADO	0
29057 - DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRANSITO-DETRAN-SP	44.658
51057 - DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRANSITO-DETRAN-SP	0

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

d. Receitas Correntes de Origens Diversas

Agrupamos, sob este título, as demais receitas correntes, tendo em vista as suas peculiaridades, a saber:

CONSOLIDADO	R$ milhares 2019	AV%
RECEITAS CORRENTES	**17.092.129**	**35,56%**
CONTRIBUICOES	**7.274.375**	**15,13%**
CONTRIBUICOES SOCIAIS	7.274.375	15,13%
RECEITA AGROPECUARIA	**15.721**	**0,03%**
RECEITA AGROPECUARIA	15.721	0,03%
RECEITA DE SERVICOS	**3.350.240**	**6,97%**
OUTROS SERVICOS	1.152.146	2,40%
SERVICOS ADMINISTRATIVOS E COMERCIAIS GERAIS	162.588	0,34%
SERVICOS E ATIVIDADES FINANCEIRAS	3.056	0,01%
SERVICOS E ATIVIDADES REFERENTES A NAVEGACAO	1.543.821	3,21%
SERVICOS E ATIVIDADES REFERENTES A SAUDE	488.628	1,02%
RECEITA INDUSTRIAL	**121.207**	**0,25%**
RECEITA INDUSTRIAL	121.207	0,25%
RECEITA PATRIMONIAL	**6.330.586**	**13,17%**
CESSAO DE DIREITOS	3.438.172	7,15%
DELEGACAO DE SERVICOS PUBLICOS MEDIANTE CONC	474.486	0,99%
EXPLORACAO DE RECURSOS NATURAIS	2.762	0,01%
EXPLORACAO DO PATRIMONIO IMOBILIARIO DO ESTA	135.491	0,28%
VALORES MOBILIARIOS	2.279.676	4,74%
RECEITAS CORRENTES - INTRA	**30.973.000**	**64,44%**
CONTRIBUICOES	**29.277.764**	**60,91%**
CONTRIBUICOES SOCIAIS	29.277.764	60,91%
RECEITA AGROPECUARIA	**3.744**	**0,01%**
RECEITA AGROPECUARIA	3.744	0,01%
RECEITA DE SERVICOS	**1.691.492**	**3,52%**
OUTROS SERVICOS	289.200	0,60%
SERVICOS ADMINISTRATIVOS E COMERCIAIS GERAIS	101.747	0,21%
SERVICOS E ATIVIDADES REFERENTES A SAUDE	1.300.546	2,71%
Total Geral	**48.065.129**	**100,00%**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

2.2.3.2 Receitas de Capital

As receitas de Capital apresentaram a seguinte composição:

R$ Milhares

RECEITAS - CONSOLIDADO	2018	AV% 2018	2019	AV% 2019	AH% 2019/2018
RECEITAS DE CAPITAL	**5.751.738**	**86,48%**	**5.938.271**	**91,62%**	**3,24%**
ALIENACAO DE BENS	1.696.778	25,51%	285.527	4,41%	-83,17%
AMORTIZACAO DE EMPRESTIMOS	5.305	0,08%	5.213	0,08%	-1,73%
OPERACOES DE CREDITO	2.898.267	43,58%	2.255.497	34,80%	-22,18%
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	720.611	10,83%	2.866.370	44,22%	297,77%
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	430.777	6,48%	525.665	8,11%	22,03%
RECEITAS DE CAPITAL - INTRA	**899.400**	**13,52%**	**543.452**	**8,38%**	**-39,58%**
ALIENACAO DE BENS	0	0,00%	0	0,00%	0,00%
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	899.400	13,52%	543.452	8,38%	-39,58%
Total Geral	**6.651.138**	**100,00%**	**6.481.723**	**100,00%**	**-2,55%**

Observa-se que houve variação de -2,55%, comparativamente a 2018. Os valores serão melhor analisados a seguir.

a. Operações de Crédito

As Operações de Crédito apresentaram os seguintes valores:

R$ milhares

CONSOLIDADO	2018	AV% 2018	2019	AV% 2019	AH% 2019/2018
OPERACOES DE CREDITO	**2.898.267**	**100,00%**	**2.255.497**	**100,00%**	**-22,18%**
OPERACOES DE CREDITO - MERCADO EXTERNO	2.281.627	78,72%	1.542.507	68,39%	-46,78%
OPERACOES DE CREDITO - MERCADO INTERNO	616.640	21,28%	712.990	31,61%	-75,40%

Observa-se que houve diminuição de 22,18% nas receitas com Operações de Crédito, comparativamente ao ano anterior.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

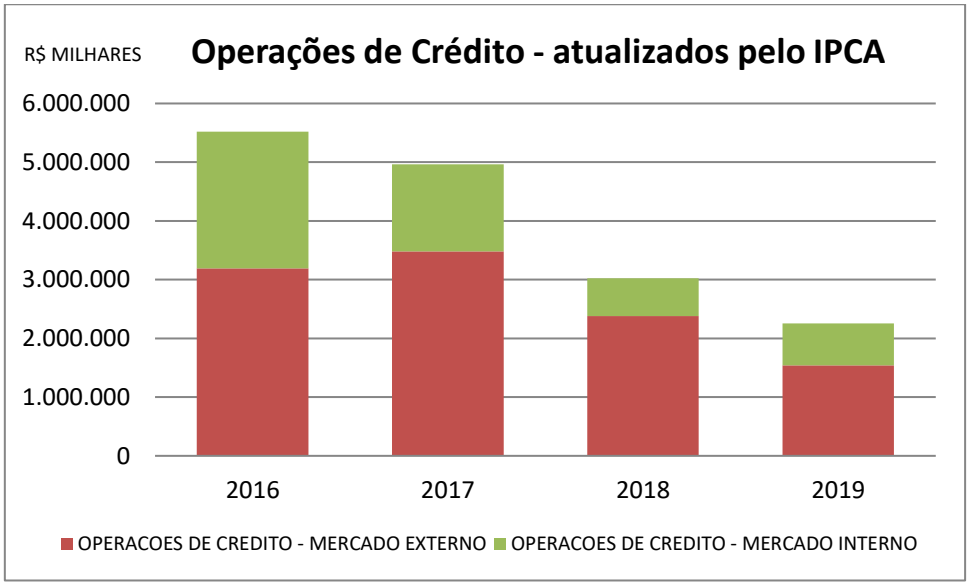
R$ milhares

CONSOLIDADO - atualizado pelo IPCA	2016	2017	2018	2019	VARIAÇÃO 2019/2018	AH% 2019/2018
OPERACOES DE CREDITO	**5.520.233**	**4.963.740**	**3.023.066**	**2.255.497**	**-767.570**	**-25,39%**
OPERACOES DE CREDITO - MERCADO EXTERNO	3.193.999	3.481.148	2.379.874	1.542.507	-837.367	-35,19%
OPERACOES DE CREDITO - MERCADO INTERNO	2.326.234	1.482.591	643.192	712.990	69.798	10,85%

Obs.: atualizado pelo IPCA. Índices: 2016=1,114022; 2017=1,082128; 2018=1,043060; 2019=1,00.

Considerando a atualização pelo IPCA, a variação passa a -25,39%.

Em valores atualizados pelo IPCA, temos o gráfico a seguir:



CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

b. Alienação de Bens

Esta receita é proveniente da venda de bens patrimoniais do Estado, conforme segue:

R$ Milhares

CONSOLIDADO	2018	AV% 2018	2019	AV% 2019	AH% 2019/2018
ALIENACAO DE BENS	**1.696.778**	**100,00%**	**285.527**	**100,00%**	**-83,17%**
ALIENACAO DE BENS IMOVEIS	13.923	0,82%	2.090	0,73%	-84,99%
ALIENACAO DE BENS MOVEIS	1.682.856	99,18%	283.437	99,27%	-83,16%

Em 2018 o Governo do Estado vendeu sua participação acionária na CESP – Companhia Energética de São Paulo, correspondente a 116.450.219 ações, por R$ 1,5 bilhão, ao proponente vencedor Consórcio São Paulo, formado pelo fundo de pensão canadense *Canada Pension Plan Investment Board* (CPPIB), em parceria com a Votorantim Energia.

Nisto se explica o valor menor no exercício de 2019 na receita de alienação de bens, em comparação com o exercício anterior.

2.2.3.3 Fiscalização das Receitas Estaduais

Das diferenças na Contabilização da Receita

Efetuamos o acompanhamento das diferenças existentes entre os valores contabilizados na UG-200122 e UG-200001 (valores arrecadados e contabilizados, respectivamente), relativamente ao ICMS e ao IPVA.

ICMS

ano	mês	arrecadado	contab. em receita	diferença
2016	11	11.079.770.862,30	11.079.770.863,72	-1,42
2017	2	9.021.755.239,26	9.021.755.381,19	-141,93
2017	7	10.574.817.520,98	10.574.816.605,35	915,63
2017	8	11.992.902.895,26	11.992.898.480,18	4.415,08
2017	9	11.166.788.147,56	11.166.787.334,76	812,80
2017	10	11.289.766.399,04	11.289.764.743,14	1.655,90
2017	11	11.511.977.443,99	11.511.976.928,09	515,90
2018	1	12.099.895.474,96	12.099.889.289,81	6.185,15
2018	2	10.858.892.583,00	10.858.894.506,70	-1.923,70
2018	3	10.790.091.797,15	10.790.090.789,00	1.008,15
2018	4	11.768.061.536,80	11.768.074.107,56	-12.570,76

2018	5	11.369.021.450,85	11.369.021.944,72	-493,87
2018	6	10.992.483.306,41	10.992.481.153,75	2.152,66
2018	7	11.708.390.345,03	11.708.390.046,62	298,41
2018	8	11.805.995.065,75	11.805.994.781,76	283,99
2018	9	11.796.732.215,61	11.796.732.113,09	102,52
2018	10	12.034.542.921,08	12.034.540.116,13	2.804,95
2018	11	11.739.542.839,43	11.739.516.274,96	26.564,47
2018	12	12.180.625.603,27	12.180.588.748,85	36.854,42
2019	1	12.545.139.523,70	12.545.081.333,34	58.190,36
2019	2	11.478.240.743,70	11.478.176.229,18	64.514,52
2019	3	11.477.833.856,86	11.477.777.020,46	56.836,40
2019	4	12.202.964.644,63	12.202.902.202,06	62.442,57
2019	5	11.903.214.017,56	11.903.128.961,48	85.056,08
2019	6	11.577.956.349,16	11.577.851.546,42	104.802,74
2019	7	11.934.465.084,14	11.934.366.663,15	98.420,99
2019	8	11.968.248.687,17	11.968.061.255,12	187.432,05
2019	9	12.335.171.528,51	12.335.007.942,60	163.585,91
2019	10	12.714.723.059,65	12.714.509.811,32	213.248,33
2019	11	12.846.540.165,60	12.847.533.269,52	-993.103,92
2019	12	15.946.003.107,20	15.943.875.680,63	2.127.426,57

IPVA

ano	mês	arrecadado	contab. em receita	diferença
2017	1	5.767.521.052,14	5.767.513.379,90	7.672,24
2017	2	2.692.740.268,71	2.692.731.358,99	8.909,72
2017	4	553.345.331,40	553.345.331,39	0,01
2017	6	556.676.347,01	556.682.798,65	-6.451,64
2017	7	474.729.993,08	474.729.486,20	506,88
2017	8	680.404.900,60	680.399.151,87	5.748,73
2017	9	527.177.701,99	527.177.004,32	697,67
2017	10	411.290.376,88	411.289.432,21	944,67
2017	11	359.946.549,48	359.945.146,24	1.403,24
2017	12	552.903.425,39	552.899.117,48	4.307,91
2018	1	6.082.023.577,13	6.082.020.064,23	3.512,90
2018	2	2.763.956.169,26	2.763.960.491,70	-4.322,44
2018	3	2.061.775.395,53	2.061.772.451,27	2.944,26
2018	4	673.445.910,24	673.445.274,88	635,36
2018	5	561.660.257,19	561.660.256,83	0,36
2018	6	560.685.614,96	560.685.379,93	235,03
2018	7	542.605.463,82	542.604.523,92	939,90
2018	8	570.867.532,74	570.867.532,82	-0,08
2018	9	546.882.967,66	546.880.278,80	2.688,86
2018	10	475.045.102,63	475.049.666,64	-4.564,01

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

2018	11	380.779.075,89	380.778.629,46	446,43
2018	12	659.084.663,85	659.085.259,56	-595,71
2019	1	6.527.234.032,73	6.527.242.261,93	-8.229,20
2019	2	2.989.635.174,67	2.989.648.974,61	-13.799,94
2019	3	2.090.064.549,78	2.090.066.299,25	-1.749,47
2019	4	709.826.300,86	709.826.856,34	-555,48
2019	5	631.484.784,05	631.482.917,00	1.867,05
2019	6	555.769.797,43	555.769.591,79	205,64
2019	7	584.471.031,58	584.471.489,51	-457,93
2019	8	555.792.676,29	555.793.039,74	-363,45
2019	9	609.438.071,92	609.437.605,75	466,17
2019	10	532.217.035,77	532.217.407,60	-371,83
2019	11	413.602.904,40	413.603.815,34	-910,94
2019	12	688.116.491,86	688.141.781,77	-25.289,91

Observamos que a maioria das diferenças antigas foi ‘zerada’, restando apenas as mais recentes.

Assim, nosso trabalho materializa-se num acompanhamento das diferenças entre os valores arrecadados e os contabilizados, de forma a diminuir os riscos de um descontrole administrativo sobre as diferenças.

2.3 Despesas

A seguir, detalhamos a composição das despesas realizadas:

R$ milhares

CONSOLIDADO	2018	AV% 2018	2019	AV% 2019	AH% 2019/2018
DESPESA (exceto INTRA)	**212.253.106**	**87,69%**	**226.144.265**	**87,65%**	**6,54%**
DESPESAS CORRENTES	**194.503.877**	**80,36%**	**208.153.612**	**80,68%**	**7,02%**
JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	11.243.134	4,65%	12.048.065	4,67%	7,16%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	94.660.344	39,11%	104.574.249	40,53%	10,47%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	88.600.399	36,61%	91.531.297	35,48%	3,31%
DESPESAS DE CAPITAL	**17.749.229**	**7,33%**	**17.990.654**	**6,97%**	**1,36%**
AMORTIZACAO DE DIVIDA	6.223.077	2,57%	7.706.791	2,99%	23,84%
INVERSOES FINANCEIRAS	2.554.471	1,06%	2.109.041	0,82%	-17,44%
INVESTIMENTOS	8.971.681	3,71%	8.174.822	3,17%	-8,88%
INTRAORÇAMENTÁRIA	**29.784.188**	**12,31%**	**31.853.427**	**12,35%**	**6,95%**
DESPESAS CORRENTES	**28.884.788**	**11,93%**	**31.309.975**	**12,14%**	**8,40%**
JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	18.306	0,01%	55.798	0,02%	204,80%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	840.252	0,35%	958.274	0,37%	14,05%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	28.026.230	11,58%	30.295.903	11,74%	8,10%
DESPESAS DE CAPITAL	**899.400**	**0,37%**	**543.452**	**0,21%**	**-39,58%**
AMORTIZACAO DE DIVIDA	4.436	0,00%	28.685	0,01%	546,63%
INVERSOES FINANCEIRAS	851.693	0,35%	490.695	0,19%	-42,39%
INVESTIMENTOS	43.271	0,02%	24.072	0,01%	-44,37%
Total Geral	**242.037.294**	**100,00%**	**257.997.692**	**100,00%**	**6,59%**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Em valores nominais, houve variação de 6,59% comparativamente ao exercício anterior.

No quadro seguinte, demonstramos as despesas corrigidas pelo IPCA para 4 exercícios:

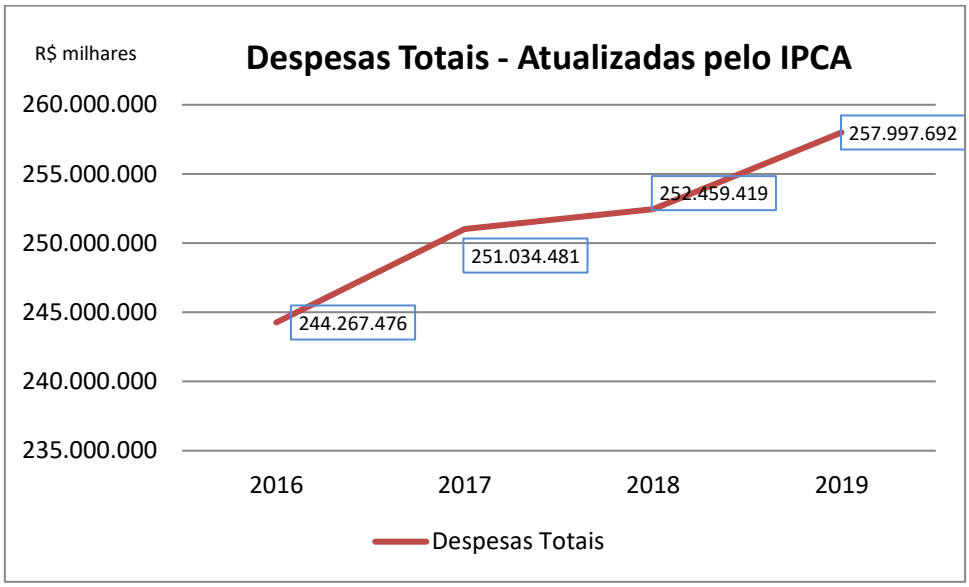
R$ milhares

CONSOLIDADO - atualizado pelo IPCA	2016	2017	2018	2019	AH% 2019/2018
DESPESA (exceto INTRA)	**214.177.701**	**220.766.174**	**221.392.725**	**226.144.265**	**2,15%**
DESPESAS CORRENTES	**195.543.110**	**201.342.298**	**202.879.214**	**208.153.612**	**2,60%**
JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	7.105.114	9.166.223	11.727.263	12.048.065	2,74%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	96.350.838	99.173.084	98.736.418	104.574.249	5,91%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	92.087.157	93.002.991	92.415.532	91.531.297	-0,96%
DESPESAS DE CAPITAL	**18.634.591**	**19.423.876**	**18.513.511**	**17.990.654**	**-2,82%**
AMORTIZACAO DE DIVIDA	4.594.742	3.437.890	6.491.043	7.706.791	18,73%
INVERSOES FINANCEIRAS	4.847.767	4.457.930	2.664.467	2.109.041	-20,85%
INVESTIMENTOS	9.192.082	11.528.055	9.358.001	8.174.822	-12,64%
INTRAORÇAMENTÁRIA	**30.089.774**	**30.268.308**	**31.066.695**	**31.853.427**	**2,53%**
DESPESAS CORRENTES	**28.969.728**	**29.028.539**	**30.128.567**	**31.309.975**	**3,92%**
JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	7.655	8.791	19.095	55.798	192,22%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	743.677	701.760	876.433	958.274	9,34%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	28.218.396	28.317.989	29.233.039	30.295.903	3,64%
DESPESAS DE CAPITAL	**1.120.046**	**1.239.768**	**938.128**	**543.452**	**-42,07%**
AMORTIZACAO DE DIVIDA	3.931	4.133	4.627	28.685	519,94%
INVERSOES FINANCEIRAS	979.864	1.156.860	888.367	490.695	-44,76%
INVESTIMENTOS	136.251	78.775	45.134	24.072	-46,67%
Total Geral	**244.267.476**	**251.034.481**	**252.459.419**	**257.997.692**	**2,19%**

Obs.: atualizado pelo IPCA. Índices: 2016=1,114022; 2017=1,082128; 2018=1,043060; 2019=1,00.

O gráfico abaixo demonstra a evolução das Despesas Totais atualizadas pelo IPCA.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

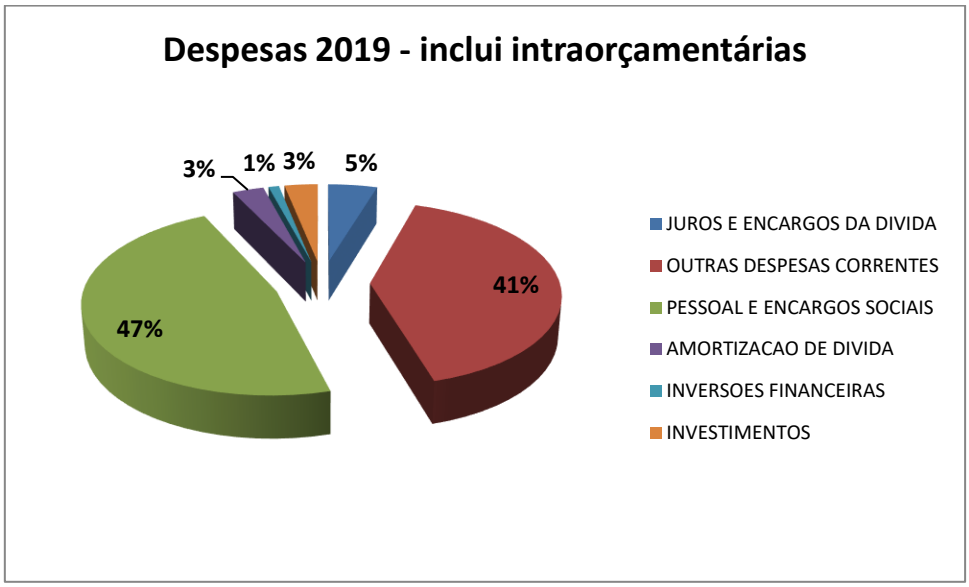


O quadro a seguir demonstra as despesas, sem segregar a intraorçamentária, com o intuito de demonstrar o somatório de cada grupo de despesa, por exemplo, Pessoal e Encargos, e seu percentual em relação ao total geral.

DESPESA TOTAL	R$ milhares 2019	AV%
DESPESAS CORRENTES	**239.463.587**	**92,82%**
JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	12.103.863	4,69%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	105.532.523	40,90%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	121.827.201	47,22%
DESPESAS DE CAPITAL	**18.534.106**	**7,18%**
AMORTIZACAO DE DIVIDA	7.735.476	3,00%
INVERSOES FINANCEIRAS	2.599.736	1,01%
INVESTIMENTOS	8.198.894	3,18%
Total Geral	**257.997.692**	**100,00%**

Obs.: Inclui as intraorçamentárias.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B



Assim, verificamos que Pessoal e Encargos correspondeu a 47% do total geral das despesas, enquanto Outras Despesas Correntes equivaleu a 41%.

2.3.1 Despesas por Função

A seguir, discriminamos as despesas por Função (Portaria MOG nº 42/1999):

R$ milhares

DESPESAS POR FUNÇÃO (classificado por valor)	2018	AV% 2018	2019	AV% 2019	AH% 2019/2018
ENCARGOS ESPECIAIS	63.792.517	26,36%	73.256.028	28,39%	14,83%
EDUCACAO	44.472.628	18,37%	47.570.171	18,44%	6,97%
PREVIDENCIA SOCIAL	36.166.431	14,94%	38.349.522	14,86%	6,04%
SAUDE	26.432.771	10,92%	27.095.815	10,50%	2,51%
SEGURANCA PUBLICA	21.040.995	8,69%	21.995.455	8,53%	4,54%
JUDICIARIA	12.518.568	5,17%	13.083.776	5,07%	4,51%
TRANSPORTE	11.406.034	4,71%	10.497.024	4,07%	-7,97%
DIREITOS DA CIDADANIA	5.630.293	2,33%	5.714.179	2,21%	1,49%
ADMINISTRACAO	5.155.547	2,13%	5.315.694	2,06%	3,11%
ESSENCIAL A JUSTICA	5.045.671	2,08%	5.199.799	2,02%	3,05%
LEGISLATIVA	2.091.598	0,86%	2.205.959	0,86%	5,47%
GESTAO AMBIENTAL	1.638.576	0,68%	1.590.700	0,62%	-2,92%
CIENCIA E TECNOLOGIA	1.620.449	0,67%	1.579.740	0,61%	-2,51%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CULTURA	799.090	0,33%	791.339	0,31%	-0,97%
AGRICULTURA	910.704	0,38%	773.977	0,30%	-15,01%
ASSISTENCIA SOCIAL	723.699	0,30%	740.783	0,29%	2,36%
HABITACAO	772.150	0,32%	709.760	0,28%	-8,08%
SANEAMENTO	650.783	0,27%	546.475	0,21%	-16,03%
COMERCIO E SERVICOS	533.539	0,22%	537.588	0,21%	0,76%
DESPORTO E LAZER	134.814	0,06%	127.412	0,05%	-5,49%
TRABALHO	327.415	0,14%	119.275	0,05%	-63,57%
COMUNICACOES	62.178	0,03%	99.330	0,04%	59,75%
ORGANIZACAO AGRARIA	66.307	0,03%	65.641	0,03%	-1,00%
ENERGIA	44.534	0,02%	32.250	0,01%	-27,58%
INDUSTRIA	0	0,00%	0	0,00%	0,00%
Total Geral	**242.037.294**	**100,00%**	**257.997.692**	**100,00%**	**6,59%**

Obs.: nas despesas por função, foi considerada a despesa intraorçamentária. Desta forma, e principalmente, os gastos com cobertura de insuficiência financeira e contribuição patronal ficam corretamente alocadas em cada função.

A seguir, detalhamos a função Encargos Especiais, uma vez que representa 28,39% das despesas por função, e apresentou variação de 14,83% na comparação 2019/2018:

R$ milhares

DETALHAMENTO DA FUNÇÃO ENCARGOS ESPECIAIS	2018	AV% 2018	2019	AV% 2019	AH% 2019/2018
ENCARGOS ESPECIAIS	**63.792.517**	**100,00%**	**73.256.028**	**100,00%**	**14,83%**
843 - SERVICO DA DIVIDA INTERNA	**15.386.905**	**24,12%**	**17.063.726**	**23,29%**	**10,90%**
329021 - JUROS SOBRE A DIVIDA POR CONTRATO	10.508.958	16,47%	11.090.925	15,14%	5,54%
329022 - OUTROS ENCARGOS SOBRE A DIVIDA POR CONTRATO	126.292	0,20%	128.190	0,17%	1,50%
469071 - PRINCIPAL DA DIVIDA CONTRATUAL RESGATADA	4.751.655	7,45%	5.844.611	7,98%	23,00%
844 - SERVICO DA DIVIDA EXTERNA	**2.056.564**	**3,22%**	**2.606.647**	**3,56%**	**26,75%**
329021 - JUROS SOBRE A DIVIDA POR CONTRATO	566.128	0,89%	753.599	1,03%	33,11%
329022 - OUTROS ENCARGOS SOBRE A DIVIDA POR CONTRATO	23.449	0,04%	19.553	0,03%	-16,62%
469071 - PRINCIPAL DA DIVIDA CONTRATUAL RESGATADA	1.466.986	2,30%	1.833.495	2,50%	24,98%
845 - OUTRAS TRANSFERENCIAS	**43.086.525**	**67,54%**	**46.036.953**	**62,84%**	**6,85%**
332041 - CONTRIBUICOES	22.212	0,03%	22.430	0,03%	0,98%
334081 - DISTRIBUICAO DE RECEITAS	43.064.314	67,51%	46.009.791	62,81%	6,84%
339047 - OBRIGACOES TRIBUTARIAS E CONTRIBUTIVAS	-	-	4.732	0,01%	-
846 - OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	**3.262.523**	**5,11%**	**7.548.702**	**10,30%**	**131,38%**
319007 - CONTRIBUICAO ENTIDADES FECHADAS PREVIDENCIA	83	0,00%	28	0,00%	-65,55%
319011 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL	9.484	0,01%	4.588	0,01%	-51,62%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

319013 - OBRIGACOES PATRONAIS	6.604	0,01%	6.908	0,01%	4,59%
319049 - AUXILIO TRANSPORTE	2	0,00%	0	0,00%	-100,00%
319092 - DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	-	-	131	0,00%	-
319094 - INDENIZACOES E RESTITUICOES TRABALHISTAS	-	-	26	0,00%	-
319113 - OBRIGACOES PATRONAIS	77	0,00%	19	0,00%	-75,65%
339036 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA FISICA	1.458	0,00%	1.949	0,00%	33,71%
339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	23.911	0,04%	1.040.333	1,42%	4250,95%
339047 - OBRIGACOES TRIBUTARIAS E CONTRIBUTIVAS	46.570	0,07%	960.704	1,31%	1962,92%
339049 - AUXILIO TRANSPORTE	-	-	2	0,00%	0,00%
339059 - PENSOES ESPECIAIS	-	-	1.573.272	2,15%	-
339091 - SENTENCAS JUDICIAIS	1.269.739	1,99%	2.875.242	3,92%	126,44%
339093 - INDENIZACOES E RESTITUICOES	221.511	0,35%	73.500	0,10%	-66,82%
449091 - SENTENCAS JUDICIAIS	1.683.085	2,64%	762.000	1,04%	-54,73%
449093 - INDENIZACOES E RESTITUICOES	-	-	250.000	0,34%	-

Observa-se que a variação ocorreu em decorrência do Serviço da Dívida e de Outras Transferências.

Com relação aos Encargos Especiais, verificamos que em 2019, 62,84% dos valores referiu-se a Distribuição de Receitas aos municípios, enquanto o Serviço da Dívida (Interna + Externa) representou 26,85%.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

2.3.1.1 Cancelamento de Restos a Pagar

No quadro a seguir, são demonstrados os cancelamentos de Restos a Pagar do exercício 2019, por fonte de recursos:

RESTOS A PAGAR CANCELADOS 2019 – por Fonte de Recursos	R$ milhares
6319 - RP NAO PROCESSADOS CANCELADOS	**-448.598**
631920101 - = FORNECEDORES, ALUGUEIS E OUTRAS OBRIGACOES	**-385.474**
001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	-137.748
002 - RECURSOS VINCULADOS ESTADUAIS	-5.313
003 - RECURSOS VINCULADOS-FUNDO ESPECIAL DE DESPES	-58.613
004 - REC.PROPRIO-ADM.IND.-DOT.INIC.CR.SUPL.	-18.200
005 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS	-45.551
006 - OUTRAS FONTES DE RECURSOS	-4.550
007 - OP.CRED.E CONTRIB.DO EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SU	-77.692
041 - TESOURO - CREDITO POR SUPERAVIT FINANCEIRO	-115
043 - F.E.D - CREDITO POR SUPERAVIT FINANCEIRO	-1
044 - REC.PROP.ADM.IND-CRED.P/SUPERVAVIT FINANCEIR	-2.785
045 - REC.VINC.TRANSF.FEDERAL/SUPERAVIT FINANC.	-11.005
046 - OUTRAS FONTES DE RECURSOS	-441
047 - REC.OPERAC. DE CREDITO-P/SUPERAVIT FINANCEIR	-23.460
631920151 - = RECURSOS DESCENTRALIZADOS	**-25.014**
001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	-18.615
004 - REC.PROPRIO-ADM.IND.-DOT.INIC.CR.SUPL.	-4.625
005 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS	-1.449
045 - REC.VINC.TRANSF.FEDERAL/SUPERAVIT FINANC.	-324
631920201 - = FORNECEDORES, ALUGUEIS E OUTRAS OBRIGACOES	**-34.661**
001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	-14.241
002 - RECURSOS VINCULADOS ESTADUAIS	-1.252
003 - RECURSOS VINCULADOS-FUNDO ESPECIAL DE DESPES	-11.984
004 - REC.PROPRIO-ADM.IND.-DOT.INIC.CR.SUPL.	-307
005 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS	-5.341
007 - OP.CRED.E CONTRIB.DO EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SU	-1.535
631920251 - = RECURSOS DESCENTRALIZADOS	**-3.449**
001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	-3.190
004 - REC.PROPRIO-ADM.IND.-DOT.INIC.CR.SUPL.	-224
005 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS	-35
6329 - RP PROCESSADOS CANCELADOS	**-613.297**
632910101 - = FORNECEDORES, ALUGUEIS E OUTRAS OBRIGACOES	**-446.763**
001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	-305.031
002 - RECURSOS VINCULADOS ESTADUAIS	-37.132
003 - RECURSOS VINCULADOS-FUNDO ESPECIAL DE DESPES	-7.908

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

004 - REC.PROPRIO-ADM.IND.-DOT.INIC.CR.SUPL.	-25.227
005 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS	-8.583
006 - OUTRAS FONTES DE RECURSOS	-846
007 - OP.CRED.E CONTRIB.DO EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SU	-58.866
042 - REC.VINC.ESTADUAIS-CRED.SUPERAVIT FINANCEIRO	-3
043 - F.E.D - CREDITO POR SUPERAVIT FINANCEIRO	-2
044 - REC.PROP.ADM.IND-CRED.P/SUPERVAVIT FINANCEIR	-360
045 - REC.VINC.TRANSF.FEDERAL/SUPERAVIT FINANC.	-388
047 - REC.OPERAC. DE CREDITO-P/SUPERAVIT FINANCEIR	-2.418
632910106 - = PESSOAL E ENCARGOS PROCES.PELA UNIDADE-DEZ	**-13.182**
001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	-4.096
002 - RECURSOS VINCULADOS ESTADUAIS	-1.148
004 - REC.PROPRIO-ADM.IND.-DOT.INIC.CR.SUPL.	-7.907
005 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS	-30
632910151 - = RECUSOS DESCENTRALIZADOS	**-1.159**
001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	-722
004 - REC.PROPRIO-ADM.IND.-DOT.INIC.CR.SUPL.	-81
005 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS	-356
632910156 - = REC. DESCENTR.- PESSOAL E ENCARGOS DEZEMBRO	**-125**
001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	-10
004 - REC.PROPRIO-ADM.IND.-DOT.INIC.CR.SUPL.	-115
632910201 - = FORNECEDORES, ALUGUEIS E OUTRAS OBRIGACOES	**-148.238**
001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	-141.524
002 - RECURSOS VINCULADOS ESTADUAIS	-1.978
003 - RECURSOS VINCULADOS-FUNDO ESPECIAL DE DESPES	-3.032
004 - REC.PROPRIO-ADM.IND.-DOT.INIC.CR.SUPL.	-361
005 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS	-1.340
007 - OP.CRED.E CONTRIB.DO EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SU	-2
632910251 - = RECURSOS DESCENTRALIZADOS	**-3.831**
001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	-3.468
004 - REC.PROPRIO-ADM.IND.-DOT.INIC.CR.SUPL.	-361
005 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS	-2
Total Geral	**-1.061.895**

Conforme constou no BGE – Balanço Geral do Estado, segue quadro da execução orçamentária dos Restos a Pagar:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Data	31/12/2019	31/12/2018
Saldo Inicial do Exercício	**18.137.668.987**	**19.095.040.292**
(+)Ajuste de Saldo Inicial	-	-
(-) Pagamentos no Exercício	14.873.493.811	15.626.126.899
(-) Cancelamentos no Exercício	1.061.895.056	2.332.199.168
Saldo Final do Exercício	**2.202.280.121**	**1.136.714.225**
(+) Inscrição no Exercício	19.695.717.442	17.000.954.763
Saldo para o Exercício Seguinte	**21.897.997.563**	**18.137.668.987**

Fonte: BGE, página 139

Observa-se que o valor de cancelamentos em 2018, que foi de R$ 2.332.199.168, reduziu-se para R$ 1.061.895.056 em 2019 (redução de 54,5%).

Analisando o Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária da LRF, 6º Bimestre, verificamos os seguintes valores:

ANO	CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR – R$ MILHARES
2019	1.061.895
2018	2.332.199
2017	1.177.943
2016	1.345.085

Fonte: https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-Resumido-da-Execu%C3%A7%C3%A3o-Or%C3%A7ament%C3%A1ria.aspx , consulta em 05/05/2020

Constata-se, conforme quadro anterior, que em 2018 ocorreu uma variação elevada, quando comparado com os demais exercícios.

Reproduzimos, a seguir, as explicações trazidas pelo MEMORANDO CONJUNTO CAF/CGE Nº 001/2020 (evento nº 107 do TC-02347.989.19):

> Anualmente é editado decreto de encerramento da execução orçamentária e financeira, estabelecendo prazos para lançamentos no SIAFEM/SP, tratar os ajustes patrimoniais, financeiros e a regularização de saldos pendentes como parte do processo necessário ao encerramento do exercício e ao levantamento e elaboração do Balanço Geral do Estado. Uma das disposições desses decretos refere-se aos restos a pagar, tanto as inscrições, quanto a avaliação pelos gestores da pertinência na manutenção dos saldos de exercícios anteriores em função da conformidade da obrigação com os compromissos e respaldada na existência de disponibilidade financeira

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

para a sua cobertura. Os saldos não revigorados pelos gestores é que são cancelados no SIAFEM/SP.

Esses procedimentos eram realizados no encerramento de cada exercício, exceto em 2018, quando o Governo editou decreto específico, Decreto nº 63.528, de 22 de junho de 2018, dispondo sobre o cancelamento de restos a pagar processados e não processados. Na sequência esse decreto foi revogado pelo Decreto nº 63.640, de 02 de agosto de 2018, estabelecendo critérios para o cancelamento dos não processados e bloqueios dos processados, centralizando a avaliação e os desbloqueios na Secretaria de Planejamento e Gestão.

Cabe registrar que essa sistemática ficou restrita ao exercício de 2018, e no decreto de encerramento de 2019 (Decreto nº 64.546, de 30 de outubro de 2019), os dispositivos relativos aos restos a pagar restabeleceram a avaliação aos gestores, sem cancelamentos automáticos.

Por fim informamos que na elaboração do Balanço Geral do Estado 2019, em atendimento à determinação Tribunal de Contas do Estado, passaremos a explanar sobre a descrição do processo de bloqueio e cancelamento de restos a pagar para tornar mais clara a questão da execução dos Restos a Pagar.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

2.3.1.2 Criação, Alteração e Extinção de Órgãos

Na execução orçamentária de 2019, devem ser observadas as seguintes alterações institucionais:

1 - O Decreto nº 64.059, de 01 de janeiro de 2019, que dispôs sobre as alterações de denominação, transferências e desativações:

1.1- Alterações de denominação de Secretarias:

I - de Secretaria de Planejamento e Gestão para Secretaria de Desenvolvimento Regional;

II - de Secretaria da Fazenda para Secretaria da Fazenda e Planejamento;

III - de Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania para Secretaria da Justiça e Cidadania;

IV - de Secretaria do Meio Ambiente para Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente;

V - de Secretaria da Cultura para Secretaria da Cultura e Economia Criativa;

VI - de Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação para Secretaria de Desenvolvimento Econômico;

VII - de Secretaria de Esporte, Lazer e Juventude para Secretaria de Esportes;

1.2 - Transferências de competências, funções, conselhos, entidades e fundos entre diversas Secretarias.

1.3- Desativações de Secretarias:

I - Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos;

II - Secretaria de Energia e Mineração;

III - Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho.

2- O Decreto nº 64.060, de 01 de janeiro de 2019, que definiu as funções do Secretário Extraordinário de Relações Internacionais e dispôs sobre a organização da Unidade de Apoio ao Secretário Extraordinário de Relações Internacionais.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

3- O Decreto nº 64.061, de 01 de janeiro de 2019, que definiu as funções do Secretário Extraordinário de Comunicação e dispôs sobre a organização da Unidade de Comunicação.

4- O Decreto nº 64.062, de 01 de janeiro de 2019, que dispôs sobre responsabilidades orçamentária e financeira da Secretaria de Governo em relação aos Gabinetes do Governador e do Vice-Governador.

5- O Decreto nº 64.063, de 01 de janeiro de 2019, que organizou a Secretaria de Desenvolvimento Regional.

6- O Decreto nº 64.064, de 01 de janeiro de 2019, que alterou a denominação do Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo para Fundo Social de São Paulo.

7- O Decreto nº 64.089, de 23 de janeiro de 2019, que dispôs sobre a classificação institucional da Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

8- O Decreto nº 64.131, de 11 de março de 2019, que alterou a denominação da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral - CATI da Secretaria de Agricultura e Abastecimento para Coordenadoria de Desenvolvimento Rural Sustentável - CDRS, e transferência dos Departamentos de Biodiversidade e de Desenvolvimento Sustentável da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente para a CDRS.

9- O Decreto nº 64.132, de 11 de março de 2019, que dispôs sobre a organização da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente.

10 - O Decreto nº 64.152, de 22 de março de 2019, que organizou a Secretaria da Fazenda e Planejamento.

11 - O Decreto nº 64.187, de 17 de abril de 2019, que reorganizou a Secretaria da Educação.

12 - O Decreto nº 64.188, de 17 de abril de 2019, que reorganizou a Política e o Sistema Estadual de Defesa dos Animais Domésticos instituídos pelo Decreto nº 63.504, de 18 de junho de 2018 e transferiu a Subsecretaria de Defesa dos Animais da Casa Militar, do Gabinete do Governador, para a Secretaria da Saúde, com a denominação alterada para Centro de Defesa dos Animais.

13 - O Decreto nº 64.189, de 17 de abril de 2019, que organizou a Secretaria Especial de Relações Internacionais.

14 - A Lei nº 17.056, de 05 de junho de 2019, que autorizou o Poder Executivo a adotar providências necessárias com vistas à dissolução, liquidação e a extinção da Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo - CODASP, da Companhia Paulista de Obras e Serviços - CPOS e da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. - EMPLASA, bem como à

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

incorporação da Imprensa Oficial do Estado S.A. - IMESP pela Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo – PRODESP.

15 - O Decreto nº 64.418, de 28 de agosto de 2019, que dispôs sobre os processos de dissolução, liquidação, extinção, transformação, fusão, incorporação ou cisão de empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado.

16 - O Decreto nº 64.462, de 11 de setembro de 2019, que reorganizou a Casa Civil, do Gabinete do Governador.

17 - A Lei nº 17.148, de 13 de setembro de 2019, que autorizou o Poder Executivo a adotar providências necessárias à dissolução, liquidação e extinção da DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S.A.

18 - O Decreto nº 64.553, de 01 de novembro de 2019, que criou e organizou na Secretaria da Saúde, a Coordenadoria de Defesa e Saúde Animal.

19 - O Decreto nº 64.601, de 22 de novembro de 2019, que reformulou o Sistema de Tecnologia da Informação e Comunicação, reorganizou o Conselho Estadual de Tecnologia da Informação e Comunicação - COETIC, recriou a Subsecretaria de Tecnologia e Serviços ao Cidadão, transferiu e alterou denominações de unidades da Secretaria de Governo.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

2.3.2 Despesas Correntes

A seguir, demonstramos as despesas correntes de 2019, em comparação ao exercício anterior:

R$ milhares

DESPESAS	2018	AV% 2018	2019	AV% 2019	AH% 2019/2018
DESPESAS CORRENTES - exceto intra	**194.503.877**	**87,07%**	**208.153.612**	**86,92%**	**7,02%**
JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	11.243.134	5,03%	12.048.065	5,03%	7,16%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	94.660.344	42,37%	104.574.249	43,67%	10,47%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	88.600.399	39,66%	91.531.297	38,22%	3,31%
DESPESAS CORRENTES - intra	**28.884.788**	**12,93%**	**31.309.975**	**13,08%**	**8,40%**
JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	18.306	0,01%	55.798	0,02%	204,80%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	840.252	0,38%	958.274	0,40%	14,05%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	28.026.230	12,55%	30.295.903	12,65%	8,10%
Total Geral	**223.388.665**	**100,00%**	**239.463.587**	**100,00%**	**7,20%**

As despesas correntes apresentaram variação de 7,20%, considerando as intraorçamentárias.

a. Pessoal e Encargos Sociais

Constatamos que o montante das despesas com Pessoal e Encargos, incluindo intraorçamentária, totalizou R$ 121.827.201 mil, que correspondeu a 47,22% da despesa consolidada do Estado.

R$ milhares

DESPESAS	2018	AV% 2018	2019	AV% 2019	AH% 2019/2018
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - exceto intra	88.600.399	75,97%	91.531.297	75,13%	3,31%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - intra	28.026.230	24,03%	30.295.903	24,87%	8,10%
Total Geral	**116.626.629**	**100,00%**	**121.827.201**	**100,00%**	**4,46%**

Verifica-se que os maiores valores foram despendidos, pela ordem, por: Secretaria da Fazenda e Planejamento; Secretaria da Educação; Secretaria da Segurança Pública; Secretaria de Desenvolvimento Econômico; e Tribunal de Justiça. Salientamos que na Secretaria da Fazenda, a Unidade Orçamentária SPPREV foi responsável pela maior parte do gasto.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

R$ milhares

DESPESAS COM PESSOAL	2018	AV% 2018	2019	AV% 2019	AH% 2019/2018
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	**116.626.629**	**100,00%**	**121.827.201**	**100,00%**	**4,46%**
20000 - SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO	36.429.934	31,24%	38.852.561	31,89%	6,65%
20065 - SAO PAULO PREVIDENCIA - SPPREV	34.272.614	29,39%	36.499.795	29,96%	6,50%
08000 - SECRETARIA DA EDUCACAO	19.058.984	16,34%	19.979.798	16,40%	4,83%
18000 - SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA	18.872.411	16,18%	19.591.110	16,08%	3,81%
10000 - SECR. DESENV. ECONOMICO	10.843.188	9,30%	11.034.224	9,06%	1,76%
03000 - TRIBUNAL DE JUSTICA	9.659.420	8,28%	10.326.211	8,48%	6,90%

Tabela detalhada encontra-se no Anexo.

a.1) QUADRO DE PESSOAL – Análise quantitativa de servidores ativos e inativos e distribuição em cargos efetivos e comissionados:

Em continuidade aos trabalhos desenvolvidos no exercício de 2018, esta fiscalização julgou importante apresentar uma atualização das informações relativas aos servidores em termos quantitativos de servidores ativos e inativos, inclusive dos aspectos previdenciários e análises quanto à distribuição em cargos efetivos e comissionados, cargos vagos e ocupados e a proporção existente.

O escopo envolveu a identificação de peculiaridades gerais dos servidores estaduais. Não fez parte do escopo desta fiscalização as informações relacionadas à administração indireta, a Polícia Militar do Estado e os outros Poderes Legislativo e Judiciário sendo que qualquer menção servirá apenas como estatística e comparação sem aprofundamento no tema.

Algumas limitações que se apresentaram referem-se à complexidade do tema e ao volume e disponibilidade de informações

1. DA ANÁLISE QUANTITATIVA

1.1. Servidores ativos e inativos

Neste primeiro momento são apresentadas informações relativas aos servidores ativos, em termos quantitativos, por órgão e área de atuação, evolução histórica e gastos com folha de pagamento.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Servidores Ativos – Por Órgão

O Estado de São Paulo, em dezembro de 2019, contava com 364.817 servidores ativos no Poder Executivo Estadual, excluídos os servidores da Polícia Militar, distribuídos pelos órgãos a seguir:

Total de Servidores Ativos por Órgão

SECRETARIAS	TOTAL ATIVOS	%
Secretaria da Educação	241.214	66,12%
Secretaria da Saúde	42.668	11,70%
Secretaria Administração Penitenciária	35.384	9,70%
Secretaria da Segurança Pública	29.847	8,18%
Secretaria da Fazenda e Planejamento	5.755	1,58%
Secretaria de Agricultura Abastecimento	3.350	0,92%
Procuradoria Geral do Estado	1.481	0,41%
Secretaria do Meio Ambiente	1.287	0,35%
Secretaria de Governo	1.074	0,29%
Secretaria de Desenvolvimento econômico	484	0,13%
Secretaria de Desenvolvimento Social	410	0,11%
Secretaria de Esportes	410	0,11%
Secretaria Desenvolvimento Regional	403	0,11%
Secretaria Transportes Metropolitanos	229	0,06%
Secretaria da Cultura e Economia Criativa	197	0,05%
Secretaria da Justiça e Cidadania	160	0,04%
Casa Civil	133	0,04%
Secretaria da Habitação	90	0,02%
Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho	72	0,02%
Secretaria de Turismo	61	0,02%
Secretaria de Logística e Transportes	55	0,02%
Secretaria dos Direitos Pessoa Deficiência	52	0,01%
Gabinete do Governador	1	0,00%
TOTAL	**364.817**	**100,00%**

Fonte: Resposta à Requisição nº 04/2020

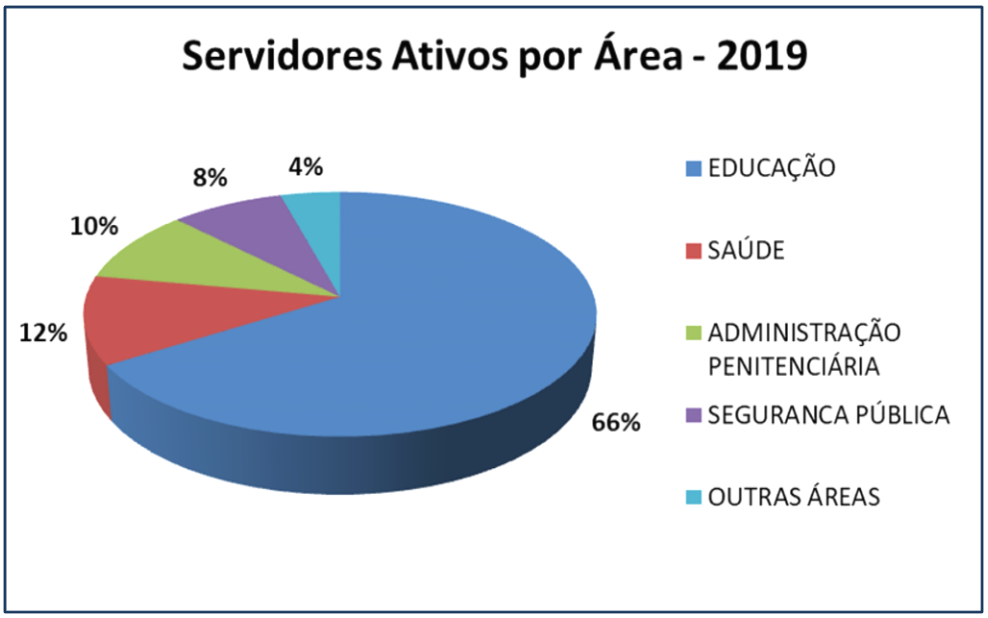
Conforme se observa na tabela acima, a área de educação concentra a maior parte dos servidores do Estado com 66,12% do total de servidores ativos na Administração Direta do Estado de São Paulo.

Os servidores das áreas da saúde, administração penitenciária e segurança pública concentram 29,58% da força de trabalho do governo.

Acrescentando a essas pastas os funcionários da educação, o total de servidores dessas quatros secretarias representa 95,70% da força de trabalho.

O gráfico a seguir ilustra a proporção mencionada anteriormente.

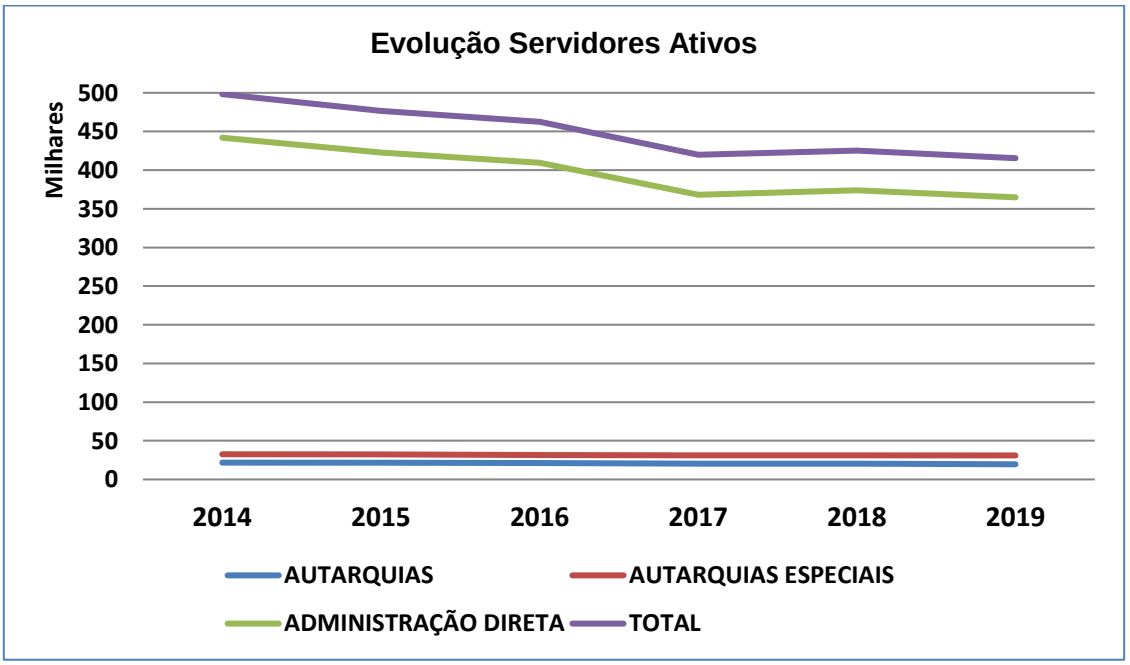
Servidores Ativos por Área



Fonte: Resposta à Requisição nº 04/2020

O gráfico a seguir mostra a evolução do quantitativo de pessoal no período de 2014 a 2019.

Evolução Histórica de Pessoal



Fonte: Resposta à Requisição nº 04/2020

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Analisando o gráfico acima observamos que a quantidade total de servidores no Estado de São Paulo vem decrescendo desde o ano de 2014, fato esse interrompido no período entre 2017 e 2018 pelo aumento de profissionais, principalmente, na Secretaria de Educação. No exercício de 2019, a quantidade total de servidores voltou a diminuir ocasionando uma redução de 17,46% em consideração ao período de 2014.

Considerando o período todo em análise, o Estado de São Paulo teve um decréscimo no quantitativo de pessoal de 17,98% na área da educação, de 13,16% na área da segurança pública e de 22,91% na área da saúde. A área da administração penitenciária manteve estável seu quadro de profissionais nos últimos seis anos.

Evolução Servidores por Órgão

SECRETARIAS	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Educação	294.075	278.676	269.659	235.169	248.117	241.214
Saúde	55.349	54.065	51.570	47.818	45.296	42.668
Administração Penitenciária	35.498	35.919	35.348	35.470	35.864	35.384
Segurança Pública	34.372	32.879	32.529	32.376	30.776	29.847
Demais áreas	22.688	21.413	20.436	17.469	16.695	15.704
TOTAL	441.982	422.952	409.542	368.302	376.748	364.817

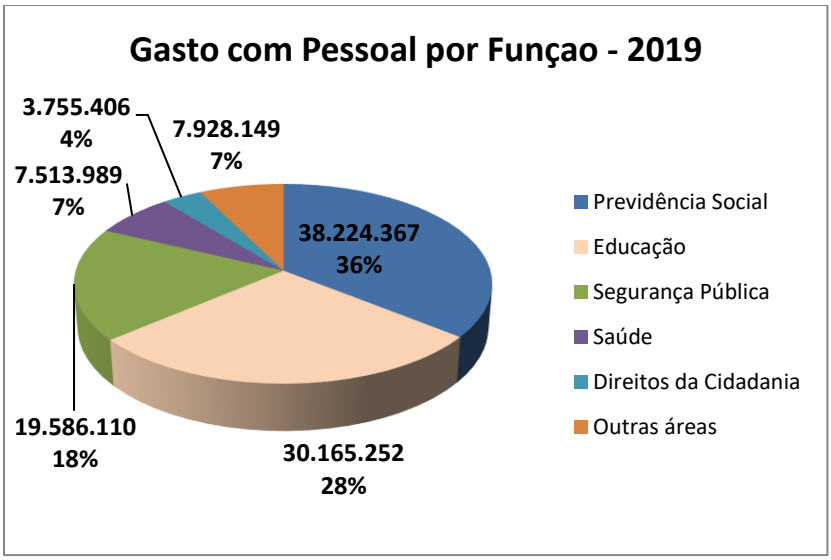
Gasto com Pessoal

Nos gráficos a seguir estão distribuídos os valores brutos dispendidos com pessoal em 2019, por área de atuação, a partir de dados extraídos do SIGEO:

Por Área de Atuação – 2019

Gasto com Pessoal por Função

DESPESAS CORRENTES	**107.173.273.159**	**ΔH**
Previdência Social	38.224.366.869	35,67 %
Educação	30.165.252.223	28,15%
Segurança Pública	19.586.109.890	18,28%
Saúde	7.513.989.160	7,01%
Direitos da Cidadania	3.755.406.483	3,50%
Administração	2.837.405.282	2,65%
Transporte	1.665.126.195	1,55%
Essencial a Justiça	1.143.268.089	1,07%
Gestão Ambiental	652.408.333	0,61%
Agricultura	597.823.248	0,56%
Saneamento	480.855.514	0,45%
Ciência e Tecnologia	199.433.061	0,19%
Cultura	115.646.487	0,11%
Assistência Social	59.404.897	0,06%
Organização Agrária	45.604.120	0,04%
Encargos Especiais	38.479.428	0,04%
Trabalho	30.951.118	0,03%
Comércio e Serviços	27.645.864	0,03%
Habitação	12.981.977	0,01%
Desporto e Lazer	11.699.405	0,01%
Energia	9.415.515	0,01%



Fonte: Sigeo/Siafem

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

O total da despesa de pessoal é o elaborado pela fiscalização com base nos dados do SIAFEM/SIGEO BI, segregado por função. Vale salientar que no valor apresentado inclui-se a Administração Direta e Indireta do Estado.

Constata-se que a função Previdência Social corresponde a 35,67% de todo o gasto bruto com pessoal no período analisado e representa o maior dispêndio por função em 2019. Verifica-se também que a Saúde[9], outra área importante da administração pública, possui 7% do total.

Gasto com Pessoal Ativo do Poder Executivo (Administração Direta Indireta)

Com os dados da despesa de pessoal calculado de acordo com o SIAFEM/SIGEO BI e o número de servidores do Estado fornecido nas respostas das requisições, fizemos um levantamento do gasto médio de pessoal ativo do Poder Executivo, ou seja, excluindo a Previdência.

A tabela a seguir demonstra os dispêndios das secretarias do Governo do Estado com os seus servidores ativos da Administração Direta e Indireta:

Gasto com Pessoal por Secretaria	**DESPESA COM PESSOAL ATIVO**
Secretaria da Educação	19.978.874.069
Secretaria da Segurança Pública	19.591.110.331
Secretaria do Desenvolvimento Econômico	11.001.131.534
Secretaria da Saúde	6.028.948.628
Secretaria Administração Penitenciária	2.901.021.795
Secretaria da Fazenda e Planejamento	2.475.760.451
Secretaria da Justiça e Cidadania	1.325.291.460
Secretaria dos transportes Metropolitanos	955.856.322
Secretaria de governo	928.361.058
Secretaria de Infraestrutura e Meio A	780.016.138
Procuradoria Geral do Estado	671.592.424
Secretaria de Logística e Transportes	628.732.304
Secretaria de Agricultura e Abastecimento	576.642.129
Secretaria da Cultura e Economia Criativa	115.646.487

9 Sem considerar as OSS.

Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos	84.643.675
Secretaria de desenvolvimento Regional	81.431.517
Secretaria de Desenvolvimento Social	45.815.612
Secretaria de Esportes	38.479.428
Administração Geral do Estado	34.078.656
Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho	23.635.767
Casa Civil	20.958.449
Secretaria da Habitação	11.514.421
Secretaria de turismo	6.323.547
Secretaria direitos Pessoa com Deficiência	4.525.803
Secretaria de Energia e Mineração	496.308
Total	**68.310.888.311**

Dividindo o total dispendido pelas secretarias com despesas de pessoal pelo total de servidores dessas pastas, encontraremos a relação do gasto mensal individual bruto (incluído a parte patronal) dos funcionários da administração centralizada conforme tabela a seguir:

Gasto médio anual com servidores ativos da Administração Direta

SECRETARIA	SERVIDORES ATIVOS	DESPESA COM PESSOAL ATIVO	ΔH	GASTO POR SERVIDOR
Educação	241.214	19.925.820.044	56,95%	6.371
Polícia Civil*	29.847	3.238.271.273	9,26%	8.346
Saúde	42.668	4.539.735.697	12,97%	8.184
Fazenda e Planejamento	5.755	2.350.003.188	6,72%	31.411
Administração Penitenciária	35.384	2.867.733.429	8,20%	6.234
Procuradoria Geral do Estado	5.755	671.592.424	1,92%	34.882
Outras Secretarias	8.468	1.395.866.410	3,99%	12.680
Total*	**364.817**	**34.989.022.465**	**100,00%**	**7.378**

Fonte: SIAFEM/SIGEO BI

O Governo gasta em média R$ 7.378 com os 364.817 servidores. A Secretaria da Educação exige o maior custo global para a manutenção de seus funcionários em atividade, entretanto, individualmente, os servidores da educação não são os mais onerosos para a Administração Pública. Os

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

profissionais da Secretaria da Educação recebem aproximadamente 54% da média dos servidores do Governo do Estado. Servidores da Administração Penitenciária também estão abaixo da média com gasto mensal médio de R$ 6.234,31 reais pagos aos seus funcionários. A secretaria da Fazenda e Planejamento e a Procuradoria Geral do Estados são os órgãos com os maiores salários médios por servidor.

Ademais, cabe também destacar a relação do gasto médio individual bruto (incluído a parte patronal) dos servidores ativos da Administração Direta e Indireta:

Gasto médio bruto anual Executivo

	SERVIDORES ATIVOS	DESPESA COM PESSOAL ATIVO	GASTO COM PESSOAL ATIVO / SERVIDORES ATIVOS
Executivo - Direta	364.817	51.336.861.081	140.719
Executivo - Indireta	50.655	16.972.027.230	335.051
TOTAL	**415.472**	**68.310.888.311**	**165.413**

Percebe-se que o gasto médio bruto anual com servidores da administração direta do Poder Executivo é menor se comparado com os da administração indireta.

Reforça-se que foi considerado no levantamento somente o gasto com pessoal ativo excluída a despesa com Pessoal da Defensoria Pública que, ainda hoje, integra o Relatório de Gestão Fiscal, divulgado pela Secretaria da Fazenda e Planejamento.

Evolução Salarial

O Decreto nº 63.033, de 7 de dezembro de 2017 organiza a Comissão de Política Salarial vinculado ao Governador do Estado. À referida comissão cabe fixar as diretrizes a serem observadas no âmbito da Administração Direta, das Autarquias, das Fundações instituídas ou mantidas pelo Estado e das Empresas sob controle acionário direto ou indireto deste, em assuntos de política salarial além de aprovar os termos finais das negociações a serem realizadas pela Secretaria de Planejamento e Gestão, com representantes dos órgãos e das entidades aos quais estejam vinculadas as propostas[10].

As reivindicações salariais e a instituição ou revisão de vantagens e benefícios de qualquer natureza, no âmbito dos órgãos da Administração

10 https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2017/decreto-63033-07.12.2017.html

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Direta e das Autarquias do Estado, são analisadas pela Unidade Central de Recursos Humanos, da Subsecretaria de Planejamento Estratégico e Gestão Governamental, da Secretaria de Planejamento e Gestão, respeitados os critérios estabelecidos pela Comissão de Política Salarial.

Atualmente, o teto salarial do Poder Executivo Estadual é o valor de 100% do subsídio Fixado para o Governador conforme o inciso XII do artigo 115 da Constituição do Estado de São Paulo.

A tabela abaixo destaca a evolução percentual do Piso e do Teto Salarial do Estado desde 2014[11].

Piso e Teto Salarial do Estado

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	ACC
Piso Salarial	9,00%	10,20%	10,56%	7,60%	3,50%	4,78%	45,64%
Teto Salarial		4,70%			3,50%	-1,45%	6,75%

Fonte: http://www.recursoshumanos.sp.gov.br/teto_salarial.html

Importante esclarecer que a inflação acumulada desde 2014 até 2019 calculada pelo IPCA-E (IBGE), foi de 39,55%[12].

Comparando o índice de inflação no período com o Piso e o Teto Salarial do Estado, nota-se que somente no piso salarial ocorreu uma variação superior à inflação acumulada. Em contrapartida, a variação do teto estadual foi quase quatro vezes menor que a inflação.

Acumulação Remunerada de Cargos

A acumulação remunerada de cargos é a situação em que o servidor ocupa mais de um cargo, emprego ou função pública, conforme previsão na Constituição Federal[13].

São considerados cargos, empregos ou funções públicas todos aqueles exercidos na administração direta, em autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista ou fundações da União, Estados ou Municípios, quer seja no regime estatutário ou no regime da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

A regra geral da acumulação remunerada de cargos, funções e empregos públicos é a sua proibição. A acumulação remunerada é uma exceção à regra geral.

11 http://www.transparencia.sp.gov.br/remunera.html

12 Fonte: https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/calculadoradocidadao

13 As informações sobre acumulação de cargos foram obtidas no seguinte endereço: http://www.recursoshumanos.sp.gov.br/manuaisAcumulacao.html, acesso em: 24/03/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

A acumulação remunerada será permitida para determinados cargos, funções e empregos públicos, se houver compatibilidade de horários.

O servidor ou empregado que se aposentou somente poderá acumular seus proventos com vencimentos ou salários quando se tratar de situações acumuláveis na atividade.

A autoridade competente para dar posse e exercício ao servidor deverá verificar todos os requisitos referentes à regularidade da acumulação.

Em geral, a possibilidade de acumulação de cargos, empregos ou função pública é a seguinte:

- Dois de professor;
- Um de professor e outro técnico ou científico;
- Dois privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;
- Um de juiz e outro de professor;
- Membro do Ministério Público e outro de professor;
- Membro das Forças Armadas e outro relativo ao ensino e à difusão cultural.

Ainda trabalhando com os dados disponibilizados no portal de transparência[14], fizemos um levantamento aproximado da quantidade de servidores que acumulam cargos na ativa da administração estadual direta e indireta. Aproximadamente, 72.000 servidores estaduais possuem mais de um cargo na ativa. Deste levantamento, estima-se que 78% sejam cargos relacionados com a Secretaria de Educação.

Ademais, os servidores contribuintes do Instituto de Previdência do Estado de São Paulo - IPESP que não possuem sucessores diretos (filhos, pais, esposa, etc.), têm o direito de instituir beneficiários para receberem a pensão mensal, após o seu falecimento, por meio de declaração de vontade ou designação de dependentes. Assim, cerca de 20.000 funcionários públicos acumulam cargo na ativa com esse tipo de benefício.

14 http://www.transparencia.sp.gov.br/buscaRemunera.html

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

1.2. Aspectos previdenciários

SPPREV

No dia 1º de junho de 2007 foi promulgada a Lei Complementar nº 1.010 que criou a São Paulo Previdência - SPPREV como unidade gestora única do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS) e do Regime Próprio de Previdência Militar (RPPM).

A SPPREV é responsável por administrar a folha de pagamento das pensões e aposentadorias da administração direta e indireta do Estado de São Paulo, bem como da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Contas, das Universidades, do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Entretanto, essa absorção seguiu um cronograma e ocorreu em etapas. Atualmente, é responsável pela gestão das aposentadorias da administração direta e indireta, bem como das pensões de todos os poderes, órgãos e entidades paulistas.

A São Paulo Previdência é vinculada à Secretaria da Fazenda e sua total implantação visa a adequação dos benefícios previdenciários aos requisitos e critérios fixados pela legislação federal para o Regime Próprio de Previdência Social, além da manutenção permanente do cadastro dos beneficiários e a gestão dos fundos e recursos arrecadados. É vedada por lei a atuar nas demais áreas da seguridade social.

Aposentadorias

A tabela abaixo apresenta a quantidade de aposentadorias concedidas em 2019 pela SPPREV separada por órgãos.

Orgão	Aposentadorias	ΔV
Secretaria de educação	14.954	65,21%
Polícia Militar do Estado de São Paulo	2.884	12,58%
Secretaria de Saúde	1.742	7,60%
Secretaria de Segurança Pública	1.688	7,36%
Secretaria de Administração Penitenciária	770	3,36%
Secretaria da Fazenda	243	1,06%
Secretaria de Agricultura e Abastecimento	238	1,04%
Centro Est. de Educação Tec. Paula Souza	112	0,49%
DER	66	0,29%
Procuradoria Geral do Estado	62	0,27%
Secretaria de Governo	55	0,24%
Secretaria do Meio Ambiente	49	0,21%
Secretaria de Esporte, Lazer e Juventude	11	0,05%
Secretaria de Transportes	9	0,04%

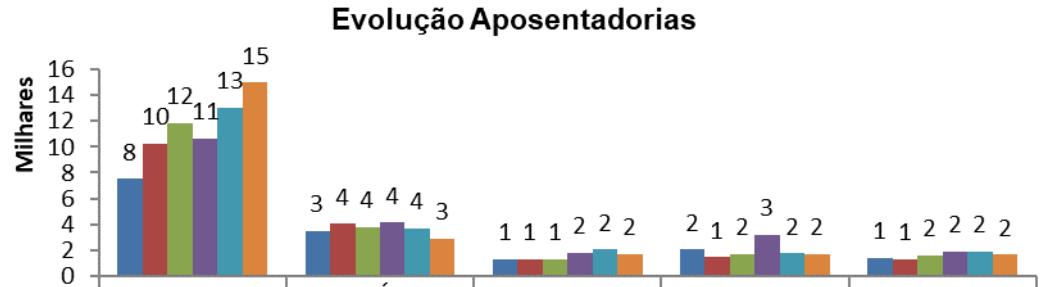
CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Secretaria de Emprego e Relação de Trabalho	7	0,03%
Sec. Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tec.	7	0,03%
Secretaria de Planejamento e Gestão	7	0,03%
Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social	6	0,03%
Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania	6	0,03%
Secretaria de Cultura	5	0,02%
IMESC	4	0,02%
Superintendência de Controle de Endemias	3	0,01%
Casa Civil	1	0,00%
DAEE	1	0,00%
DAESP	1	0,00%
Total	**22.931**	**100,00%**

A quantidade de servidores da Secretaria de Educação do Estado, que se aposentaram em 2019, representa quase dois terços de todas as aposentadorias concedidas pela Administração. Vale lembrar que as aposentadorias em questão são aquelas efetuadas pela SPPREV e não são contabilizadas aquelas efetuadas pelo regime geral do INSS.

Evolução das Aposentadorias por Área

Dentre as principais áreas de atuação da Administração Pública do Estado, apresentamos a seguir a evolução de aposentadorias dos últimos 5 anos.



	EDUCAÇÃO	POLÍCIA MILITAR	SAP	SAÚDE	OUTRAS ÁREAS
2014	7.513	3.468	1.322	2.059	1.428
2015	10.236	4.040	1.311	1.460	1.318
2016	11.853	3.787	1.292	1.696	1.613
2017	10.671	4.142	1.817	3.188	1.917
2018	13.024	3.656	2.058	1.764	1.943
2019	14.954	2.884	1.688	1.742	1.663

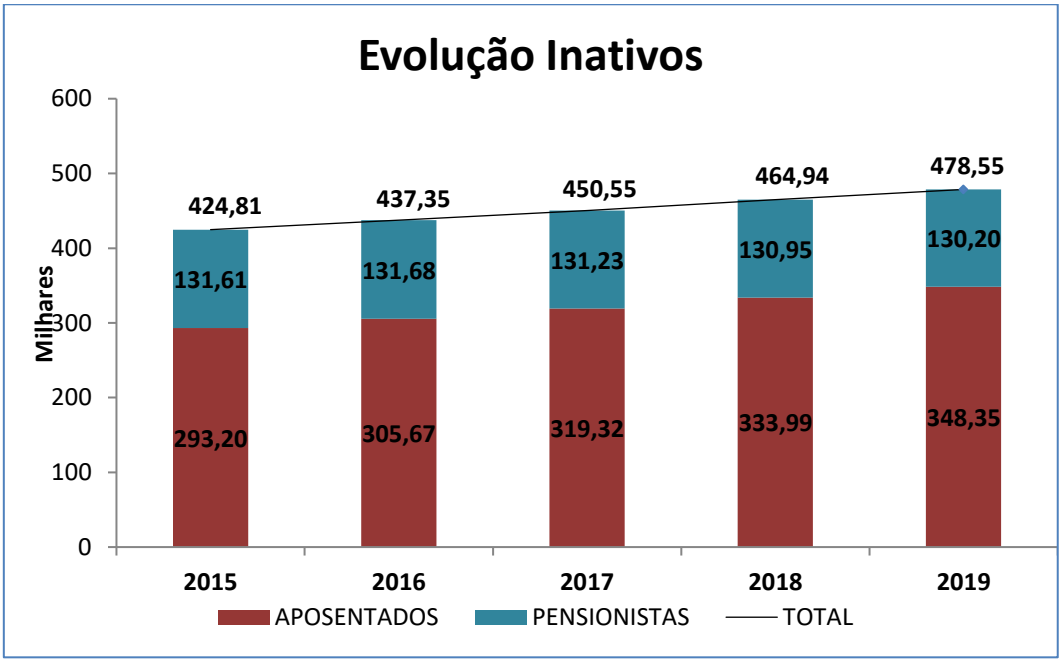
2014 2015 2016 2017 2018 2019

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

As áreas da Educação e da Administração Penitenciária mostram uma tendência crescente em relação ao número de aposentadorias enquanto a Polícia Militar e a área da Saúde vêm oscilando de um ano para o outro essa tendência.

Inativos

A seguir apresentamos a evolução de cinco anos do quantitativo de inativos segregados em aposentados e pensionistas:



Fonte: Resposta à Requisição nº 02/2020

Observa-se que o número de aposentados nos últimos cinco anos cresceu 18,80% enquanto o número total de inativos, dado a redução de pensionistas, cresceu, 12,65% no período.

Por fim, cabe ressaltar, a relação do total de servidores Inativos com o total de servidores Ativos nos últimos dois anos conforme a tabela a seguir:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Relação entre Servidores Ativos e Inativos

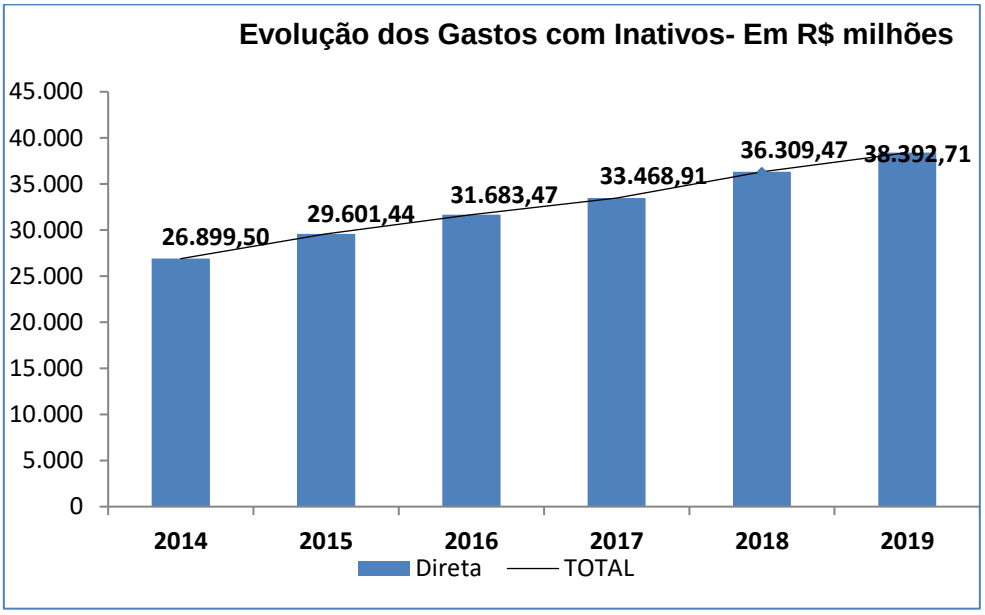
SERVIDORES	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ATIVOS	496.289	476.834	462.518	419.834	425.196	415.472
INATIVOS	407.351	424.805	437.349	450.550	464.939	478.549
RELAÇÃO	**122%**	**112%**	**106%**	**93%**	**91%**	**87%**

Fonte: Respostas enviadas por SPPREV e CRHE às Requisições DCG-1

A quantidade de servidores Inativos superou os servidores ativos em 2017. No ano de 2019, essa relação atualmente está em 87%. Esta informação realça a perda de servidores ativos ao longo dos últimos anos demonstrada na análise quantitativa de pessoal desse relatório. É fundamental o esforço da administração para implementação do relatório de previsão anual de concursos constante no Sistema Único de Cadastro de Cargos e Funções-Atividades (SICAD) para a manutenção dos serviços públicos de qualidade fornecidos à população.

Gasto com Pessoal Inativo do Poder Executivo (Administração Direta Indireta)

Os valores brutos dispendidos com pessoal inativo em 2019, a partir de dados extraídos do SIGEO, foi de R$ 38.393 milhões. A seguir apresentamos a evolução dos últimos seis anos com gastos de inativos:



Conclui-se que a evolução da folha com inativos cresce numa média de 7,39% ao ano e acumula, no período analisado, um aumento nominal de 42,73% sem considerar a inflação do período. Além disso, a quantidade de Inativos evoluiu em média 3,28% ao ano e tem um aglomerado de 16,38% no intervalo de tempo analisado.

2. CARGOS EFETIVOS E COMISSIONADOS

De acordo com o artigo 4º da Lei Estadual nº 10.261, de 28 de outubro de 1968, que dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo, cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um funcionário. A mesma Lei ainda diz em seu artigo 13º que as nomeações serão feitas em:

i. Caráter Vitalício - nos casos expressamente previstos na Constituição Federal;

ii. Comissão - quando se tratar de cargo que em virtude de lei assim deva ser provido; e

iii. Caráter Efetivo - quando se tratar de cargo de provimento dessa natureza.

Cargo efetivo é o cargo ocupado por alguém sem transitoriedade ou adequado a uma ocupação permanente, mediante concurso público e permanência após o prazo de três anos de estágio probatório, no qual se apurou sua capacidade para permanência.[15]

Cargo em comissão é aquele ocupado transitoriamente por alguém sem direito de permanecer nele indefinidamente. A Constituição da República qualifica-o de cargo de livre nomeação e exoneração (artigo 37, II). Estes cargos são próprios para direção, comando ou chefia de certos órgãos, nos quais se precisa de um agente de confiança da autoridade, que o nomeie, que se disponha a seguir sua orientação, ajudando a promover a direção superior da administração.

Cargos vitalícios são descritos na Constituição da República e destinados a receber um ocupante em caráter permanente (Constituição Federal, artigo 95 I). No âmbito federal, são os cargos vitalícios os de magistrado (Art. 95, I), os de membros do Ministério Público (art.128, § 5º, I, a) e os de ministros do Tribunal de Contas (art.73, § 3º). Nos demais níveis de governo,

15 Disponível em https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/administracao/classificacao-dos-cargos-publicos/43313. Acesso em 25/02/2019

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

essa garantia é concedida aos agentes que, nessa esfera, desempenham funções semelhantes.

Conforme mencionado na definição do escopo, os outros Poderes constituídos não integram a proposta deste trabalho. Assim, serão considerados cargos públicos, para esta análise, apenas os cargos efetivos permanentes e comissão.

Cargos Existentes e Ocupados

Considerados conjuntamente os cargos efetivos e os cargos em comissão a quantidade de cargos existentes e ocupados na administração direta do Estado de São Paulo, estava assim estratificada no final de 2019.

Cargos efetivos e em comissão

SECRETARIAS	CARGOS		
	Existentes	Providos	Taxa de Ocupação
Casa Civil	138	134	97,10%
Governo	3.205	2.826	88,17%
Est.Direitos Pessoa Deficiência	78	62	79,49%
Desenvolvimento Econômico	1.348	1.051	77,97%
Cultura e Economia Criativa	290	223	76,90%
Procuradoria Geral do Estado	2.215	1.625	73,36%
Administração Penitenciária	49.675	35.862	72,19%
Habitação	148	106	71,62%
Segurança Pública	47.167	30.719	65,13%
Fazenda e Planejamento	9.661	6.172	63,89%
Turismo	117	68	58,12%
Logística e Transportes	108	62	57,41%
Justiça e Cidadania	319	178	55,80%
Transportes Metropolitanos	445	240	53,93%
Desenvolvimento Social	930	484	52,04%
Educação	313.285	162.920	52,00%
Esportes	918	448	48,80%
Infraestrutura E Meio Ambiente	2.839	1.374	48,40%
Saúde	108.172	46.258	42,76%
Desenvolvimento Regional	1.157	491	42,44%
Agricultura Abastecimento	12.148	3.404	28,02%
TOTAL	**554.363**	**294.707**	**53,16%**

Fonte: Resposta à Requisição nº 04/2020

Nota: Não está computado o quadro da Polícia Militar

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Observa-se que as Secretarias da Educação e Saúde detém aproximadamente 76% do total de cargos da administração pública estadual. No entanto, em relação à taxa de ocupação média, essas secretarias, prioritárias para Administração Pública, estão abaixo da média de ocupação no Estado de 53,16 %. Essa situação poderá acarretar prejuízos aos serviços prestados aos cidadãos paulistanos.

As Secretarias da Casa Civil bem como a de Governo apresentam seus quadros quase completos.

Cargos Efetivos

Os cargos efetivos criados por Leis, e aqueles ocupados, estavam assim estratificados em 2019:

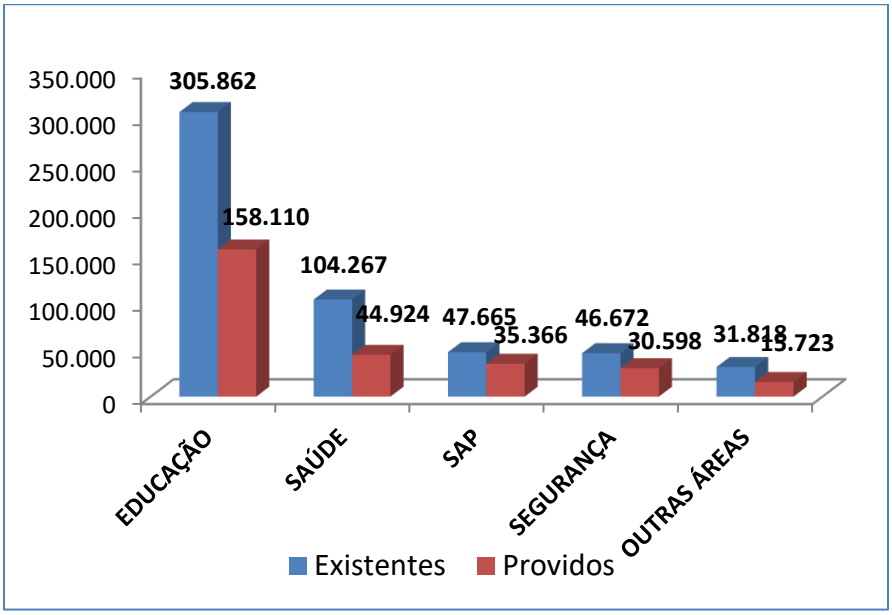
SECRETARIAS	CARGOS EFETIVOS		
	Existentes	Providos	ΔH
Casa Civil	46	44	95,65%
Governo	2.832	2.490	87,92%
Desenvolvimento Econômico	1.090	828	75,96%
Administração Penitenciária	47.665	35.366	74,20%
Procuradoria Geral do Estado	1.942	1.431	73,69%
Habitação	89	59	66,29%
Segurança Pública	46.672	30.598	65,56%
Cultura e Economia Criativa	153	97	63,40%
Fazenda e Planejamento	8.208	5.056	61,60%
Transportes Metropolitanos	325	190	58,46%
Direitos da Pessoa com Deficiência	31	18	58,06%
Educação	305.862	158.110	51,69%
Esportes	810	400	49,38%
Logística e Transportes	70	33	47,14%
Infraestrutura e Meio Ambiente	2.624	1.217	46,38%
Justiça e Cidadania	221	96	43,44%
Desenvolvimento Social	591	255	35,48%
Saúde	104.267	44.924	43,09%
Turismo	62	26	41,94%
Desenvolvimento Regional	871	309	35,48%
Agricultura e Abastecimento	11.853	3.174	26,78%
TOTAL	**536.284**	**284.721**	**56,03%**

Fonte: Resposta à Requisição nº 04/2020
Nota: Não está computado o quadro da Polícia Militar

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Considerando as principais áreas da administração estadual, a distribuição de cargos efetivos e sua ocupação estava assim representada no final de 2019:

Cargos Efetivos por Área



Dos 536.284 cargos efetivos existentes no executivo, 284.721 estavam efetivamente ocupados no final de 2019 o que corresponde a 56,03%.

Cabe ressaltar que nos dados fornecidos pela administração, a quantidade total de servidores ativos do Poder Executivo está divergente da quantidade total de cargos ocupados. Ao ser demandada para explicar a diferença, a Coordenadoria de Recursos Humanos se manifestou relatando que quando tratamos de Quadro uma pessoa poderá exercer dois cargos (exemplo um cargo permanente e um em comissão), porém num relatório de quantidade de servidores extraídos da folha de pagamento aparecerá uma única vez.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Cargos em Comissão

Cargos de provimento em comissão, criados por lei, são aqueles de livre escolha, nomeação e exoneração, de caráter provisório, destinando-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Os cargos em comissão estavam assim estratificados no final de 2019:

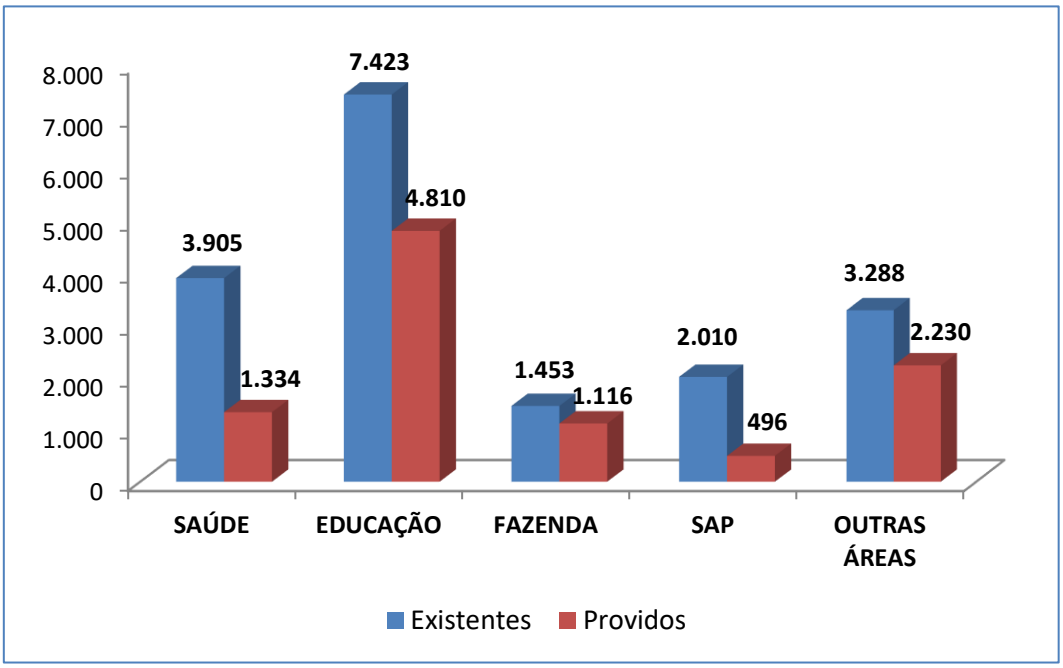
SECRETARIAS	CARGOS COMISSÃO		
	Existentes	Providos	Taxa de Ocupação
Casa Civil	92	90	97,83%
Direitos da Pessoa com Deficiência	47	44	94,62%
Cultura e Economia Criativa	137	126	91,97%
Governo	373	336	90,08%
Desenvolvimento Econômico	258	223	86,43%
Justiça e Cidadania	98	82	83,67%
Habitação	59	47	79,66%
Agricultura e Abastecimento	295	230	77,97%
Fazenda e Planejamento	1.453	1.116	76,81%
Turismo	55	42	76,36%
Logística e Transportes	38	29	76,32%
Infraestrutura e Meio Ambiente	215	157	73,02%
Procuradoria Geral do Estado	273	194	71,06%
Desenvolvimento Social	339	229	67,55%
Educação	7.423	4.810	64,80%
Desenvolvimento Regional	286	182	63,64%
Esportes	108	48	44,44%
Transportes Metropolitanos	120	50	41,67%
Saúde	3.905	1.334	34,16%
Administração Penitenciária	2010	496	24,68%
Segurança Pública	495	121	24,44%
TOTAL	**18.079**	**9.986**	**55,24%**

Fonte: Resposta à Requisição nº 04/2020

Considerando as principais áreas da administração estadual, a distribuição de cargos em comissão e sua ocupação estava assim representado:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Cargos em Comissão por Área



Dos 18.079 cargos em comissão existentes no executivo, 9.986 estão efetivamente ocupados no final de 2019 o que corresponde a 55,24%.

Proporcionalidade dos Cargos em Comissão e Efetivos

A seguir demonstramos a proporcionalidade dos cargos em comissão em relação aos cargos efetivos:

	CARGOS PROVIDOS		
	Efetivos	**Comissão**	**ΔH**
Educação	158.110	4.810	3,04%
Saúde	44.924	1.334	2,97%
Administração Penitenciária	35.366	496	1,40%
Segurança Pública	30.598	121	0,40%
Fazenda e Planejamento	5.056	1.116	22,07%
Agricultura e abastecimento	3.174	230	7,25%
Governo	2490	336	13,49%
Procuradoria Geral do Estado	1.431	194	13,56%
Infraestrutura E Meio Ambiente	1.217	157	12,90%
Desenvolvimento Econômico	828	223	26,93%
Desenvolvimento Social	255	229	89,80%
Esportes	400	48	12,00%
Desenvolvimento Regional	309	182	58,90%
Transportes Metropolitanos	190	50	26,32%
Cultura e Economia Criativa	97	126	129,90%
Justiça e Cidadania	96	82	85,42%
Casa Civil	44	90	204,55%
Habitação	59	47	79,66%
Turismo	26	42	161,54%
Logística e Transportes	33	29	87,88%
Est.Direitos Pessoa Deficiência	18	44	244,44%
TOTAL	**284.721**	**9.986**	**3,51%**

Fonte: Resposta à Requisição nº 04/2020

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Como visto há diversos casos onde o quantitativo de pessoal comissionado está acima de 10% da quantidade de cargos efetivos. Há casos extremamente preocupantes, com cargos comissionados representando acima de 80% e até 200% do quadro de servidores efetivos (Desenvolvimento Social, Cultura e Economia Criativa, Justiça e Cidadania, Casa Civil, Habitação, Turismo, Logística e Transportes e Secretaria de Direitos da Pessoa com Deficiência). Esta alta proporcionalidade entre o número de cargos efetivos e em comissão contraria o mandamento constitucional que estabelece que o provimento de cargos públicos ocorrerá, em regra, por meio de concurso público, sendo o livre provimento a exceção (art. 37, II, da Constituição Federal de 1988).

Ademais, o Supremo Tribunal Federal reafirmou, no Recurso Extraordinário (RE) 1041210, sua jurisprudência no sentido de que a criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais. A tese do STF nos termos que se seguem:

> [...]
>
> a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;
>
> b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;
>
> c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e
>
> d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir".
>
> [...]

Verifica-se, na planilha fornecida pela Coordenadoria de Recursos Humanos, cargos de Assistentes Administrativos alocados como cargos em comissão, funções de confiança e assessoramento, conforme tabela a seguir:

Quadro Especial da Secretaria de Desenvolvimento Regional (CEPAM)		
CARGOS / FUNÇÕES – ATIVIDADES / EMPREGOS PÚBLICOS COMISSÃO / CONFIANÇA - ASSESSORAMENTO	**SUBQUADRO**	**Existentes**
ASSISTENTE ADMINISTRATIVO I	SQF-II	**1**
ASSISTENTE ADMINISTRATIVO II	SQF-II	**4**
ASSISTENTE ADMINISTRATIVO III	SQF-II	**2**
Total		**7**
Quadro Especial da Secretaria de Desenvolvimento Regional (FUNDAP)		
ASSISTENTE ADMINISTRATIVO	SQF-II	**1**
ASSISTENTE TÉCNICO ADMINISTRATIVO	SQF-II	**6**
Total		7

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Essa situação não é amparada pela legislação ou pela jurisprudência vigente no ordenamento jurídico, entretanto esses 14 cargos estão com previsão de extinção em sua vacância.

b. Juros e Encargos da Dívida

Os juros e encargos da dívida, conforme demonstrado a seguir, apresentaram comportamento diferenciado, em razão de negociações com o Governo Federal.

R$ milhares

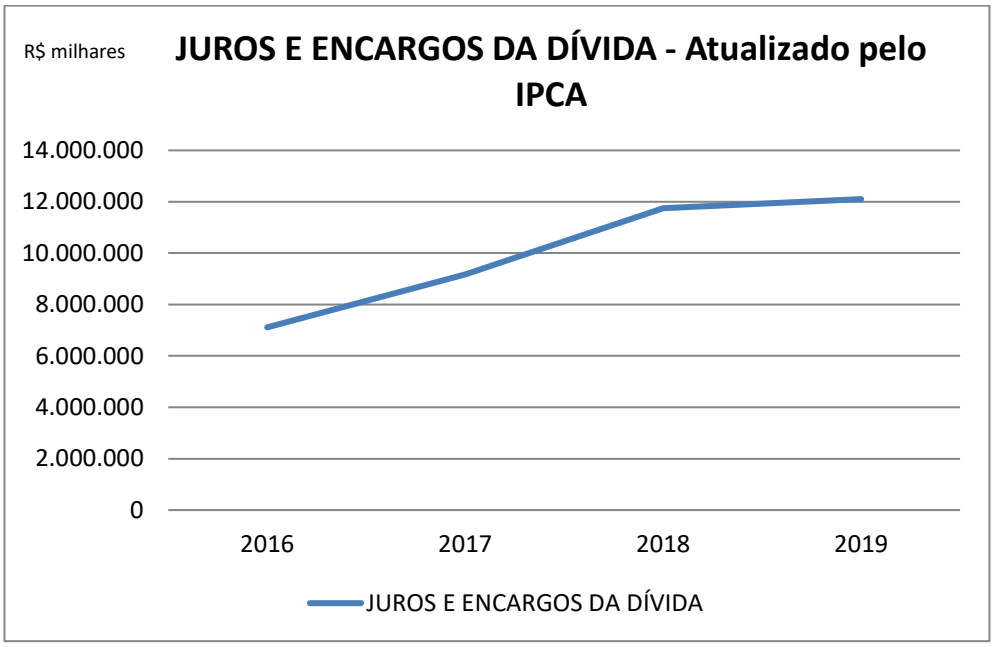
DESPESAS COM JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	2018	AV% 2018	2019	AV% 2019	AH% 2019/2018
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	11.243.134	99,84%	12.048.065	99,54%	7,16%
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA - INTRA	18.306	0,16%	55.798	0,46%	204,80%
SOMA	**11.261.440**	**100,00%**	**12.103.863**	**100,00%**	**7,48%**

R$ milhares

CONSOLIDADO - Atualizado pelo IPCA	2016	2017	2018	2019	AH% 2019/2018
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	7.105.114	9.166.223	11.727.263	12.048.065	2,74%
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA - INTRA	7.655	8.791	19.095	55.798	192,22%
SOMA	**7.112.769**	**9.175.014**	**11.746.358**	**12.103.863**	**3,04%**

Obs.: atualizado pelo IPCA. Índices: 2016=1,114022; 2017=1,082128; 2018=1,043060; 2019=1,00.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B



c. Outras Despesas Correntes

As Outras Despesas Correntes corresponderam a 40,90% das despesas totais, e tiveram um incremento de 10,50% conforme quadro a seguir:

R$ milhares

DESPESAS - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	2018	AV% 2018	2019	AV% 2019	AH% 2019/2018
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	94.660.344	99,12%	104.574.249	99,09%	10,47%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES - INTRA	840.252	0,88%	958.274	0,91%	14,05%
SOMA	**95.500.596**	**100,00%**	**105.532.523**	**100,00%**	**10,50%**

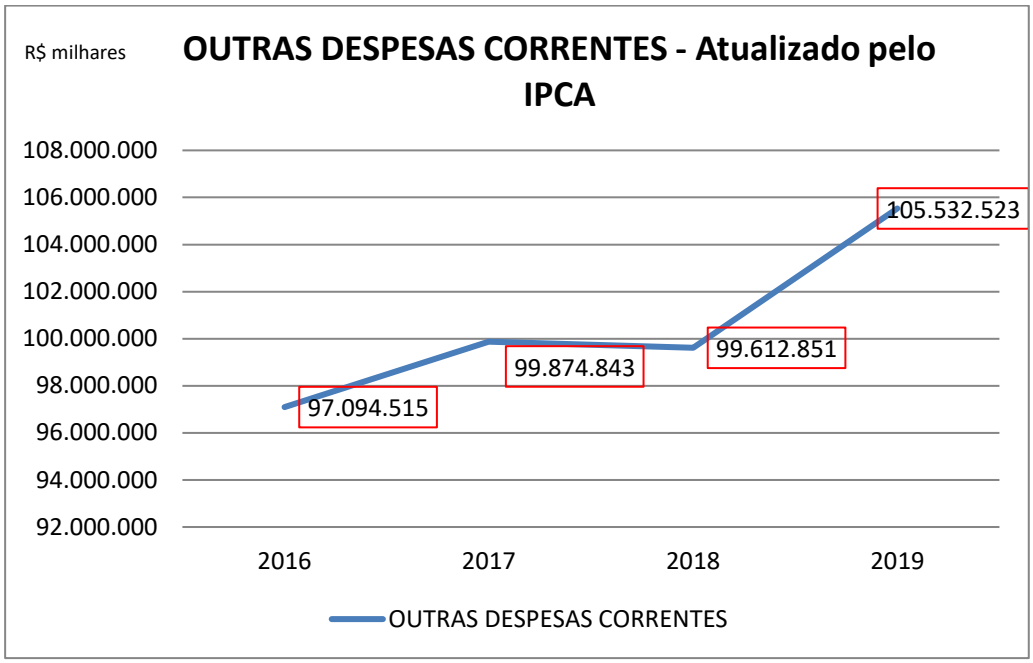
A seguir, comparamos 4 exercícios:

R$ milhares

CONSOLIDADO - Atualizado pelo IPCA	2016	2017	2018	2019	AH% 2019/2018
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	96.350.838	99.173.084	98.736.418	104.574.249	5,91%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES - INTRA	743.677	701.760	876.433	958.274	9,34%
SOMA	**97.094.515**	**99.874.843**	**99.612.851**	**105.532.523**	**5,94%**

Obs.: atualizado pelo IPCA. Índices: 2016=1,114022; 2017=1,082128; 2018=1,043060; 2019=1,00.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B



Conforme quadro a seguir, os maiores gastos, por modalidade de despesa, referem-se a aplicações diretas (47%) e transferências a municípios (44,89%).

R$ milhares

OUTRAS DESPESAS CORRENTES - CONSOLIDADO	2018	AV% 2018	2019	AV% 2019	AH% 2019/2018
33 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	**95.500.596**	**100,00%**	**105.532.523**	**100,00%**	**10,50%**
3320 - TRANSFERENCIAS A UNIAO	67.820	0,07%	59.696	0,06%	-11,98%
3340 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	44.438.739	46,53%	47.371.668	44,89%	6,60%
3341 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS - FUNDO A FUNDO	470.031	0,49%	493.360	0,47%	4,96%
3350 - TRANSF.A INST.PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	5.752.667	6,02%	6.530.046	6,19%	13,51%
3360 - TRANSF.A INST.PRIVADAS COM FINS LUCRATIVOS	7.918	0,01%	2.360	0,00%	-70,19%
3367 - EXECUCAO DE CONTRATO DE PPP	90.524	0,09%	373.773	0,35%	312,90%
3370 - TRANSF.A INSTIT.MULTIGOVERN.NACIONAIS	140.174	0,15%	141.770	0,13%	1,14%
3390 - APLICACOES DIRETAS	43.692.471	45,75%	49.601.577	47,00%	13,52%
3391 - APLICACOES DIRETAS-INTRA ORCAMENTARIAS	840.252	0,88%	958.274	0,91%	14,05%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

2.3.3 Despesas de Capital

Comparativamente ao exercício anterior, encontramos a seguinte posição:

R$ milhares

DESPESA DE CAPITAL - CONSOLIDADO	2018	AV% 2018	2019	AV% 2019	AH% 2019/2018
DESPESAS DE CAPITAL - EXCETO INTRA	**17.749.229**	**95,18%**	**17.990.654**	**97,07%**	**1,36%**
AMORTIZACAO DE DIVIDA	6.223.077	33,37%	7.706.791	41,58%	23,84%
INVERSOES FINANCEIRAS	2.554.471	13,70%	2.109.041	11,38%	-17,44%
INVESTIMENTOS	8.971.681	48,11%	8.174.822	44,11%	-8,88%
DESPESAS DE CAPITAL - INTRAORÇAMENTÁRIA	**899.400**	**4,82%**	**543.452**	**2,93%**	**-39,58%**
AMORTIZACAO DE DIVIDA	4.436	0,02%	28.685	0,15%	546,63%
INVERSOES FINANCEIRAS	851.693	4,57%	490.695	2,65%	-42,39%
INVESTIMENTOS	43.271	0,23%	24.072	0,13%	-44,37%
Total Geral	**18.648.629**	**100,00%**	**18.534.106**	**100,00%**	**-0,61%**

Verifica-se uma variação de -0,61% nas despesas de capital.

R$ milhares

DESPESA DE CAPITAL - CONSOLIDADO - Atualizado pelo IPCA	2016	2017	2018	2019	AH% 2019/2018
DESPESAS DE CAPITAL - EXCETO INTRA	**18.634.591**	**19.423.876**	**18.513.511**	**17.990.654**	**-2,82%**
AMORTIZACAO DE DIVIDA	4.594.742	3.437.890	6.491.043	7.706.791	18,73%
INVERSOES FINANCEIRAS	4.847.767	4.457.930	2.664.467	2.109.041	-20,85%
INVESTIMENTOS	9.192.082	11.528.055	9.358.001	8.174.822	-12,64%
DESPESAS DE CAPITAL - INTRAORÇAMENTÁRIA	**1.120.046**	**1.239.768**	**938.128**	**543.452**	**-42,07%**
AMORTIZACAO DE DIVIDA	3.931	4.133	4.627	28.685	519,94%
INVERSOES FINANCEIRAS	979.864	1.156.860	888.367	490.695	-44,76%
INVESTIMENTOS	136.251	78.775	45.134	24.072	-46,67%
Total Geral	**19.754.638**	**20.663.644**	**19.451.639**	**18.534.106**	**-4,72%**

Obs.: atualizado pelo IPCA. Índices: 2016=1,114022; 2017=1,082128; 2018=1,043060; 2019=1,00.

Em valores atualizados pelo IPCA, verifica-se uma variação de -4,72% entre 2018 e 2019.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Apresentamos, a seguir, quadro com as despesas de capital por grupo de despesa, sem separação da intraorçamentária:

R$ milhares

DESPESAS	2019	AV%
DESPESAS DE CAPITAL	**18.534.106**	**100,00%**
AMORTIZACAO DE DIVIDA	7.735.476	41,74%
INVERSOES FINANCEIRAS	2.599.736	14,03%
INVESTIMENTOS	8.198.894	44,24%

Obs.: inclui intraorçamentárias.

a) Investimentos

Com relação aos Investimentos, que atingiram R$ 8.198.894 mil, selecionamos os 10 programas que receberam maiores valores em 2019:

R$ milhares

INVESTIMENTOS - POR PROGRAMA	2018	AV% 2018	2019	AV% 2019	AH% 2019/2018
1606 - ADEQUACAO DA MALHA RODOVIARIA	1.297.033	14,39%	1.822.574	22,23%	40,52%
0000 - ENCARGOS GERAIS	1.684.000	18,68%	1.012.316	12,35%	-39,89%
0815 - MANUTENCAO E SUPORTE DA EDUCACAO BASICA	392.024	4,35%	872.031	10,64%	122,44%
3707 - EXPANSAO, MODERNIZACAO E OPERACAO DO TRANSPORTE SO	843.995	9,36%	581.386	7,09%	-31,11%
1818 - MODERNIZACAO DA SEGURANCA PUBLICA	234.740	2,60%	484.361	5,91%	106,34%
3703 - PLANEJAMENTO, GESTAO ESTRATEGICA E MODERNIZACAO DO	280.187	3,11%	323.129	3,94%	15,33%
0941 - EXPANSAO E MODERNIZACAO NA SAUDE	361.325	4,01%	308.706	3,77%	-14,56%
5002 - MELHORIA DA INFRAESTRUTURA DOS MUNICIPIOS ESTANCI	272.110	3,02%	282.058	3,44%	3,66%
2828 - DESENVOLVIMENTO REGIONAL INTEGRADO	558.209	6,19%	273.935	3,34%	-50,93%
1044 - DESENVOLVIMENTO DA CIENCIA E DA TECNOLOGIA	334.425	3,71%	229.183	2,80%	-31,47%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

b) Inversões Financeiras

Com relação às Inversões Financeiras, o programa com maior relevância é Participação Societária, com 99,91% em 2019.

R$ milhares

INVERSOES FINANCEIRAS	2018	AV% 2018	2019	AV% 2019	AH% 2019/2018
0001 - PARTICIPACAO SOCIETARIA	3.343.799	98,17%	2.597.517	99,91%	-22,32%
0200 - CONTROLE EXTERNO	4.373	0,13%	1.390	0,05%	-68,21%
0303 - PROCESSO JUDICIARIO NO TRIBUNAL DE JUSTICA	13.552	0,40%	-	-	-
1044 - DESENVOLVIMENTO DA CIENCIA E DA TECNOLOGIA	44.441	1,30%	-	-	-
1315 - GESTAO DAS AGROPOLITICAS PUBLICAS	-	-	829	0,03%	-
Total Geral	**3.406.164**	**100,00%**	**2.599.736**	**100,00%**	**-23,68%**

Verifica-se uma variação de -23,68% entre 2018 e 2019.

Com relação à Participação Societária, as Unidades Orçamentárias e programas de trabalho estão discriminadas a seguir:

R$ milhares

INVERSÕES FINANCEIRAS - PARTICIPAÇÃO SOCIETÁRIA	2018	AV% 2018	2019	AV% 2019	AH% 2019/2018
0001 - PARTICIPACAO SOCIETARIA	**3.343.799**	**100,00%**	**2.597.517**	**100,00%**	**-22,32%**
10001 - SEC.DESENV. ECONOMICO, CIENCIA,TECN. INOVACA	**1.576**	**0,05%**	**350**	**0,01%**	**-77,79%**
19572000118520000 - SUBSCRICAO DE ACOES DO IPT	1.576	0,05%	-	-	-
19572000190120000 - SUBSCRICAO DE ACOES DO IPT	-	-	350	0,01%	-
16001 - ADMINISTRACAO SUP.DA SECRETARIA E DA SEDE	**137.351**	**4,11%**	**129.586**	**4,99%**	**-5,65%**
26782000116791418 - DUPLICACAO, IMPLANT., RECUPERACAO DE RODOVIAS	102.459	3,06%	98.921	3,81%	-3,45%
26782000116791421 - MELHORIA OPERACAO INST.TRAVESSIAS LITORANEAS	28.742	0,86%	29.068	1,12%	1,13%
26784000122650000 - SUBSCRICAO ACOES - CIA DOCAS DE SAO SEBASTIAO	6.150	0,18%	-	-	-
26784000190140000 - SUBSCRICAO ACOES - CIA DOCAS DE SAO SEBASTIAO	-	-	1.597	0,06%	-
25001 - SECRETARIA DA HABITACAO	**458.555**	**13,71%**	**470.000**	**18,09%**	**2,50%**
16482000116821440 - MANANCIAIS DO ALTO TIETE	1.848	0,06%	972	0,04%	-47,43%
16482000116821443 - APOIO A ORG.SOCIOCOMUNITARIA COND.INCL.SOCIAL	17.100	0,51%	18.000	0,69%	5,26%
16482000116821998 - RECUPERACAO SOCIOAMBIENTAL DA SERRA DO MAR	23.220	0,69%	28.500	1,10%	22,74%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

16482000116822003 - MELHORIAS HABITACIONAIS	13.600	0,41%	3.194	0,12%	-76,51%
16482000116822004 - REASSENTAMENTO HABITACIONAL RISCO E FAVELAS	102.324	3,06%	93.500	3,60%	-8,62%
16482000116822005 - URBANIZACAO DE FAVELAS	3.194	0,10%	6.500	0,25%	103,51%
16482000116822006 - PRODUCAO DE MORADIAS	278.554	8,33%	292.505	11,26%	5,01%
16482000116822431 - REVITALIZACAO DE AREAS CENTRAIS	192	0,01%	205	0,01%	6,99%
16482000116822432 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL LITORAL PAULISTA	8.880	0,27%	1.431	0,06%	-83,88%
16482000116825057 - MELHORIAS URBANAS	5.989	0,18%	20.192	0,78%	237,16%
16482000116825702 - APOIO A REGULARIZACAO FUNDIARIA	354	0,01%	-	-	-
16482000116825703 - REGULARIZACAO FUNDIARIA DE CONJ.HABITACIONAIS	3.300	0,10%	5.000	0,19%	51,52%
37001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR DA SEC. E DA SEDE	**2.746.317**	**82,13%**	**1.997.581**	**76,90%**	**-27,26%**
26453000116931469 - IMPLANTACAO SIST. INT.METROP.BAIXADA SANTISTA	-	-	113.000	4,35%	-
26453000116931486 - SIST.BAIXA MEDIA CAPAC.EXP.REG.METROPOLITANAS	1.069	0,03%	7.000	0,27%	555,06%
26453000116931505 - MELHORAMENTOS NA INFRAESTRUTURA DE CORREDORES	-	-	10.000	0,38%	-
26453000116931827 - TRANSPORTE PUBLICO METROPOLITANO VINC. A EMTU	1	0,00%	1.000	0,04%	153746,15%
26453000116931876 - PROGRAMA CONEXOES METROPOLITANAS	1	0,00%	12.299	0,47%	1892026,92%
26453000116931938 - CORREDOR BILEO SOARES ESTRUTURACAO TRANSPORTE	70.034	2,09%	39.000	1,50%	-44,31%
26453000116931939 - CORREDOR GUARULHOS-SP ESTRUTURACAO TRANSPORTE	4.391	0,13%	39.000	1,50%	788,23%
26453000116932287 - CORREDOR ITAPEVI-SP ESTRUTURACAO TRANSPORTE	10.224	0,31%	46.323	1,78%	353,08%
26453000116932540 - ESTRUTURACAO TRANSPORTE REG.METROP.SOROCABA	2.612	0,08%	2.760	0,11%	5,65%
26453000116951483 - LINHA 5 LILAS-TRECHO LARGO 13 - CH. KLABIN	574.450	17,18%	292.496	11,26%	-49,08%
26453000116951491 - ELABORACAO PROJ.EXPANSAO REDE METROVIARIA	7.556	0,23%	2.609	0,10%	-65,46%
26453000116952131 - LINHA 1 - AZUL - RECAPACITACAO E MODERNIZACAO	273.038	8,17%	48.903	1,88%	-82,09%
26453000116952132 - LINHA 2 VERDE-RECAPACITACAO E MODERNIZACAO	26.721	0,80%	9.058	0,35%	-66,10%
26453000116952133 - LINHA 3 VERMELHA-RECAPACITACAO/MODERNIZACAO	207.950	6,22%	17.743	0,68%	-91,47%
26453000116952134 - LINHA 4 - AMARELA - VILA SONIA-LUZ - FASE II	113.320	3,39%	310.384	11,95%	173,90%
26453000116952135 - LINHA 5 LILAS - RECAPACITACAO E MODERNIZACAO	4.488	0,13%	318	0,01%	-92,93%
26453000116952171 - OPERACAO DAS LINHAS METROVIARIAS	109.235	3,27%	67.449	2,60%	-38,25%
26453000116952282 - LINHA 17-OURO-JABAQUARA-SAO PAULO-MORUMBI	119.125	3,56%	167.216	6,44%	40,37%
26453000116952288 - LINHA 2 - VERDE - VILA PRUDENTE - DUTRA	7.912	0,24%	67.725	2,61%	755,98%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

26453000116952289 - LINHA 15 PRATA - IPIRANGA - CIDADE TIRADENTES	370.223	11,07%	254.551	9,80%	-31,24%
26783000118560000 - SUBSCRICAO DE ACOES DA CPTM	843.967	25,24%	-	-	-
26783000190170000 - SUBSCRICAO DE ACOES DA CPTM	-	-	488.748	18,82%	-

2.3.4 Despesas por Órgão e Unidade Orçamentária

Na tabela a seguir, discriminamos as despesas da Administração Direta por Órgão, e da Administração Indireta por Unidade Orçamentária:

R$ milhares

DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL – Adm Direta por Órgão e Adm Indireta por Unidade Orçamentária	D/I	DESPESAS CORRENTES	DESPESAS DE CAPITAL	Soma
01000 - ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	D	1.156.604	6.911	**1.163.516**
02000 - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO	D	1.035.660	6.784	**1.042.444**
03000 - TRIBUNAL DE JUSTICA	D	12.949.564	61.655	**13.011.219**
06000 - TRIBUNAL DE JUSTICA MILITAR	D	71.665	892	**72.557**
08000 - SECRETARIA DA EDUCACAO	D	32.996.263	783.481	**33.779.744**
09000 - SECRETARIA DA SAUDE	D	19.652.566	567.783	**20.220.349**
10000 - SECR. DESENV. ECONOMICO	D	206.674	450	**207.124**
12000 - SECRETARIA DA CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA	D	591.633	5.843	**597.476**
13000 - SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	D	654.806	81.502	**736.308**
16000 - SECRETARIA DE LOGISTICA E TRANSPORTES	D	45.923	151.350	**197.273**
17000 - SEC.DA JUSTICA E CIDADANIA	D	90.150	44.115	**134.265**
18000 - SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA	D	21.280.941	596.103	**21.877.043**
20000 - SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO	D	4.681.282	126.507	**4.807.789**
21000 - ADMINISTRACAO GERAL DO ESTADO	D	64.766.210	8.623.301	**73.389.511**
23000 - SEC.DO EMPREGO E RELACOES DO TRABALHO	D	30.406	0	**30.406**
25000 - SECRETARIA DA HABITACAO	D	163.842	545.918	**709.760**
26000 - SECRETARIA DE INFR. MEIO AMBIENTE	D	556.214	223.345	**779.558**
27000 - MINISTERIO PUBLICO	D	2.635.268	20.889	**2.656.157**
28000 - CASA CIVIL	D	54.577	390	**54.967**
29000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	D	205.491	311.914	**517.405**
35000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	D	727.274	53.605	**780.879**
37000 - SECRETARIA DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS	D	1.496.702	2.321.094	**3.817.796**
38000 - SECRETARIA ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	D	3.937.359	127.498	**4.064.856**
39000 - SECRETARIA DE SANEAMENTO E RECURSOS HIDRICOS	D	46.527	135	**46.662**
40000 - PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	D	1.663.163	521	**1.663.684**
41000 - SECRETARIA DE ESPORTES	D	114.617	12.795	**127.412**
42000 - DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO	D	876.495	3.463	**879.957**
47000 - SECR.EST.DIREITOS PESSOA COM DEFICIENCIA	D	39.751	3.152	**42.904**
49000 - SECRETARIA DE ENERGIA E MINERACAO	D	708	0	**708**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

50000 - SECRETARIA DE TURISMO	D	52.875	282.690	**335.564**
51000 - SECRETARIA DE GOVERNO	D	960.670	23.335	**984.006**
52000 - SECR. ESPECIAL DE REL. INTERNACIONAIS	D	53		**53**
ADMINISTRAÇÃO DIRETA		**173.741.932**	**14.987.421**	**188.729.353**
AG. REGUL. SANEAMENTO E ENERGIA EST.SP.	I	55.199	4.139	**59.338**
AG.METROP.VALE DO PARAIBA E LITORAL NORTE	I	960	0	**960**
AG.METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA	I	2.249	0	**2.249**
AG.METROPOLITANA DE CAMPINAS	I	3.532	0	**3.532**
AG.METROPOLITANA DE SOROCABA	I	302	0	**302**
AG.REG.SERV.PUBL.DELEG.TRANSP.EST.SP.	I	206.407	25	**206.432**
CAIXA BENEFICENTE DA POLICIA MILITAR	I	200.577	133	**200.710**
CENTRO EST.EDUC.TECNOLOG.PAULA SOUZA-CEETEPS	I	2.487.798	28.179	**2.515.977**
CETESB-COMPANHIA AMBIENTAL DO EST.DE S.PAULO	I	479.188	10.587	**489.775**
CIA.DESENV.AGRICOLA S.P.	I	38.235	0	**38.235**
CIA.PAULISTA DE TRENS METROPOLITANOS-CPTM	I	2.536.066	581.386	**3.117.452**
COMPANHIA DOCAS DE SAO SEBASTIAO	I	29.595	1.597	**31.193**
DEPARTAMENTO AEROVIARIO DO ESTADO DE SP-DAES	I	72.147	24.832	**96.979**
DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM-DER	I	1.400.856	2.019.333	**3.420.190**
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRANSITO-DETRAN-SP	I	808.229	20.969	**829.199**
DEPTO.DE AGUAS E ENERGIA ELETRICA-DAEE	I	437.885	271.919	**709.804**
EMPRESA PAULISTA DE PLANEJ.METROP.S.A	I	48.243	0	**48.243**
FACULDADE DE MEDICINA DE MARILIA	I	47.536	1.023	**48.559**
FACULDADE DE MEDICINA DE SAO JOSE DO R. PRET	I	83.730	1.218	**84.948**
FUND. UNIVE. VIRTUAL DO ESTADO DE SP-UNIVESP	I			
FUND.CTO.AT.SOCIOEDUC.ADOLESC.-FUND.CASA S.P	I	1.639.926	1.718	**1.641.645**
FUND.INST.TERRAS JOSE GOMES DA SILVA-ITESP	I	65.082	559	**65.641**
FUND.PADRE ANCHIETA-CENTRO PAUL.RADIO-TV EDU	I	167.894	1.943	**169.837**
FUND.PARA O REM.POPULAR CHOPIN T.LIMA-FURP	I	277.728	36	**277.763**
FUND.PROF.DR.MANOEL PEDRO PIMENTEL-FUNAP	I	66.037	135	**66.172**
FUND.SISTEMA ESTADUAL DE ANAL.DADOS-SEADE	I	46.656	108	**46.764**
FUNDACAO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO	I	416.528	94.492	**511.020**
FUNDACAO AMPARO PESQUISA EST.SAO PAULO-FAPES	I	1.084.755	229.183	**1.313.938**
FUNDACAO DE PROT. E DEF. DO CONSUMIDOR-PROCO	I	93.271	64	**93.335**
FUNDACAO MEMORIAL DA AMERICA LATINA	I	16.433	1.322	**17.756**
FUNDACAO ONCOCENTRO DE SAO PAULO	I	10.934	140	**11.074**
FUNDACAO P/CONSERV.E PRODUCAO FLORESTAL SP	I	127.691	19.034	**146.725**
FUNDACAO PARQUE ZOOLOGICO DE SAO PAULO	I	39.343	347	**39.690**
FUNDACAO PRO-SANGUE HEMOCENTRO DE SAO PAULO	I	79.012	1.288	**80.299**
FUNDACAO UNIV.VIRTUAL DO EST.DE S.P.-UNIVESP	I	63.789	569	**64.357**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

HOSP. CLINICAS FAC.MED.MARILIA - HCFAMEMA	I	37.120	8.887	**46.007**
HOSP.CLINICAS FAC.MEDICINA DE BOTUCATU-HCFMB	I	288.474	14.194	**302.667**
HOSPITAL DAS CLINICAS FAC DE MEDICINA DA USP	I	1.962.246	70.248	**2.032.494**
HOSPITAL DAS CLINICAS FAC. MEDICINA RIB PRET	I	556.464	28.350	**584.814**
INST.ASSIS.MEDICA SERV.PUBL.ESTADUAL	I	1.372.302	10.000	**1.382.301**
INST.DE PAGAMENTOS ESPECIAIS DE S.P.-IPESP	I	9.792		**9.792**
INST.DE PESOS E MEDIDAS EST.SP - IPEM	I	136.154	0	**136.154**
INST.MED.SOCIAL CRIMINOLOGIA DE SP-IMESC	I	27.148	73	**27.221**
INST.PESQUISAS TECN.EST.DE S.P.S/A-IPT	I	176.714	2.526	**179.240**
JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE SAO PAULO-JUCES	I	86.223	0	**86.223**
SAO PAULO PREVIDENCIA - SPPREV	I	36.561.281	22	**36.561.303**
SUPERINTENDENCIA DE CONTROLE ENDEMIAS-SUCEN	I	85.344	877	**86.222**
UNIVERSIDADE DE SAO PAULO - USP	I	5.436.504	51.341	**5.487.845**
UNIVERSIDADE EST PAUL.JULIO MESQ.FILHO-UNES	I	2.831.627	11.081	**2.842.708**
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP	I	3.020.447	32.808	**3.053.255**
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA		**65.721.655**	**3.546.685**	**69.268.339**
Total Geral		**239.463.587**	**18.534.106**	**257.997.692**

Obs.: D=Adm. Direta; I=Adm. Indireta. Inclui valores intraorçamentários.

2.3.5 Despesas com Propaganda e Publicidade

Com relação à Publicidade Legal, discriminamos os valores a seguir, comparativamente ao exercício anterior:

R$ milhares

PUBLICIDADE LEGAL	2018	AV% 2018	2019	AV% 2019	AH% 2019/2018
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	171	6,45%	171	7,65%	-0,13%
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	2.487	93,55%	2.067	92,35%	-16,90%
Total Geral	**2.659**	**100,00%**	**2.238**	**100,00%**	**-15,82%**

Já em relação à propaganda/publicidade, publicidade institucional e publicidade de utilidade pública, temos os seguintes valores:

R$ milhares

CONSOLIDADO	2018	AV% 2018	2019	AV% 2019	AH% 2019/2018
33903918 - PROPAGANDA/PUBLICIDADE	56.763	35,12%	42.086	20,97%	-25,86%
33903928 - SERV DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL	53.252	32,95%	106.083	52,85%	99,21%
33903929 - SERV DE PUBLICIDADE DE UTILIDADE PUBLICA	51.596	31,93%	52.540	26,18%	1,83%
Total Geral	**161.611**	**100,00%**	**200.709**	**100,00%**	**24,19%**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

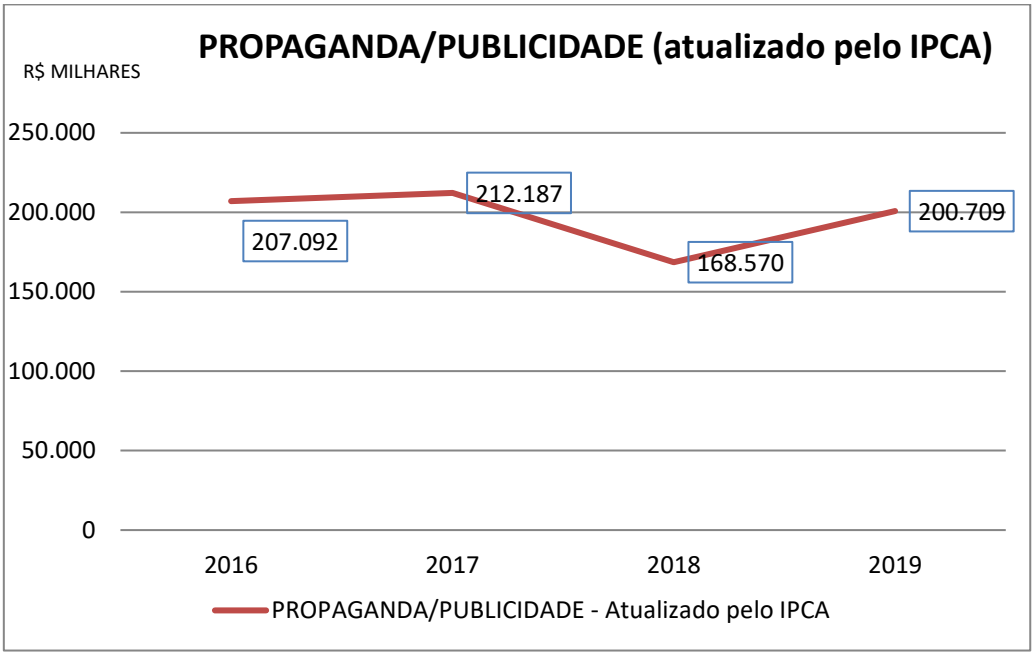
Verifica-se uma variação de 24,19% no comparativo entre 2018 e 2019.

R$ milhares

PROPAGANDA/PUBLICIDADE - Atualizado pelo IPCA	2016	2017	2018	2019	AH% 2019/2018
33903918 - PROPAGANDA/PUBLICIDADE	46.637	38.997	59.207	42.086	-28,92%
33903928 - SERVICOS DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL	100.589	117.838	55.545	106.083	90,99%
33903929 - SERVICOS DE PUBLICIDADE DE UTILIDADE PUBLICA	59.865	55.351	53.818	52.540	-2,37%
Total Geral	**207.092**	**212.187**	**168.570**	**200.709**	**19,07%**

Obs.: atualizado pelo IPCA. Índices: 2016=1,114022; 2017=1,082128; 2018=1,043060; 2019=1,00.

Em valores atualizados pelo IPCA, a variação atinge 19,07%.



CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

2.4 Alterações Orçamentárias – Créditos Adicionais e Institutos Constitucionais do Remanejamento, Transferência e Transposição

2.4.1 Introdução e contextualização

Estão em exame as alterações orçamentárias realizadas pelo Governo do Estado de São Paulo no exercício de 2019. Tais alterações podem ser operacionalizadas mediante os chamados créditos adicionais (regidos pela Lei nº 4.320, de 1964), bem como pelos institutos constitucionais do remanejamento, transferência e transposição de recursos (previstos no artigo 167, da Constituição Federal de 1988).

Os créditos orçamentários iniciais são aqueles aprovados pela Lei Orçamentária Anual (LOA), fazendo parte, portanto, da fixação inicial da despesa. Nesta lei, o Estado de São Paulo discrimina as dotações atreladas a cada Programa e suas desdobradas Ações.

A Lei nº 4.320/64, porém, determina em seu artigo 15 que a Lei de Orçamento deve conter discriminação da despesa, no mínimo, por elementos.

A abertura destes Programas e Ações por elemento de despesa é então formalizada pelo Poder Executivo, conforme determinação da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2019, em até 30 dias após a promulgação da LOA[16]:

> Artigo 52 - O Poder Executivo, por intermédio da Secretaria de Planejamento e Gestão, providenciará o envio, exclusivamente em meio eletrônico, à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas do Estado, em até 30 (trinta) dias após a promulgação da Lei Orçamentária de 2019, de demonstrativos com informações complementares detalhando:
>
> I – a despesa dos orçamentos fiscal e da seguridade social por órgão, unidade orçamentária, programa de trabalho e elemento de despesa;
>
> II - as programações incluídas ou acrescidas por emendas parlamentares, que tenham sido acolhidas pelo Poder Legislativo.

Assim, o entendimento é que a Lei Orçamentária vincula o elemento de despesa às respectivas ações e programas. O conceito de elemento de despesa é definido pelo art. 15, §1º da Lei nº 4.320/64: "*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*."

Os **créditos adicionais** dos artigos 40 a 46 da referida Lei nº 4.320/64. São as autorizações de despesas não computadas ou

[16] Lei nº 16.884 de 21/12/2018. Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2019.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento. Os créditos adicionais classificam-se em:

a) créditos suplementares: reforçam uma dotação já existente, porém insuficientemente prevista, devem ser abertos por meio de Decreto do Poder Executivo, previamente autorizado em lei, podendo ser na LOA.

No âmbito do governo estadual, a autorização de créditos adicionais suplementares se dá por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA). No ano de 2019 vigora a Lei 16.923 de 07/01/2019, conforme transcrito a seguir em seu Artigo 9º:

> Artigo 9º - Fica o Poder Executivo autorizado a:
>
> I - abrir, durante o exercício, créditos suplementares até o limite de 17% (dezessete por cento) da despesa total fixada no artigo 4º desta lei, observado o disposto no artigo 43, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;
>
> II - abrir créditos adicionais até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência;
>
> III - abrir créditos suplementares mediante a utilização de recursos na forma prevista no artigo 43, § 1º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, até o limite de 15% (quinze por cento) do total da despesa fixada no artigo 4º desta lei.
>
> Parágrafo único - Não onerarão o limite previsto no inciso I deste artigo, os créditos destinados a suprir insuficiências nas dotações orçamentárias, relativas a inativos e pensionistas, honras de aval, débitos constantes de precatórios judiciais, serviços da dívida pública, despesas de exercícios anteriores e despesas à conta de recursos vinculados, até o limite de 9% (nove por cento) do total da despesa fixada no artigo 4º desta lei.

b) créditos especiais: criam uma dotação anteriormente inexistente, assim não basta uma genérica autorização nas leis de planejamento, deve haver uma lei específica para tal finalidade, também são abertos por Decreto.

c) créditos extraordinários: são específicos para despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública, são abertos por Decreto do Poder Executivo, sobre o qual se dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

Sob tal dinâmica, os créditos suplementares e especiais precisam revelar sua fonte de cobertura, conforme reza a Lei nº 4.320, de 1964:

> Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.
>
> § 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:
>
> I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

> II - os provenientes de excesso de arrecadação;
>
> III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;
>
> IV - o produto de operações de credito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realiza-las.

Além dos créditos adicionais, o governo estadual pode realizar mudanças nas políticas através dos institutos constitucionais da **transposição** (intercâmbio de recursos entre programas de governo)**, remanejamento** (alteração de recursos entre órgãos orçamentários) e **transferência** (reside na troca de recursos entre as categorias econômicas, de corrente para capital e vice-versa).

J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis ressaltam que há uma profunda diferença entre os créditos adicionais e as técnicas de transposição, remanejamento e transferência de recursos orçamentários. No caso dos créditos adicionais, o fator determinante é "a *necessidade da existência de recursos"*; para as demais alterações, a "*reprogramação por repriorização das ações ou de gastos" é* o principal motivo que indicará como se materializarão[17].

Esses autores apontam quatro **motivos que podem dar origem aos créditos adicionais**

a) variações de preço de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos para consumo imediato ou futuro;

b) incorreção no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais;

c) omissões orçamentárias;

d) fatos que independem da ação volitiva do gestor.

Por outro lado, os **remanejamentos, transposições e transferências** de recursos de uma dotação para outra ou de um órgão para outro terão **outros motivos**:

a) repriorizações das ações governamentais;

b) reforma administrativa e/ou repriorização de gastos[18].

[17] MACHADO JR., José Teixeira, REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada.* 35ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2015, p. 127/128.
[18] MACHADO JR., José Teixeira, REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada.* 35ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2015, p. 120.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

O dispositivo que regula os institutos supra é o artigo nº 167 da Constituição Federal de 1988, transcrito abaixo. Este artigo é conhecido como o Princípio da Proibição do Estorno de Verbas[19].

> Art. 167. São **vedados**:
>
> (...)
>
> VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, **sem prévia autorização legislativa** (g.n);

Como se depreende do sobredito artigo, os institutos terão como fundamento a **mudança de vontade do poder público no estabelecimento das prioridades** na aplicação dos seus recursos, fato que, pela própria natureza, **demanda lei específica alterando a lei orçamentária**.

O Comunicado SDG nº 029/2010 observa que:

> (...)
>
> 4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (art. 167, VI da CF).

Contudo, quanto à lei especial autorizativa, a Emenda à Constituição Federal nº 85/2015 permitiu uma exceção, no que concerne às atividades de ciência, tecnologia e inovação:

> (...)
>
> § 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, **no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação,** com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo (g.n).

Quanto à referida Emenda, o Comunicado SDG nº 18/2015 fez a seguinte observação:

> 1. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 85, de 2015 e tendo somente em vista as atividades de *ciência, tecnologia e inovação*, os mecanismos da transposição, remanejamento ou a transferência de recursos orçamentários (*art. 167, VI, da CF*), não mais

[19] O Emprego irregular de verbas ou rendas públicas é crime previsto no artigo 315 do Código Penal Brasileiro:
ARTIGO 315 CP: "Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei" Pena: Detenção, de 1 a 3 meses, ou multa. Também pode ser considerado um ato de improbidade administrativa, pois faz uso irregular da verba pública de toda forma, como presente nos termos da Lei nº 8.492/92, art. 10, XI, "liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;".

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

> exigem a prévia autorização legislativa, bastando, para tanto, decreto do Poder Executivo.
>
> 2. De reiterar que tal exoneração alcança apenas as ações de *ciência, tecnologia e inovação*; para todas as demais áreas há de se ter, quanto a transposições, remanejamentos ou transferências, prévia e moderada autorização na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) ou em diploma específico, tal qual tem decidido esta Corte.
>
> (...)

O Comunicado SDG nº 032/2015 reforçou o entendimento:

> (...)
>
> 5. O remanejamento, a transferência e transposição, nos termos da E.C. nº 85, de 2015, estarão sempre dependentes de leis específicas, salvo para as dotações destinadas às atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo;

Voltando para a regra geral dos referidos institutos constitucionais, José de Ribamar Caldas Furtado[20] ressalta:

> A realidade é que, desde a edição do Código de Contabilidade Pública, em 8 de novembro de 1922, os créditos adicionais – suplementares, especiais e extraordinários – são tidos e havidos como as únicas formas de alteração do orçamento no decorrer do exercício financeiro, estando ainda em desuso as técnicas previstas no art. 167, VI, da Constituição Federal. A não efetividade dessa norma constitucional, e até mesmo o desconhecimento do seu significado, é impulsionada pela facilidade que se tem na abertura de crédito adicional suplementar, cuja autorização pode estar prevista na lei orçamentária, o que não ocorre com os procedimentos de estorno de verba, que devem sempre ser autorizados por leis específicas. Acrescente-se que carece de regramento jurídico o procedimento de se autorizar, na própria LOA, a abertura de créditos suplementares. Em consequência, comuns são os abusos resultantes de autorizações sem critérios.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei estadual nº 16.884 de 21/12/2018, disciplinou (artigos 13 e 15) a aplicação dos institutos constitucionais no âmbito da execução orçamentária para o exercício de 2019. O Supremo Tribunal Federal (ADIn 3.652, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-12-2006, Plenário, DJ de 16-3-2007) entendeu que a LDO pode autorizar transposição, remanejamento e transferência de recursos no orçamento.

> Artigo 13 - Fica o Poder Executivo, observadas as normas de controle e acompanhamento da execução orçamentária, autorizado a **transpor** recursos entre atividades e projetos **de um mesmo programa**, **no âmbito de cada órgão**, até o limite de 10% (dez por cento) da despesa

[20] FURTADO. José de Ribamar Caldas. Créditos Adicionais *versus* transposição, remanejamento ou transferência de recursos. Revista do TCU. Ano 35. Número 106. Out/dez/2005.pág. 31-32. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/revista-do-tcu-n-106-out-dez-2005.htm

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

> fixada para o exercício e obedecida a distribuição por grupo de despesa (g.n).
>
> ...
>
> Artigo 15 - O Poder Executivo, observado o disposto no inciso XIX, alínea "a", do artigo 47 da Constituição Estadual, poderá, mediante decreto, **transferir ou remanejar**, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na lei orçamentária de 2019, **em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições**, mantida a estrutura programática (g.n).
>
> Parágrafo único - A **transferência** ou o **remanejamento** de dotações orçamentárias, previstos no "caput" **não poderão resultar em alteração dos valores das programações** aprovadas na lei orçamentária de 2019 (g.n).

Nesse ponto, é de se destacar que o Artigo 13 da LDO paulista autoriza a transposição de recursos (dentro de um mesmo programa no âmbito de cada órgão). Já o artigo 15 dessa mesma lei autoriza a transferência e remanejamento somente em caso de reforma administrativa (extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades).

Voltando aos créditos adicionais, J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis[21] entendem que o crédito adicional suplementar não serve para viabilizar novos rumos de governo e sim para reforço de dotação existente, ele somente remedia erros, omissões e esquecimentos no momento em que se elabora o orçamento anual, podendo amparar-se em quatro fontes de financiamento: a) o superávit financeiro do ano anterior; b) o presente excesso de arrecadação; c) a operação de crédito; d) a anulação parcial ou total de outra dotação (art. 43, da Lei nº 4.320, de 1964).

Os autores reforçam ainda que a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias é a modalidade de recurso mais utilizada na abertura de créditos adicionais suplementares.

> No passado, quando os orçamentos públicos estruturavam-se em moldes tradicionais, no molde por classificação da despesa por objeto e item, a anulação total ou parcial de dotações não produziam maiores consequências. Hoje, com orçamentos tipo programado, as implicações determinadas por anulações são evidentemente mais sérias.

José de Ribamar Caldas Furtado escreve em seu artigo para a Revista do TCU:

[21] Machado JR., J.T.; REIS, H.C.Op.cit.p. 91-92

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

> Agora uma questão da maior importância para o sistema orçamentário brasileiro: pode o Chefe do Executivo utilizar créditos adicionais suplementares ou especiais para realocar recursos nos casos típicos de remanejamento, transposição ou transferências? A resposta é não. É princípio basilar da hermenêutica jurídica que a lei não contém palavras inúteis. Tratando-se de termos constantes na Lei Fundamental, esse argumento de interpretação fica ainda bem mais contundente. O certo é que, se diferente fosse, nenhum valor teriam os termos do artigo 167, VI, da Constituição Federal. Daí a conclusão de grande relevo: pelo sistema idealizado pelo constituinte de 1988, os créditos adicionais suplementares, abertos com base na autorização concedida na própria lei orçamentária e com fundamento em aporte de recursos oriundos de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias (Lei nº 4.320/64, art. 43, § 1º, III), só podem ocorrer quando se tratar de deslocamento de recursos dentro do mesmo órgão e da mesma categoria de programação[22]. **Ou seja, remanejamentos de recursos de um órgão para outro e transposições ou transferências de uma categoria de programação para outra, somente podem ser autorizados através de lei específica**, sob pena de antinomia com a Lei Maior[23] (g.n).

Nesse ponto, como será visto nos tópicos seguintes, de acordo com o apurado pela fiscalização, grande parte dos créditos adicionais suplementares abertos por Decretos do Governo Estadual tem como fonte de recurso a anulação parcial de dotações de outro(s) órgão(s), sobredito autor classifica esta técnica como remanejamento (alteração de recursos entre órgãos), que requer lei específica.

Há de se ressaltar que o inciso VI, do artigo 167, da Constituição Federal (que disciplina os institutos da transposição, remanejamento e transferência) é posterior à Lei 4.320/64. Assim, não existe razão para interpretações equivocadas de que as disposições da Lei 4.320/64, se referem aos mesmos institutos previstos na Constituição Federal. Referem-se sim a conceitos diferentes.

Ainda, verificou-se que o instituto constitucional da transferência (troca de recursos entre categorias econômicas, de corrente para capital e vice-versa) também se dá por crédito suplementar, mediante Decreto do executivo, em contrariedade ao mandamento constitucional.

2.4.2 Sistema de Alteração Orçamentária

A execução, controle e monitoramento das alterações do orçamento do Estado são realizados por meio do Sistema de Alterações Orçamentárias (SAO) e paralelamente no SIAFEM. O SAO é um aplicativo

[22] Exemplo: deslocamento de recursos orçamentários destinados a pagamentos de diárias para pessoal.
[23] Revista do TCU 106, pg. 33 (out/dez 2005), José de Ribamar Caldas Furtado "Créditos adicionais versus transposição, remanejamento ou transferência de recursos". Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/revista-do-tcu-n-106-out-dez-2005.htm

desenvolvido por membros das equipes técnicas da Coordenadoria de Orçamento – CO e da Assessoria de Informática da Secretaria da Fazenda e Planejamento, que condensa em uma única base de dados todos os procedimentos necessários à administração da execução orçamentária estadual.

Nesse diapasão, sempre que um órgão (seja do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário ou do Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública) necessite alterar sua dotação orçamentária inicial (seja por crédito adicional, transposição, remanejamento ou transferência de recursos), deve passar todo o processo pelo SAO (protocolo pedido, justificativas, estudos, anexos, conclusão, etc.), isso permite todo o acompanhamento da alteração orçamentária.

Além de créditos suplementares, créditos especiais e créditos extraordinários, o SAO também trata de outros dois tipos de alterações orçamentarias: créditos automáticos e reprogramações entre elementos, cujos esclarecimentos conceituais foram prestados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento:

- ✓ Créditos automáticos são os créditos destinados para os casos em que as fontes de recursos são o excesso de arrecadação de recursos próprios da administração indireta (fontes diferentes do tesouro), recursos vinculados e recursos de operações de créditos, desde que as fontes de recursos e grupos de despesa constem da Lei Orçamentária;
- ✓ Reprogramações entre elementos são alterações somente entre elementos de despesa, no âmbito de um mesmo programa, grupo de despesa e fonte.

Diferentemente dos créditos suplementares, especiais e extraordinários, os créditos automáticos e as reprogramações não são abertos por Decreto do Poder Executivo, sendo processados diretamente pelo SAO.

Tipos de alterações orçamentárias do SAO

Tipos	Valor 2019	%
Crédito Suplementar	23.811.604.633	59,65%
Crédito Especial	22	0,00%
Crédito Extraordinário	-	0,00%
Crédito Automático	5.457.150.620	13,67%
Reprogramação	10.650.412.203	26,68%
Total de alterações	**39.919.167.478**	**100,00%**

O escopo desta fiscalização centrou nos créditos suplementares devido ao volume significativo destes créditos durante o exercício e devido à natureza das operações.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

2.4.3 Alterações Orçamentárias no exercício de 2019

Como visto anteriormente, por exigência legal, toda a abertura de créditos suplementares pode se dar por meio de Decreto do Poder Executivo, desde que previamente autorizados por lei (podendo ser na LOA).

Em 2019 foram publicados inúmeros decretos desta modalidade, totalizando R$ 23,8 bilhões (aproximadamente 9% do total da despesa fixada[24]). Deste montante, R$ 1,08 bilhão (4,56%) refere-se a créditos suplementares cobertos com recursos a que alude o inciso I, do § 1º, do artigo 43, da Lei Federal n° 4.320/64 (superávit financeiro), R$ 3,98 bilhões (16,74%) refere-se a créditos cobertos com o que alude o inciso II (excesso de arrecadação) e o maior volume de recursos, R$ 18,74 bilhões (78,70%), coberto com recursos a que alude o inciso III da referenciada lei (anulação de dotações)[25].

	Lei 4.320/64	R$	%
Crédito suplementar	Art. 43, Par 1º, Inc.I (superávit financeiro)	1.085.203.133	4,56%
	Art. 43, Par 1º, Inc.II (excesso de arrecadação)	3.985.531.334	16,74%
	Art. 43, Par 1º, Inc.III (anulação parcial ou total de dotações)	18.740.870.166	78,70%
Total		**23.811.604.633**	**100,00%**

Diante de todo o exposto legal e regulamentar, os resultados da análise sobre as alterações orçamentárias produzidas pelo Governo Estadual são apresentados a seguir.

Além do exame das peças anuais de orçamento (LDO e LOA) a metodologia também abarcou a pesquisa e o levantamento de todos os Decretos de alterações orçamentárias ocorridas no período de janeiro a dezembro/2019. Registra-se, entretanto, que não foi identificada a abertura de créditos extraordinários no corrente exercício.

[24] R$ 231.161 bilhões (artigo 4º, Lei nº 16.923, de 07/01/2019)..

[25] "Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.
§1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, deste que não comprometidos;
I – o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
II – os provenientes de excesso de arrecadação;
III – os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei;
IV – o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite o Poder Executivo realizá-las.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

2.4.3.1 – Remanejamento (alteração de recursos entre órgãos do ente público):

Foi possível observar a existência de créditos suplementares cobertos por anulação parcial de dotação (inciso III, do § 1º, do artigo 43, da Lei Federal n° 4.320, de 1964) cujas movimentações (suplementação/redução) de recursos foram entre secretarias/órgãos. De acordo com os autores mencionados alhures, essa prática é a clara definição do instituto constitucional do **remanejamento** (alteração de recursos entre órgãos orçamentários), **o que requer lei específica**.

José de Ribamar Caldas Furtado defende que:

> Pelo sistema idealizado pelo constituinte de 1988, os créditos adicionais suplementares, abertos com base na autorização concedida na própria lei orçamentária e com fundamento em aporte de recursos oriundos de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias (Lei nº 4.320/64, art. 43, § 1º, III), **só podem ocorrer quando se tratar de deslocamento de recursos dentro do mesmo órgão e da mesma categoria de programação** (g.n).

Nessa esteira, verifica-se na Tabela a seguir, os casos de abertura de crédito suplementar para determinado(s) órgão(s) coberto(s) pela anulação parcial de dotação de outro(s) órgão(s) orçamentário(s). Foi identificado um total de R$ 11,69 bilhões destes créditos.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Remanejamento de recursos entre secretarias/órgãos.				
Decreto	**Órgão /suplementação recurso**	**Finalidade**	**Valor em R$**	**Órgão /redução recurso**
64.104	Sec. de Governo	Atender despesas correntes e de capital	2.929.885.619	Diversas secretarias e órgãos
64.105	Sec. de Desenvolvimento Regional	Atender despesas correntes e de capital	73.509.023	Casa Civil
64.151	Sec. da Fazenda E Planejamento	Atender despesas correntes	75.534	Tribunal De Contas Do Estado
64.171	Administracao Geral Do Estado	Atender despesas correntes e de capital	382.870.657	Sec. da Seguranca Publica
64.180	Sec. de Governo	Atender despesas correntes	116.790.093	Casa Civil
64.181	Sec. de Governo	Atender despesas correntes	1.780.000	Sec. de Esportes
64.221	Procuradoria Geral Do Estado	Atender despesas correntes	2.497.900	Reserva De Contingencia
64.230	Sec. de Infr. Meio Ambiente	Atender despesas correntes	329.281	Sec. de Governo
64.241	Sec. de Infr. Meio Ambiente	Atender despesas correntes e de capital	1.209.964.241	Diversas secretarias e órgãos
64.256	Secr. desenv. Economico	Atender despesas correntes e de capital	118.944.272	Sec.Do Emprego E Relacoes Do Trabalho
64.257	Sec. da Fazenda E Planejamento	Atender despesas correntes	100.141	Tribunal De Contas Do Estado
64.272	Sec. da Fazenda E Planejamento	Atender despesas correntes	42.740.995	Sec. de Desenvolvimento Regional
64.274	Sec. de Infr. Meio Ambiente	Atender despesas correntes	212.210.848	Diversas secretarias e órgãos
64.277	Sec. da Fazenda E Planejamento	Atender despesas correntes e de capital	212.787.617	Sec. de Desenvolvimento Regional
64.278	Sec. de Agricultura E Abastecimento	Atender despesas correntes	433.776	Sec. de Infr. Meio Ambiente
64.281	Sec. de Governo	Atender despesas correntes e de capital	4.943.778	Sec. de Desenvolvimento Regional
64.289	Procuradoria Geral Do Estado	Atender despesas correntes	1.137.275	Reserva De Contingencia
64.294	Diversas secretarias e órgãos	Atender despesas correntes	1.315.500.496	Diversas secretarias e órgãos
64.295	Secr. Especial De Rel. Internacionais	Atender despesas correntes	3.000.000	Casa Civil
64.300	Sec. de Desenvolvimento Regional	Atender despesas correntes	942.442	Casa Civil
64.322	Procuradoria Geral Do Estado	Atender despesas correntes	106.153.000	Administracao Geral Do Estado
64.323	Sec. de Governo	Atender despesas de capital	17.187.699	Sec. de Desenvolvimento Regional
64.327	Sec. da Saude	Atender despesas correntes e de capital	2.795.380	Sec. de Governo
64.342	Sec. da Fazenda E Planejamento	Atender despesas correntes	55.000.000	Administracao Geral Do Estado
64.343	Procuradoria Geral Do Estado	Atender despesas correntes	116.000.000	Administracao Geral Do Estado
64.345	Sec. dos Transportes Metropolitanos	Atender despesas correntes	3.000.000	Sec. de Logistica E Transportes
64.371	Sec. de Infr. Meio Ambiente	Atender despesas correntes e de capital	7.867.626	Administracao Geral Do Estado

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

64.372	Sec. da Fazenda E Planejamento	Atender despesas correntes	17.332	Sec. de Desenvolvimento Regional
64.411	Secr. desenv. Economico	Atender despesas correntes	12.196.760	Sec.Do Emprego E Relacoes Do Trabalho
64.411	Sec. de Governo	Atender despesas correntes	420.337	Sec. de Agricultura E Abastecimento
64.412	Sec. da Fazenda E Planejamento	Atender despesas correntes	50.000.000	Administracao Geral Do Estado
64.423	Procuradoria Geral Do Estado	Atender despesas correntes	107.000.000	Administracao Geral Do Estado
64.463	Sec. de Agricultura E Abastecimento	Atender despesas correntes	23.400.003	Sec. de Governo
64.464	Sec. de Governo	Atender despesas correntes	35.800	Sec. da Fazenda E Planejamento
64.483	Sec. de Governo	Atender despesas correntes	5.153.000	Sec. dos Transportes Metropolitanos
64.489	Sec. de Governo	Atender despesas correntes	1.050.000	Casa Civil
64.490	Sec. da Fazenda E Planejamento	Atender despesas correntes	72.000.000	Administracao Geral Do Estado
64.494	Ministerio Publico	Atender despesas correntes	20.000.000	Administracao Geral Do Estado
64.503	Sec. da Seguranca Publica	Atender despesas correntes	520.000	Sec. de Governo
64.514	Sec. da Fazenda E Planejamento	Atender despesas correntes	47.835.938	Administracao Geral Do Estado
64.515	Procuradoria Geral Do Estado	Atender despesas correntes	50.852.000	Administracao Geral Do Estado
64.532	Casa Civil	Atender despesas correntes	217.180	Sec. de Governo E Sec. Especial De Relações Internacionais
64.534	Sec. da Fazenda E Planejamento	Atender despesas correntes	16.306.416	Administracao Geral Do Estado
64.535	Sec. de Desenvolvimento Regional	Atender despesas de capital	20.000.000	Sec. de Infr. Meio Ambiente
64.545	Sec. da Saude	Atender despesas correntes e de capital	22.000.000	Sec. de Governo
64.556	Secr.Est.Direitos Pessoa Com Deficiencia	Atender despesas correntes	704.000	Secr. desenv. Economico
64.561	Ministerio Publico	Atender despesas com pessoal e encargos sociais	20.000.000	Administracao Geral Do Estado
64.562	Tribunal De Contas Do Estado	Atender despesas com pessoal e encargos sociais	54.000.000	Administracao Geral Do Estado
64.575	Defensoria Publica Do Estado	Atender despesas correntes	241.532	Sec.Da Justica E Cidadania
64.602	Ministerio Publico	Atender despesas com pessoal e encargos sociais	20.000.000	Administracao Geral Do Estado
64.605	Sec. de Governo	Atender despesas correntes	10.000.000	Sec. de Desenvolvimento Regional
64.618	Sec. de Desenvolvimento Regional	Atender despesas de capital	83.116.534	Sec. de Governo
64.623	Sec. de Desenvolvimento Regional	Atender despesas de capital	5.428.000	Sec. de Governo

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

64.626	Secr.Est.Direitos Pessoa Com Deficiencia	Atender despesas correntes	3.000.000	Administracao Geral Do Estado
64.633	Sec. da Fazenda E Planejamento	Atender despesas correntes e de capital	61.050.769	Administracao Geral Do Estado
64.653	Sec. da Fazenda E Planejamento	Atender despesas correntes	20.000.000	Secr. desenv. Economico
64.660	Diversas secretarias e órgãos	Atender despesas correntes e de capital	54.242.960	Diversas secretarias e órgãos
64.674	Sec. de Governo	Atender despesas de capital	3.513.640	Sec. Administracao Penitenciaria
64.675	Sec. de Desenvolvimento Social	Atender despesas de capital	2.130.000	Administracao Geral Do Estado
64.679	Ministerio Publico	Atender despesas com pessoal e encargos sociais	30.000.000	Administracao Geral Do Estado
64.680	Tribunal De Justica	Atender despesas com pessoal e encargos sociais	240.000.000	Administracao Geral Do Estado
64.692	Sec. de Governo	Atender despesas correntes	40.000.000	Administracao Geral Do Estado
64.695	Tribunal De Contas Do Estado	Atender despesas com pessoal e encargos sociais	30.000.000	Administracao Geral Do Estado
64.708	Diversas secretarias e órgãos	Atender despesas correntes	994.052.189	Diversas secretarias e órgãos
64.709	Administracao Geral Do Estado	Atender despesas correntes	219.206.626	Sec. de Logistica E Transportes
64.710	Sec. da Educacao	Atender despesas correntes	81.400.000	Administracao Geral Do Estado
64.711	Sec. da Educacao	Atender despesas correntes	704.485.621	Diversas secretarias e órgãos
64.712	Sec. da Educacao	Atender despesas correntes e de capital	871.269.662	Diversas secretarias e órgãos
64.713	Sec. da Educacao	Atender despesas correntes	550.224.140	Diversas secretarias e órgãos
64.714	Sec. da Fazenda E Planejamento	Atender despesas correntes	3.208.900	Sec. de Infr. Meio Ambiente
64.717	Sec. da Saude	Atender despesas correntes	44.100.000	Administracao Geral Do Estado
64.718	Sec. da Saude	Atender despesas correntes	10.900.000	Administracao Geral Do Estado
64.719	Sec. da Saude	Atender despesas correntes	5.000.000	Administracao Geral Do Estado
64.724	Tribunal De Contas Do Estado	Atender despesas correntes	20.545	Sec. da Fazenda E Planejamento
64.725	Sec. da Educacao	Atender despesas correntes e de capital	118.024.986	Sec. dos Transportes Metropolitanos
64.726	Sec. da Educacao	Atender despesas correntes	18.975.014	Sec. dos Transportes Metropolitanos
64.729	Diversas secretarias e órgãos	Atender despesas correntes e de capital	2.140.000	Diversas secretarias e órgãos
64.730	Secr. desenv. Economico	Atender despesas correntes e de capital	1.000.000	Sec. de Desenvolvimento Regional
		Total Geral	**11.688.887.577**	

Fonte: https://www.al.sp.gov.br/norma/normas?tipoNorma=3&ano=2019, acesso em Janeiro/2020.

Ainda, ressalta-se que tais alterações orçamentárias são classificadas como remanejamento de recursos (entre órgãos), portanto, existe

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

a necessidade de edição de lei específica, o que não ocorreu e, portanto, irregulares.

Dentre os remanejamentos identificados anteriormente, as tabelas a seguir identificam os órgãos que mais sofreram redução orçamentária, e os que mais se beneficiaram das aludidas alterações.

Dentre as reduções, destaque para a Secretaria de Desenvolvimento Regional, que sofreu redução na ordem de R$ 2,8 bilhões 24,61%), já em relação ao total fixado inicialmente na LOA, chegou-se a 81% de redução daquele montante.

Chama atenção também o montante reduzido na Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos (R$ 1,3 bilhão) 11,82% do total de alterações ou 82,66% dos recursos inicialmente fixados pela LOA.

Tabela – Ranking dos órgãos que sofreram redução de recursos.

Órgãos - Redução de recursos	Valor	%	LOA em R$	% em relação à LOA
Sec. de Desenvolvimento Regional	2.877.131.478	24,61%	3.551.957.028	81,00%
Sec. de Saneamento E Recursos Hidricos	1.382.012.979	11,82%	1.671.995.002	82,66%
Administracao Geral Do Estado	1.290.623.753	11,04%	71.687.241.696	1,80%
Sec. dos Transportes Metropolitanos	787.057.956	6,73%	8.680.635.503	9,07%
Sec. de Logistica E Transportes	775.079.424	6,63%	6.973.051.313	11,12%
Sec. da Habitacao	695.454.407	5,95%	1.679.488.130	41,41%
Sec. da Seguranca Publica	625.027.961	5,35%	22.435.973.271	2,79%
Secr. Desenv. Economico	523.878.089	4,48%	16.694.460.332	3,14%
Sec. de Governo	511.217.364	4,37%	1.226.582.850	41,68%
Sec. da Fazenda E Planejamento	308.180.208	2,64%	39.021.861.006	0,79%
Sec. da Educacao	288.028.674	2,46%	32.444.394.699	0,89%
Casa Civil	246.413.612	2,11%	305.068.238	80,77%
Sec. da Saude	216.933.881	1,86%	23.391.495.277	0,93%
Sec. de Infr. Meio Ambiente	201.324.349	1,72%	1.008.269.958	19,97%
Sec. de Desenvolvimento Social	165.541.464	1,42%	896.838.460	18,46%
Sec. Administracao Penitenciaria	152.360.774	1,30%	4.480.970.573	3,40%
Sec. de Energia E Mineracao	142.636.338	1,22%	143.347.362	99,50%
Sec.Do Emprego E Relacoes Do Trabalho	131.186.187	1,12%	165.287.627	79,37%
Sec. de Agricultura E Abastecimento	122.694.889	1,05%	784.692.145	15,64%
Sec.Da Justica E Cidadania	116.201.326	0,99%	2.296.509.423	5,06%
Sec. da Cultura E Economia Criativa	67.768.433	0,58%	816.128.597	8,30%
Procuradoria Geral Do Estado	20.971.305	0,18%	1.321.387.647	1,59%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Sec. de Esportes	14.199.778	0,12%	179.678.864	7,90%
Sec. de Turismo	13.768.818	0,12%	517.430.427	2,66%
Secr.Est.Direitos Pessoa Com Deficiencia	9.366.100	0,08%	47.338.796	19,79%
Reserva De Contingencia	3.635.175	0,03%	50.000.000	7,27%
Tribunal De Contas Do Estado	175.675	0,00%	957.242.638	0,02%
Secr. Especial De Rel. Internacionais	17.180	0,00%	-	-
Total	**11.688.887.577**	**100,00%**		

Fonte: Decretos de abertura de créditos suplementares (dados tratados por TCE).
Obs: Seleção por amostragem dos Decretos de abertura de créditos suplementares.

Já o destaque de maiores suplementações de recursos, tabela a seguir, foi a Secretaria de Governo, com R$ 3,14 bilhões (26,93% do total e 256,6% acima da previsão inicial na LOA), seguida pela Secretaria da Educação com R$ 2,34 bilhões (20,06% do total de suplementações).

Tabela – Ranking dos órgãos que tiveram suplementação de recursos.

Órgãos - Suplementação de recursos	Valor	%	LOA em R$	% em relação à LOA
Sec. de Governo	3.147.443.566	26,93%	1.226.582.850	256,60%
Sec. da Educacao	2.344.379.423	20,06%	32.444.394.699	7,23%
Administracao Geral Do Estado	1.770.167.779	15,14%	71.687.241.696	2,47%
Sec. de Infr. Meio Ambiente	1.448.375.596	12,39%	1.008.269.958	143,65%
Sec. da Fazenda E Planejamento	928.718.642	7,95%	39.021.861.006	2,38%
Procuradoria Geral Do Estado	459.540.175	3,93%	1.321.387.647	34,78%
Sec. da Seguranca Publica	358.251.342	3,06%	22.435.973.271	1,60%
Sec. da Saude	305.735.190	2,62%	23.391.495.277	1,31%
Tribunal De Justica	240.000.000	2,05%	11.835.526.319	2,03%
Sec. de Desenvolvimento Regional	187.726.999	1,61%	3.551.957.028	5,29%
Secr. Desenv. Economico	133.497.162	1,14%	16.694.460.332	0,80%
Sec. de Agricultura E Abastecimento	103.839.779	0,89%	784.692.145	13,23%
Ministerio Publico	90.000.000	0,77%	2.500.972.474	3,60%
Tribunal De Contas Do Estado	84.020.545	0,72%	957.242.638	8,78%
Sec. de Desenvolvimento Social	48.410.580	0,41%	896.838.460	5,40%
Sec. da Justica E Cidadania	12.593.343	0,11%	2.296.509.423	0,55%
Sec. da Cultura E Economia Criativa	9.834.380	0,08%	816.128.597	1,21%
Secr.Est.Direitos Pessoa Com Deficiencia	4.434.400	0,04%	47.338.796	9,37%
Sec. dos Transportes Metropolitanos	3.269.000	0,03%	8.680.635.503	0,04%
Secr. Especial De Rel. Internacionais	3.000.000	0,03%	-	-
Sec. Administracao Penitenciaria	2.714.350	0,02%	4.480.970.573	0,06%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Sec. de Esportes	1.099.000	0,01%	179.678.864	0,61%
Casa Civil	596.180	0,01%	305.068.238	0,20%
Sec. de Logistica E Transportes	527.700	0,00%	6.973.051.313	0,01%
Defensoria Publica Do Estado	281.446	0,00%	875.045.341	0,03%
Sec. de Turismo	281.000	0,00%	517.430.427	0,05%
Sec. da Habitacao	150.000	0,00%	1.679.488.130	0,01%
Sec. de Governo	3.147.443.566	26,93%	1.226.582.850	256,60%
Total Geral	**11.688.887.577**	**100,00%**		

Fonte: Decretos de abertura de créditos suplementares (dados tratados por TCE).
Obs: Seleção por amostragem dos Decretos de abertura de créditos suplementares.

2.4.3.2 – Transposição (intercâmbio de recursos entre programas de governo):

Conforme consulta ao SIGEO, foi possível elaborar um *ranking* dos **programas orçamentários que mais sofreram modificações** em termos percentuais (a comparação foi feita entre a dotação inicial prevista na LOA e a dotação atual, após todas as alterações). Destaque para o Programa 3932 – Planejamento, Formulação e Implementação da Política do Saneamento, que sofreu 65,13% (R$ 54,99 milhões) de redução de recursos em 2019. Observa-se, na Tabela a seguir, outros Programas que tiveram redução de recursos de mais de 10% da dotação inicial fixada pela LOA. Tais dotações tiveram a previsão inicial reduzida, em média, em 41,13%.

Tabela – Programas que sofreram maiores reduções de recursos.

Código Nome Programa	Dot Inic até o Mês	Dot Atual até o Mês	Redução de Recursos	%	%
	(A)	(B)	(C)	(C/A)	(B/A)
3932 - PLANEJAMENTO, FORMULACAO E IMPLEMENTACAO DA POLITICA DO SANEAMENTO	84.444.867	29.447.924	54.996.943	65,13%	34,87%
2003 - GESTAO DAS CARTEIRAS AUTONOMAS DE PREVIDENCIA, DO	57.407.113	21.362.230	36.044.883	62,79%	37,21%
1038 - FOMENTO AO ENSINO PROFISSIONALIZANTE	225.759.378	114.459.207	111.300.171	49,30%	50,70%
2505 - FOMENTO A HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL- CASA PAUL	600.000.000	322.304.469	277.695.531	46,28%	53,72%
2508 - PROVISAO DE MORADIAS	34.614.443	18.691.800	15.922.643	46,00%	54,00%
1213 - GESTAO DA POLITICA ESTADUAL DE CULTURA	72.759.549	40.957.968	31.801.581	43,71%	56,29%
2302 - SISTEMA PUBLICO DE EMPREGO E RENDA	116.888.093	71.655.332	45.232.761	38,70%	61,30%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

2900 - FORTALECIMENTO DO SISTEMA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO	5.974.435	3.681.976	2.292.459	38,37%	61,63%
2909 - GESTAO E FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DA SECRETARI	160.369.132	101.280.545	59.088.587	36,85%	63,15%
5110 - TECNOLOGIA PARA UM GOVERNO UNICO ORIENTADO AO CIDA	907.937.126	582.186.029	325.751.097	35,88%	64,12%
2005 - FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONOMICO	174.100.952	114.014.518	60.086.434	34,51%	65,49%
1215 - PRESERVACAO DO PATRIMONIO CULTURAL	223.243	146.480	76.763	34,39%	65,61%
0933 - CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO EM SAUDE	1.162.003	827.278	334.725	28,81%	71,19%
4903 - PROMOCAO DO DESENVOLVIMENTO ENERGETICO E DA INDUST	15.873.114	11.387.397	4.485.717	28,26%	71,74%
2308 - RELACOES DO TRABALHO E EMPREENDEDORISMO	11.128.507	8.021.540	3.106.967	27,92%	72,08%
Somatória/ Média	**2.468.641.955**	**1.440.424.693**	**1.028.217.262**	**41,13%**	**58,87%**

Fonte: SIGEO (dados extraídos em 20/01/2020).
Obs: Podem conter suplementação, suplementação automática, redução, etc.

Em alguma medida, essa redução pode impactar a execução das políticas públicas cujos produtos decorreriam dos programas em questão.

Na tabela a seguir é possível observar os programas orçamentários que mais tiveram suplementação, segundo pesquisa no SIGEO. Destaque para o Programa 5115 – Desenvolvimento de Parcerias para a Realização de Projetos e Investimentos[26], com 1.114,87% de aumento de recursos, seguido pelo Programa 2507 – Regularização Fundiária de Interesse Habitacional[27] com 98% (R$ 14,7 milhões) de aumento de recursos, comparativamente à previsão inicial na Lei Orçamentária.

No quesito valores, a Secretaria da Educação, com o Programa 0815 – Manutenção e Suporte da Educação Básica - recebeu R$ 2,61 bilhões de suplementação e a Secretaria de Segurança Pública, com o Programa 1818 – Modernização da Segurança Pública - recebeu aumento de recursos de R$ 774 milhões.

Em média, referidos programas tiveram os valores inicialmente previstos, suplementados em 116,09%. Trata-se, efetivamente, de uma repriorização funcional programática.

[26] Secretaria de Governo.
[27] Secretaria da Habitação.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Tabela – Programas que sofreram maiores suplementações de recursos.

Código Nome Programa	Dot Inic até o Mês	Dot Atual até o Mês	Aumento de Recursos	%
	(A)	(B)	(C)	(C/A)
5115 - DESENVOLVIMENTO DE PARCERIAS PARA A REALIZACAO DE	453.262	5.506.545	5.053.283	1114,87%
2507 - REGULARIZACAO FUNDIARIA DE INTERESSE HABITACIONAL	15.000.000	29.700.000	14.700.000	98,00%
5101 - SAO PAULO - ESTADO RESILIENTE	18.093.099	34.960.946	16.867.847	93,23%
5113 - REGULACAO E FISCALIZACAO DOS SERVICOS DE TRANSPORT	154.509.020	264.153.652	109.644.632	70,96%
1818 - MODERNIZACAO DA SEGURANCA PUBLICA	1.382.799.584	2.157.192.435	774.392.851	56,00%
2618 - CONSERVACAO AMBIENTAL E RESTAURACAO ECOLOGICA	247.953.087	366.984.390	119.031.303	48,01%
2619 - REDUCAO DA VULNERABILIDADE AMBIENTAL E MUDANCAS CL	1.245.062	1.767.909	522.847	41,99%
1315 - GESTAO DAS AGROPOLITICAS PUBLICAS	256.472.185	358.235.109	101.762.924	39,68%
1607 - MODERNIZACAO DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUARIA	74.479.867	102.112.149	27.632.282	37,10%
0815 - MANUTENCAO E SUPORTE DA EDUCACAO BASICA	10.306.480.673	12.918.049.310	2.611.568.637	25,34%
1206 - RADIOS, TVS EDUCATIVAS E NOVAS MIDIAS	146.740.605	182.943.379	36.202.774	24,67%
3519 - MELHORIA DE GESTAO DA POLITICA DE ASSISTENCIA SOCI	146.145.477	180.881.769	34.736.292	23,77%
1307 - EXTENSAO RURAL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL	171.354.779	211.745.325	40.390.546	23,57%
2511 - HABITACAO SUSTENTAVEL E RECUPERACAO AMBIENTAL NA S	48.452.254	59.519.145	11.066.891	22,84%
3934 - PLANEJAMENTO, FORMULACAO E IMPLEMENTACAO DA POLITI	173.708.384	210.857.143	37.148.759	21,39%
Somatória/ Média	**13.143.887.338**	**17.084.609.206**	**3.940.721.868**	**116,09%**

Fonte: SIGEO (dados extraídos em 20/01/2020).
Obs: Podem conter suplementação, suplementação automática, redução, etc.

Outrossim, é mister salientar que o planejamento é uma das mais importantes ferramentas da administração pública, mais do que estimar receita e fixar despesa, o processo de elaboração do orçamento público, com a participação dos Poderes constituídos, define onde e como os recursos públicos serão distribuídos, além da definição das metas e prioridades para o período em questão. Daí a importância de prever as despesas da forma mais precisa possível, de modo que as referidas alterações não comprometam a execução de programas e ações de outras secretarias/órgãos e respectivas políticas públicas

previamente aprovadas pelo Poder Legislativo, através da LOA, com impacto na vida da população envolvida.

2.4.3.3 – Transferência (troca de recursos entre as categorias econômicas – Corrente e de Capital)

Através da mesma pesquisa foi possível detectar idêntica sistemática sendo utilizada pelo Executivo Estadual, só que desta vez, a abertura de crédito suplementar para transferência de recursos entre categorias econômicas (de corrente para capital e vice-versa), também cobertas por anulação parcial de dotação.

Ressalta-se que, neste item, estão incluídas apenas as transações entre categorias econômicas dentro do mesmo órgão, o que caracteriza a transferência de recursos. Sobredito instituto constitucional, segundo orçamentistas de renome mencionados alhures, requer lei específica autorizativa.

Ressalta-se que a LDO (art. 15) autoriza transferência de recursos (até o limite de 10% da despesa fixada) somente nos casos de reforma administrativa (extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades), que não é o caso das alterações apuradas nesta fiscalização, e reproduzidas na forma da Tabela a seguir, que totalizam R$ 600 milhões.

Tabela – Transferência de recursos entre categorias econômicas.

Decreto	Órgão	Finalidade	Valor em R$	Grupo de despesa
64.125	Assembleia Legislativa	Atender despesas de capital	9.600.000	De corrente para capital
64.172	Secr. Desenv. Economico	Atender despesas de capital	5.000.000	De corrente para capital
64.192	Secr. Desenv. Economico	Atender despesas correntes	14.100.000	De capital para corrente
64.193	Secr. Desenv. Economico	Atender despesas de capital	459.000	De corrente para capital
64.240	Secr. De Agricultura E Abastecimento	Atender despesas de capital	1.139.904	De corrente para capital
64.246	Secr. Dos Transportes Metropolitanos	Atender despesas correntes	10.941.175	De capital para corrente
64.273	Sec.Da Justica E Cidadania	Atender despesas de capital	39.761.057	De corrente para capital
64.280	Secr. De Infr. Meio Ambiente	Atender despesas de capital	22.000.000	De corrente para capital
64.326	Secr. Da Saude	Atender despesas correntes	61.290.320	De capital para corrente
64.328	Secr. De Governo	Atender despesas de capital	45.500	De corrente para capital
64.329	Secr. Dos Transportes Metropolitanos	Atender despesas correntes	900.002	De capital para corrente

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

64.370	Secr. De Governo	Atender despesas de capital	575.380	De corrente para capital
64.373	Secr. De Infr. Meio Ambiente	Atender despesas de capital	4.500.000	De corrente para capital
64.397	Secr. Desenv. Economico	Atender despesas correntes	15.400.000	De capital para corrente
64.398	Secr. De Desenvolvimento Social	Atender despesas de capital	15.766	De corrente para capital
64.422	Secr. Da Habitacao	Atender despesas correntes	24.130.641	De capital para corrente
64.447	Secr. De Agricultura E Abastecimento	Atender despesas de capital	475.562	De corrente para capital
64.449	Secr. Da Habitacao	Atender despesas correntes	25.479.077	De capital para corrente
64.491	Secr. Da Saude	Atender despesas correntes	6.937.940	De capital para corrente
64.515	Procuradoria Geral Do Estado	Atender despesas correntes	18.000.000	De capital para corrente
64.520	Secr. Da Saude	Atender despesas correntes	55.000.000	De capital para corrente
64.558	Secr. Da Seguranca Publica	Atender despesas correntes	11.988.707	De capital para corrente
64.574	Secr. De Governo	Atender despesas de capital	3.668.751	De corrente para capital
64.576	Secr. Desenv. Economico	Atender despesas correntes	19.408.530	De capital para corrente
64.578	Secr. Desenv. Economico	Atender despesas de capital	40.000.000	De corrente para capital
64.579	Secr. De Infr. Meio Ambiente	Atender despesas correntes	1.334.423	De capital para corrente
64.603	Secr. Da Saude	Atender despesas correntes e de capital	41.249.360	De capital para corrente
64.606	Casa Civil	Atender despesas de capital	390.000	De corrente para capital
64.607	Secr. Desenv. Economico	Atender despesas de capital	40.000	De corrente para capital
64.611	Secr. Administracao Penitenciaria	Atender despesas correntes	667.310	De capital para corrente
64.612	Secr. De Desenvolvimento Social	Atender despesas correntes e de capital	429.742	De corrente para capital
64.624	Secr. Da Saude	Atender despesas correntes e de capital	73.375.000	De capital para corrente
64.648	Secr. Da Saude	Atender despesas correntes	4.000.000	De capital para corrente
64.649	Secr. Da Saude	Atender despesas de capital	24.135.000	De corrente para capital
64.650	Secr. Da Saude	Atender despesas correntes e de capital	21.747.960	De capital para corrente
64.652	Secr. Da Seguranca Publica	Atender despesas correntes	14.648.826	De capital para corrente
64.677	Secr. De Infr. Meio Ambiente	Atender despesas correntes	12.000.000	De capital para corrente
64.691	Secr.Est.Direitos Pessoa Com Deficiencia	Atender despesas correntes	500.000	De capital para corrente
64.720	Secr. Da Saude	Atender despesas correntes	1.000.000	De capital para corrente
64.723	Secr. Da Saude	Atender despesas correntes	13.683.584	De capital para corrente
		Total	**600.018.517**	

Fonte: https://www.al.sp.gov.br/norma/normas?tipoNorma=3&ano=2019, acesso em Janeiro/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Na Tabela a seguir, é possível observar que 75% das transferências são para despesas correntes, com redução nas despesas de capital. Significa dizer que o investimento público previsto em Lei Orçamentária, objeto de audiências públicas e aprovada pelo Poder Legislativo, vem sendo alterado em grande parte por vontade unilateral do Poder Executivo, sem lei específica que teria, portanto, o objetivo de alterar a Lei Orçamentária aprovada, publicada e submetida ao controle legislativo e ao social.

O governo estadual está diminuindo a capacidade de investimento (aquisição de máquinas e equipamentos, realização de obras, aquisição de participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis, concessão de empréstimos para investimento etc.) para empregar na manutenção da máquina pública (despesas com pessoal, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone etc.), sem a devida autorização legislativa para tal.

Tabela – Composição das transferências de recursos entre categorias econômicas

CATEGORIA ECONÔMICA	R$	%
de Capital para Corrente	447.782.855	75%
de Corrente para Capital	152.235.662	25%
Total	**600.018.517**	**100%**

2.4.4. Considerações Finais

Conforme evidenciado pela fiscalização, a LDO foi restritiva quanto aos institutos constitucionais do remanejamento, transposição e transferência de recursos.

O artigo 13 da LDO 2019 autorizou a troca de dotações entre programas (**transposição**) somente dentro de um mesmo órgão, foi restritiva inclusive ao exigir obediência à distribuição por grupo de despesa. Assim, a troca entre programas de órgãos diferentes, não está autorizada pela LDO, pois ai já se caracteriza o remanejamento.

O artigo 15 autorizou a transferência ou remanejamento somente nos casos de reforma administrativa (extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades), ou seja, não constou autorização para mudar categoria econômica de corrente para de capital e vice-versa, em um programa de um mesmo órgão.

Contudo, como demonstrado, o Governo Estadual tem adotado metodologia para abertura de créditos adicionais suplementares que não observa os institutos constitucionais do remanejamento (alteração de recursos

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

entre órgãos orçamentários) e da transferência (troca entre as categorias econômicas).

Ressalta-se que, os Comunicados SDG, o regramento constitucional vigente e diversos autores especializados em orçamento público, afirmam que somente por lei específica seria possível tais alterações, pois do contrário poderia transcorrer em desprestígio ao legislativo estadual, responsável pela aprovação da Lei Orçamentária, bem como por suas alterações, principalmente aquelas não previamente autorizadas pela própria LOA ou pela LDO.

Ainda no tocante ao planejamento do orçamento, tenha-se presente que a execução do planejamento orçamentário estadual, em conformidade com as prioridades definidas conjuntamente entre os Poderes e com a participação popular, é condição de cumprimento do dever legal dos administradores públicos, visando a observância ao Princípio da Proibição do Estorno de Verbas.

Diante de todo o exposto é pertinente recomendar que nas situações de **remanejamento** (alteração de recursos entre órgãos orçamentários) e **transferência** (troca entre as categorias econômicas), especial atenção seja dada ao cumprimento do inciso VI do artigo 167 da Constituição Federal, no que concerne à edição de lei específica autorizando tais modificações, pois se referem a repriorização de políticas públicas.

Além disso, quando do planejamento da alocação de recursos aos programas orçamentários é importante cuidar para que as alterações orçamentárias realizadas não impactem negativamente a execução de políticas públicas essenciais para a população, da forma como ficaram definidas na Lei Orçamentária Anual aprovada pelo Poder Legislativo.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

2.5 Reserva de Contingência - Fixação e Utilização

Conforme se depreende do artigo 91 do Decreto-Lei n.º 200/67, com redação atualizada pelo Decreto-Lei n.º 1.763/80, o orçamento anual poderá consignar dotação global na Reserva de Contingência "não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais".

Já o inciso III, artigo 5º, da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000 determina que:

> Art. 5º - O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:
> ...
> III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:
> a) (VETADO)
> b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

A LDO (Lei nº 16.884/2018) determina que o seu montante deve ser de, no mínimo, 0,03% da Receita Corrente Líquida e estar contida na LOA.

A Lei Orçamentária, para utilização do valor reservado, autoriza o Poder Executivo a abrir créditos adicionais até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência (inciso II do artigo 9º, da Lei nº 16.923, de 07/01/2019).

No exercício em exame, foi previsto o valor de R$ 50 milhões como Reserva de Contingência

R$ milhares

Código Nome Órgão	Dotação Inicial	Redução por Decreto	Dot Atualizada
99000 - RESERVA DE CONTINGENCIA	50.000	3.635	46.365

Fonte: SIGEO

Verifica-se então que o montante autorizado foi reduzido para abertura de créditos suplementares no montante de R$ 3,6 milhões (7,27% do montante inicialmente previsto na LOA).

Em consulta aos decretos de abertura de créditos suplementares verificou-se que os recursos da Reserva de contingência foram utilizados para atendimento de despesas correntes da Procuradoria Geral do Estado, cujos elementos de despesa remetem a indenizações e restituições, ligadas ao trágico acontecimento em Escola Estadual localizada na cidade de Suzano, portanto, dentro do conceito de riscos e passivos contingentes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

III.3. Balanço Patrimonial

1. Introdução

O Balanço Patrimonial Consolidado, demonstrado de forma resumida, encontra-se assim constituído:

BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO

	R$ milhares 31/12/2019	R$ milhares 31/12/2018
ATIVO		
Ativo Circulante		
Caixa e Equivalentes de Caixa	28.337.894	26.687.860
Créditos a Receber de Curto Prazo	43.958.909	46.042.816
Investimentos e Aplicações Temporárias	173.578	173.573
Estoques	3.709.238	2.926.443
Outros Ativos (VPD Pagas Antecipadamente)	1.781.828	1.077.564
Total do Ativo Circulante	**77.961.447**	**76.908.257**
Ativo Não Circulante		
Realizável a Longo Prazo	177.329.007	182.850.210
Créditos a Receber de Longo Prazo	177.194.891	182.294.239
Investimentos Temporários	134.116	555.972
Investimentos de Longo Prazo	63.934.636	63.014.414
Imobilizado	148.382.803	147.767.328
Intangível	269.296	254.764
Total do Ativo Não Circulante	**389.915.742**	**393.886.716**
TOTAL DO ATIVO	**467.877.189**	**470.794.973**

PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO		
Passivo Circulante		
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais	11.592.472	10.516.101
Empréstimos e Financiamentos	7.818.285	16.907.123
Fornecedores e Contas a Pagar	8.293.438	7.167.468
Obrigações Fiscais	311.971	115.205
Obrigações de Repartições a Outros Entes	58.970	46.341
Provisões	5.552.225	5.467.791
Demais Obrigações	17.346.566	12.314.881
Total do Passivo Circulante	**50.973.928**	**52.534.910**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Passivo Não Circulante		
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais	1.051.551	1.219.142
Empréstimos e Financiamentos	279.931.247	270.777.087
Fornecedores e Contas a Pagar	21.060.419	22.065.329
Obrigações Fiscais	37.962	99.660
Provisões	1.064.864.531	842.913.345
Demais Obrigações	9.685.721	8.034.256
Total do Passivo Não Circulante	**1.376.631.431**	**1.145.108.820**
Patrimônio Líquido		
Patrimônio Social e Capital Social	69.201.429	70.592.159
Adiantamento p/ Futuro Aumento de Capital	1.018.763	2.250.166
Reservas de Capital	76.756	110.585
Ajustes de Avaliação Patrimonial	4.573.881	2.822.705
Reservas de Lucros	264	264
Demais Reservas	820.104	820.104
Resultados Acumulados	-1.035.419.366	-803.444.741
(-) Ações/ Cotas em tesouraria	0	0
Total do Patrimônio Líquido	**-959.728.170**	**-726.848.758**
TOTAL DO PASSIVO E DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO	**467.877.189**	**470.794.973**

Fonte: BGE (2019, fl. 141)

As práticas contábeis utilizadas para o reconhecimento e mensuração de ativos e passivos estão apresentadas nas notas explicativas utilizadas, assim como explicações relevantes em cada caso. A seguir são apresentadas algumas situações relevantes e nossa análise.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

2. Revisão Analítica

2.1. Caixa e Equivalentes de Caixa:

O saldo em caixa e equivalentes de caixa em 31/12/2019 soma R$ 28.337.894 mil. O Balanço Geral do Estado (BGE) apresenta em Notas Explicativas o detalhamento deste montante:

Em R$ milhares

Caixa e equivalentes de caixa	31/12/2019	31/12/2018
Caixa e conta única	558.209	848.468
Bancos conta movimento	4.262.319	2.892.127
Aplicações Financeiras	23.517.367	22.947.266
Total	**28.337.894**	**26.687.860**

Fonte: fls.148 do BGE

Através do SIGEO, detalhamos a seguir os saldos apresentados, demonstrando a segregação em Administração Direta (72,09%) e Administração Indireta (27,91%). Importante esclarecer ainda que o saldo apresentado considera, dentre a Administração Indireta, as autarquias, fundações, empresas de economia mista dependentes e fundos especiais. Não são considerados os saldos de caixa e equivalentes de caixa das empresas de economia mista não dependentes, que não são objeto de consolidação nas demonstrações contábeis.

Em milhares

Conta	Saldo Atual		Saldo Atual
	Ad. Direta	Ad. Indireta	
Caixa e conta única	**474.465**	**83.744**	**558.209**
1111101 - CAIXA	**212**	**499**	**711**
111110101 - = CAIXA	212	499	**711**
1111102 - CONTA UNICA	**404.219**	**69.523**	**473.742**
111110202 - = CONTA UNICA-BB	404.219	24.071	**428.289**
111110222 - = BB - PGTO POR OFICIO		45.453	**45.453**
1111103 - CONTA C	**70.035**	**13.721**	**83.756**
111110302 - = CONTA C - BANCO DO BRASIL	70.035	13.721	**83.756**
Bancos conta movimento	**3.035.595**	**1.226.724**	**4.262.319**
1111119 - BANCOS CONTA MOVIMENTO - DEMAIS CONTAS	**2.931.629**	**1.221.743**	**4.153.372**
111111901 - = CAIXA ECONOMICA FEDERAL	286.405	3.302	**289.707**
111111902 - = BANCO DO BRASIL S/A.	2.644.674	1.218.175	**3.862.849**
111111904 - = BANCO ITAU S/A		0	**0**
111111905 - = CREDIREAL - BANCO DE CREDITO REAL	300	3	**303**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

111111906 - = BANCO REAL S/A	250		**250**
111111907 - = BANCO SANTANDER		262	**262**
111111908 - = BANCO BRADESCO		1	**1**
1111160 - DISPONIBILIDADE EM TRANSITO	**19.312**	**4.980**	**24.292**
111116001 - = DISPONIBILIDADE A REGULARIZAR	19.312	4.980	**24.292**
1111161 - RECOLH. IRRF DA ADMINISTR.INDIRETA E FUNDOS	**106**		**106**
111116101 - = RECOLH. IRRF DA ADMINISTR.INDIRETA E FUNDOS	106		**106**
1111181 - OP. ESPCIF. BANCO CONTA MOVIMENTO		**1**	**1**
111118101 - = BANCO DO BRASIL S/A.		1	**1**
1112102 - BANCOS	**84.548**		**84.548**
111210202 - = BANCO DO BRASIL S/A.	84.548		**84.548**
Aplicações Financeiras	**16.918.307**	**6.599.060**	**23.517.367**
1111150 - APLICACOES FINANCEIRAS DE LIQUIDEZ IMEDIATA	**16.918.307**	**6.599.060**	**23.517.367**
111115002 - = POUPANCA	124.414	31.384	**155.797**
111115003 - = FUNDO DE INVESTIMENTO		1.112.716	**1.112.716**
111115004 - = FUNDO DE INVESTIMENTO FINANCEIRO	3.990.494	3.829.857	**7.820.351**
111115006 - = APLICACOES - BANCO SANTANDER		46.752	**46.752**
111115007 - = APLICACOES - BANCO DO BRASIL	3.725.055	976.507	**4.701.561**
111115008 - = APLICACOES - CAIXA ECONOMICA FEDERAL	778	4.344	**5.121**
111115011 - = TITULOS DE LIQUIDEZ IMEDIATA	8.608.108		**8.608.108**
111115012 - = FDO.BB CURTO PRAZO DIFERENCIADO SETOR PUBLI	305.170		**305.170**
111115014 - = APLICACAO FINANCEIRA-FUNDO SPII	164.289	597.227	**761.516**
111115021 - = FIF-APLIC.FUNDO SPII-LIQUIDEZ IMEDIATA	0		**0**
111115040 - = OUTRAS APLICACOES FIN. DE LIQUIDEZ IMEDIATA		273	**273**
Total Geral	**20.428.366**	**7.909.528**	**28.337.894**
% de participação	**72,09%**	**27,91%**	**100,00%**

Fonte: SIGEO

Na Administração Direta, o saldo está segregado da seguinte forma, entre as Unidades Orçamentárias:

Em milhares

Administração Direta	**2019**	
Unidade Orçamentária	**Saldo Atual**	**AV%**
01001 - ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	334.587	1,64%
02001 - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO	80.253	0,39%
03001 - TRIBUNAL DE JUSTICA	4.846.827	23,73%
06001 - TRIBUNAL DE JUSTICA MILITAR	15.552	0,08%
08001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE	706.794	3,46%
08009 - COORDENADORIA DE GESTAO DE RECURSOS HUMANOS	7.505	0,04%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

08014 - COORDENADORIA DE ORCAMENTO E FINANCAS	1.604.610	7,85%
09001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE	221.143	1,08%
09006 - COORD. DE SERVICOS DE SAUDE	4.272	0,02%
09007 - COORD. DE CONTROLE DE DOENCAS	20.384	0,10%
09009 - COORD.DE CIENCIA,TEC.E INS. ESTRAT.SAUDE	2.767	0,01%
09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES	27.323	0,13%
09999 - SECRETARIA DA SAÚDE	13.213	0,06%
10001 - SEC.DESENV. ECONOMICO, CIENCIA,TECN. INOVACA	1.867	0,01%
10075 - FUNDO EST DESENV CIENTIFICO E TECNOL - FUNCE	45.758	0,22%
12001 - SECR.DA CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA	23.170	0,11%
13001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE	169.369	0,83%
13002 - COORD.DE ASSISTENCIA TECNICA INTEGRAL	2.860	0,01%
16001 - ADMINISTRACAO SUP.DA SECRETARIA E DA SEDE	52.847	0,26%
16002 - DEPARTAMENTO HIDROVIARIO	23.432	0,11%
17001 - SEC. DA JUSTICA E CIDADANIA	206.466	1,01%
18001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE	90.472	0,44%
18004 - POLICIA MILITAR DO ESTADO DE SAO PAULO	99.348	0,49%
18005 - CORPO DE BOMBEIROS	40.354	0,20%
20001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE	75.195	0,37%
20003 - COORDENADORIA DA ADMIN.FINANCEIRA-CAF	9.139.392	44,74%
20074 - FDO.DESENV.ECON.SOCIAL DO VALE DO RIBEIRA	17.961	0,09%
20079 - FUNDO DE AVAL - FDA	21.308	0,10%
20999 - SECRETARIA DA FAZENDA	77.604	0,38%
21001 - SERVICO DA DIVIDA PUBLICA	252	0,00%
23001 - SEC.DO EMPREGO E RELACOES DO TRABALHO	6.896	0,03%
25001 - SECRETARIA DA HABITACAO	45.765	0,22%
26001 - SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE	475.134	2,33%
27001 - MINISTERIO PUBLICO	1.093.688	5,35%
28001 - CASA CIVIL	505	0,00%
28010 - FUNDO SOC. DE SOLIDARIEDADE EST.S.P.-FUSSESP	34	0,00%
29001 - SECRETARIA DE DESENVOVIMENTO REGIONAL	15	0,00%
35001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE	97.832	0,48%
35006 - COORDENADORIA DE ADMIN.DE FUNDOS E CONVENIOS	40.743	0,20%
35007 - FUNDO ESTADUAL DE ASSISTENCIA SOCIAL-FEAS	29.801	0,15%
37001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR DA SEC. E DA SEDE	56.767	0,28%
37002 - ESTRADA DE FERRO CAMPOS DO JORDAO	7.231	0,04%
38001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE	200.795	0,98%
38003 - COORD.UNID.PRISIONAIS REG.MRTROPOLITANA S.P	8.806	0,04%
38004 - COORD.UNID.PRISIONAIS REG.V.PARAIBA E LITORA	4.033	0,02%
38005 - COORD.UNID.PRISIONAIS REG.CENTRAL DO ESTADO	589	0,00%
38006 - COORD.UNID.PRISIONAIS REG.NOROESTE DO ESTADO	950	0,00%
38007 - COORD.UNID.PRISIONAIS DA REG.OESTE DO ESTADO	154	0,00%
38008 - COORDENADORIA DE SAUDE DO SIST.PENITENCIARIO	11.433	0,06%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

38009 - COORD.DE REINTEGRACAO SOCIAL E CIDADANIA	1	0,00%
39001 - SECRETARIA DE SANEAMENTO E RECURSOS HIDRICOS	6.783	0,03%
40001 - PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	55.545	0,27%
41001 - SECRETARIA DE ESPORTES	90.196	0,44%
41004 - ESTRADA DE FERRO CAMPOS DO JORDAO	0	0,00%
42001 - DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO	155.430	0,76%
47001 - SEC.EST.DIREITOS PESSOA COM DEFICIENCIA	16.186	0,08%
50001 - ADMINISTRAÇAO SUP. DA SECRETARIA E DA SEDE	13.794	0,07%
50002 - COORDENADORIA DE TURISMO	131	0,00%
51001 - SECRETARIA DE GOVERNO	7.457	0,04%
51003 - CASA MILITAR	4	0,00%
51004 - FUSSESP-FUNDO SOCIAL SOLIDARIEDADE EST.S.P.	28.788	0,14%
Total Geral	**20.428.366**	**100,00%**

Fonte: SIGEO

Dentre a Administração Indireta o saldo é desmembrado da seguinte forma:

Em milhares

Administração Indireta	**2019**	
Unidade Orçamentária	**Saldo Atual**	**AV%**
08046 - FUNDACAO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO	51.832	0,66%
09045 - FUND.PARA O REM.POPULAR CHOPIN T.LIMA-FURP	20.625	0,26%
09046 - FUNDACAO ONCOCENTRO DE SAO PAULO	2.151	0,03%
09047 - FUNDACAO PRO-SANGUE HEMOCENTRO DE SAO PAULO	16.597	0,21%
09055 - SUPERINTENDENCIA DE CONTROLE ENDEMIAS-SUCEN	1.420	0,02%
09056 - HOSPITAL DAS CLINICAS FAC. MEDICINA RIB PRET	7.407	0,09%
09057 - HOSPITAL DAS CLINICAS FAC DE MEDICINA DA USP	43.099	0,54%
09059 - HOSP.CLINICAS FAC.MEDICINA DE BOTUCATU-HCFMB	10.715	0,14%
09060 - HOSP. CLINICAS FAC.MED.MARILIA - HCFAMEMA	299	0,00%
10046 - FUNDACAO UNIV.VIRTUAL DO EST.DE S.P.-UNIVESP	2.284	0,03%
10047 - FUNDACAO AMPARO PESQUISA EST.SAO PAULO-FAPES	815.352	10,31%
10049 - FUND.PARQUE ZOOLOGICO DO ESTADO DE SAO PAULO	2	0,00%
10058 - UNIVERSIDADE DE SAO PAULO - USP	1.138.647	14,40%
10059 - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP	530.358	6,71%
10061 - UNIVERSIDADE EST PAUL.JULIO MESQ.FILHO- UNES	199.350	2,52%
10063 - CENTRO EST.EDUC.TECNOLOG.PAULA SOUZA-CEETEPS	61.014	0,77%
10065 - FACULDADE DE MEDICINA DE MARILIA	5.754	0,07%
10066 - FACULDADE DE MEDICINA DE SAO JOSE DO R. PRET	869	0,01%
10067 - JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE SAO PAULO-JUCES	1.332	0,02%
10091 - INST.PESQUISAS TECN.EST.DE S.P.S/A-IPT	33.231	0,42%
12045 - FUND.PADRE ANCHIETA-CENTRO PAUL.RADIO-TV EDU	25.774	0,33%
12046 - FUNDACAO MEMORIAL DA AMERICA LATINA	8.338	0,11%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

13090 - CIA.DE DESENVOLVIMENTO AGRICOLA SP-CODASP	21.498	0,27%
16055 - DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM-DER	2.388.532	30,20%
16056 - DEPARTAMENTO AEROVIARIO DO ESTADO DE SP-DAES	11.226	0,14%
16093 - COMPANHIA DOCAS DE SAO SEBASTIAO	3.506	0,04%
17046 - FUNDACAO DE PROT. E DEF. DO CONSUMIDOR-PROCO	226.329	2,86%
17047 - FUND.INST.TERRAS JOSE GOMES DA SILVA-ITESP	14.822	0,19%
17048 - FUND.CTO.AT.SOCIOEDUC.ADOLESC.-FUND.CASA S.P	12.637	0,16%
17055 - INST.MED.SOCIAL CRIMINOLOGIA DE SP-IMESC	15.433	0,20%
17056 - INST.DE PESOS E MEDIDAS EST.SP - IPEM	11.937	0,15%
18058 - CAIXA BENEFICENTE DA POLICIA MILITAR	15.242	0,19%
20058 - INST.DE PAGAMENTOS ESPECIAIS DE S.P.- IPESP	50.799	0,64%
20060 - CART.PREVIDENCIA DOS ECONOMISTAS DE SAO PAUL	434	0,01%
20065 - SAO PAULO PREVIDENCIA - SPPREV	249.158	3,15%
23045 - FUND.CENT.EDUC.REC.E ESPORTIVO TRAB.-CERET	220	0,00%
26045 - FUNDACAO P/CONSERV.E PRODUCAO FLORESTAL SP	80.304	1,02%
26046 - FUNDACAO PARQUE ZOOLOGICO DE SAO PAULO	7.800	0,10%
26050 - DEPTO.DE AGUAS E ENERGIA ELETRICA-DAEE	79.454	1,00%
26097 - CETESB-COMPANHIA AMBIENTAL DO EST.DE S.PAULO	44.639	0,56%
28092 - EMPRESA PAULISTA DE PLANEJ.METROPOLITANO S.A	1.925	0,02%
29049 - FUNDAP - FUND. DESENV. ADMINISTRATIVO	1	0,00%
29058 - IAMSPE - INST.ASSIST.MEDICA SERV.PUBL.ESTAD.	10.713	0,14%
29059 - AG.METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA	12.822	0,16%
29060 - AG.METROPOLITANA DE CAMPINAS	435	0,01%
37092 - CIA.PAULISTA DE TRENS METROPOLITANOS-CPTM	240.447	3,04%
38045 - FUND.PROF.DR.MANOEL PEDRO PIMENTEL-FUNAP	6.915	0,09%
43061 - UNIV.EST.PAULISTA JULIO MESQ.FILHO-UNESP	1	0,00%
44047 - FUNDAÇAO DESENVOLV.ADMINISTRATIVO - FUNDAP	0	0,00%
48055 - AGENCIA METROPOLITANA BAIXADA SANTISTA-AGEM	2	0,00%
50090 - COMPANHIA PAULISTA EVENTOS E TURISMO-CPETUR	0	0,00%
51045 - FUND.SISTEMA ESTADUAL DE ANAL.DADOS-SEADE	3.594	0,05%
51055 - AG.REG.SERV.PUBL.DELEG.TRANSP.EST.SP.	498.337	6,30%
51056 - AG. REGUL. SANEAMENTO E ENERGIA EST.SP.	757.055	9,57%
51057 - DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRANSITO-DETRAN-SP	80.613	1,02%
51058 - INST.ASSIS.MEDICA SERV.PUBL.ESTADUAL	44.759	0,57%
51091 - CIA.DESENV.AGRICOLA S.P.	21.670	0,27%
51092 - EMPRESA PAULISTA DE PLANEJ.METROP.S.A	19.816	0,25%
Total Geral	**7.909.528**	**100,00%**

Fonte: SIGEO

Em outro demonstrativo (BGE, 2019, fls. 177 a 189), a Contadoria Geral segrega o referido saldo, de forma a identificar os destinados à aplicação em saúde e educação, precatórios, bem como os demais recursos, conforme

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

sua origem, como multas, taxas, convênios com a União, Fundos Especiais de Despesa, Operações de Crédito e outras fontes especificadas no SIAFEM/SP.

De forma sintética, a classificação do caixa por fonte de recursos é demonstrada a seguir:

Em milhares

Demonstrativo de Caixa e Equivalentes de Caixa por Fontes de Recursos	**SIGEO**
Caixa e Equivalentes de Caixa	**31/12/2019**
Recursos Tesouro do Estado	14.898.784
Recursos Vinculados Estaduais	1.202.988
Recursos Vinculados aos Fundos Especiais de Despesa	3.573.881
Recursos Próprios da Administração Indireta	3.675.121
Recursos Vinculados a Transferências Federais	2.616.291
Outras Fontes de Recursos - Recursos DREM - EC 93/2016	441.798
Recursos de Operações de Crédito e Contribuições do Exterior	1.929.031
TOTAL	**28.337.894**

Quanto ao Demonstrativo por Fontes de Recursos, esclarece-se que o saldo apontado em Fonte 'Recursos Tesouro do Estado' inclui os Recursos Extraorçamentários no total de R$ 243.968 mil.

2.2. Créditos a Receber – Curto e longo prazo

Compreendem os valores a receber os créditos tributários, créditos não tributários, empréstimos concedidos, dívida ativa tributária e não tributária, e ajustes de perdas destes créditos no curto prazo.

O saldo de créditos a receber foi detalhado em Nota Explicativa e objeto de nossa análise comparativa através do SIGEO, não havendo inconsistências, a saber:

Créditos a Receber - Circulante	**2019**
Créditos não tributários a Receber	19.169.294.809
Créditos Tributários a Receber	16.418.144.479
Clientes	176.348.202
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	45.253
Dívida Ativa Tributária	8.147.817.849
Dívida Ativa não Tributária	47.039.108
Créditos Decorrentes de Transferências de Convênios	2.008.803
Créditos por Dano ao Patrimônio	2.109
(-) Ajuste de perdas de Cred. A curto prazo	-1.791.860
Total	**43.958.908.752**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Nos valores de longo prazo também não houve divergências na análise comparativa com o SIGEO.

Créditos a Receber - Não Circulante	2019
Créditos não tributários a Receber	-
Créditos Tributários a Receber	5.686.422.645
Clientes	-
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	-
Dívida Ativa Tributária	311.681.521.075
Dívida Ativa não Tributária	9.461.576.349
Outros	7.714.495.984
(-) Ajuste de perdas de Cred. A curto prazo	-
(-) Ajuste de perdas s/ Dívida Ativa	-157.349.124.594
Total	**177.194.891.459**

Outras análises sobre a composição da Dívida Ativa, controles pertinentes e metodologia de apuração do ajuste para perdas serão objeto de análise específica em item próprio deste relatório.

O Sub item '**Outros**', dentre o grupo **"Não Circulante"** contém os valores a receber, não tributários, incluindo empréstimos concedidos, depósitos judiciais, concessão de direitos de uso, alguns ajustes para perdas, o COMPREV (valores da compensação previdenciária) e outros valores a receber, conforme detalhado a seguir:

Composição de outros:	2019
121110201 - FATURAS/DUPLICATAS A RECEBER	134.074.859
121110202 - PPD - NAO TRIBUTARIA NAO INSCRITOS	1.296.927
121110301 - = EMPRESTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS	338.567.218
121110304 - = CONTRATOS FINANCIAMENTOS CEF - IDAHB	1.009.349.354
121110305 - * = (-) AMORTIZ. CONT FINANC CEF- IDAHB	-8.934.369
121110601 - CREDITOS NAO TRIBUTARIOS PARCELADOS	57.307
121119903 - * = (-) PROVISAO PARA DEVEDORES DUVIDOSOS	-28.235.426
121120401 - D.A. TRIB CONTRIB PREVIDENCIáRIA SPPREV	4.287.179
121120501 - DIVIDA ATIVA NAO TRIBUTARIA - INTRA	2.724.421.775
121129904 - * (-)PERDAS ESTIMADAS CRED.NAO TRIB.PARC- PG	-15.606.325
121129907 - * (-)PERDAS ESTIMADAS CRED.DVA.NAO TRIBU.	-768.454.815
121129908 - * AJUSTE D.A. TRIB CONTRIB PREV SPPREV	-3.608.976
121210201 - OUTROS TRIBUTOS A RECUPERAR/COMPENSAR	291.839
121210602 - = DEPOSITOS JUDICIAIS	329.121.965

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

121210608 - OUTROS DEPOSITOS COMPULSORIOS	19.293.093
121210609 - = OUTROS DEPOSITOS	178.506
121219803 - = CRED.ORI. DE CONC DIR DE USO E DE EXPL. BEN	2.512.476.615
121219805 - = CRED.REC.DECOR.ALIENAÇÃO DE BENS MOV/IMOVEI	350.481
121219847 - = CREDITOS A RECEBER - CPA	1.153.648.350
121219848 - = OUTROS CREDITOS A REC E VALORES A LONGO PRA	430.802.471
121219892 - * (-) CREDITO DO PEP CEDIDO	-75.652.034
121219901 - * AJ.P/ PERDA DE DÍV.ATIVA NÃO TRIB/DEMAIS CR	-43.242.917
121230101 - = CONPREV	12.905
Total Geral	**7.714.495.984**

Nos relatórios de análise das contas dos exercícios de 2017 e 2018, foi recomendado que, doravante, as Notas Explicativas apresentassem maiores detalhes das contas registradas em 'Outros', além de esclarecer o motivo dos itens a seguir (extraídos da tabela acima) não comporem o saldo da conta 'Dívida Ativa':

	2019	2018
121120401 - D.A. TRIB CONTRIB PREVIDENCIáRIA SPPREV	4.287.179	4.139.718
121120501 - DIVIDA ATIVA NAO TRIBUTARIA – INTRA	2.724.421.775	2.424.894.054
121129907 - * (-)PERDAS ESTIMADAS CRED.DVA.NAO TRIBU.	-768.454.815	-792.609.518
121129908 - * AJUSTE D.A. TRIB CONTRIB PREV SPPREV	-3.608.976	-3.453.578
121219901 - * AJ.P/ PERDA DE DÍV.ATIVA NÃO TRIB/DEMAIS CR	-43.242.917	-43.242.917

Na intenção de atender a recomendação, a CGE apresentou a tabela a seguir e informou que a maior parte desses créditos a receber são de entidades da administração indireta do próprio Estado e referem-se a créditos de Concessões, de Créditos a receber e de Empréstimos e Financiamentos concedidos.

Com relação aos valores de Dívida Ativa registrados neste subitem, a CGE informou que se tratam de Dívida ativa não tributária do Procon e da CETESB e que por opção destas entidades, essas informações estão segregadas, não consolidadas nas informações da dívida apresentada pela PGE.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Em Notas Explicativas, o BGE 2019 trouxe o detalhamento da conta “Outros”:

Outros - Créditos a Receber - Não Circulante	31/12/2019	31/12/2018
Créditos decorrentes de concessões, Alienações e Negociações	**4.370.511.287**	**4.920.832.544**
Concessão DER	2.423.527.515	2.423.527.515
Créditos a receber da CPA	1.153.648.350	1.155.943.571
Depósitos Judiciais (CPTM / FURP / Outras)	348.593.564	558.739.197
Tributos a recuperar / compensar (CPTM / DOCAS / TV Cultura / FURP)	291.839	237.120.637
Créditos a receber e valores do Procon	222.462.231	197.993.785
Créd. Conc de Dir. Uso e Exploração da FAPESP	88.949.100	138.499.317
Outros créditos a receber de longo prazo	133.038.688	209.008.522
Créditos a Receber - Controle Descentralizado	**2.728.721.860**	**2.429.046.677**
D.A. Não Trib. PROCON	1.834.304.375	1.536.511.756
D.A. Não Trib. CETESB	848.604.405	823.746.747
Outras Dívidas Ativas Não Tributárias	45.813.079	68.788.173
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	**1.338.982.203**	**1.876.262.013**
Contratos DGDHE	789.645.243	761.369.840
Empréstimos IPESP	338.487.218	356.268.936
Contratos IPESP	219.704.111	213.709.917
Empréstimos SSRH	-	512.330.695
Outros Empréstimos	-8.854.369	32.582.625
Créditos a receber de Serviços	**135.371.787**	**132.911.529**
Créditos a receber de Multas e Encargos	**57.307**	**24.289**
Provisão para Devedores Duvidosos	**-28.235.426**	**-28.235.426**
Perdas Estimadas de Créditos não Tributários	**-830.913.033**	**-854.912.338**
TOTAL	**7.714.495.984**	**8.475.929.287**

Fonte: BGE (pág. 150)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

2.3. Investimentos e Aplicações Temporárias – Curto e Longo Prazo

A Conta de Investimentos e Aplicações Temporárias possui Notas Explicativas no Balanço Geral do Estado informando que os investimentos e aplicações temporárias totalizavam no curto prazo R$ 173.578 mil (R$173.573 mil em 2018), sendo composto principalmente por valores do Departamento de Estrada de Rodagem por direitos referentes a valores entregues em títulos na formalização de contratos de concessão das Estradas de Rodagem.

Já o grupo do ativo não circulante apresenta o valor de R$ 134.116 mil (R$ 555.972 mil em 2018) sendo composto principalmente por Debêntures Subordinadas recebidas na operação de securitização de dívida ativa realizada junto à Companhia Paulista de Securitização – CPSEC, nos anos de 2012 e 2014 e títulos de valores diversos em poder da administração pública.

Através do SIGEO detalhamos a seguir os saldos a partir do exercício de 2014, quando foram iniciados os referidos lançamentos.

Em milhares

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
INVESTIMENTOS E APLIC. TEMPORARIAS A CP	**173.990**	**173.990**	**173.990**	**173.982**	**173.573**	**173.578**
TITULOS E VALORES MOBILIARIOS	**173.990**	**173.990**	**173.990**	**173.982**	**173.573**	**173.578**
DIREITOS SOBRE CONCESSOES	173.573	173.573	173.573	173.573	173.573	173.573
LINHAS TELEFONICAS	416	416	416	409	0	5
ATIVO REALIZAVEL A LONGO PRAZO	**1.374.442**	**579.212**	**641.259**	**641.955**	**555.972**	**134.116**
INVESTIMENTOS E APLIC. TEMPORARIAS A LP	**1.374.442**	**579.212**	**641.259**	**641.955**	**555.972**	**134.116**
ACOES	1.149	1.137	1.170	1.371	1.401	1.202
DEBENTURES SUBORDINADAS A RECEBER - PPI	885.163	815.371	0			
DEBENTURES SUBORDINADAS A RECEBER - PEP		4.240.880	2.096.677	1.115.963	434.583	199.364
* PPI CEDIDO - CPSEC		-815.371	-15.826	-15.826	-15.826	-31.652
* PEP CEDIDO - CPSEC		-4.240.880	-2.058.851	-1.078.137	-396.757	-161.538
OUTROS TITULOS A RECEBER	207	207	207	207	207	207
OUTROS TITULOS E VALORES MOBILIARIOS	487.924	577.868	617.883	618.596	532.364	126.533
* = (-)AJ.DE PERDAS C/ TIT. E VALORES MOBILIA				-219	0	0
Total Geral	**1.548.432**	**753.202**	**815.249**	**815.937**	**729.545**	**307.694**

Fonte: SIGEO

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Como visto, o saldo de Investimentos e Aplicações Temporárias sofreu relevante redução (de R$ 556 milhões para R$ 134 milhões).

No Relatório de análise das contas do governador do exercício de 2016 e 2017 esta fiscalização recomendou que as Notas Explicativas apresentadas trouxessem maior transparência quanto aos lançamentos contábeis e às operações realizadas de cessão dos créditos tributários e dos eventuais retornos a título de debêntures subordinadas junto à CPSEC.

Com o objetivo de atender à recomendação, o BGE 2018 trouxe tabela explicativa da movimentação das contas durante o exercício de 2018, cuja análise foi realizada por esta fiscalização. A movimentação de 2019, porém, não foi objeto de detalhamento dentre as demonstrações apresentadas nesta oportunidade, o que se recomenda.

Detalhamento da conta "Investimentos e Aplicações Temporárias" - 2018

Em milhares

	2017	Débito	Crédito	2018
INVESTIMENTOS E APLIC. TEMPORARIAS A CP	**173.982**	**0**	**409**	**173.573**
TITULOS E VALORES MOBILIARIOS	**173.982**	**0**	**409**	**173.573**
DIREITOS SOBRE CONCESSOES	173.573			173.573
LINHAS TELEFONICAS **(1)**	409		409	0
INVESTIMENTOS E APLIC. TEMPORARIAS A LP	**641.955**	**726.288**	**812.272**	**555.972**
ACOES	1.371	30		1.401
DEBENTURES SUBORDINADAS A RECEBER - PPI				0
DEBENTURES SUBORDINADAS A RECEBER - PEP	1.115.963		681.380	434.583
* PPI CEDIDO - CPSEC	-15.826			-15.826
* PEP CEDIDO - CPSEC	-1.078.137	681.380		-396.757
OUTROS TITULOS A RECEBER	207			207
OUTROS TITULOS E VALORES MOBILIARIOS	618.596	44.441	130.673	532.364
* = (-)AJ.DE PERDAS C/ TIT. E VALORES MOBILIA	-219	438	219	0
Total Geral	**815.937**	**726.288**	**812.681**	**729.545**

(1) – Consta observação de que as linhas foram arrematadas e adjudicadas.
Fonte: BGE (2018)

Análise presente no Relatório de Instrução do Exercício de 2018 apontou que:

> Variação relevante se deu na conta de "Debentures subordinadas a receber – PEP". Em Notas explicativas, a CGE esclarece que os créditos tributários vinculados ao PEP (Programa Especial de Parcelamento) foram levados a mercado através de Cessão de Direitos Creditórios e constituíram, em 31/12/2014, o montante de 5.118.620 debentures subordinadas. Em 31/12/2018 estas debentures

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

> correspondem ao montante de R$434.583.023. O valor unitário que em 31/12/2014 era de R$990,03, em 31/12/2018 correspondia a R$84,90, em função da variação do preço de mercado. (BGE, pág. 168).
>
> Ou seja, registra-se, em 4 anos, queda de 91,4% no valor de mercado das debêntures e, neste aspecto, o Governo do Estado de São Paulo deve ainda apresentar justificativas quanto a causas e consequências para as contas públicas desta elevada variação no preço unitário dos créditos tributários levados à negociação em mercado.
>
> Além disso, requer-se a apresentação de análise do benefício das operações de cessão de créditos, comparativamente à situação de não cessão, ou seja, de recebimento dos créditos tributários pelas vias tradicionais da administração pública.

Além disso, a fiscalização concluiu que, para considerar atendidas as recomendações exaradas em 2016 e 2017 necessário se faria que a CGE apresentasse esclarecimentos além da movimentação do exercício, requerendo explicações dos históricos necessários à compreensão, desde a formação inicial dos saldos, em 2014. Referidos esclarecimentos não foram apresentados, o que se reitera.

2.4. Estoques

A conta de estoques, com saldo de R$ 3,7 bilhões em 31/12/2019 (R$2,9 bilhões em 31/12/2018) é detalhada no Balanço Geral do Estado da seguinte forma:

Estoques	Saldo 2019 Em R$ Milhares	Saldo 2018 Em R$ Milhares
Almoxarifado	3.707.273	2.744.958
Mercadorias para revenda	22.529	33.503
Materiais em trânsito	4.777	15.269
Matérias-primas	15.299	25.710
Adiantamento a fornecedores	0	0
Outros	-40.640	107.003
Total	**3.709.238**	**2.926.443**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

A conta ‘outros’ é detalhada a seguir e inclui o registro em conta redutora de ajuste de perdas de estoques:

Em R$ Milhares

OUTROS	2019	2018
PRODUTOS E SERVICOS EM ELABORACAO	**4.239**	**5.908**
115310101 - PRODUTOS EM ELABORACAO	1.289	1.172
115310301 - PRODUTOS EM ELABORACAO	212	213
115310401 - MAO DE OBRA		1
115310402 - OUTROS CUSTOS	2.738	4.522
OUTROS ESTOQUES	**92.828**	**118.067**
115810101 - = ANIMAIS PARA O ABATE	221	203
115810102 - = SEMENTES, PLANTAS E INSUMOS	1.726	2.028
115810103 - = ANIMAIS PARA ESTUDO E PESQUISA	318	315
115810201 - IMPORTACOES DO EXERCICIO	67.435	88.301
115810301 - MATERIAL DE CONSUMO	20.275	24.367
115810401 - = ESTOQUES INSERVIVEIS	2.853	2.853
(-) AJUSTE DE PERDAS DE ESTOQUES	**-137.708**	**-16.972**
115910101 - * (-) AJUSTE DE PERDAS DE ESTOQUES	-137.708	-16.972
Total Geral	**-40.640**	**107.003**

O saldo de Ajuste de perdas de Estoques, em 2019, foi acrescido de R$ 120.736, sendo perdas registradas pela CPTM – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos:

Em R$ Milhares

		2019			
		Saldo Anterior	**Débito**	**Crédito**	**Saldo Atual**
Total de 1159 - (-) AJUSTE DE PERDAS DE ESTOQUES		**-16.972**	**0**	**120.736**	**-137.708**
115910101 - * (-) AJUSTE DE PERDAS DE ESTOQUES	13090 - CIA.DE DESENVOLVIMENTO AGRICOLA SP-CODASP	-13.855	0	0	-13.855
	16093 - COMPANHIA DOCAS DE SAO SEBASTIAO	-72	0	0	-72
	37092 - CIA.PAULISTA DE TRENS METROPOLITANOS-CPTM	-3.045	0	120.736	-123.781

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

2.5. Investimentos – Ativo Não Circulante

As empresas públicas podem ser classificadas em dependentes ou independentes. A Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em seu art. 2º, inciso III diferencia empresa dependente como aquela empresa controlada que recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária. Enquanto tais empresas fazem parte do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, as estatais independentes fazem parte do Orçamento de Investimentos.

O registro contábil em investimentos permanentes do Estado de São Paulo em 2019 é composto principalmente por participações societárias em Empresas Estatais Não Dependentes, que segundo Balanço Geral do Estado em conformidade com o SIGEO, representa cerca de 12,62% do Ativo Total do Estado. No Balanço Patrimonial está registrado sob o título "Participações Societárias - Método de Equivalência Patrimonial":

Título	Saldo Anterior 31/12/2018	Saldo Atual 31/12/2019	<AV%>	<AH%> Ativo Total
Investimentos Permanentes	**63.014.413.951**	**63.934.635.761**	**1,46%**	**13,66%**
Participações Societárias - Método de Equivalência Patrimonial	58.449.748.273	59.035.204.904	1,00%	12,62%
Participações Societárias - Método de Custo	503671	503671	0,00%	0,00%
Propriedades para Investimento	755.969.221	760.450.655	0,59%	0,16%
Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (AFAC)	3.087.080.402	3.015.097.773	-2,33%	0,64%
Outros	721.112.384	1.123.378.758	55,78%	0,24%

Fonte: BGE, 2019 (pág. 155)

2.5.1. Participações Societárias: Empresas estatais não dependentes e avaliação por equivalência patrimonial:

As Empresas Estatais Não Dependentes as quais o Estado possui influência significativa são avaliadas pelo Método de Equivalência Patrimonial - MEP. As demais participações onde o Estado não possui influência significativa são mensuradas pelo valor de custo histórico de aquisição e reduzidas ao seu valor recuperável, quando aplicável, conforme autorizado pelo item 3.2.4 do

Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP 8ª edição vigente para o exercício de 2019[28].

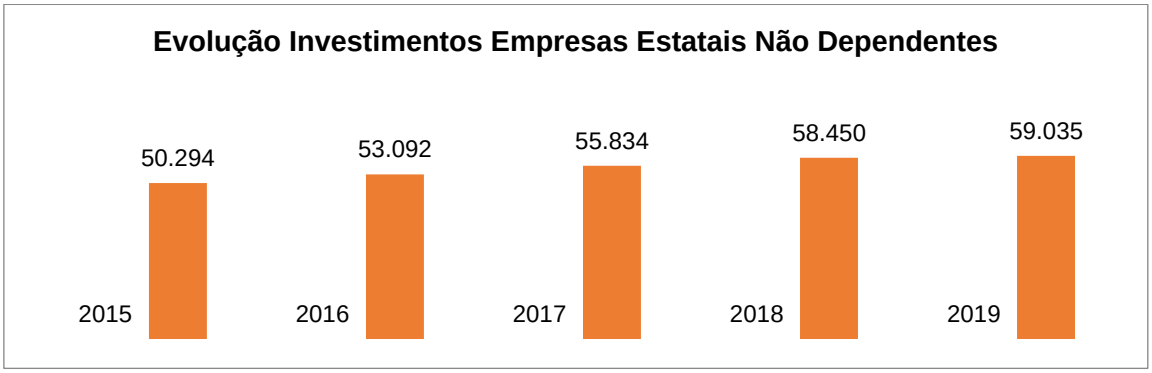
Pelo Método de Equivalência Patrimonial o investimento é inicialmente registrado a preço de custo e o valor contábil é aumentado ou reduzido conforme o Patrimônio Líquido da investida aumente ou diminua em contrapartida à conta de resultado.

O MCASP orienta ainda que valor do investimento permanente avaliado pelo método da equivalência patrimonial seja obtido mediante o seguinte cálculo:

> a. Aplicação do percentual de participação no capital social sobre o resultado da subtração do patrimônio líquido da investida do valor do adiantamento para aumento de capital concedido a essa; e
>
> b. Subtração, do montante referido na alínea "a", dos lucros não realizados nas operações intercompanhias, líquidos dos efeitos fiscais.

Dessa forma, tratando-se das empresas estatais independentes, onde os investimentos são mensurados pelo método de equivalência patrimonial, suas demonstrações contábeis não sofrem consolidação junto às demonstrações do Estado, permanecendo registradas na conta do SIGEO em "122110101 - Participações em Sociedades Controladas".

Constata-se que ao longo dos anos esse tipo de investimento apresentou-se crescente:



Fonte: SIGEO

[28] MCASP, 8ªedição, pág. 162 . Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mcasp

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

As participações societárias em que o Estado de São Paulo possui influência significativa e, portanto, são avaliadas pelo MEP, são demonstradas a seguir conforme BGE 2019:

Empresas	Patrimônio Líquido (1)	Adiantamento para futuro aumento de Capital (2)	(3) = (1-2)	Percentual de Participação no Capital Social (4)	Saldo do Investimento pelo MEP (5) = (3 x 4)	AV %
METRÔ	33.092.639.618	1.494.419.821	31.598.219.797	97,14874	30.697.272.395	52,0%
SABESP	21.635.782.780	-	21.635.782.780	50,3	10.882.798.738	18,4%
CDHU	9.861.993.613	371.151.952	9.490.841.661	99,999593	9.490.803.053	16,1%
EMTU	2.015.988.812	130.762.923	1.885.225.889	100	1.885.225.889	3,2%
CPP	1.860.723.792	-	1.860.723.792	99,999999	1.860.723.773	3,2%
DERSA	1.336.492.092	-	1.336.492.092	99,99	1.336.358.443	2,3%
DESENVOLVE SP	1.122.419.345	-	1.122.419.345	99,998	1.122.396.897	1,9%
PRODESP	576.389.418	-	576.389.418	99,66	574.429.694	1,0%
CPSEC	421.071.604	-	421.071.604	99,970408	420.947.000	0,7%
EMAE	928.935.488	-	928.935.488	38,99	362.191.947	0,6%
IMESP	200.188.661	-	200.188.661	99,99712	200.182.896	0,3%
COSESP	141.690.013	-	141.690.013	94,730809	134.224.096	0,2%
CPOS	67.666.255	-	67.666.255	99,9761	67.650.083	0,1%
Total	**73.261.981.491**	**1.996.334.696**	**71.265.646.795**		**59.035.204.904**	**100%**

Fonte: BGE, 2019 (pág. 157)

Esta fiscalização realizou a verificação do Patrimônio Líquido informado no BGE com as demonstrações contábeis publicadas pelas empresas estatais elencadas no Caderno Empresarial do Diário Oficial do Estado[29]. Algumas divergências foram localizadas quanto ao Patrimônio Líquido do METRÔ, CPP, CPSEC, DERSA, EMAE, PRODESP:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Empresas	Patrimônio Líquido conf. BGE	Patrimônio Líquido conf. Publicação no DOE [30]	Diferença
EMAE	928.935	990.225	61.290
METRÔ	33.092.640	33.145.278	52.638
CPSEC	421.072	377.800	-43.272
DERSA	1.336.492	1.333.333	-3.159
PRODESP	576.389	576.390	1
CPP	1.860.724	1.860.725	1
SABESP	21.635.783	21.635.783	0
DESENVOLVE SP	1.122.419	1.122.419	0
COSESP	141.690	141.690	0
CPOS	67.666	67.666	0
EMTU	2.015.989	2.015.989	0
IMESP	200.189	200.189	0
CDHU	9.861.994	Não Publicado	-
Total	73.261.981.491	63.467.487	67.499

Fonte: BGE, 2019 (pág. 157)

Em 2016 e 2017, em razão de diversas inconsistências encontradas entre o Patrimônio Líquido constante do BGE e o Patrimônio Líquido observado nas Demonstrações Contábeis das Empresas, foi emitida a recomendação de que, doravante, para maior transparência, constasse em Notas Explicativas a data de referência do Balanço Patrimonial considerado, além de constar análise quanto a eventuais eventos subsequentes relevantes que possam impactar o cálculo realizado.

Em 2019 constou informação em Notas Explicativas do BGE, item 5.1.6, de que as demonstrações consideradas para o cálculo dos valores dos Patrimônios Líquidos indicados pelas empresas públicas, em decorrência dos prazos para a confecção do BGE (data de encerramento do SIAFEM), são provisórias, sujeitando-se à divergência com aquelas publicadas no Diário Oficial do Estado após parecer da auditoria independente.

> Esse lapso temporal curto entre a exigência de apresentação do balanço patrimonial para Empresas e para o Estado, não permite que a Contadoria apresente uma análise realmente fidedigna até o dia 30 de abril de cada ano.

[30] Publicação do Balanço Patrimonial no Caderno Empresarial DOE de 2020: EMAE 15/04/2020; METRO 03/04/2020; CPSEC 24/03/2020; DERSA 18/04/2020; PRODESP 09/04/2020; CPP 24/04/2020; SABESP 28/03/2020; DESENVOLVE SP 20/03/2020; COSESP 19/02/2020; CPOS 13/03/2020; EMTU 25/03/2020; IMESP 13/03/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

A recomendação de exercícios anteriores se mantém. O que se recomenda é a apresentação da data do Balanço ou Balancete que foi considerado para fins de atualização do investimento.

2.5.2. Empresas estatais dependentes e consolidação das Demonstrações Contábeis:

As demonstrações contábeis das empresas estatais dependentes são consolidadas às demonstrações contábeis do Estado. Para tanto, algumas regras de consolidação são aplicadas, como a eliminação do saldo de investimentos do Estado contra o seu Patrimônio Líquido, de forma que o ativo e patrimônio do Estado não fiquem em duplicidade. Significa dizer que o saldo de investimento correspondente a estas empresas, não está compondo o saldo consolidado da Conta Investimentos neste grupo do Ativo Não Circulante.

O saldo do Patrimônio Líquido das empresas dependentes consolidadas às demonstrações contábeis do Estado, em 31 de dezembro de 2019, divulgadas no BGE para efeito informativo foi:

Empresas dependentes	Patrimônio Líquido 2019 conf. BGE	Patrimônio Líquido 2019 conf. Demonstrações Publicadas no DOE [31]	Participação conf. BGE (%)
Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM	9.820.731.697	9.785.350.000	99,99889400%
Companhia DOCAS de São Sebastião - DOCAS	244.418.232	242.878.332	99,94365613%
Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB	196.439.029	196.439.000	99,99891954%
Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT	114.181.449	114.342.000	99,99967527%
Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – EMPLASA*	1.565.960	28.897.000	99,99989532%
Subtotal	**10.377.336.367**	**10.367.906.332**	
Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo – CODASP*	1.217.745	não publicado	99,99993250%
Total	**10.690.740.550**		

* Em processo de liquidação

Porém verificando as demonstrações publicadas no DOE na data de 31/12/2019 o total do grupo Patrimônio Líquido das empresas controladas era

[31] Publicação Balanço Patrimonial no Caderno Empresarial DOE de 2020: CETESB 15/04/2020; CPTM 03/04/2020; DOCAS 28/03/2020; EMPLASA 17/03/2020; IPT 19/03/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

de R$ 10.368 milhões, e não R$ 10.377 milhões como informado no BGE. Tal inconsistência provocou subavaliação do Patrimônio consolidado do Estado de São Paulo em aproximadamente R$ 9,4 milhões.

Paralelo a isso, existe também relevante divergência quanto aos registros contábeis na conta de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital - AFAC das empresas dependentes. Levantamento nesta oportunidade apontou diferença total de R$ 64,7 milhões entre os valores publicados nas demonstrações e no BGE:

Empresas dependentes	AFAC 2019 conf. BGE	AFAC 2019 conf. publicação DOE	Diferença
Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM	665.968.531	665.968.000	531
Companhia DOCAS de São Sebastião - DOCAS	286.005.798	286.428.840	-423.042
Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB	28.398.463	0	28.398.463
Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT	1.977.316	1.601.000	376.316
Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano - EMPLASA	36.412.969	0	36.412.969
Subtotal	**1.018.763.076**	**953.997.840**	**64.765.236**
Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo – CODASP	0	não publicado	-

Fonte: BGE, 2019 (pág.159)

Reitera-se a recomendação de que o Balanço Geral do Estado - BGE apresente de forma mais fidedigna a informação na data a que se refere o Patrimônio Líquido das empresas dependentes embora justificativas dadas em Notas Explicativas do curto período de tempo.

A Companhia Docas de São Sebastião – CDSS em virtude de dificuldades financeiras nos anos de 2015 e 2016 tornou-se dependente a partir da edição do Decreto Estadual nº 62.309, de 15 de dezembro de 2016, revogando o Artigo 11 do Decreto Estadual nº 52.102/2007, que não permitia o Estado transferir recursos para o custeio de despesas operacionais da CDSS. Entretanto em 2019 registrou um lucro de R$ 8.076 mil (Tabela 2).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Quanto à Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB consta parágrafo de ênfase no relatório da auditoria sobre o mesmo assunto tratado em 2018, abordando o processo relativo à fiscalização da Secretaria da Receita Federal, contra a Companhia, relativo à CSLL no montante de R$ 26.249 mil representando aproximadamente 18% do seu Passivo Total. A administração da CETESB, através de seu Departamento Jurídico, ingressou com Pedido de Impugnação na esfera administrativa questionando o valor arbitrado da contribuição que em sequência foi julgada procedente em parte, mantendo o crédito tributário no valor originário de R$ 3.548 mil, cujo valor atualizado em 31/12/2019 era de R$ 5.175 mil. A Companhia interpôs recurso voluntário ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF, o qual aguarda julgamento. Em 31/12/2019, o Departamento Jurídico da CETESB manteve a classificação desse processo como perda possível.

Quanto a Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo – CODASP e a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. - EMPLASA, ambas tiveram autorização do legislativo através da Lei nº 17.056 de 05 de junho de 2019 para se tornarem extintas. Segundo a lei, as atividades públicas exercidas pelas empresas não serão paralisadas, devendo, em cumprimento ao princípio da eficiência administrativa, serem desempenhadas por outros órgãos ou entidades da administração. A previsão é de que os respectivos processos de liquidação sejam encerrados no decorrer do exercício financeiro de 2020.

Ainda dentro do escopo das Empresas Dependentes do Estado, a análise de suas situações econômicas demonstra o déficit destas companhias (Tabela 2), o que se mostra um agravante, pois tais empresas recebem recursos orçamentários da fonte tesouro para custeio de pessoal e outras despesas de manutenção (Tabela 1), e que por isso são consideradas dependentes. Além disso, recebem recursos a título de subscrição de ações para aumento de capital, fonte do tesouro e no caso da CPTM também de fontes de recursos vinculados federais, operações de crédito e outras. Em 2019, os recursos fonte tesouro somaram R$ 1,7 bilhão, além de recursos de outras fontes recebidos pela CPTM no valor de R$ 294 milhões.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Tabela 1: Recursos recebidos do Tesouro e Subscrição de capital

Empresa	Despesas Orçamentárias - fonte tesouro (A)	Subscrição de ações para aumento de capital fonte Tesouro (B)	Total recursos recebidos do Tesouro (A+B)	Subscrição de ações para aumento de capital - outras fontes
CODASP	23.054.782	0	23.054.782	0
DOCAS	12.154.995	1.597.406	13.752.401	0
CPTM	1.158.205.546	194.594.786	1.352.800.332	294.153.089
CETESB	195.889.941	0	195.889.941	0
IPT	84.602.373	350.000 *	84.952.373	0
EMPLASA	38.946.174	0	38.946.174	0
SOMA	**1.512.853.810**	**196.542.192**	**1.709.396.002**	**498.157.435**

Fonte: SIGEO
* Valor não confere com divulgado no BGE pág.125, R$537.490.

Apesar de todo este custeio, as empresas vêm acumulando prejuízos totais de mais de R$ 8,2 bilhões, sendo R$ 234 milhões somente do exercício de 2019, uma melhoria de 31% comparado ao ano anterior, que apresentou prejuízos totais de R$ 748 milhões. Os quadros a seguir buscam resumir tais informações:

Tabela 2: Resultados das Empresas Públicas Dependentes em 2019

Empresa	Resultado do Exercício de 2019	Resultado acumulado conf. Demonstrações Publicadas
EMPLASA	-5.498.000	-21.513.000
CPTM	-237.287.000	-7.995.506.000
CETESB	-24.553	0
SOMA Prejuízos	**-242.809.553**	**-8.017.019.000**
DOCAS	8.076.900	-61.298.669
IPT	1.170.000	-183.273.000
SOMA Lucros	**9.246.900**	**-244.571.669**
CODASP	0	0
SOMA Prejuízos Acumulados	**-233.562.653**	**-8.261.590.669**

Fonte: Conforme publicado no DOE SP

Quanto à CPTM, constam ressalvas às demonstrações contábeis na opinião dos auditores independentes, assim como constou em 2018. Alguns registros contábeis dependem de autorização expressa do Governo do Estado

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

de São Paulo, controlador da Companhia, por meio do Conselho de Defesa dos Capitais do Estado de São Paulo - CODEC. Consequentemente, o ativo não circulante e o passivo não circulante estão subavaliados em R$ 1,77 bilhão em 31 de dezembro de 2019. A auditoria também ressaltou quanto à incerteza significativa relacionada com a continuidade operacional, pois a companhia vem apresentando prejuízos sucessivos, sendo R$ 237 milhões apurado para o exercício findo em 2019, R$ 548 milhões para o exercício de 2018, além ainda do passivo circulante da Companhia exceder o ativo circulante em R$ 167 milhões (R$ 231 milhões em 2018) [32].

2.5.3. Adiantamento para Futuro Aumento de Capital

Os adiantamentos para futuro aumento de capital totalizam R$ 3,01 bilhões em 2019 (R$ 3,08 bilhões em 2018). O valor é resultante de valores transferidos para as empresas não dependentes (R$ 1,99 bilhões) e para as empresas estatais dependentes (R$ 1,02 bilhão), detalhados nos quadros a seguir:

Em R$ milhares

Empresas	Valor 2018	Valor 2019	Diferença
Empresas estatais não dependentes	**911.427**	**1.996.335**	**1.085**
CDHU	671.153	371.152	-300
EMTU	31.561	130.763	99
METRÔ		1.494.420	1.494
Empresas dependentes	**2.175.654**	**1.018.763**	**-1.157**
CPTM	1.891.030	665.969	-1.225
CETESB	54	28.398	28
CODASP	22	0	0
DOCAS	284.408	286.006	2
IPT	139	1.977	2
EMPLASA		36.413	36
Total Geral	**3.087.080**	**3.015.098**	**-72**

Fonte: BGE, 2019

Além dos aumentos de capital originários dos adiantamentos para futuro aumento de capital, em 2019, ocorreram também aumentos de capital por subscrição de ações no montante de R$ 2,1 bilhões, conforme demonstrativo do BGE:

[32] Relatório dos Auditores Independentes. Publicado em 03/04/2020 – Diário Oficial Empresarial.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Aumento de capital das empresas não dependentes 2019

Empresa	Fonte de Recurso	Despesa Liquidada
CDHU	Tesouro	470.000.000
		470.000.000
DERSA	Tesouro	127.988.704
		127.988.704
EMTU	Tesouro	162.599.998
	Op. Cred. e contrib. do exterior	13.322.799
	Recurso DREM - EC 93/2016	94.458.823
		270.381.620
Metrô	Tesouro	425.260.441
	Op. Cred. e contrib. do exterior	577.241.752
	Recurso DREM - EC 93/2016	235.949.212
		1.238.451.405
Total Geral		**2.106.821.729**

Fonte: BGE, 2019 (pág. 125 e 126).

2.5.4. Participações Societárias – Método de Custo

Por meio desse método, o investimento é registrado no ativo permanente a preço de custo e a entidade investidora somente reconhece o rendimento na medida em que receber as distribuições de lucros do item investido. As distribuições provenientes de rendimentos sobre investimentos do ativo permanente são reconhecidas como receita patrimonial.

Empresas	31/12/2018	31/12/2019	AV
ALGAR TELECOM S/A	340.168	340.168	67,54%
CIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS – CPRM	147.850	147.850	29,35%
LAFARGE BRASIL S/A	7.359	7.359	1,46%
EMBRATEL PARTICIPAÇÕES S/A	6.734	6.734	1,34%
SERGIPE INDUSTRIAL S/A – SISA	1.559	1.559	0,31%
Total	**503.671**	**503.671**	**100,00%**

Fonte: BGE, 2019

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

2.5.5. Propriedades para Investimento

A maioria das propriedades classificadas como “Propriedades para Investimentos” pertencem à São Paulo Previdência (SPPREV). Destaca-se que, como apontado anteriormente nas contas anuais de 2018, muito desses imóveis não estão efetivamente livres ou disponíveis de modo que possam ser considerados como propriedades para investimento, devendo assim, serem reclassificados a fim de dar fidedignidade a esses registros.

Propriedades para Investimento	31/12/2018	31/12/2019	AV %
São Paulo Previdência - SPPREV	704.480.000	712.676.000	93,72%
- Terrenos	622.304.000	622.304.000	81,83%
- Prédios	73.685.000	82.103.000	10,80%
- Imóveis Transferidos por Decreto	8.491.000	8.269.000	1,09%
Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP	-	2.996.885	0,39%
- Prédios	-	2.996.885	0,39%
CIA de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo- CODASP	26.549.221	19.837.769	2,61%
- Terrenos	26.549.221	19.837.769	2,61%
Ag-Reguladora Saneamento e Energia Est. SP. - ARSESP	24.940.000	24.940.000	3,28%
- Terrenos	8.230.200	8.230.200	1,08%
- Edifícios	16.709.800	16.709.800	2,20%
Total	**755.969.221**	**760.450.654**	**100%**

Fonte: BGE, 2019

Importa destacar ainda que o conceito de propriedades para investimento refere-se àquelas não destinadas ao uso operacional ou administrativo e, mais que isso, deve estar livre de qualquer ônus, pois o objetivo principal é gerar rendimentos e/ou ganhos de capital ao seu titular. Nesse sentido deve se avaliar eficiência desse investimento para gerar receitas patrimoniais de aluguel para o Estado.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

2.6. Imobilizado:

Ativo Imobilizado é o grupo de contas do ativo formado pelos itens tangíveis, mantidos para o uso da entidade, para produção ou fornecimento de serviços ou para fins administrativos, inclusive os decorrentes de operações que transfiram para a entidade os benefícios, riscos e controle desses bens, cuja utilização se dará por mais de um exercício, ou seja, mesmo que a entidade não tenha a propriedade deste bem, mas, na essência, assuma os benefícios, riscos e controle do item em questão.

O tratamento contábil a ser dado ao Ativo Imobilizado também é definido pelo MCASP, dentre a Parte II que trata dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais[33]. Os procedimentos de reconhecimento e mensuração de ativos imobilizados **se aplicam aos bens móveis e imóveis**, que abrangem os bens do patrimônio cultural que incluirão, além do valor cultural, os benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços[34].

Todos os itens do ativo imobilizado estão sujeitos à depreciação ou exaustão, com apuração mensal, e na condição de que o bem esteja em condições de uso. Assim, a recomendação é de que o governo estadual, ao final de cada exercício, realize a revisão da vida útil e do valor residual dos itens de seu ativo. Ao fim da depreciação e da exaustão o valor líquido contábil deve ser igual ao valor residual.

A movimentação dos bens móveis e imóveis foi detalhada no Balanço Geral do Estado. O quadro a seguir demonstra a evolução, por Poder, desde o exercício de 2015:

[33] São exceções aos procedimentos mencionados: ativos biológicos, produtos agrícolas, direitos minerais e reservas minerais tais como petróleo, gás natural e recursos não regenerativos semelhantes.
[34] Por exemplo, o caso de um prédio histórico usado como escritório.

Em R$ milhares

	Saldo Atual					
IMOBILIZADO	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**AH (2015 a 2019)**
Total Geral	**49.788.907**	**107.005.744**	**144.886.763**	**147.767.328**	**148.382.803**	**198,02%**
PODER EXECUTIVO	**48.481.368**	**105.273.688**	**143.493.220**	**146.366.113**	**146.041.569**	**201,23%**
1231 - BENS MOVEIS	20.658.348	23.224.464	27.369.802	26.095.415	24.890.690	20,49%
1232 - BENS IMOVEIS	29.459.225	86.431.122	121.129.575	126.333.017	128.554.507	336,38%
1238 - (-) DEPRECIACAO, EXAUSTAO E AMORT ACUMULADAS	-1.636.205	-4.381.898	-5.006.150	-6.062.010	-7.403.313	352,47%
1239 - (-) REDUCAO AO VLR RECUPERAVEL DE IMOBILIZADO			-8	-309	-315	#DIV/0!
PODER LEGISLATIVO	**180.985**	**191.614**	**191.042**	**201.678**	**207.646**	**14,73%**
1231 - BENS MOVEIS	63.219	67.975	67.062	72.942	72.141	14,11%
1232 - BENS IMOVEIS	117.766	123.639	123.980	128.736	135.505	15,06%
PODER JUDICIARIO	**902.448**	**1.291.333**	**942.719**	**921.436**	**1.845.201**	**104,47%**
1231 - BENS MOVEIS	588.821	600.285	638.477	702.412	746.841	26,84%
1232 - BENS IMOVEIS	313.627	691.048	713.799	650.990	1.564.153	398,73%
1238 - (-) DEPRECIACAO, EXAUSTAO E AMORT ACUMULADAS			-409.557	-431.966	-465.794	#DIV/0!
MINISTERIO PUBLICO	**224.107**	**249.109**	**259.782**	**278.101**	**288.386**	**28,68%**
1231 - BENS MOVEIS	80.171	103.302	111.551	127.170	128.486	60,26%
1232 - BENS IMOVEIS	143.935	145.807	148.231	150.931	159.900	11,09%

Fonte: SIGEO e BGE (2019)

No Poder Executivo, percebe-se que variação significativa se deu em bens imóveis, principalmente nos exercícios de 2016 e 2017. Posteriormente a esta data, os saldos praticamente não se alteraram. Os procedimentos de reconhecimento inicial de imóveis não reconhecidos ficaram então paralisados, sem evolução nos exercícios de 2018 e 2019.

O Parecer Prévio das contas do exercício de 2018 consignou orientação para que esta equipe de fiscalização realizasse acompanhamento sobre os procedimentos de reconhecimento dos bens imóveis.

Os procedimentos de acompanhamento e, análise dos saldos apresentados acima refletem exatamente a situação de paralisação. O BGE (2019, p. 27) contém algumas explicações sobre o início do processo, mas não justifica a não evolução dos procedimentos:

> Mensuração e reconhecimento inicial de bens imóveis
>
> Em 2016 o Estado de São Paulo desenvolveu, com o apoio de consultoria externa, metodologias de mensuração para o reconhecimento inicial de imóveis não reconhecidos anteriormente ou reconhecidos com valor irrisório no balanço patrimonial. As metodologias foram desenvolvidas em consonância com a NBC TSP Estrutura Conceitual para a Elaboração e Divulgação de Informação

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

> Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público, conforme procedimentos descritos no item 2.3.6, e foram aplicadas na mensuração de alguns bens considerados significativos. A aplicação das metodologias de mensuração foi estendida aos bens imóveis reconhecidos no exercício de 2017 e o será para os demais que serão reconhecidos nos próximos anos, dentro dos prazos estabelecidos pela Portaria STN nº 548/15.

Dentre o processo de adoção das normas contábeis ditadas pelo MASP e que objetivam a convergência às normas internacionais e viabilização da consolidação das contas nacionais, como já dito, o Estado de São Paulo está significativamente atrasado. Com exceção dos bens de infraestrutura que têm prazo até 2022, os demais já deveriam estar devidamente reconhecidos e controlados pelo sistema patrimonial, com reflexo direto no Balanço Patrimonial.

Dentre os esclarecimentos prestados a esta fiscalização pela Secretaria da Fazenda e Planejamento[35], concluímos por algumas dificuldades que precisam ser vencidas pela Administração do Estado de São Paulo, para que importante controle sobre o patrimônio imobiliário possa avançar.

A estrutura do sistema de contabilidade está organizada para realizar os registros de reconhecimento dos bens imóveis, no entanto, precisam ser vencidos os desafios do Governo Estadual em organizar, nas unidades setoriais, recursos humanos qualificados para os trabalhos de levantamento de todos os imóveis, respectivos cadastros, classificação e mensuração inicial.

A metodologia foi adquirida pelo Estado de São Paulo através de consultoria da FIPECAFI, foi realizado um trabalho piloto nos exercícios de 2016 e 2017, que culminou no reconhecimento inicial de 1600 imóveis e bens de infraestrutura, porém, não evoluiu desde então.

O Decreto nº 61.163 de 10/03/2015, atualizado pelo Decreto nº 64.030 de 27/12/2018 estabelece, diretrizes para atualização cadastral dos imóveis no Sistema de Gerenciamento de Imóveis – SGI e define prazo para as atualizações cadastrais, devendo ser colocado em prática:

> Artigo 7º-A – As atualizações cadastrais devem ser realizadas sempre que necessárias e, obrigatoriamente, uma vez ao ano, até o último dia útil do mês de julho.

Além disso, referidos Decretos definem a Companhia Paulista de Obras e Serviços (CPOS) como órgão assessor, com importantes atribuições definidas pelo art. 17:

> Artigo 17 - À Companhia Paulista de Obras e Serviços - CPOS, mediante contrato e observada a legislação vigente, cabe:
>
> I - atender as solicitações da Secretaria Técnica e Executiva, relacionadas com informações ou notas técnicas de engenharia,

[35] Requisição DCG-1 nº 16/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

> necessárias para instrução dos processos e expedientes que tramitarem pelo Conselho;
>
> II - realizar análise de avaliações de imóveis efetuadas por terceiros;
>
> III - apoiar subsidiariamente as alienações gratuitas ou onerosas de imóveis, tendo por objeto:
>
> a) prestar serviços de vistoria e avaliação de imóveis, a fim de fornecer subsídios técnicos ao Conselho para as suas deliberações;
>
> b) dar o suporte técnico aos procedimentos licitatórios de imóveis;
>
> IV - elaborar estudos sobre bens imóveis que pela sua dimensão, tipo de ocupação, localização, dispositivos legais e outras características impliquem maior complexidade para definição do seu aproveitamento ou destinação, inclusive quanto à alienação onerosa;
>
> V – executar serviços de engenharia e consultoria com vistas à regularização documental de imóveis, inclusive para atender às exigências dos Cartórios de Registro de Imóveis.

A CPOS teve sua extinção autorizada pela Lei nº 17.056 de 05/06/2019 e, somente em 06/12/2019 o Decreto nº 64.646 determinou que a CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano) desempenhará as atividades antes exercidas pela CPOS, no que couber e respeitado o seu Estatuto Social. Ou seja, a substituição não é automática e, portanto, a recomendação é de que o Governo Estadual redefina a política de cadastramento, registro e controle imobiliário, definindo principalmente, quem assume importantes tarefas de avaliações e descrições de imóveis, serviços de engenharia pertinentes e atendimento às exigências dos cartórios de registro de imóveis.

É de conhecimento público a ocorrência de diversas reformas administrativas e institucionais, o que chega a ser comum em transições de governo, porém, não é aceitável a ocorrência de prejuízos em importantes trabalhos que estavam em andamento, como é o caso dos controles sobre o patrimônio imobiliário do Estado, dos quais decorrerão as possibilidades de reconhecimento e mensuração e atualização dos registros contábeis.

A promessa que consta do BGE (2019) é que o processo de reconhecimento e mensuração dos imóveis prosseguirá:

> O Estado prosseguirá com o processo de reconhecimento de seus imóveis com o apoio do Conselho de Patrimônio Imobiliário, órgão vinculado à Secretaria de Governo e responsável pela gestão dos imóveis. (BGE, 2019, p. 30)

Como informação mais detalhada e, com o objetivo de orientar os trabalhos da fiscalização para o próximo exercício, a tabela seguinte detalha a atual classificação dos imóveis já reconhecidos.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Em R$ milhares

1232 - BENS IMOVEIS	2015	2016	2017	2018	2019
Total Geral	**29.459.225**	**86.431.122**	**121.129.575**	**126.333.017**	**128.554.507**
BENS DE USO ESPECIAL	**6.855.906**	**18.576.796**	**52.171.647**	**53.352.673**	**53.931.358**
123210102 - IMOVEIS COMERCIAIS		10.293	10.293	10.293	10.293
123210103 - EDIFICIOS	4.135.282	4.817.771	9.708.185	10.118.313	10.643.224
123210104 - TERRENOS/GLEBAS	2.042.684	9.973.556	24.154.649	24.345.815	24.403.410
123210105 - ESTUDOS E PROJETOS		23.506	41.566	41.566	41.566
123210106 - AQUARTELAMENTOS		185.586	8.260.397	8.260.397	8.272.000
123210107 - = REFORMA, BENFEITORIA OU MELHORIA		790.028	807.839	811.075	811.220
123210108 - IMOVEIS DE USO EDUCACIONAL		67.758	1.662.113	1.662.113	1.662.331
123210110 - FAZENDAS, PARQUES E RESERVAS	402.441	428.227	428.840	430.401	430.401
123210111 - IMOVEIS DE USO RECREATIVO		8.283	21.980	21.980	21.980
123210114 - LABORATORIOS/OBSERVATORIOS		14.771	390.646	390.646	390.646
123210115 - HOSPITAIS E UNIDADES DE SAUDE		437.796	553.478	553.478	553.478
123210117 - PRESIDIOS/DELEGACIAS		590.241	4.093.947	4.093.947	4.094.941
123210123 - PREDIOS	275.499	284.080	299.743	289.630	221.272
123210198 - OUTROS BENS IMÓVEIS DE USO ESPECIAL		944.901	1.737.969	2.323.018	2.374.596
BENS DE USO COMUM DO POVO		**43.894.418**	**43.894.418**	**43.894.418**	**43.894.418**
123210503 - ESTRADAS		43.894.418	43.894.418	43.894.418	43.894.418
BENS IMOVEIS EM ANDAMENTO	**885.407**	**2.512.550**	**2.923.884**	**2.809.303**	**2.744.028**
123210601 - = OBRAS EM ANDAMENTO	278.543	278.529	278.529	278.016	278.016
123210602 - OBRAS EM ANDAMENTO	6.122	1.515.249	1.732.264	1.629.206	1.573.725
123210605 - ESTUDOS E PROJETOS	15.137	113.401	338.008	312.333	311.600
123210606 - INSTALACOES E EQUIPAMENTOS PARA OBRAS	22.761	29.788	22.707	23.638	24.311
123210607 - = REFORMA, BENFEITORIA OU MELHORIA	500.116	512.855	524.176	537.910	547.950
123210620 - OBRAS E URBANIZACAO	62.724	62.724	28.197	28.197	8.422
123210621 - OBRAS RODOVIARIAS	4	4	4	4	3
INSTALACOES		**2.034.539**	**2.053.780**	**2.700.360**	**2.805.746**
123210701 - INSTALACOES PARA INFRAESTRUTURA		2.034.539	2.053.780	2.700.360	2.805.746
BENFEITORIAS EM PROPRIEDADE DE TERCEIROS	**28.329**	**30.657**	**59.868**	**59.331**	**66.611**
123210801 - = BENFEITORIAS EM PROPRIEDADE DE TERCEIROS	28.329	30.657	59.868	59.331	66.611
BENS IMOVEIS A CLASSIFICAR - SIAPATRI	**511.196**	**568.561**	**604.044**	**783.818**	**774.567**
123218001 - = OBRAS CONCLUIDAS A INCORPORAR	511.196	568.561	604.044	783.818	774.567
OBRAS EM ANDAMENTO - SAIOBRAS	**17.538.034**	**12.657.407**	**10.345.702**	**11.724.937**	**12.843.097**
123218201 - = VALOR ORIGINAL	17.538.034	18.055.482	19.970.831	21.350.067	22.468.227
123218203 - * VALOR ORIGINAL A CLASSIFICAR		-5.398.076	-9.625.130	-9.625.130	-9.625.130
BENS IMOVEIS A CLASSIFICAR	**3.592.299**	**3.894.132**	**5.824.605**	**4.838.772**	**4.916.824**
123218801 - BENS IMOVEIS DESAPROPRIADOS	1.624.891	1.927.617	2.131.922	2.201.908	2.273.529
123218851 - = INCORPORADOS POR EXECUCAO ORCAMENTARIA	5.496	8.120	25.066	79	59
123218852 - BENS A CLASSIFICAR	1.961.912	1.958.394	3.667.616	2.636.785	2.643.236
DEMAIS BENS IMOVEIS	**48.053**	**2.262.063**	**3.251.627**	**6.169.405**	**6.577.859**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

123219902 - IMOVEIS EM PODER DE TERCEIROS		825.938	1.567.342	4.481.964	4.887.318
123219903 - MATERIAIS TEMPORARIA/TE SEPARADOS DE IMOVEIS		740.311	740.311	740.311	740.311
123219940 - OUTROS BENS IMOVEIS	45.354	693.114	941.275	944.431	947.531
123219956 - BENS IMOVEIS A ALIENAR	2.699	2.699	2.699	2.699	2.699

A classificação dos imóveis é definida pelo MCASP

> Os bens imóveis classificam-se em:
>
> a. **Bens de uso especial**: compreendem os bens, tais como edifícios ou terrenos, destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual ou municipal, inclusive os de suas autarquias e fundações públicas, como imóveis residenciais, terrenos, glebas, aquartelamento, aeroportos, açudes, fazendas, museus, hospitais, hotéis dentre outros.
>
> b. **Bens dominiais/dominicais**: compreendem os bens que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. Compreende ainda, não dispondo a lei em contrário, os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado, como apartamentos, armazéns, casas, glebas, terrenos, lojas, bens destinados a reforma agrária, dentre outros.
>
> c. **Bens de uso comum do povo**: podem ser entendidos como os de domínio público, construídos ou não por pessoas jurídicas de direito público.
>
> d. **Bens imóveis em andamento**: compreendem os valores de bens imóveis em andamento, ainda não concluídos. Exemplos: obras em andamento, estudos e projetos (que englobem limpeza do terreno, serviços topográficos etc), benfeitoria em propriedade de terceiros, dentre outros.

Assim, diversas reclassificações se fazem necessárias, como reconhece o Governo Estadual (BGE, 2019, p. 163), com trecho que também constou do BGE, 2018:

> O saldo de Obras em Andamento refere-se, majoritariamente, a investimentos em ativos de infraestrutura. O Estado de São Paulo está implementando gradualmente o procedimento de identificação dos ativos que estão em uso, ou em condições de uso, e que devem ser reclassificados para grupos de ativos mais adequados de acordo com a sua natureza, inclusive para serem devidamente depreciados, de forma a atender os prazos estabelecidos na Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015.

Porém, exceto para os bens de infraestrutura, os prazos venceram em 2019 e, os bens já deveriam estar reconhecidos e reclassificados e sob acompanhamento de sua vida útil.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

2.7. Provisões – Curto e Longo Prazo:

As provisões, segregadas em circulante e não circulante, compreendem passivos de prazo ou de valor incertos, mas que têm provável exigibilidade, respectivamente, no curto ou no longo prazo.

Os saldos em 2019 e 2018 são apresentados a seguir:

Em R$ milhares

Provisões	31/12/2019	31/12/2018	Variação
Circulante	5.552.225	5.467.791	84.434
Não Circulante	1.064.864.531	842.913.345	221.951.186
Total	**1.070.416.756**	**848.381.137**	**222.035.620**

Provisões - Circulante	31/12/2019	31/12/2018	Variação
Provisão - Repartição de Créditos	5.085.816	4.845.025	240.790
Provisão - Restituição de Nota Fiscal Paulista	212.955	258.302	-45.347
Provisão para Riscos Trabalhistas	51.787	4.791	46.996
Outras	201.667	359.672	-158.005
Total	**5.552.225**	**5.467.791**	**84.434**

Provisões - Não Circulante	31/12/2019	31/12/2018	Variação
Provisão Matemática Previdenciária	1.062.562.875	839.572.527	222.990.347
Provisão - Restituição de Nota Fiscal Paulista	1.423.171	2.000.237	-577.066
Provisão para Riscos Trabalhistas	385.288	821.652	-436.364
Provisão para Riscos Cíveis	152.610	174.225	-21.614
Provisão para Riscos Fiscais	75.302	74.892	410
Outras	265.285	269.811	-4.527
Total	**1.064.864.531**	**842.913.345**	**221.951.186**

Alteração relevante ocorreu na Provisão Matemática Previdenciária.

A reavaliação atuarial data base 31/12/2019, apresentada às fls. 250 e seguintes do BGE (2019), elaborada por atuário responsável, apresenta a composição de: Reserva Matemática de Benefícios Concedidos no valor de R$ 560,53 bilhões e Reserva Matemática de Benefícios a Conceder no valor de R$ 501,54 bilhões, totalizando R$ 1,06 trilhão.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Valores em R$ 1.000,00

VALORES RECONHECIDOS NO BALANÇO PATRIMONIAL	31/12/2019
(a) Servidores Inativos - Benefícios Concedidos	560.531.175
(b) Servidores Ativos - Benefícios a Conceder (*)	501.544.045
Valor Presente das Obrigações Atuariais (a) + (b)	1.062.075.220
Valor Justo dos Ativos do Plano (**)	(598.764)
Valor Presente das Obrigações em Excesso ao Valor Justo dos Ativos	1.061.476.456
Ganhos/(Perdas) Atuariais não reconhecidos	0
Custo do Serviço Passado não reconhecido	0
Passivo/ (Ativo) líquido total a ser reconhecido neste exercício	1.061.476.456
Saldo Provisionado em Balanço	0
Passivo/ (Ativo) líquido total a ser reconhecido neste exercício	1.061.476.456

(*) Não considera a entrada de novos Servidores, conhecido como Geração Futura

(**) Patrimônio da SPPREV estimado em dezembro/2019, conforme informação da SPPREV.

Fonte: Reavaliação atuarial 2019, p. 27 (Anexo ao Balanço Geral Anual 2019)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

2.8. Demais obrigações:

Em 2019 o subgrupo de contas de Demais Obrigações totalizou, conforme BGE, R$ 27,03 bilhões.

Realizamos conciliação do saldo através do SIGEO, identificando que, para efeito do Balanço Patrimonial, parcela referente a "Obrigações Judiciais" é reclassificado para o subgrupo "Fornecedores", ajuste que se recomenda seja realizado também no sistema, com atualização do Plano de Contas, evitando-se a necessidade de reclassificações extras.

	Saldo Atual	
	2019	**2018**
CURTO PRAZO	**-17.346.566.140**	**-12.314.881.421**
Total de 218 - DEMAIS OBRIGACOES A CURTO PRAZO	**-17.346.566.140**	**-12.314.881.421**
01 - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	-11.669.981.681	-6.651.809.285
(-) 2189115 - OBRIGAÇÕES JUDICIAIS (Reclassificado para fornecedores	19.996.202	57.848.513
03 - AUTARQUIA	-5.134.684.363	-5.086.979.907
04 - FUNDAÇÃO	-280.919.269	-274.069.902
05 - EMPRESA ECONOMIA MISTA-DEPENDENTE	-195.949.578	-279.259.871
07 - FUNDOS	-85.027.451	-80.610.969
LONGO PRAZO	**-9.685.720.794**	**-8.034.256.395**
Total de 228 - DEMAIS OBRIGACOES A LONGO PRAZO	**-9.636.295.820**	**-7.749.642.095**
01 - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	-8.943.925.502	-6.200.913.549
03 - AUTARQUIA	-4.262.964	-11.535.943
04 - FUNDAÇÃO	-8.881.886	-7.848.598
05 - EMPRESA ECONOMIA MISTA-DEPENDENTE	-679.225.469	-1.529.344.005
Total de 229 - RESULTADO DIFERIDO	**-49.424.973**	**-284.614.301**
05 - EMPRESA ECONOMIA MISTA-DEPENDENTE	-49.424.973	-284.614.301
TOTAL GERAL	**-27.032.286.934**	**-20.349.137.816**

Os quadros abaixo trazem a composição do saldo de "Demais obrigações" em 2019 e 2018 conforme BGE (pág. 173).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

31/12/2019

Demais Obrigações	Circulante	Não Circulante	Total
Valores Restituíveis	5.946.120.740	8.947.483.010	14.893.603.750
Obrigações decorrentes de Contratos de PPP	859.049.504	621.153.088	1.480.202.592
Depósitos Judiciais e Extrajudiciais	8.207.641.486	-	8.207.641.486
Obrigações decorrentes de Concretização de Riscos	454.410.000	-	454.410.000
Consignações de Ent. Autarquias e Oficiais	401.686.919	-	401.686.919
Adiantamentos de Clientes	66.163.031	-	66.163.031
Outras	1.411.494.460	117.084.696	1.528.579.156
Total	**17.346.566.140**	**9.685.720.794**	**27.032.286.934**

31/12/2018

Demais Obrigações	Circulante	Não Circulante	Total
Valores Restituíveis	6.185.299.751	6.203.432.395	12.388.732.146
Obrigações decorrentes de Contratos de PPP	265.598.164	659.157.508	924.755.672
Depósitos Judiciais e Extrajudiciais	3.998.955.766	-	3.998.955.766
Obrigações decorrentes de Concretização de Riscos	-	-	-
Consignações de Ent. Autarquias e Oficiais	337.678.155	-	337.678.155
Adiantamentos de Clientes	73.887.065	-	73.887.065
Outras	1.453.462.520	1.171.666.492	2.625.129.012
Total	**12.314.881.421**	**8.034.256.395**	**20.349.137.816**

Em 31/12/2019 verificou-se o montante de R$ 454 milhões na conta “Obrigações decorrentes de Concretização de Riscos”, a qual não havia valores em 2018.

Sem maiores informações no Balanço Geral do Estado, foram requisitados esclarecimento. A Contadoria Geral do Estado informa então que referido valor se trata de lançamento realizado em 31/12/2019 para reconhecimento de passivo com base em relatório encaminhado pelo gestor do contrato de PPP da linha 4 – do Metrô. Este relatório sinaliza a alteração de status de informação de risco em contrato para o efetivo reconhecimento de

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

obrigação de PPP a favor da SPE prevista no contrato. Portanto o valor migra de conta de controle de provisões para risco indo para conta do passivo específica.

Parcela relevante e registrada pela primeira vez em 2017, refere-se às "Obrigações decorrentes de Contratos de PPP", no montante de R$3,9 bilhões, sendo R$1,03 bilhões no curto prazo e R$ 2,87 bilhões no longo prazo. Em 2018 tais provisões foram relevantemente reduzidas para R$ 265,59 milhões no curto prazo e R$ 659,16 milhões no longo prazo.

Em Nota Explicativa do BGE (2018, pág. 33) está explicado que a "redução no valor total de passivos foi em decorrência da reclassificação parcial do seu valor, o qual corresponde a contraprestações futuras referentes a prestação de serviços futuros, que de acordo com as novas normas, devem ser contabilizadas em contas de controle, nas classes 7 e 8, como atos potenciais passivos".

As demais obrigações relevantes referem-se aos valores restituíveis, compostos principalmente por valores recebidos de terceiros como forma de garantia do cumprimento de certas obrigações.

Outra parcela relevante (R$ 8,2 bilhões em 2019 e R$ 4 bilhões em 2018) se refere aos recursos financeiros utilizados pelo Estado, provenientes dos depósitos judiciais e administrativos, conforme autorização em legislação específica para utilização pelo Tesouro, em especial através da LC 151/2015, para pagamento de precatórios, analisados em item específico deste relatório.

Item	Sub Item	2019	2018
2188141 - DEPOSITOS JUDICIAIS		**-3.242.657**	**-88.090.251**
2188141 - DEPOSITOS JUDICIAIS	218814101 - = DEPOSITOS JUDICIAIS	-3.242.657	-88.090.251
2188147 - DEPOSITOS JUD. E ADM. - LC 151/2015		**-8.204.398.829**	**-3.910.865.516**
2188147 - DEPOSITOS JUD. E ADM. - LC 151/2015	218814701 - = DEPOSITOS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVOS	-84.651.602	0
	218814702 - = DEP JUD E ADM-LEVANTAMENTOS/FDO.RESERV.	-5.696.847.880	-2.544.325.305
	218814703 - = AJUSTE MONET.DO DEP E FDO DE RES LC151/15	-1.103.792.167	-43.566.572
	218814704 - = DEP JUD E ADM-FDO RES-LC151/2015 30% APL FI	-467.672.762	-467.672.763
	218814705 - = DEP JUD E ADM-FDO RES-LC151/2015 30% CORR M	-1.187.879.386	-1.191.745.845
	218814790 - * = (-) DEP JUD - REVERSAO DE SALDOS LC 151/1	336.444.968	336.444.968
TOTAL GERAL		**-8.207.641.486**	**-3.998.955.766**

A conta de "Outras Obrigações" inclui valores em trânsito exigíveis, receitas a classificar, convênios e obrigações diversas. No Passivo Não Circulante, a conta "Outras Obrigações" inclui também as Sentenças

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Judiciais/Precatórios enquadradas no longo prazo (R$ 45,33 milhões em 2019 e R$ 45,71 milhões em 2018), além do montante de precatórios registrados no subgrupo Fornecedores, também no longo prazo, no montante de R$ 21,06 bilhões.

	Sub Item	2019	2018
2289102 - SENTENCAS JUDICIAIS/PRECATORIOS		**-45.332.120**	**-45.715.721**
	228910201 - SENTENCAS JUDICIAIS/PRECATORIOS	-905.741	-905.741
	228910203 - PROVIS¤ PARA PRECATORIOS	0	0
	228910252 - PRECATORIOS E SENTENCAS JUDICIAIS	-44.426.379	-44.809.979

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

3. Acompanhamento da Dívida Ativa

- Antecedentes

A Dívida Ativa registrada pelo Estado de São Paulo vem sendo acompanhada, de forma específica, desde o exercício de 2008. Naquela ocasião, mencionamos que o valor registrado em Dívida Ativa era da ordem de R$ 92,6 bilhões, contra uma Receita Corrente Líquida de R$ 82,2 bilhões (índice de 1,13).

Em 2019, o saldo em Dívida Ativa significou R$ 329 bilhões contra uma Receita Corrente Líquida de R$ 160 bilhões (índice de 2,06).

A evolução da Dívida Ativa se deve, além dos novos saldos devedores, ao reconhecimento mensal dos juros, da variação monetária, das multas e de outros encargos incidentes sobre os créditos inscritos em Dívida Ativa e Programas de Parcelamento, previstos em contratos ou normativos legais. Tais valores são incorporados mensalmente ao valor original e reconhecidos como uma variação patrimonial aumentativa, representando uma Receita na Demonstração das Variações Patrimoniais.

A predominante incerteza quanto à existência de benefícios econômicos futuros destes créditos, provocou o reconhecimento, pelo Estado, de ajustes para perdas em conta redutora do ativo e contrapartida em Variação Patrimonial Diminutiva (VPD), como será visto adiante.

	2019	2018	AH %
Dívida Ativa - CP	8.194.856.957	5.224.054.104	56,87%
Dívida Ativa - LP	321.111.235.802	391.164.222.001	-17,91%
Total	**329.306.092.759**	**396.388.276.105**	**-16,92%**

Fonte: SIGEO e BGE, pág. 151.

Observa-se que houve uma redução de 16,92% no valor da Dívida Ativa, comparando-se 2019 com 2018.

Esta redução deveu-se, principalmente, à remissão[36] de débitos no montante de R$ 91,1 bilhões no exercício em exame.

[36] Código Tributário Nacional, Art. 172. A lei pode autorizar a autoridade administrativa a conceder, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário, atendendo:
I - à situação econômica do sujeito passivo;
II - ao erro ou ignorância excusáveis do sujeito passivo, quanto a matéria de fato;
III - à diminuta importância do crédito tributário;
IV - a considerações de eqüidade, em relação com as características pessoais ou materiais do caso;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

– Levantamentos

O BGE apresenta ainda detalhamentos da dívida ativa (BGE, 2019, p.151 a 153), que incluem exclusivamente a dívida ativa sob controle da PGE – Procuradoria Geral do Estado, portanto, excluídos deste controle os valores sob controle específico do DAEE, no valor de R$ 31.861.621,61.

Esclarece-se que o montante sob responsabilidade da PGE já encontra-se líquido das verbas honorárias devidas a advogados.

De posse destes dados e de outros levantados junto à Procuradoria Geral do Estado, elaboramos as tabelas a seguir:

	2019	2018	Variação	%
Dívida Ativa Tributária	319.829.338.924	387.934.682.566	-68.105.343.642	-17,56%
Dívida Ativa Não Tributária	9.476.753.836	8.381.708.603	1.095.045.233	13,06%
Total da Dívida Ativa	**329.306.092.760**	**396.316.391.169**	**-67.010.298.409**	**-16,91%**
(-) Ajuste para Perdas	-157.349.124.594	-220.471.474.032	63.122.349.438	-28,63%
Total Líquido	**171.956.968.166**	**175.844.917.137**	**-3.887.948.971**	**-2,21%**

Em 2019 houve uma diminuição de R$ 67,0 bilhões no total da dívida ativa em relação a 2018; e uma diminuição de R$ 3,9 bilhões após o Ajuste para Perdas.

A tabela a seguir, extraída do Relatório do Balanço Geral do Estado 2019, demonstra o montante de dívida ativa, por concentração de devedores. Os 100 maiores devedores concentram 26,14% do total da dívida:

Concentração	31/12/2019	%	31/12/2018	%
Principal devedor	4.203.835.617		3.155.979.018	
10 maiores devedores	27.094.208.124		19.638.393.524	
20 maiores devedores	39.479.780.311		31.358.398.221	
50 maiores devedores	62.055.518.300		53.992.538.731	
100 maiores devedores	86.068.220.326	26,14%	77.582.271.645	19,60%
Outros	243.237.872.434	73,86%	318.734.119.525	80,40%
Total	**329.306.092.760**	**100,00%**	**396.316.391.170**	**100,00%**

(*) O total é o somatório dos 100 maiores devedores e outros. Fonte: BGE, 2019 (pág. 151)

V - a condições peculiares a determinada região do território da entidade tributante.
Parágrafo único. O despacho referido neste artigo não gera direito adquirido, aplicando-se, quando cabível, o disposto no artigo 155.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Apresentamos, a seguir, a lista dos 20 maiores devedores do Governo Estadual em Dívida Ativa, por CNPJ Base (lista com 100 maiores no Anexo):

	Valores	
CLASSIFICAÇÃO DO DEVEDOR - CNPJBASE - RAZAO_SOCIAL - TIPO DEBITO - SITUAÇÃO DÉBITO - CNPJ COMPLETO	**QTDE DE DÉBITOS**	**VALOR TOTAL SEM VH**
[1]-55992358 -DROGAVIDA COMERCIAL DE DROGAS LTDA	55	R$ 4.219.849.063,81
[2]-33000167 -PETROLEO BRASILEIRO S A PETROBRAS	68	R$ 3.585.799.242,88
[3]-47508411 -CIA BRASILEIRA DE DISTRIBUICAO	1568	R$ 3.394.478.111,60
[4]-02558157 -TELEFONICA BRASIL S.A.	63	R$ 3.132.954.639,23
[5]-33412081 -REFINARIA DE PETROLEOS DE MANGUINHOS S/A	90	R$ 3.090.262.033,32
[6]-04206050 -TIM CELULAR S/A	49	R$ 2.740.004.395,26
[7]-60637238 -INDUSTRIAS J B DUARTE S/A	53	R$ 1.828.141.572,60
[8]-45253739 -TEC TRANSPORTE ENCOMENDAS E CARGAS LTDA	229	R$ 1.795.242.424,76
[9]-02286974 -ECOSERV PRESTACAO DE SERVICOS DE MAO DE OBRA LTDA.	90	R$ 1.517.121.177,42
[10]-20730099 -SADIA S/A	41	R$ 1.466.736.828,22
[11]-60894730 -USINAS SIDERURGICAS DE MINAS GERAIS S/A	16	R$ 1.452.387.712,62
[12]-66822982 -LOUSANO COM DE MAT ELETR LTDA	2	R$ 1.410.896.772,30
[13-1]-01597168 -BERTIN LTDA	95	R$ 1.072.486.338,91
[13-2]-01597168 -TINTO HOLDING LTDA	36	R$ 284.818.052,88
[13-3]-01597168 -BRACOL HOLDING LTDA	6	R$ 25.638.438,05
[14]-44463156 -SERVIMED COMERCIAL LTDA	12	R$ 1.353.675.746,38
[15]-61940292 -DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS SANTA CRUZ LTDA	67	R$ 1.202.302.077,74
[16-1]-61035267 -BOUTIQUE DASLU LTDA	19	R$ 16.727.493,24
[16-2]-61035267 -NSCA - INDUSTRIA COMERCIO EXPORTACAO E I	14	R$ 1.167.454.926,38
[17]-61149589 -COPERSUCAR-COOPERATIVA DE PRO DE C PAULO	204	R$ 1.178.056.901,19
[18]-04136996 -RUBI S.A COMERCIO INDUSTRIA E AGRICULTURA	9	R$ 1.132.933.108,08
[19]-03763623 -IPCE FIOS E CABOS ELETRICOS LTDA.	259	R$ 1.073.137.217,75
[20]-60703923 -VIACAO AEREA SAO PAULO SA	1914	R$ 1.060.557.780,33

Foram consultados e considerados os débitos nas situações: Inscrito, Suspenso (sem decisão judicial), Processo sobrestado - artigo 40 (por decisão judicial via tela de anotação do ef), Suspenso outros motivos (por decisão judicial via tela de anotação do Ef); Valores apresentados no saldo atual da data de atualização do relatório sem o cômputo da verba honorária.

Data Atualização: 06/03/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

A seguir, segregamos os valores de entrada e saída que compõem os saldos da Dívida Ativa nos exercícios de 2019 e 2018, conforme segue:

R$ milhares

DÍVIDA ATIVA	2019	2018	AH % 2019/2018
I - ESTOQUE EM 31/12 do ano anterior	**396.316.391**	**369.843.753**	**7,16%**
(+) ENTRADAS NO ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA	31.879.799	31.669.193	0,67%
(+) ATUALIZAÇÃO	6.651.009	6.812.199	-2,37%
II - TOTAL DE ENTRADAS	**38.530.808**	**38.481.392**	**0,13%**
(-) PAGAMENTOS DE DÍVIDA ATIVA NORMAL	-1.509.347	-1.400.581	7,77%
(-) PAGAMENTOS DE DÍVIDA ATIVA - PPI	-2.783	-28.732	-90,31%
(-) PAGAMENTOS DE DÍVIDA ATIVA - PEP	-2.344.238	-1.081.598	116,74%
(-) PAGAMENTOS DE DÍVIDA ATIVA - PPD	-9.731	-148.324	-93,44%
(-) CANCELAMENTOS	-6.566.614	-6.030.789	8,88%
(-) Ajustes Manuais de Saldo (lançamento)		-1.177.406	-100,00%
(-) BENEFÍCIOS PPI	-105.976	-223.000	-52,48%
(-) BENEFÍCIOS PEP	-930.732	-388.157	139,78%
(-) BENEFÍCIOS PPD	-47.783	-68.390	-30,13%
(-) DÉBITOS REMITIDOS	-91.148.106	-8.180	1114180,02%
(-) DÉBITOS PRESCRITOS	-2.875.797	-1.453.598	97,84%
III - TOTAL DE SAÍDAS	**-105.541.107**	**-12.008.754**	**778,87%**
ESTOQUE EM 31/12 do exercício atual (I+II+III)	**329.306.093**	**396.316.391**	**-16,91%**

Fonte: informações da PGE

No exercício 2019, houve baixa de valor significativo (R$ 91 bilhões) por Remissão, bem como por Prescrição (R$ 2,9 bilhões). Os procedimentos de Remissão e Prescrição estão previstos no Código Tributário Nacional – CTN.

Salientamos que, em razão da quarentena, deixamos de realizar testes nas baixas realizadas, aguardando momento mais propício.

O total de baixas em dívida ativa, segregado em débitos ajuizados e não ajuizados são demonstrados a seguir:

Em R$ milhares

Dívida Ativa	Baixas	
Ajuizados	97.228.993	92,12%
Não ajuizados	8.312.114	7,88%
	105.541.107	

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

- Inscrições – comparativo com outros exercícios

Realizamos comparativo dos quatro últimos exercícios, conforme segue:

INSCRIÇÕES EM DÍVIDA ATIVA - R$ MILHARES

FAIXA DE VALOR	2019	2018	2017	2016
até 10.000,00	945.399	2.117.510	2.072.317	2.492.281
10.000,01 - 100.000,00	2.498.002	1.929.810	2.196.460	2.464.237
100.000,01 - 1.000.000,00	3.281.998	2.658.113	3.134.409	3.535.972
1.000.000,01 - 30.000.000,00	9.691.750	9.797.419	9.360.686	6.556.593
acima de 30.000.000,00	15.462.650	15.166.340	10.734.213	10.051.620
TOTAIS	**31.879.799**	**31.669.193**	**27.498.086**	**25.100.704**
EVOLUÇÃO %	0,67%	15,17%	9,55%	2,76%

Fonte: Informações da PGE

- Recebimentos - comparativo com outros exercícios

Demonstramos, a seguir, os recebimentos por faixa de valor, nos últimos quatro exercícios:

RECEBIMENTOS - VALORES EM R$ MILHARES

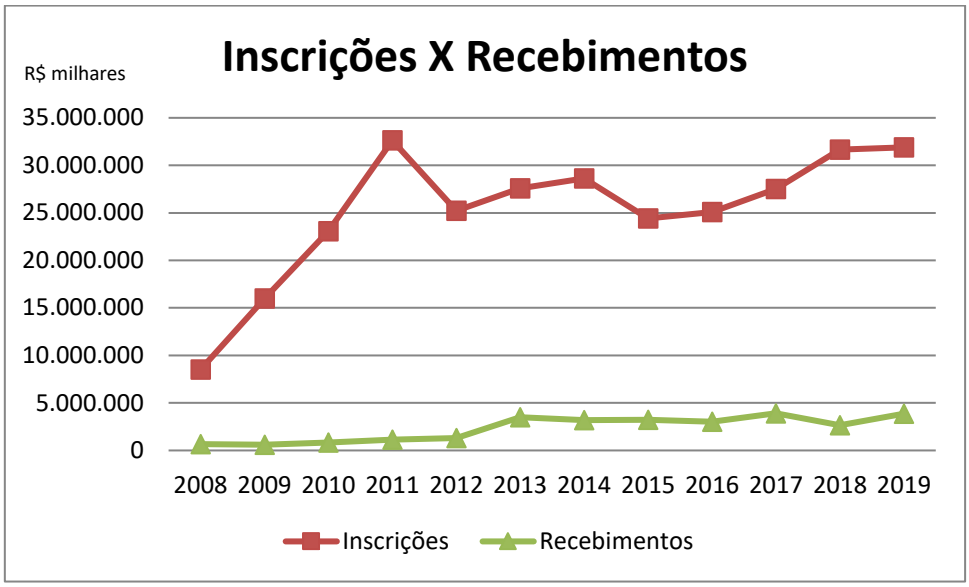
FAIXA DE VALOR	2019	2018	2017	2016
até 1.000,00	404.224	487.476	650.966	533.519
de 1.000,01 a 10.000,00	618.162	1.058.970	1.404.409	1.293.871
de 10.000,01 a 100.000,00	879.673	664.787	743.890	644.755
acima de 100.000,01	1.964.040	448.002	1.113.144	537.601
TOTAL	**3.866.099**	**2.659.235**	**3.912.408**	**3.009.747**
Evolução %	45,38%	-32,03%	29,99%	-6,39%

Fonte: Informações da PGE

Comparando-se 2019 com 2018, houve um aumento de 45,38% nos recebimentos, desta forma, os valores se aproximaram daqueles de 2017, em valores nominais.

Através do gráfico seguinte, pode-se comparar a diferença entre os valores dos recebimentos e das inscrições:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B



Composição por vencimento	31/12/2019	%	31/12/2018	%
Vencidas até 1 ano	29.898.160.122	9,08%	29.757.760.869	7,50%
Vencidas de 1 até 3 anos	54.878.249.353	16,66%	48.321.453.573	12,20%
Vencidas de 3 até 5 anos	47.359.210.073	14,38%	57.129.487.864	14,40%
Vencidas acima de 5 anos	197.170.473.212	59,87%	261.107.688.865	65,90%
Total	**329.306.092.760**	**100,00%**	**396.316.391.171**	**100,00%**

Fonte: BGE, 2019, pág. 151

- Segmentação do Estoque

Foi feita uma segmentação do estoque, com base em cruzamento de dados do sistema da PGE com os sistemas da SEFAZ. A seguir, transcrevemos o quadro:

TOTAL GLOBAL 2019	QTDE CNPJ (SEM REPETIÇÃO ENTRE CLIENTES PGE)	QTDE_ DEBITOS	VALOR_SEM_VH*	%
PESSOA FISICA	1.253.234	3.214.784	R$9.832.886.708	2,99%
CNPJ ATIVO	96.269	1.107.373	R$136.693.455.116	41,51%
CNPJ SUSPENSO	5.151	70.506	R$15.316.967.637	4,65%
CNPJ INAPTO	84.959	683.881	R$101.687.227.927	30,88%
CNPJ BAIXADO	40.939	411.589	R$52.813.454.057	16,04%
CNPJ NULO	20.494	259.351	R$12.447.470.006	3,78%
CNPJs NÃO ENCONTRADOS	15.893	37.350	R$514.631.307	0,16%
	1.516.939	**5.784.834**	**R$329.306.092.759**	**100%**

*VH – Verba Honorária devida aos advogados

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Com base nos dados do quadro anterior, realizamos a seguinte análise de representatividade:

TOTAL GLOBAL 2019	QTDE CNPJ (SEM REPETIÇÃO ENTRE CLIENTES PGE)	QTDE_ DEBITOS	VALOR_SEM_VH*
a) PESSOA FISICA	82,62%	55,57%	2,99%
b) CNPJ ATIVO	6,35%	19,14%	41,51%
c) CNPJ SUSPENSO	0,34%	1,22%	4,65%
d) CNPJ INAPTO	5,60%	11,82%	30,88%
e) CNPJ BAIXADO	2,70%	7,11%	16,04%
f) CNPJ NULO	1,35%	4,48%	3,78%
g) CNPJs NÃO ENCONTRADOS	1,05%	0,65%	0,16%
	100%	**100%**	**100%**

*VH – Verba Honorária devida aos advogados

Os débitos devidos por CNPJs com problemas é que têm sido considerados pela PGE e pela Secretaria da Fazenda como de baixa probabilidade de recebimento, e que vem embasando a metodologia de mensuração da perda por irrecuperabilidade deste ativo, como será analisado a seguir.

- Contabilização e reconhecimento da perda por irrecuperabilidade de ativo

Desde 2012 o Governo do Estado iniciou os procedimentos de Ajuste ao Valor Recuperável dos débitos inscritos em Dívida Ativa.

A responsabilidade pelo cálculo do ajuste para perdas é do órgão ou entidade competente para a gestão da dívida ativa. O MCASP não especifica uma metodologia para o cálculo do ajuste para perdas, tendo em vista a diversidade da origem dos créditos e dos graus de estruturação das atividades de cobrança nos entes da Federação, mas determina que cada ente deve escolher a metodologia que melhor retrate a expectativa de recebimento dos créditos inscritos.

A IPC 02 dispõe sobre o reconhecimento dos créditos tributários pelo Regime de Competência, e em seu item 95 sugere que, para fins de cálculo do ajuste para perdas, seja adotado o método baseado no histórico de recebimentos.

A revisão da metodologia de apuração das perdas na dívida ativa vem sendo prometida desde 2016. **Recomenda-se a sua conclusão e estudo do histórico de recebimentos, de modo a justificar a metodologia adotada**.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Comparando os exercícios de 2019 com 2018, temos os seguintes valores:

DÍVIDA ATIVA APÓS AJUSTE AO VALOR RECUPERÁVEL	2019	2018
Dívida Ativa Tributária	319.829.338.924	387.934.682.566
Dívida Ativa Não Tributária	9.476.753.836	8.381.708.603
Total da Dívida Ativa	**329.306.092.760**	**396.316.391.169**
(-) Ajuste para Perdas	-157.349.124.594	-220.471.474.032
Total Líquido	**171.956.968.166**	**175.844.917.137**

A tabela acima demonstra que o montante reconhecido como irrecuperável (R$157,3 bilhões) representa 47,78% do total do estoque registrado como Dívida Ativa.

O estoque líquido registrado em Dívida Ativa, uma vez ajustado, é de R$171,9 bilhões, que, considerando a RCL de R$ 160 bilhões, equivale a um índice de 1,07.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

4. Acompanhamento da Dívida Flutuante e da Dívida Fundada ou Consolidada

4.1. Dívida Flutuante e Fundada

A Dívida Flutuante (art. 92 da Lei nº 4.320/64) compreende os restos a pagar, os serviços da dívida a pagar, os depósitos e os débitos de tesouraria. São dívidas com exigibilidade inferior a doze meses, na data das demonstrações.

A Dívida Fundada (art. 98 da Lei nº 4.320/64) compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou financeiro de obras e serviços públicos.

A dívida fundada deve ser escriturada com individuação e especificações que permitam verificar, a qualquer momento, a posição dos empréstimos, bem como os respectivos serviços de amortização e juros.

Além disso, a Lei Federal nº 4.320/64 também determina no art. 105, §§3º e 4º que:

> Art. 105. O Balanço Patrimonial demonstrará:
>
> ...
>
> § 3º O Passivo Financeiro compreenderá as dívidas fundadas e outras cujo pagamento independa de autorização orçamentária.
>
> § 4º O Passivo Permanente compreenderá as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate.

No Estado de São Paulo, os empréstimos e financiamentos que compõem parte da dívida flutuante (Passivo Circulante) e fundada (Passivo Não Circulante) apresentam a seguinte posição em 2019:

EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS - CURTO E LONGO PRAZO	2019	2018
21 - PASSIVO CIRCULANTE	**-7.818.284.711**	**-16.907.123.110**
2121 - EMPRESTIMOS A CURTO PRAZO - INTERNO	-5.493.717.659	-14.846.198.705
2122 - EMPRESTIMOS A CURTO PRAZO - EXTERNO	-2.234.687.591	-1.975.794.239
2123 - FINANCIAMENTOS A CURTO PRAZO - INTERNO	-76.955.614	-76.955.614
2125 - JUROS E ENC.A PAGAR DE EMP.E FIN.CP - INTERNO	-9.387.636	-395.627
2126 - JUROS E ENC.A PAGAR DE EMP.E FIN.CP - EXTERNO	-3.536.211	-7.778.925
22 - PASSIVO NAO-CIRCULANTE	**-279.931.246.522**	**-270.777.086.847**
2221 - EMPRESTIMOS A LONGO PRAZO - INTERNO	-257.731.232.730	-248.266.309.302
2222 - EMPRESTIMOS A LONGO PRAZO - EXTERNO	-22.200.013.792	-21.848.381.728
2223 - FINANCIAMENTOS A LONGO PRAZO - INTERNO	0	-659.157.508
2226 - JRS E ENC.A PAGAR DE EMP.E FIN.A LP - EXTERNO	0	-3.238.309
Total Geral	**-287.749.531.233**	**-287.684.209.957**

A Dívida é ainda segregada em interna e externa, como será analisado a seguir.

Empréstimos e Financiamentos	2019	2018	AH
Internos	263.311.293.639	263.849.016.756	-0,20%
Externos	24.438.237.594	23.835.193.200	2,53%
Total	**287.749.531.233**	**287.684.209.957**	**0,02%**

Fonte: SIGEO e BGE, página 167

A dívida interna diminuiu 0,20%, enquanto a dívida externa aumentou 2,53%; somadas, a variação foi positiva em 0,02% em valores nominais.

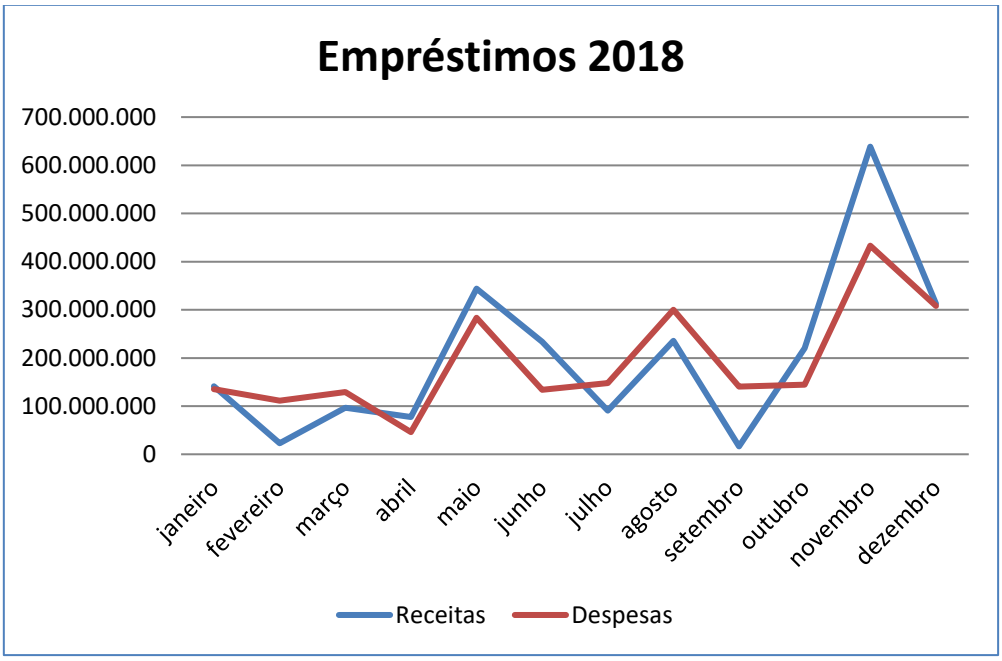
As movimentações das dívidas interna e externa são demonstradas a seguir:

Empréstimos e Financiamentos	Dívida Interna	Dívida Externa	Total
31/12/2018	**263.849.016.757**	**23.835.193.201**	**287.684.209.958**
Liberações	712.989.930	1.542.506.621	2.255.496.551
Atualização Monetária	15.147.279.916	925.778.720	16.073.058.636
Amortizações	-15.747.827.465	-1.857.759.924	-17.605.587.389
Dívida sem trânsito pelo Tesouro			0
Ajustes/Reclassificações	-650.165.500	-7.481.024	-657.646.524
31/12/2019	**263.311.293.638**	**24.438.237.594**	**287.749.531.232**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

4.2 Recursos de Empréstimos e Financiamentos

Com relação ao exercício 2019, verificamos a seguinte dinâmica entre Receitas e Despesas com recursos de empréstimos:



Mês	Receitas	Despesas
janeiro	141.392.221	135.423.783
fevereiro	23.198.769	110.970.324
março	96.641.927	129.420.499
abril	77.559.084	46.050.115
maio	343.657.904	283.124.009
junho	233.737.527	133.796.674
julho	90.929.279	147.658.039
agosto	235.279.516	300.066.928
setembro	16.420.708	140.326.805
outubro	220.201.841	144.748.982
novembro	638.612.216	433.027.108
dezembro	312.553.469	307.970.318
SOMA	**2.430.184.462**	**2.312.583.585**

Fonte: SIGEO – exceto Receitas e Despesas intraorçamentárias

Lembramos, por oportuno, que a maioria dos empréstimos é liberada de forma parcelada.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Recomendações – Balanço Patrimonial:

Investimentos e Aplicações Temporárias – Curto e Longo Prazo

Fornecer à fiscalização, para instrução das contas do exercício de 2020 demonstração dos lançamentos contábeis e das operações realizadas de cessão dos créditos tributários e dos eventuais retornos a título de debêntures subordinadas junto à CPSEC, de modo a explicar a redução no saldo de Investimentos e Aplicações Temporárias no montante de R$ 422 milhões.

Além disso, para considerar atendidas as recomendações exaradas em 2016 e 2017, os esclarecimentos devem abordar as movimentações passadas, ou seja, devem abranger a movimentação desde a formação inicial dos saldos, em 2014.

Investimentos – Ativo Não Circulante

Reitera-se a recomendação de que as Notas Explicativas apresentem, de forma transparente, a data de referência do Balanço Patrimonial ou Balancete provisório considerado, além de constar, expressamente, a existência ou não de eventuais eventos subsequentes relevantes que possam impactar o cálculo realizado ou o montante patrimonial de investimentos apurado no Balanço Patrimonial do Estado de São Paulo.

Imobilizado

Realize o reconhecimento, mensuração e avaliações periódicas dos bens imóveis, conforme normatizado pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, incluindo a totalidade dos bens de uso especial, além dos bens de uso comum do povo, que até então, inclui apenas parte das estradas.

Formalize a indicação de substituição dos responsáveis pelas atribuições antes imputadas à CPOS.

Adote plano de ação, definindo prazos e responsáveis pelos procedimentos de identificação do patrimônio imobiliário estadual, reconhecimento, mensuração e definição da vida útil, de modo a viabilizar o registro contábil e adequação às normas contábeis vigentes, inclusive a depreciação.

Adote os necessários procedimentos de reclassificação entre os grupos de contas, adequando-os conforme sua natureza. Com exceção dos bens de infraestrutura, os prazos definidos pela Secretaria do Tesouro Nacional venceram em 2019 e, os bens já deveriam estar reconhecidos, reclassificados e sob acompanhamento de sua vida útil.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Acompanhamento da Dívida Ativa

Realize revisão da metodologia de apuração das perdas na dívida ativa, justificando a metodologia adotada diante do que determinam as normas contábeis e, comparativamente ao histórico de recebimentos. Referida revisão vem sendo prometida desde o exercício de 2016.

III.4. Balanço Financeiro

O Balanço Financeiro é normatizado pelo MCASP e a Instrução de Procedimentos Contábeis IPC 06, assim como pelo artigo 103 da Lei nº 4.320/64.

Tem o objetivo de evidenciar os ingressos (Receitas orçamentárias e extraorçamentárias) e os dispêndios (despesas orçamentárias e pagamentos extraorçamentários), conjugados com os saldos de caixa do exercício anterior e os que se transferem para o início do exercício seguinte. Possibilita, desta forma, a apuração do resultado financeiro do exercício.

O Balanço Financeiro Consolidado do exercício de 2019, comparativo a 2018, foi demonstrado da seguinte forma:

CONSOLIDADO	2019	2018
INGRESSOS (a)	**R$ milhares**	**R$ milhares**
Receita Orçamentária	257.443.704	242.941.822
Transferências Financeiras Recebidas	3.523.073	5.893.828
Recebimentos Extraorçamentários	19.695.717	17.000.955
Saldo do Exercício Anterior	43.596.822	38.572.827
TOTAL	**324.259.316**	**304.409.431**

	2019	2018
DISPÊNDIOS (b)	**R$ milhares**	**R$ milhares**
Despesa Orçamentária	257.997.692	242.037.294
Transferências Financeiras Concedidas	0	0
Pagamentos Extraorçamentários	26.090.727	18.775.316
Saldo para o Exercício Seguinte	40.170.897	43.596.822
TOTAL	**324.259.316**	**304.409.431**

(*) Valor está líquido das transferências intraorçamentárias.

Para efeito de análise elaboramos o demonstrativo a seguir que apura as variações entre ingressos e dispêndios de mesma natureza, cuja soma deve coincidir com a variação dos saldos financeiros finais e iniciais:

	2019	2018
Variações	**c = a - b**	**c = a - b**
Receita Orçamentária (-) Despesa Orçamentária	-553.988	904.529
Transferências Financ Recebidas (-) concedidas	3.523.073	5.893.828
Recebimentos extraorçamentários (-) Pagamentos Extraorçamentários	-6.395.010	-1.774.361
TOTAL	**-3.425.925**	**5.023.995**

Em 2019 observa-se que os ingressos com Receita Orçamentária foram inferiores em R$ 553.988 mil aos dispêndios com Despesa Orçamentária.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Com relação às Transferências Financeiras, houve recebimentos no valor de R$ 3.523.073 mil e não houve dispêndios sob este título.

Também os Recebimentos Extraorçamentários foram inferiores aos Pagamentos Extraorçamentários em R$ 6.395.010 mil.

Realizamos a seguir um demonstrativo orientado pelo MCASP que objetiva apurar o Resultado Financeiro do Exercício.

Apuração do Resultado Financeiro do Exercício	**2019**	**2018**
Receitas Orçamentárias	257.443.704	242.941.822
(+) Transferências Financeiras Recebidas	3.523.073	5.893.828
(+) Recebimentos Extraorçamentários	19.695.717	17.000.955
(-) Despesa Orçamentária	-257.997.692	-242.037.294
(-) Transferências Financeiras Concedidas	0	0
(-) Pagamentos Extraorçamentários	-26.090.727	-18.775.316
= Resultado Financeiro do Exercício	**-3.425.925**	**5.023.995**

Observa-se que houve sensível queda no Resultado Financeiro, que passou de superávit de R$ 5,02 bilhões para déficit financeiro de R$ 3,42 bilhões.

Destacamos que o item saldo é composto também por depósitos restituíveis e valores vinculados, além do saldo em caixa e equivalentes, conforme segue:

R$ milhares

2018		**2019**		**Variação Res. Financeiro**
Saldo do Exercício Anterior	**43.596.822**	**Saldo para o Exercício Seguinte**	**40.170.897**	**-3.425.925**
Caixa e Equivalentes de Caixa	26.687.860	Caixa e Equivalentes de Caixa	28.337.894	1.650.034
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	16.908.961	Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	11.833.002	-5.075.959

Assim, o resultado financeiro considerando exclusivamente o saldo de caixa e equivalentes de caixa sofreu na realidade uma variação positiva, com aumento do saldo do exercício anterior em R$1,65 bilhão.

Outras disposições do MCASP são de que as receitas e despesas orçamentárias deverão ser segregadas quanto à destinação em ordinárias e vinculadas. As vinculadas, por sua vez, deverão ser detalhadas, no mínimo, em relação à educação, saúde e previdência social (RPPS e RGPS).

O Balanço Financeiro do Estado de São Paulo detalhou as vinculações, segregando as receitas e despesas orçamentárias vinculadas à educação, saúde, previdência social, assistência social, operações de crédito, alienação de bens ativos e transferências constitucionais a municípios.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

R$ milhares

Receita Orçamentária	2019	2018	Despesa Orçamentária	2019	2018
Ordinária	**124.952.826**	**120.069.034**	**Ordinária**	**109.087.943**	**121.415.226**
Vinculada	**132.490.878**	**122.872.788**	**Vinculada**	**148.909.749**	**120.622.067**
Recursos vinculados à educação	28.073.525	26.927.586	Recursos destinados à educação	28.294.310	26.723.171
Recursos vinculados à saúde	7.401.973	5.228.527	Recursos destinados à saúde	24.945.782	5.017.433
Recursos vinculados a Previdência Social - RPPS	36.460.116	34.242.243	Recursos destinados a Previdência Social - RPPS	36.460.116	34.242.243
Recursos vinculados à assistência social	85.493	18.814	Recursos destinados à assistência social	64.198	9.127
Recursos vinculados à operações de crédito	2.476.626	3.314.066	Recursos destinados a operações de crédito	2.453.088	3.162.255
Recursos vinculados à alienação de bens ativos	287.667	1.696.273	Recursos destinados à alienação de bens ativos	225.287	408.810
Transferências constituc. a municípios	45.798.836	42.808.330	Transferências constituc. a municípios	45.798.836	42.808.330
Outras destinações de recursos	11.906.642	8.636.949	Outras destinações de recursos	10.668.132	8.250.698
Receita Orçamentária Total	**257.443.704**	**242.941.822**	**Despesa Orçamentária Total**	**257.997.692**	**242.037.294**

Atendendo às recomendações constantes do Relatório de Instrução dos exercícios de 2017 e 2018, a partir de 2019, os recursos destinados à previdência social passaram a ser detalhados na rubrica de receitas vinculadas, sendo que, até o balanço de 2018, os recursos da previdência estavam contidos nos saldos de “Receita/Despesa Ordinária”, “Recursos Vinculados/Destinados à Alienação de Bens e Ativos” e “Outras Destinações de Recursos.

As transferências constitucionais a municípios também foram segregadas de “Outras Destinações de Recursos” e estão evidenciadas em conta específica de Receitas vinculadas.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

III.5. Demonstração dos Fluxos de Caixa – DFC

A Demonstração dos Fluxos de Caixa - DFC tem o objetivo de contribuir para a transparência da gestão pública, pois permite um melhor gerenciamento e controle financeiro dos órgãos e entidades do setor público.

A Instrução de Procedimento Contábil IPC 08 emitida pela STN ressalta que a DFC deve ser elaborada pelo método direto e evidenciar as movimentações ocorridas na conta Caixa e Equivalentes (entradas e saídas de Caixa), segregados nos fluxos das operações, dos investimentos e dos financiamentos.

O fluxo de caixa das operações compreende os ingressos, inclusive decorrentes de receitas originárias e derivadas, e os desembolsos relacionados com a ação pública e os demais fluxos que não se qualificam como de investimento ou financiamento.

Relativamente aos investimentos, inclui os recursos relacionados à aquisição e à alienação de ativo não circulante, bem como recebimentos em dinheiro por liquidação de adiantamentos ou amortização de empréstimos concedidos e outras operações da mesma natureza.

Com relação aos financiamentos, inclui os recursos relacionados à captação e à amortização de empréstimos e financiamentos obtidos.

Uma importante contribuição desta demonstração é a possibilidade de analisar a capacidade da entidade em gerar caixa e equivalentes e, de onde vem a maior participação nesta geração de caixa: se de sua capacidade operacional com recursos próprios ou se com recursos de terceiros (endividamento) ou como remuneração de seus investimentos.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Em 2019, os fluxos financeiros do Estado de São Paulo, comparados a 2018, são resumidos da seguinte forma:

Em R$ milhões

DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA	2019			2018		
	Ingressos	Desembolsos	Fluxo de Cx. Líquido	Ingressos	Desembolsos	Fluxo de Cx. Líquido
Fluxos de Caixa das Atividades Operacionais (I)	259.614	249.178	10.436	242.232	233.424	8.808
Fluxos de Caixa das Atividades de Investimento (II)	3.157	7.480	-4.322	2.423	11.476	-9.053
Fluxos de Caixa das Atividades de Financiamento (III)	3.272	7.735	-4.464	4.181	6.320	-2.140
(I+II+III)	**266.043**	**264.393**	**1.650**	**248.836**	**251.220**	**-2.385**

Em R$ milhões

APURAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA DO PERÍODO	2019	2018
Caixa e Equivalente de Caixa Inicial	26.688	29.073
Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa	1.650	-2.385
Caixa e Equivalente de Caixa Final	**28.338**	**26.688**

As informações do quadro anterior, relativas a 2019, permitem concluir que o fluxo das atividades operacionais está contribuindo com o caixa do tesouro em R$ 10,4 bilhões. Por outro lado, os fluxos de investimento e financiamento consumiram R$ 4,3 bilhões e R$ 4,5 bilhões respectivamente, reduzindo o fluxo para R$ 1,6 bilhão.

Em Notas Explicativas, o BGE 2019 (pág.212), apresenta esclarecimento para a variação nos fluxos de caixa:

> No exercício de 2019, esse fluxo apresentou saldo líquido de R$ 10.436.101.652, e em 2018, de R$ 8.808.078.760, verificando-se um aumento de 18%. Esse aumento foi provocado especialmente pelo incremento de "Receitas Derivadas e Originarias" que aumentaram a arrecadação em R$ 23.911.272.494. Apesar disso, houve também um grande aumento nos dispêndios com Pessoal e demais Despesas (+R$ 8.511.424.085) em 2019.
>
> O fluxo de caixa líquido das atividades de investimento em 2019 resultou numa aplicação/consumo de caixa de R$ 4.322.448.689 (R$ 9.053.246.316 em 2018), apresentado uma redução de R$ 4.730.797.626 (-52,26%). Este fluxo representa os recursos aplicados com a intenção de contribuir para a geração de benefícios econômicos

futuros ou ampliação do potencial de serviços, sendo que a maior parte dessa aplicação se refere à aquisição de ativo não circulante.

O fluxo de caixa das atividades de financiamento representa o caixa complementar ao das atividades operacionais, sendo útil também na previsão de futuros desembolsos para a amortização das obrigações assumidas pelo Estado. Esse fluxo em 2019 apresentou um desembolso líquido de R$ 4.463.618.826, diferente do exercício de 2018, quando houve desembolso de caixa no valor de R$ 2.139.646.684, um aumento de R$ 2.323.972.142 (108,61%) em relação a 2018. Esse acréscimo se deve especialmente a uma queda de 21,74% no total de ingressos (especialmente na redução de operações de crédito e de ingressos oriundos da integralização do capital social de empresas dependentes) e também por um aumento de 22,39% no total de desembolsos.

A seguir é apresentada a Demonstração dos Fluxos de Caixa, consolidada, contendo ainda as variações que provocaram ingressos ou consumo de recursos no fluxo financeiro do Estado de São Paulo.

	R$ milhares		
	31/12/2019	**31/12/2018**	**Variação %**
FLUXOS DE CAIXA DAS ATIV. OPERACIONAIS (I)			
Ingressos	**259.613.770**	**242.232.219**	**7,2%**
Receitas derivadas e originárias	238.408.706	214.497.433	11,1%
Transferências correntes recebidas	12.606.031	21.840.958	-42,3%
Outros ingressos operacionais	**8.599.033**	**5.893.828**	**45,9%**
Transf. Receb para a execução orç. (anexo 13)	1.534.401	5.181.773	-70,4%
Transf. Receb Indep de Exec. Orçament. (anexo 13)	1.988.672	712.055	179,3%
Variação em Depósitos Restituíveis e Valores Vinc. (anexo 13)	5.075.959	-	100%
Desembolsos	**249.177.668**	**233.424.140**	**6,7%**
Pessoal e demais despesas	140.119.511	131.608.087	6,5%
Transferências correntes concedidas	85.737.061	79.910.328	7,3%
Juros e encargos da dívida	12.103.863	11.347.726	6,7%
Outros desembolsos operacionais	**11.217.233**	**10.557.998**	6,2%
Transf. Conc para a Exec Orçament. (anexo 13)	0	0	
Transf. Conc Indep de Exec. Orç. (anexo 13)	0	0	
Variação Extra-Orcamentária conforme Anexo 13	11.217.233	3.149.189	256,2%
Variação em Depósitos Restituíveis e Vls Vinculados	0	7.408.809	-100,0%
Fluxo de caixa líquido das atividades operac. (I)	***10.436.102***	***8.808.079***	**18,5%**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

FLUXOS DE CAIXA DAS ATIV.DE INVESTIMENTO (II)	31/12/2019	31/12/2018	Variação %
Ingressos	**3.157.109**	**2.422.694**	**30,3%**
Alienação de bens	285.526	1.696.778	-83,2%
Recebto de empréstimos e financiamentos concedidos	5.213	5.305	-1,7%
Outros ingressos de investimentos	2.866.370	720.611	297,8%
Desembolsos	**7.479.558**	**11.475.940**	**-34,8%**
Aquisição de ativo não circulante	6.327.020	8.781.287	-27,9%
Outros desembolsos de investimentos	1.152.538	2.694.653	-57,2%
Fluxo de caixa líquido das ativ. de investimento (II)	***-4.322.449***	***-9.053.246***	**-52,3%**

FLUXOS DE CAIXA DAS ATIV. DE FINANC. (III)	31/12/2019	31/12/2018	Variação %
Ingressos	**3.271.857**	**4.180.737**	**-21,7%**
Operações de crédito	2.255.497	2.898.267	-22,2%
Integralização do capital social de empresas dependentes	490.695	851.693	-42,4%
Transferências de capital recebidas	525.665	430.777	22,0%
Desembolsos	**7.735.476**	**6.320.384**	**22,4%**
Amortização/ Refinanciamento da Dívida	28.685	4.436	546,6%
Outros desembolsos de financiamentos	7.706.791	6.315.948	22,0%
Fluxo de caixa líquido das ativ. de financiamento (III)	***-4.463.619***	***-2.139.647***	**108,6%**
GERAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA (I+II+III)	**1.650.034**	**-2.384.814**	**-169,2%**
Caixa e Equivalentes de caixa inicial	26.687.860	29.072.675	-8,2%
Caixa e Equivalente de caixa final	28.337.894	26.687.860	6,2%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

III.6. Demonstração das Variações Patrimoniais – DVP

Conforme o art. 104 da Lei nº 4.320/64, "a Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício." O resultado patrimonial do exercício é apurado pelo confronto entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas e passará a compor o saldo patrimonial do Balanço Patrimonial do exercício.

A Demonstração das Variações Patrimoniais referente ao exercício de 2019, na modalidade sintética, encontra-se assim constituída:

Em R$ milhares

	2019	2018	Variação (2019 - 2018)
Variações Patrimoniais Aumentativas			
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	225.127.323	206.956.418	18.170.905
Contribuições	7.270.854	7.452.040	-181.186
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	11.760.248	10.009.953	1.750.295
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	24.821.172	23.023.587	1.797.585
Transferências e Delegações Recebidas	49.309.424	51.759.812	-2.450.388
Valoriz. e Ganhos c/ Ativos e Desincorp. de Passivos	559.011	1.917.720	-1.358.709
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	71.238.240	7.900.444	63.337.795
Total das Variações Patrimoniais Aumentativas (I)	**390.086.272**	**309.019.975**	**81.066.297**
Variações Patrimoniais Diminutivas			
Pessoal e Encargos	81.865.398	81.514.656	350.742
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	40.595.594	36.919.148	3.676.446
Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	33.942.926	31.964.038	1.978.888
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	24.115.716	32.144.936	-8.029.219
Transferências e Delegações Concedidas	71.909.201	63.299.624	8.609.577
Desvaloriz. e Perdas de Ativos e Incorp. de Passivos	106.819.530	31.083.710	75.735.819
Custo das Mercadorias e Produtos Vendidos, e dos Serviços Prestados	253.273	16.886	236.387
Tributárias	1.451.910	1.528.036	-76.126
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	248.538.703	116.847.634	131.691.069
Total das Variações Patrimoniais Diminutivas (II)	**609.492.251**	**395.318.668**	**214.173.583**
RES. PATRIMONIAL DO PERÍODO (III) = (I – II)	**-219.405.979**	**-86.298.693**	**-133.107.286**

Fonte: BGE (2019, p. 190)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Verifica-se que o Resultado Patrimonial foi negativo em R$ 219,4 bilhões em 2019 (em 2018 foi negativo de R$ 86,29 bilhões). O resultado decorre de uma Variação Patrimonial Diminutiva (despesas) superior às Variações aumentativas (receitas), em 56,25%, considerando o regime de competência.

O resultado patrimonial, no setor público, é um medidor do quanto o serviço público ofertado promoveu alterações quantitativas nos elementos patrimoniais do Estado, naquele exercício. É uma análise do desempenho da administração pública. Neste sentido, o patrimônio do Estado foi reduzido, somente no ano de 2019, em R$ 219,4 bilhões.

O incremento na arrecadação da receita tributária de R$ 18,1 bilhões não foi suficiente para suportar o impacto do registro e aumento nas variações diminutivas, em especial sob a rubrica de Outras Variações Patrimoniais Diminutivas que recebeu o registro da variação do passivo atuarial que, em 2019, representou R$ 222,28 bilhões.

Ressaltamos ainda que, como ficou demonstrado, o Estado de São Paulo ainda não realiza, de forma plena, os procedimentos de reconhecimento dos passivos contingentes e outras obrigações trabalhistas e com fornecedores por regime de competência, o que implica na conclusão de que este déficit patrimonial apresentado (- R$ 219 bilhões) está subavaliado. Na verdade é ainda bem maior.

Por fim, é importante ressaltar a importância da Demonstração das Variações Patrimoniais, que é um instrumento de avaliação de gestão, sendo também um indicador de gestão fiscal, com influência direta na formação do Patrimônio Líquido do período, além de ser ferramenta essencial para elaboração e análise dos anexos de metas fiscais e de riscos fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

III.7. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido – DMPL

A DMPL - Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido demonstrará a evolução do patrimônio líquido da entidade e permite a avaliação da evolução do Patrimônio Líquido da entidade "Estado de São Paulo", ou seja, para cada conta do Patrimônio Líquido, deve ser possível analisar os eventos que provocaram mutações de um exercício para o outro.

O Balanço Geral do Estado, referente ao exercício de 2017 apresentou pela primeira vez a DMPL elaborada dentro da metodologia disciplinada pelas normas contábeis.

A conta "Ajustes de Exercícios Anteriores" integra a conta Resultados Acumulados e registra os efeitos da mudança de critério contábil ou da retificação de erro imputável a exercício anterior que não possam ser atribuídos a fatos subsequentes (MCASP, 8ª. Edição, p. 460).

A DMPL do exercício de 2019, é apresentada na sequência:

DMPL 2019 Em milhares

Especifica-ção	Patrimônio Social/ Capital Social	Adiant. p/ futuro aumento de capital	Reserva de Capital	Ajustes de Av. patrim	Reservas de Lucro	Demais Reservas	Resultados Acumulados	Ações/ Cotas Tesour a-ria	Total
Saldos iniciais	**70.592.159**	**2.250.166**	**110.585**	**2.822.705**	**264**	**820.104**	**-803.444.741**	**0**	**-726.848.758**
Ajustes de Exercícios anteriores	-1.390.730	-1.231.403		1.702.407			-12.568.646	0	-13.488.372
Resultado do Exercício							-219.405.979		-219.405.979
Ajustes de Avaliação Patrimonial				48.768					48.768
Constituição/ Reversão de Reservas			-33.829						-33.829
Saldos Finais	**69.201.429**	**1.018.763**	**76.756**	**4.573.881**	**264**	**820.104**	**-1.035.419.366**	**0**	**-959.728.170**

Fonte: BGE, 2019, p.214

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Como dito, o objetivo desta demonstração é explicar a variação de saldos de um exercício para o outro:

Em milhares

Patrimônio Líquido	Saldo final 2019	Saldo final 2018	Diferença
Patrimônio Social/Capital Social	69.201.429	70.592.159	1.390.730
Adiant. p/ futuro aumento de capital	1.018.763	2.250.166	1.231.403
Reservas de Capital	76.756	110.585	33.829
Ajustes de Avaliação Patrimonial	4.573.881	2.822.705	-1.751.175
Reservas de Lucros	264	264	0
Demais Reservas	820.104	820.104	0
Resultados Acumulados	-1.035.419.366	-803.444.741	231.974.625
(-) Ações/Cotas em Tesouraria	0	0	0
Total	**-959.728.170**	**-726.848.758**	**232.879.412**

O Patrimônio Líquido do Exercício de 2019 está negativo em R$ 959,73 bilhões, assim como estava em 2018 em R$ 726,85 bilhões, e em 2017 negativo em R$ 628,19 bilhões. Isto significa passivo a descoberto, tendo como principal causa o montante do Passivo Atuarial, que vem sendo registrado desde o exercício de 2016 e, em 2019 já soma R$ 1,06 trilhão, constando dentro da conta de Resultados Acumulados.

Outras variações relevantes se deram a título de lançamento de ajustes de exercícios anteriores no valor de R$ 13,5 bilhões nas contas de Patrimônio Social/Capital Social (R$ 1,39 bilhão), Adiantamento para futuro aumento de capital (R$ 1,23 bilhão), Ajustes de Avaliação Patrimonial (R$ 1,70 bilhão) e Resultados Acumulados (R$ 12,57 bilhões), que ainda dependem de esclarecimentos que os justifiquem.

Em Nota Explicativa, a CGE explica que:

> Os demais ajustes decorreram de conciliações contábeis e principalmente por registros de reavaliação/conciliação dos saldos do imobilizado em bens móveis, almoxarifados e estoques representados na linha “ajuste de exercícios anteriores”.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

IV – Lei nº 9.496/1997 – Acordo de Renegociação da Dívida Alterações trazidas pela LC 148/2014 e pela LC 156/2016

Com a edição da L.C. nº 148, de 25 de novembro de 2014, os encargos contratuais estabelecidos pela Lei 9.496/97 foram alterados.

Até 31/12/2012 foi considerada a correção pelo IGP-DI + juros de 6% a.a. (conforme cláusula décima do Contrato de Refinanciamento), após esta data foi considerada a correção pelo IPCA (IBGE) + juros de 4% a.a. limitados à taxa SELIC (L.C. 148/2014).

Estes encargos contratuais embasaram os cálculos referentes ao Termo de Convalidação quanto à apuração do saldo na posição de 01/03/2016, como também, na assinatura, em 20/06/2016, do Acordo Federativo, quando foi necessária a apuração de novo saldo na posição de 01/07/2016.

A L.C. nº 156/2016, com efeitos a partir de 1º de julho, promoveu um prazo de pagamento adicional de 240 meses no refinanciamento das dívidas sob a Lei nº 9.496/97, e as prestações passaram a ser calculadas pela Tabela *Price* com base nos encargos estabelecidos pela L.C. 148/2014.

Instituiu, também, uma redução extraordinária de até 100% da parcela mensal devida para os meses de julho a dezembro de 2016, limitada à R$500 milhões/mês. Para os meses de janeiro de 2017 a junho de 2018 a redução teve declínio gradativo de 94,73% no primeiro mês para 5,26% no último. Cada Redutor mensal foi acumulado, durante 24 meses, e atualizados pelos encargos financeiros vigentes. Ao finalizar o prazo de 24 meses, o montante do Redutor foi adicionado ao Saldo Contábil do Refinanciamento.

Além do exposto, restou fixada a devolução das parcelas de dívida vencida e não pagas em decorrência de mandados de segurança providos pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito das discussões quanto à capitalização composta da taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia – SELIC para efeito do disposto no artigo 3º da L.C. 148/14. Desta feita, a União concedeu descontos sobre os saldos devedores dos contratos existentes em 1º de janeiro de 2013 ao reconhecer os efeitos financeiros decorrentes das condições previstas na L.C. aplicados ao saldo devedor. Neste caso, a devolução das parcelas de dívida foi processada em vinte e quatro prestações mensais e consecutivas, devidamente atualizadas pelos encargos de adimplência contratuais vigentes, vencendo a primeira em julho de 2016.

Desta forma, o saldo devedor do Acordo da Dívida, LC nº 9496/97 alterada pelas LCs 148/14 e 156/16, atingiu o valor de R$ 246.001.529 mil (duzentos e quarenta e seis bilhões, um milhão, quinhentos e vinte e nove mil

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

reais) no encerramento do exercício, variação de 0,08% em relação ao exercício anterior.

LC 9496/97, ALTERADA PELA LC 148/14 E LC 156/16	31/12/2018	31/12/2019
SALDO	245.812.474	246.001.529

Demais quadros constam no Anexo.

Teto de Gastos

Foi estabelecido um teto para o crescimento anual das despesas primárias correntes, nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo, conforme o artigo 4º da LC 156/2016 e artigo 1º do Decreto nº 9056/2017. O descumprimento do teto levaria à perda do prazo adicional e da redução nos valores da dívida.

Assim, o Governo Estadual teve de obedecer ao teto nos exercícios de 2018 e 2019, conforme segue:

	2018 - Realizado	R$ bilhões
a	**Teto 2018 < R$ 143,5 bilhões**	143,523
	IPCA 3,75%	
b= a - c	espaço fiscal	4,372
c	Despesas Primárias Correntes* - Realizado	139,152

	2019 - Realizado	R$ bilhões
a	**Teto 2019 < R$ 149,7 bilhões**	149,709
	IPCA 4,31%	
b= a - c	espaço fiscal	1,688
c	Despesas Primárias Correntes* - Realizado	148,021

Fonte: Ofício nº 026-GS, página 847

Desta forma, conforme demonstrado pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, foi cumprido o teto em 2018 e 2019.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

V – Precatórios, Obrigações de Pequeno Valor e Depósitos Judiciais

Preliminarmente, cabe ressaltar que, em março/2013, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucional o art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (incluído pela EC 62/09), que estabelecia o regime especial de pagamento de precatórios judiciais.

Decidiu-se, também, que o STF modularia os efeitos desta decisão, e neste ínterim os valores deveriam continuar sendo repassados ao Tribunal de Justiça da mesma forma.

Em 25/03/2015, o plenário do STF concluiu a modulação, nos seguintes termos:

> 1. Modulação de efeitos que dê sobrevida ao regime especial de pagamento de precatórios, instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009, por 5 (cinco) exercícios financeiros a contar de primeiro de janeiro de 2016.
>
> 2. Conferir eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade dos seguintes aspectos da ADI, fixando como marco inicial a data de conclusão do julgamento da presente questão de ordem (**25.03.2015**) e mantendo-se válidos os precatórios expedidos ou pagos até esta data, a saber:
>
> 2.1. Fica mantida a aplicação do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR), nos termos da Emenda Constitucional nº 62/2009, **até 25.03.2015**, data após a qual *(i)* os créditos em precatórios deverão ser corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) e *(ii)* os precatórios tributários deverão observar os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários; e
>
> 2.2. Ficam resguardados os precatórios expedidos, no âmbito da administração pública federal, com base nos arts. 27 das Leis nº 12.919/13 e nº 13.080/15, que fixam o IPCA-E como índice de correção monetária.
>
> 3. Quanto às formas alternativas de pagamento previstas no regime especial:
>
> 3.1. Consideram-se válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito previstos na Emenda Constitucional nº 62/2009, desde que realizados **até 25.03.2015**, data a partir da qual não será possível a quitação de precatórios por tais modalidades;
>
> 3.2. Fica mantida a possibilidade de realização de acordos diretos, observada a ordem de preferência dos credores e de acordo com lei própria da entidade devedora, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado.
>
> 4. Durante o período fixado no item 1 acima, ficam mantidas *(i)* a **vinculação de percentuais mínimos** da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios (art. 97, § 10, do ADCT) e *(ii)* as **sanções** para o caso de não liberação tempestiva dos recursos destinados ao pagamento de precatórios (art. 97, §10, do ADCT).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

> 5. Delegação de competência ao Conselho Nacional de Justiça para que considere a apresentação de proposta normativa que discipline *(i)* a utilização compulsória de 50% dos recursos da conta de depósitos judiciais tributários para o pagamento de precatórios e *(ii)* a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25.03.2015, por opção do credor do precatório.
>
> 6. Atribuição de competência ao Conselho Nacional de Justiça para que monitore e supervisione o pagamento dos precatórios pelos entes públicos na forma da presente decisão.

Após a conclusão do julgamento das ADIS 4.357 e 4.425 em 25.03.2015, os recursos que vinham sendo transferidos 50% para pagamentos em ordem cronológica e 50% em ordem única e crescente de valor, conforme Decreto Estadual nº 60.976 de 11 de dezembro de 2014, passaram a ser transferidos 100% para o pagamento dos precatórios por ordem cronológica (Ofício GPG-72/2015 da Procuradoria Geral do Estado). Posteriormente, o Decreto nº 62.350, de 26 de dezembro de 2016, destinou 50% dos recursos para acordos diretos com os credores.

A Emenda Constitucional nº 99, de 14 de dezembro de 2017, alterou o art.101 do ADCT, conforme segue:

> Art. 1º O art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações:
>
> "Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2024, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

Assim, o prazo máximo anterior, que seria 2020, foi alongado até 31/12/2024.

Considerando o valor do estoque e dos depósitos até o presente exercício, o quadro a seguir procura demonstrar se nesse ritmo as dívidas com precatórios estariam liquidadas até o exercício de 2024, conforme Emenda Constitucional nº 99/2017.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

R$ milhares

EC Nº 99/2017 : QUITAÇÃO DOS PRECATÓRIOS ATÉ	2024	
a) Saldo de precatórios até 31.12 de	2019	**24.035.414**
b) Número de anos restantes até	2024	5
c) Considerando apenas o saldo em 31/12/2019, valor anual necessário para quitação		4.807.083
d) novas Cartas Precatórias - média dos 3 últimos exercícios conforme LOA		2.979.292
e) Valor anual necessário (projeção) = c + d		7.786.375
f) Montante repassado ao TJSP no exercício de	2019	3.410.667
g) Nesse ritmo, valor anual insuficiente para quitação até 2024 de		**4.375.708**

Obs.: nesta projeção, não foi considerada eventual atualização de valores.

A Secretaria da Fazenda encaminhou à DCG em 18 de junho de 2019 (documentos fls. 134 a 150) através do Ofício nº 00016/CAF-G juntamente com os documentos relativos ao Regime Especial de Pagamento de Precatórios, referentes ao mês de maio de 2019, o novo plano de Pagamento de Precatórios, sintetizados a seguir:

- Ofício GPG nº 122/2019, da Procuradoria Geral do Estado, de encaminhamento da revisão do Plano de Pagamento de Precatórios à Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos – DEPRE, do Tribunal de Justiça;

- Ofício nº 030631/2019 da DEPRE, do Tribunal de Justiça, enviando despacho acolhendo a revisão do Plano de Pagamento de Precatórios limitada à parte relativa ao exercício de 2019.

Na sequência, transcrevemos a proposta de revisão do Plano de Pagamentos de Precatórios, de 2019 até 2024, elaborado pela Coordenadoria da Administração Financeira:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO
SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E FINANÇAS
COORDENADORIA DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA

Plano de Pagamento de 2019 a 2024

valores expressos em milhões de Reais

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Estoque + Acréscimos (I)	**24.742**	**23.314**	**16.700**	**16.042**	**15.467**	**14.964**
Estoque inicial 1	21.022	19.586	13.281	12.564	11.921	11.343
Novos precatórios 2	2.305	2.398	2.494	2.588	2.685	2.786
Acréscimo financeiro (correção + juros) 3	1.415	1.330	925	891	862	836
Capacidade de Pagamento (II)	**5.156**	**10.033**	**4.137**	**4.122**	**4.124**	**14.964**
Recursos próprios 4	***796***	***2.576***	***2.735***	***2.902***	***3.072***	***3.266***
Outros recursos	***2.700***	***5.100***	***500***	***500***	***500***	***11.023***
Depósitos Judiciais (Públicos) 5	200	200	200	200	200	200
Depósitos Judiciais (Privados) 6	2.500	4.600	300	300	300	300
Precatórios não sacados 7	-	300	-	-	-	-
Financiamento	-	-	-	-	-	10.523
Outras amortizações	***1.660***	***2.357***	***902***	***720***	***553***	***675***
Descontos por acordos de deságio 8	1.165	1.890	568	399	244	376
Compensação com a Dívida Ativa 9	495	466	334	321	309	299
Estoque Final de Precatórios (III)=(I)-(II)	**19.586**	**13.281**	**12.564**	**11.921**	**11.343**	**0**
Fluxo Financeiro de Pagamentos	**-3.496**	**-7.676**	**-3.235**	**-3.402**	**-3.572**	**-14.289**
Variáveis						
Porcentagem do pagamento anual em relação à RCL 10	2,154%	4,470%	1,774%	1,758%	1,744%	6,562%
Porcentagem de recursos próprios em relação à RCL 11	0,490%	1,500%	1,500%	1,500%	1,500%	1,500%
Desconto Acordos	40%	33%	26%	19%	12%	5%
Percentual de recursos destinado a acordos	50%	50%	50%	50%	50%	50%
Percentual de compensações sobre estoque	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Juros e Correção Monetária						
IPCA 12	4,03%	4,00%	3,75%	3,75%	3,75%	3,75%
Juros 13	4,55%	4,55%	4,55%	4,55%	4,55%	4,55%
Valores Totais 2019-2024						
Recursos próprios	15.346					
Outros recursos	20.323					
Recursos totais	35.669					
Capacidade de pagamento	42.536					
Decréscimo anual do patamar médio de deságio nos acordos	-7%					

Notas:

1. Estoque Inicial = Estoque de R$ 22.086 em Dezembro/2018, deduzido da expectativa de amortização de R$ 1.064, correspondente ao deságio de 40% esperado sobre a aplicação dos R$ 1.596 àquela data retidos em contas dos tribunais, para aplicação em acordos.
2. Valor total de novos precatórios tomando por base os valores de 2019 atualizados ano a ano.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

3. Atualização pelo IPCA mais juros simples de 4,55% ao ano (correspondente aos juros de poupança, equivalentes a 70% de uma taxa SELIC estimada em 6,5% ao ano), tomando por base de cálculo um principal estimado em 40% do acervo e 70% dos precatórios.
4. Recursos do tesouro aplicados no pagamento.
5. Estimativa de ingresso residual anual, com base na média histórica.
6. Valor estimado de depósitos privados, sendo cerca de R$ 2,7 Bi passíveis de utilização imediata e, pendentes de identificação, R$ 4,6 Bi (a serem acessados em 2020, após identificação pelo TJSP junto ao BB).
7. Estimativa BB: R$ 300 Milhões.
8. Estimativa de amortização em função de acordos de pagamento mediante deságio.
9. Estimativa anual de 2% do estoque de precatórios.
10. Percentual do pagamento total anual em relação à RCL do ano.
11. Percentual de recursos próprios em relação à RCL do ano, respeitado o patamar mínimo de 0,464% efetivamente aplicado no ano de 2017, quando da promulgação da EC 99.
12. Projeção de inflação anual Focus de 12/04/2019 – mediana.
13. Juros poupança referência últimos 12 medições do BC - 15/05/2019.

Referido plano de pagamentos foi submetido ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que emitiu decisão acolhendo somente a parte relativa ao exercício de 2019:

> "Acolho, com ressalvas, a revisão do Plano de Pagamento, limitada à parte relativa ao exercício de 2019 (f.1706/170), cuja eficácia será verificada durante o exercício.
>
> Constata-se no entanto que as estimativas indicadas para os exercícios de 2020 a 2024, não se mostram, em princípio, adequadas aos termos e fins do texto constitucional, em especial pelo fato de que remetem para o último exercício do período de regime especial a amortização de parcela significativa do acervo estimado, esta a ser futuramente obtida por meio de financiamento cujas tratativas sequer foram iniciadas."

Assim, com base neste Plano de Pagamento, no mês de outubro o Governo do Estado de São Paulo utilizou recursos de depósitos judiciais no montante de R$ 127.376.747 (cento e vinte e sete milhões, trezentos e setenta e seis mil, setecentos e quarenta e sete reais), depositados pelo Banco do Brasil ao Tribunal de Justiça. No mês de novembro foram utilizados recursos no montante de R$ 165.710.992 (cento e sessenta e cinco milhões, setecentos e dez mil, novecentos e noventa e dois reais) e, no mês de dezembro R$ 406.654.363 (quatrocentos e seis milhões seiscentos e cinquenta e quatro mil trezentos e sessenta e três reais) conforme tabela, demostrada pelo Estado, respectivamente:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

R$1,00

Data	Depósitos Judiciais	Ordem Cronológica	Acordo	Total
31/10/2019	Estado é Parte	28.379.205	28.379.205	56.758.411
31/10/2019	Particulares	35.309.168	35.309.168	70.618.337
		63.688.374	**63.688.374**	**127.376.747**

R$1,00

Data	Depósitos Judiciais	Ordem Cronológica	Acordo	Total
29/11/2019	Estado é Parte	44.080.576	44.080.576	88.161.152
29/11/2019	Particulares	38.774.920	38.774.920	77.549.841
		82.855.496	**82.855.496**	**165.710.992**

R$1,00

Data	Depósitos Judiciais	Ordem Cronológica	Acordo	Total
31/12/2019	Estado é Parte	172.909.787	172.909.787	345.819.575
31/12/2019	Particulares	30.417.394	30.417.394	60.834.789
		203.327.182	**203.327.182**	**406.654.363**

No quadro a seguir, demonstramos os repasses efetuados pelo Poder Executivo para o Tribunal de Justiça, em cumprimento à Emenda Constitucional nº 62:

Valores em R$ 1,00

Mês da Transf. Financeira	Receita Corrente Líquida apurada Resolução SF	Duodécimo	1,5% do Duodécimo	Total Transferido
jan/19	156.703.233.142	13.058.602.762	195.879.041	195.879.041
fev/19	159.210.706.095	13.267.558.841	199.013.383	199.013.383
mar/19	159.884.663.815	13.323.721.985	199.855.830	199.855.830
abr/19	160.916.909.574	13.409.742.464	201.146.137	201.146.137
mai/19	161.077.519.020	13.423.126.585	201.346.899	519.359.370
jun/19	161.212.276.087	13.434.356.341	201.515.345	512.184.852
jul/19	154.239.872.877	12.853.322.740	192.799.841	512.828.721
ago/19	154.617.223.878	12.884.768.656	193.271.530	104.245.127
set/19	155.523.331.816	12.960.277.651	194.404.165	266.412.229
out/19	155.910.092.832	12.992.507.736	194.887.616	127.376.747
nov/19	155.830.874.068	12.985.906.172	194.788.593	165.710.992
dez/19	157.302.460.807	13.108.538.401	196.628.076	406.654.363
Total	**1.892.429.164.012**	**157.702.430.334**	**2.365.536.455**	**3.410.666.792**

Fonte: documentos encaminhados pela Coordenação da Administração Financeira da Secretaria da Fazenda e SIAFEM-SP

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Conforme quadro anterior, verificamos que o Poder Executivo Estadual repassou, em 2019, R$ 3.410.666.792 (três bilhões, quatrocentos e dez milhões, seiscentos e sessenta e seis mil, setecentos e noventa e dois reais) ao Poder Judiciário.

No quadro a seguir, demonstramos os pagamentos efetuados durante o exercício de 2019 a título de precatórios (por natureza das sentenças) e a título de requisitórios de pequeno valor:

ESPECIFICAÇÃO	R$ MILHARES	QDADE. REQUISITÓRIOS	QDADE. BENEFICIADOS
PRECATÓRIOS (*1)	**2.253.162.653**	**6.542**	**25.950**
Requisitórios Alimentares	2.024.745.443	6.484	25.870
Requisitórios Não Alimentares	228.417.211	58	80
Requisitórios de Pequeno Valor (*2)	**1.296.508.710**	**74.018**	**208.302**
Requisitórios Alimentares	1.256.270.376	68.264	196.413
Requisitórios Não Alimentares	40.238.334	5.754	11.889
TOTAL	**3.549.671.363**	**80.560**	**234.252**

(*1) – Refere-se a precatórios do Estado (Administração Direta e Indireta) pagos diretamente pelo Judiciário com os recursos repassados mensalmente pelo Governo Estadual.
(*2) – Refere-se a Requisitórios de Pequeno Valor (Administração Direta e Indireta) pagos diretamente pelo Governo Estadual, através da Procuradoria Geral do Estado (PGE).

No quadro a seguir, demonstramos o saldo dos precatórios judiciais pendentes de pagamento, conforme natureza das sentenças:

R$ Milhares

Precatórios	Requisitórios	Credores	Valor
Total Alimentar	24.405	175.244	17.180.161
Total Não Alimentar	1.606	3.394	6.855.253
Total Geral	**26.011**	**178.638**	**24.035.414**

Fonte: PGE

A PGE, por meio de sua Assessoria de Precatórios, informou que, desde a EC 62/09 a Constituição Federal determina que todos os precatórios do Estado, sejam eles da administração direta ou indireta, devem ser pagos pelos próprios tribunais de justiça (com os recursos que para isto a Fazenda do Estado deve repassar mensalmente ao TJSP e que por este são repassados para os demais, com base em convênio entre eles firmado), pelo que não há que se falar em empenho da verba para determinada entidade (pois em sua integralidade, é empenhada para o TJSP), nem tampouco fazer

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

distinção, eis que dessa regra estão ressalvadas apenas as universidades estaduais.

DEPÓSITOS JUDICIAIS

A Lei Federal nº 10.482, de 3 de julho de 2002, conhecida como Lei Madeira, dispôs sobre os depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos, permitindo que parte destes fosse repassado à conta única dos Estados e do Distrito Federal, estabelecendo também a criação de um fundo de reservas.

Referida Lei previa que os recursos repassados seriam aplicados exclusivamente no pagamento de precatórios judiciais relativos a créditos de natureza alimentar.

Uma vez encerrado o processo litigioso ou administrativo, o valor do depósito, acrescido da remuneração que lhe foi originalmente atribuída, seria colocado à disposição do depositante ou transformado em pagamento definitivo.

A matéria foi regida pela Lei nº 10.482/2002, Lei 11.429/2006, Lei Estadual nº 12.787/2007 e Decreto nº 52.780/2008, recentemente pela Lei Complementar Federal nº 151/2015, Emenda Constitucional nº 94/2016 e Emenda Constitucional nº 99/2017.

Informamos que o Departamento de Finanças do Estado emitiu a Nota Técnica DFE-G nº 00001 em 26 de abril de 2019 (ANEXO XII – NOTA TÉCNICA DFE-G Nº00001 - Memorando nº 00005/CAF/CGE), conforme parte transcrita abaixo, para esclarecer o processo de contabilização de depósitos judiciais:

> "NOTA TÉCNICA DFE-G Nº00001
>
> 1. A presente Nota Técnica visa esclarecer a alteração no processo de contabilização dos depósitos judiciais e administrativos a partir de outubro de 2015.
>
> 2. Considerado (i) a dificuldade operacional na manutenção de 05 (cinco) diferentes Unidades Gestoras (UGs 200051, 200053, 200054, 200055, 200056) para o registro das movimentações dos depósitos judiciais, haja vista as particularidades de cada legislação que regulamenta a utilização dos depósitos judiciais (Lei Federal 10.482/02, Lei Federal 11.429/06, Lei Estadual 12.787/07, Lei Complementar 151/15 e Emenda Constitucional 94/16) e (ii) que o Banco do Brasil descontinuou, a partir de 1º outubro de 2015, o

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

fornecimento de relatórios mensais das movimentações de depósitos judiciais segregados por lei e passou a adotar as regras de repasses e devoluções de acordo com a última legislação publicada, e visando a simplificação da conciliação dos saldos dos fundos de reserva, efetuamos, com data de 31/12/2018, os seguintes procedimentos:

a) Estorno de todos os lançamentos contábeis entre outubro de 2015 e dezembro/2018, exceto aqueles referentes a valores que transitaram pela Conta Única, de todas as UGs acima mencionadas;

b) Relançamento de todos os valores, concentrando a baixa de devoluções (levantamentos a favor e contra o Estado entre 01/10/2015 e 22/06/2016) na UG 200051, até o esgotamento do estoque e do Fundo de Reserva (Método PEPS – primeiro que entre, primeiro que sai). Zerados os valores dessa UG, as baixas foram direcionadas para a UG 200053, cujos saldos esgotaram-se em 29/08/2017. Entre 29/08/2017 e 21/09/2018 as baixas ocorreram na UG 200054. Dessa forma das 05 (cinco) UGs ativas, com a mudança na forma de contabilização, a partir de outubro/2018 restaram apenas 02 (duas ativas);

c) Redistribuição e relançamento do Ajuste Monetário mensal da base, utilizando-se como premissa o novo valor da base de cada UG;

d) Redistribuição e relançamento dos Rendimentos Financeiros mensais do Fundo de Reserva, utilizando-se como premissa o novo valor do Fundo de cada UG;

e) Transferência de valores referentes a recomposições efetuadas entre 01/10/2015 e 31/12/2018 das UGs 200055 e 200056 para as UG 200051, 200053 e 200054, uma vez que as recomposições foram concentradas nas UG 200055 (entre 01/10/2015 e 13/03/2018) e 200056 (a partir de 14/03/2018).”

Assim temos acompanhado a movimentação financeira dos recursos, com base em dados fornecidos pelo Governo do Estado, que mantém controle distinto para os repasses previstos em cada Lei.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Analisamos os dados encaminhados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento e extraímos por mais relevante o que segue:

R$ milhares

DEPÓSITOS JUDICIAIS 100% - Valores Acumulados (*)	Lei 10.482/02	Lei 11.429/06	Lei 12.787/07	LC 151/15	EC 94/16	EC 99/17	Total
Itens	**R$**	**R$**	**R$**	**R$**	**R$**	**R$**	**R$**
Valor Repassado ao Estado (1)	800.213	1.044.794	2.198.563	4.996.786	3.940.360	4.563.950	17.544.666
(+) Correção	434.540	375.225	585.773	1.325.124	313.805	91.841	3.126.309
(-) Devolução	1.234.753	1.420.019	2.784.337	1.530.284	0	978.826	7.948.218
Valor a ser devolvido	**0**	**0**	**0**	**4.791.627**	**4.254.165**	**3.676.966**	**12.722.758**

Fundo de Reserva (5)	**R$**	**R$**	**R$**	**R$**	**R$**	**R$**	**R$**
Devido ao Fundo de Reserva	0	0	0	1.018.510	1.067.096	1.841.956	3.927.561
Saldo do Fundo de Reserva (6)	0	0	0	3.035.851	1.213.156	2.847.250	7.096.257
Diferença	**0**	**0**	**0**	-2.017.341	-146.061	-1.005.294	-3.168.696

*** Conforme planilha fornecida pelo Departamento de Finanças do Estado da Secretaria da Fazenda.**

Obs. 1: Valor total de recursos repassados ao Estado. Percentual transferido para Conta Única: Lei 10.482 = 80%; demais leis = 70%. Percentual transferido para Fundo de Reserva: Lei 10.482 = 20%; demais leis = 30%.
Obs. 2: Lei 10.482/2002: a última transferência de recursos ocorreu em janeiro de 2007
Obs. 3: Lei 11.429/2006: a última transferência de recursos ocorreu em setembro de 2015.
Obs. 4: Lei 12.787/2007: a última transferência de recursos ocorreu em julho de 2015.
Obs. 5: a recomposição do Fundo de Reserva ocorre posteriormente à comunicação do Agente Financeiro, por isso, coletamos o saldo do mês seguinte ao trimestre em questão.
Obs. 6: dados do SIAFEM/SIGEO - mês seguinte ao trimestre (jan/2020).

Esclarecemos que a tabela 'Depósitos Judiciais 100%' já inclui o Fundo de Reserva, que é apresentado em separado para fins de acompanhamento.

Informamos que no quadro acima o saldo do fundo de reserva corresponde ao mês de jan/2020. Isso se dá em razão de a informação do agente financeiro (Banco do Brasil) ocorrer somente no mês seguinte ao trimestre em apuração e, o saldo do fundo de reserva apontado em contas do Ativo na tabela acima decorrem de extração no SIGEO, base de dados de dez/2019.

Constatamos que os saldos das contas dos fundos de reserva mantiveram-se em valor superior ao mínimo, destacamos essa diferença principalmente em relação ao fundo de reserva da LC 151/2015 (saldo de R$ 3.036 milhões para um valor devido de R$ 1.019 milhões, diferença de R$ 2.017 milhões). Provavelmente em reflexo ao procedimento adotado pela NOTA TÉCNICA DFE-G Nº00001 de abril/2019.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Informamos que consta registrado em subalínea de receita, conta ‘2990.00.11 - Demais Receitas de Capital – Principal’ o valor de R$ 2.841.347 mil, de janeiro até dezembro de 2019, sendo R$ 1.010.513 mil na fonte 001001094 – REC. DEP. JUDICIAL - EC 94/2016 e R$ 1.830.834 mil na fonte 001001099 – E.C.99/2017 – DEP. JUDIC. – ESTADO NÃO PARTE. Isto significa que, no exercício de 2019, o Estado contabilizou como receita recebida a quantia retro mencionada, já descontada a parcela referente ao Fundo de Reserva.

Analisamos os documentos encaminhados e, tendo em vista divergências encontradas na contabilização, reiteramos a recomendação de que se promova a conciliação contábil e financeira e a regularização dos saldos dos fundos de reserva de depósitos judiciais.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

VI – Atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal

Apresentamos a seguir, de forma sintética, o conteúdo abordado detalhadamente no processo dependente, Acessório 3 – Acompanhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstrativos do Poder Executivo, TC-009612.989.19-4, dados acumulados do exercício de 2019.

VI.1. Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)

O Poder Executivo do Estado de São Paulo procedeu à publicação no Diário Oficial do Estado em 30/01/2020, bem como o encaminhamento dos documentos, no prazo exigido pela legislação acima mencionada, constantes dos itens abaixo:

a) Balanço Orçamentário;

b) Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/ Subfunção;

c) Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (últimos 12 meses);

d) Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos;

e) Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal;

f) Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão;

g) Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino[37]

h) Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde[38]

i) Demonstrativo das Parcerias Público-privadas;

j) Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária;

k) Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital;

[37] Objeto de análise por esta Corte de Contas no Acessório 2 (TC-009609.989.19-9)
[38] Objeto de análise por esta Corte de Contas no Acessório 4 (TC-020308.989.19-3)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

l) Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime de Previdência;

m) Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos.

Em relação ao total das **receitas** (previstas *versus* realizadas), verifica-se um déficit de arrecadação em percentual correspondente a 2,41%.

A **receita realizada** foi inferior à **despesa empenhada** em R$ 553.990 mil, equivalendo a um déficit de 0,25%. Entretanto, a liquidação das despesas encontra-se suportada na arrecadação.

Ressalta-se que, até fevereiro/2020 houve empenho de despesas de exercícios anteriores[39] no total de R$ 860.653 mil e respectiva liquidação no total de R$ 591.443 mil. Se considerada esta despesa como competência 2019, o cenário seria de receita realizada inferior à despesa empenhada com déficit recalculado de 0,55%.

Da análise do **Resultado Primário** Realizado no exercício de 2019, observa-se uma situação favorável, vez que superou a pretensão estabelecida em 351,03%.

As metas de resultados primário e nominal do Estado de São Paulo vêm sendo estimadas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) em valores muito aquém do que demonstra o histórico da execução orçamentária do Estado. Em 2019 o resultado primário previsto na LDO/2019 (R$ 4,06 bilhões) representa 1,8% da Receita Primária prevista (R$ 216,08 bilhões). E, conforme será demonstrado, o Resultado Primário realizado foi de R$ 18,33 bilhões, o que representa 8,3% da Receita primária realizada (R$ 221,52 bilhões) e 351,03% do Resultado Primário fixado como meta fiscal para o exercício de 2019.

O Manual do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE/TCESP, 2018, pág. 87)[40], atribui pontuação 0 (zero) em situação que o Resultado Primário realizado é superior ao previsto na LDO em mais de 10%. A presunção é de que neste caso, “a entidade está realizando uma economia considerável de recursos, com risco de comprometimento da prestação dos serviços para a sociedade local. Ou, eventual excesso de arrecadação não está sendo devidamente aplicado”.

[39] Despesas de competência 2019, levadas a empenho em 2020.
[40] IEGE/TCESP. Disponível em https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-eindice-efetividade-gestao-estadual-exercicio-2018-apuracao-2018. Acesso em 05/03/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Neste contexto, recomenda-se que a administração estadual realize análise quanto aos critérios adotados para aplicação dos recursos primários, justificando o elevado saldo remanescente que, até o bimestre em análise representa mais de 350% do Resultado Primário estimado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei nº 16.884/2018.

Já o **Resultado Nominal** apresentou um decréscimo em relação ao exercício anterior de R$ 5.332 mil, fato positivo, uma vez que estava previsto na LDO um aumento de R$ 5.965 mil na Dívida Fiscal Líquida.

Com relação às **Parcerias Público-Privadas – PPP**, constatamos que, conforme a Lei nº 11.079, de 30/12/2004, as despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias contratadas pelo Estado não poderão exceder o limite de 5% da RCL. (Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012).

No Exercício de 2019 as despesas de contratos de PPP totalizaram R$ 1.589.875 mil, atingindo o percentual de 0,99% da RCL, inferior ao limite estabelecido em lei.

No que diz respeito ao **Regime Próprio de Previdência Social**, os valores apresentados no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias, no exercício de 2019, apresentaram previsão de déficit de R$ 23,1 bilhões, a serem atendidos por recursos para cobertura de insuficiência financeira, que atingiram R$ 22,08 bilhões.

De acordo com os dados do **Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos** as receitas de alienação de ativos foram de R$ 288.364 mil e aplicadas, em sua maior parte, em Despesas de Capital, nas quais foram liquidados R$ 1.332.415 mil e inscritas em Restos a Pagar R$ 18.457 mil; em Despesas Correntes – Regime Próprio de Previdência, foram aplicados R$ 698mil.

Registra-se, porém, que existem recursos em estoque de receita de alienação de ativo que fora diferida em exercícios anteriores, pendente de aplicação, no montante de R$ 12.599 mil, que deve ser utilizada conforme art. 44 da LRF, a saber:

> Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

VI.2. Relatório de Gestão Fiscal

Referente ao 3º Quadrimestre/2019, O Poder Executivo do Estado de São Paulo procedeu à publicação no Diário Oficial do Estado em 30/01/2020, bem como o encaminhamento dos documentos, no prazo exigido pela legislação acima mencionada, constantes dos itens abaixo:

a) Demonstrativo da Despesa com Pessoal;

b) Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida;

c) Demonstrativo das Operações de Crédito;

d) Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores;

e) Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal;

f) Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar.

À vista do disposto no §2º, artigo 59 da LC nº 101/2000, procedemos à verificação dos gastos com pessoal até o 3º Quadrimestre de 2019, constatando o seguinte:

Regra de Ouro:

A regra de ouro está estabelecida no inciso III do artigo 167º da Constituição Federal da seguinte forma:

> Art. 167. São vedados:
>
> III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

O Manual de Demonstrativos Fiscais[41] estabelece que:

> embora a "regra de ouro" conste de capítulo da Constituição dedicado ao orçamento, a LRF estabeleceu abrangência própria para a norma e a exigência passou a ser de que fosse cumprida no orçamento e também na execução financeira. Em cada exercício financeiro,

[41] Manual de Demonstrativos Fiscais 9º edição

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

> deverão ser considerados o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas.

Ademais, artigo 6º da Resolução nº 48 de 2007[42] do Senado Federal estabelece que:

> O cumprimento do limite a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Por fim, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina no seu §3º do artigo 32 que, para o atendimento do disposto no inciso III do art.167 da Constituição Federal, o ente público deverá considerar o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executada da seguinte forma:

> § 3o Para fins do disposto no inciso V do § 1o, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte:
>
> I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;
>
> II - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital;
>
> III - (VETADO)

No exercício de 2019, as despesas de capital apresentaram valor superior às operações de crédito. Sendo assim, no exercício em análise, entendemos obedecida a disposição contida no inciso III do artigo 167 da Constituição Federal.

[42] Resolução nº 48 de 2007 do Senado Federal que dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

As Operações de Créditos Internas e Externas realizadas pelo Governo de São Paulo totalizaram R$ 2.255.496 mil conforme tabela a seguir:

Valores em milhares

Categoria Econômica	Espécie	Rubrica	Valor Arrecadado até o Mês
RECEITAS DE CAPITAL	211 - OPERACOES DE CREDITO - MERCADO INTERNO	2112 - OPERACOES DE CREDITO CONTRATUAIS - MERCADO I	706.610
		2118 - OPERACOES DE CREDITO - MERCADO INTERNO - EST	6.380
	212 - OPERACOES DE CREDITO - MERCADO EXTERNO	2122 - OPERACOES DE CREDITO CONTRATUAIS - MERCADO E	1.192.871
		2128 - OPERACAO DE CREDITO EXTERNAS - ESTADOS/DF/MU	349.635
Total			**2.255.496**

Fonte: Sigeo

No tocante às despesas de capital executadas em 2019, o Estado liquidou o montante de R$ 16.944.765 mil.

Valores em milhares

Código Nome Categoria Despesa	Cred Emp até o Mês	Liquidado até o Mês
4 - DESPESAS DE CAPITAL	17.990.654	16.944.765

Fonte: Sigeo

No encerramento do exercício de 2018, a **Dívida Consolidada Líquida** representou 1,75 vezes a Receita Corrente Líquida do período. Em 2019, a proporção de endividamento foi de 1,71 vezes a RCL, sendo que a Resolução do Senado Federal n.º 40, de 20/12/2001, indica para os Estados o limite de duas vezes a Receita Corrente Líquida.

Quanto a **Concessão de Garantias**, no 3º quadrimestre de 2019 o percentual apurado, de 2,97%, encontra-se devidamente ajustado ao limite de 22% da RCL, demonstrando o cumprimento do disposto no artigo 9º da Resolução nº 43, alterada pela Resolução nº 3, de 02/04/2002, ambas do Senado Federal.

Mencionamos, também, que o Governo Estadual vem observando o limite de 16% para realização de **Operações de Crédito** estipulado no inciso I, artigo 7° da Resolução do Senado n° 43. O cálculo apontou 1,41% da RCL.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Republicação do RREO e RGF:

Registra-se ainda que o Balanço Geral do Estado (BGE), recebido por esta Corte de Contas em 30/04/2020 e ainda não publicado em meio oficial, reapresentou o RREO e o RGF, contendo alterações em comparação aos demonstrativos anteriormente emitidos e publicados no Diário Oficial do Estado em 30 de janeiro de 2020.

Em destaque, algumas atualizações que impactam nos resultados são as realizadas nas Despesas Previdenciárias, no Resultado Nominal e na Dívida Consolidada líquida, conforme tabela a seguir:

RREO	DOE 30/01/2020	BGE 30/04/2020
Despesas Previdenciárias liquidadas	36.183.451	36.561.303
Resultado Nominal- Abaixo da Linha	5.332.450	12.942.188
Resultado Nominal- Acima da Linha	2.751.712	2.711.806
RGF	DOE 30/01/2020	BGE 30/04/2020
Dívida Consolidada Líquida	274.339.885	266.730.147

Quanto as alterações nas despesas previdenciárias, observa-se que a atualização nos valores ocasionou uma mudança no Resultado Previdenciário do exercício, cujo déficit passou de R$ -21.671.402 mil para R$ -22.049.254 mil.

O percentual de endividamento da Dívida Consolidada Líquida passou de 1,71 para 1,66 com as atualizações do RREO realizadas pelo Balanço Geral do Estado.

À Secretaria de Fazenda e Planejamento cabe a realização da republicação do RREO e do RGF, no mesmo meio de publicação e nos mesmos moldes utilizados para a publicação inicial, no Diário Oficial do Estado.

Orienta-se também a disponibilização, para a sociedade em geral, dos dados atualizados no portal da Transparência Estadual (http://www.transparencia.sp.gov.br/).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

VI.3. Despesa com Pessoal e Reflexos:

O **demonstrativo das Despesas com Pessoal** publicado pela Secretaria da Fazenda e Planejamento informava:

R$ milhares

Gastos com Pessoal	**=**	**R$ 71.194.688**	**= 44,40%**
RCLA		**R$ 160.359.296**	

O percentual de 44,40%, apurado pela Contadoria Geral do Estado, foi obtido desconsiderando as despesas com indenizações por demissões e incentivos à demissão voluntária, decorrentes de decisão judicial, de exercícios anteriores e inativos com recursos vinculados.

Referidas deduções se justificam em face da norma instituída pela Lei nº 101/00, artigo 18, que prevê a inclusão de valores de caráter essencialmente remuneratório. Ainda, a exclusão da Compensação Previdenciária deu-se em função do artigo 19, inciso VI-b. As despesas com PASEP também são excluídas da despesa com pessoal.

A partir do exercício de 2019 não estão sendo incluídas na despesa com pessoal as pensões especiais[43] (inclusive as de caráter indenizatório, concedidas por legislação específica, não vinculadas a cargos públicos) que deixaram de ser registradas no grupo 31 (pessoal e encargos) e passaram a ser registradas no grupo 33 (outras despesas correntes), como consta da Portaria Interministerial nº 163 de 04/05/2001 atualizada.

Não obstante as deduções retro mencionadas, outra exclusão deve ser considerada no cálculo das despesas com pessoal apuradas pela Contadoria Geral do Estado, qual seja, o reembolso, mediante convênio, do pagamento de professores e demais funcionários do Governo Estadual que prestam serviços para os Municípios no setor da Educação.

Até o 3º quadrimestre/2019 referido valor reembolsado foi de R$ 122.727 mil. No demonstrativo a seguir, apurado por esta fiscalização para fins de instrução do gasto com pessoal, o valor de R$ 122.727 mil foi deduzido da despesa e, pela mesma razão, também foi excluído da Receita Corrente Líquida.

Assim, o **percentual efetivo de gasto com pessoal** no 3º quadrimestre de 2019 **foi de 44,35%,** a seguir demonstrado.

Em atendimento às determinações do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e da Nota Técnica SDG nº 144 de 23/07/2018, na tabela a seguir, a coluna 1 considera a "exclusão, no cálculo da RCL, do valor da contribuição ao FUNDEB" (diferença entre o recolhimento e o retorno do FUNDEB). A tabela

[43] A partir de 2019 não são computados como despesa com pessoal os itens de despesa: Pensionistas da Revolução de 1932; Pensão a Hanseniano; e Pensão Judicial de caráter indenizatório.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

apura ainda, o percentual, após o ajuste realizado por esta fiscalização quanto ao ressarcimento dos professores das escolas municipalizadas.

Para fins informativos, em atendimento à determinação da Nota Técnica SDG nº 150 de 16/09/2019 e da Deliberação tomada nos autos do processo TC-A 007019/026/19[44], a coluna 2 da tabela apresenta a apuração da participação da despesa com pessoal na Receita Corrente Líquida Ajustada "com a inclusão dos recursos do FUNDEB", em razão de a superação dos limites de gastos com pessoal ter decorrido desta única razão: exclusão do FUNDEB da RCL, conforme o que foi possível a esta fiscalização verificar até o momento.

	COLUNA 1	COLUNA 2
DESCRIÇÃO	**EXCLUINDO FUNDEB DA RCL**	**INCLUINDO FUNDEB NA RCL**
DESPESA BRUTA COM PESSOAL	**101.528.107**	**101.528.107**
Pessoal Ativo	48.247.586	48.247.586
Pessoal Inativo	53.280.521	53.280.521
Despesas não computadas	**30.333.418**	**30.333.418**
Inativos e Pensionistas com rec vinculados	29.408.883	29.408.883
incentivo à demissão voluntária	22.158	22.158
Despesas Exerc. Anteriores ao período anterior	902.377	902.377
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL	**71.194.689**	**71.194.689**
RCL	160.444.553	168.507.054
Transf. Obrigat. da União relativas às emendas individuais	85.257	85.257
RCLA	**160.359.296**	**168.421.797**
Percentual (Desp. Líquida com Pessoal/ RCLA)	**44,40%**	**42,27%**

EXCLUINDO GASTOS ESCOLAS MUNICIPALIZADAS		
Ressarc prof ensino municipalizados	122.727	122.727
Despesa Líquida Com pessoal	71.071.962	71.071.962
RCL	160.321.826	168.384.327
RCLA	**160.236.569**	**168.299.070**
Percentual (Desp. Líquida com Pessoal/ RCLA)	**44,35%**	**42,23%**

[44] ***27ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno aprovada no dia 11 de setembro de 2019:***
RESOLVE DELIBERAR QUE:
1º. Os entes públicos que tenham extrapolado os limites de gastos com pessoal por conta única e exclusiva da contabilização do FUNDEB retido, para fins de cálculo da Receita Corrente Líquida, deverão reduzir os excessos decorrentes aos limites previstos na lei, no prazo de 02 (dois) exercícios, a contar de 2020, na proporção de 50% por exercício;
2º. Esta Deliberação se aplica apenas às situações em que a superação dos limites previstos nos artigos 19 e 20 da LRF decorra, exclusivamente, da nova metodologia de cálculo da RCL adotada por esta Corte, nos termos da 8ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN e da Nota Técnica SDG n.º 144/2018, não se aplicando se a superação ocorrer por quaisquer outros motivos.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Comparando-se o exercício de 2018 com o de 2019, constatamos que o índice de Gastos com Pessoal passou de 43,31% para 44,35%.

A seguir são discriminados os limites relacionados às Despesas com Pessoal do Poder Executivo Estadual:

Limites	Percentual
Limite de Alerta (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	44,10%
Limite Prudencial (Parágrafo Único, art. 22 da LRF)	46,55%
Limite Máximo (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	49,00%

Deste modo, a despesa com pessoal do Poder Executivo do Governo do Estado de São Paulo, no exercício de 2019, é de 44,35% da RCLA, o que demanda a emissão de alerta, por extrapolar o limite de 44,10% (inciso II do §1º do art. 59 da LRF). Referido cálculo atende às determinações da Secretaria do Tesouro Nacional constante do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e à Nota Técnica SDG nº 144 de 23/07/2018.

Em atendimento à determinação da Nota Técnica SDG nº 150 de 16/09/2019 e da Deliberação tomada nos autos do processo TC-A 007019/026/19[45], também foi realizada apuração da participação da despesa com pessoal na Receita Corrente Líquida Ajustada "com a inclusão dos recursos do FUNDEB na RCL", em razão de a superação dos limites de gastos com pessoal ter decorrido desta única razão: exclusão do FUNDEB da RCL. Sob este critério, a despesa com pessoa do Poder Executivo corresponde a 42,23% e portanto, sem extrapolar o limite de alerta.

DESPESAS COM PESSOAL – TODOS OS PODERES

Em relação à Receita Corrente Líquida Ajustada, cujo valor, publicado pela Contadoria Geral do Estado, atinge R$ 160.359.688 mil, temos que as Despesas com Pessoal (todos os Poderes) alcançaram o percentual de 52,84%.

---

[45] ***27ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno aprovada no dia 11 de setembro de 2019:***
RESOLVE DELIBERAR QUE:
1º. Os entes públicos que tenham extrapolado os limites de gastos com pessoal por conta única e exclusiva da contabilização do FUNDEB retido, para fins de cálculo da Receita Corrente Líquida, deverão reduzir os excessos decorrentes aos limites previstos na lei, no prazo de 02 (dois) exercícios, a contar de 2020, na proporção de 50% por exercício;
2º. Esta Deliberação se aplica apenas às situações em que a superação dos limites previstos nos artigos 19 e 20 da LRF decorra, exclusivamente, da nova metodologia de cálculo da RCL adotada por esta Corte, nos termos da 8ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN e da Nota Técnica SDG n.º 144/2018, não se aplicando se a superação ocorrer por quaisquer outros motivos.

A Receita Corrente Líquida Ajustada abate da RCL as transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais, conforme § 13 do art.166 da Constituição Federal.

O valor considerado pela Contadoria Geral do Estado não exclui da RCL e nas despesas com pessoal o ressarcimento das despesas com profissionais do ensino das escolas municipalizadas mediante convênio. Computando-se tais valores, a RCLA atinge R$ 160.236.569 mil, temos que as Despesas com Pessoal (todos os Poderes) alcançaram o percentual de 52,81%.

Apresentamos a seguir os percentuais correspondentes a cada um dos Poderes e ao Ministério Público, consoante disposições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:

Sem inclusão dos Recursos do FUNDEB na RCL

DESPESAS DE PESSOAL POR PODER E ÓRGÃO	R$ MILHARES	%	LIMITES
Poder Executivo (*1)	71.071.962	44,35%	49%
Poder Legislativo	1.905.009	1,19%	3%
.Assembléia Legislativa	964.927	0,60%	1,75%
.Tribunal de Contas do Estado	940.781	0,59%	1,25%
Poder Judiciário	9.301.003	5,80%	6%
.Tribunal de Justiça do Estado	9.242.254	5,77%	5,95%
.Tribunal de Justiça Militar	58.749	0,04%	0,05%
Ministério Público	2.338.373	1,46%	2%
TOTAL DAS DESPESAS COM PESSOAL	**84.616.346**	**52,81%**	**60%**
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	**160.321.826**		
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (*2)	**160.236.569**		

(*1) As despesas com pessoal da Defensoria Pública estão incluídas nas despesas do Poder Executivo
(*2) RCL deduzida das Transf. Obrigat. da União relativas às emendas individuais e reembolso de salários de professores municipalizados.
Informações obtidas nos respectivos acessórios 3- LRF e SIAFEM

A tabela a seguir apresentará o enquadramento atual dos Poderes e Órgãos do Estado com os limites globais e limites específicos estabelecidos na LRF.

Poder	Limite de Alerta	Limite Prudencial	Limite de Gastos	Situação Atual
Poder Executivo	44,10%	46,55%	49%	44,35% Faixa de Alerta
Poder Judiciário	5,40%	5,70%	6%	5,80% Faixa Prudencial
Ministério Público	1,80%	1,90%	2%	1,46% Limite Respeitado
Assembleia Legislativa	1,53%	1,62%	1,70%	0,60% Limite Respeitado
Tribunal de contas	1,17%	1,24%	1,30%	0,59% Limite Respeitado
Consolidado	54%	57%	60%	52,81% Limite Respeitado

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Em atendimento à determinação da Nota Técnica SDG nº 150 de 16/09/2019, a tabela a seguir apresenta a demonstração e apuração da participação da despesa com pessoal na Receita Corrente Líquida Ajustada com a inclusão dos recursos do FUNDEB:

Com inclusão dos Recursos do FUNDEB na RCL

DESPESAS DE PESSOAL POR PODER E ÓRGÃO	R$ MILHARES	%	LIMITES
Poder Executivo (*1)	**71.071.962**	**42,23%**	**49%**
Poder Legislativo	**1.905.009**	**1,13%**	**3%**
.Assembleia Legislativa	964.227	0,57%	1,75%
.Tribunal de Contas do Estado	940.781	0,56%	1,25%
Poder Judiciário	**9.301.003**	**5,53%**	**6%**
.Tribunal de Justiça do Estado	9.242.254	5,49%	5,95%
.Tribunal de Justiça Militar	58.749	0,03%	0,05%
Ministério Público	**2.338.373**	**1,39%**	**2%**
TOTAL DAS DESPESAS COM PESSOAL	**84.616.346**	**50,28%**	**60%**
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	**168.384.327**		
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA (*2)	**168.299.070**		

(*1) As despesas com pessoal da Defensoria Pública estão incluídas nas despesas do Poder Executivo
(*2) RCL deduzida das Transf. Obrigat. da União relativas às emendas individuais e reembolso de salários de professores municipalizados.
Informações obtidas nos respectivos acessórios 3- LRF e SIAFEM

Por fim, segue o enquadramento dos Poderes e Órgãos do Estado de São Paulo nos limites globais e limites específicos estabelecidos pela LRF em função da determinação da Nota Técnica SDG nº 150 de 16/09/2019.

Poder	Limite de Alerta	Limite Prudencial	Limite de Gastos	Situação Atual	
Poder Executivo	44,10%	42,23%	49%	42,23%	Limite Respeitado
Poder Judiciário	5,40%	5,70%	6%	5,53%	Faixa de Alerta
Ministério Público	1,80%	1,90%	2%	1,39%	Limite Respeitado
Assembléia Legislativa	1,53%	1,62%	1,70%	0,57%	Limite Respeitado
Tribunal de contas	1,17%	1,24%	1,30%	0,56%	Limite Respeitado
Consolidado	**54%**	**57%**	**60%**	**50,28%**	**Limite Respeitado**

Lei de Responsabilidade Fiscal - Recomendações:

LRF – Resultado Primário:

As metas de resultados primário e nominal do Estado de São Paulo, conforme demonstrado, vêm sendo estimadas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) em valores muito aquém do que demonstra o histórico da execução orçamentária do Estado. Recomenda-se que a administração estadual realize análise quanto aos critérios adotados para estimação dos recursos

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

primários, justificando o elevado saldo remanescente que, em 2019, representou mais de 350% do Resultado Primário estimado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei nº 16.884/2018.

LRF – Aplicação de recursos originados da alienação de ativos:

Devem ser objeto de aplicação os recursos em estoque de receita de alienação de ativos que fora diferida em exercícios anteriores, em atendimento ao art. 44 da LRF. O montante pendente de aplicação é de R$ 12.599 mil.

Cálculo das despesas com pessoal:

Não obstante as deduções da despesa que já são realizadas, outra exclusão deve ser considerada no cálculo das despesas com pessoal apuradas pela Contadoria Geral do Estado, qual seja, o reembolso, mediante convênio, do pagamento de professores e demais funcionários do Governo Estadual que prestam serviços para os Municípios no setor da Educação.

Republicação do RREO e RGF:

À Secretaria de Fazenda e Planejamento cabe a realização da republicação do RREO e do RGF, no mesmo meio de publicação e nos mesmos moldes utilizados para a publicação inicial, no Diário Oficial do Estado.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

VI.4 Transparência

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu art.48 e Parágrafo Único, traz determinações visando a transparência da gestão fiscal, conforme segue:

> Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.
>
> Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

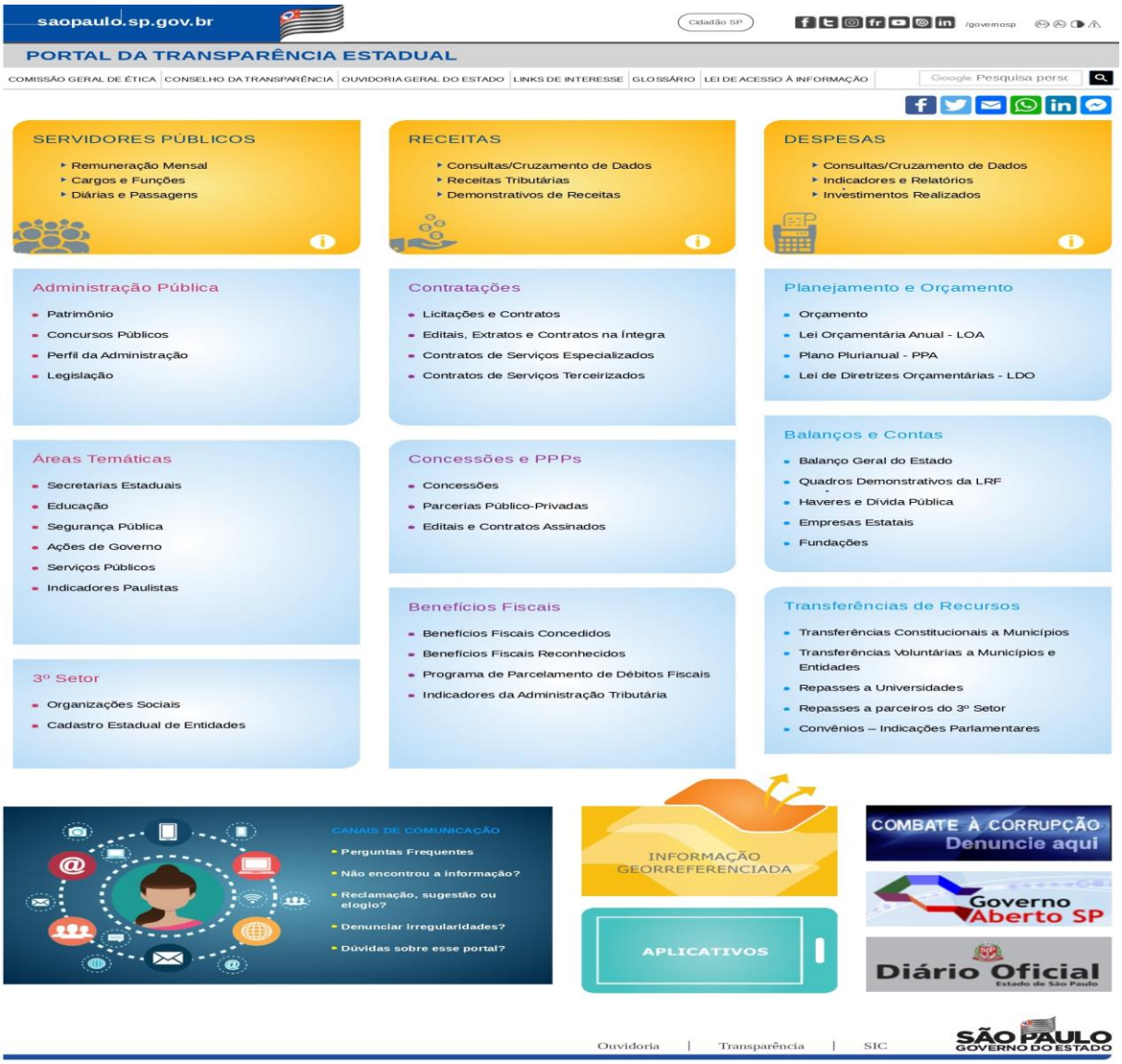
O Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos podem ser encontrados no portal https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao.

Ademais, a lei de acesso à informação[46], no seu artigo 8º, dispõe que é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Com o intuito de atender as exigências do artigo 8º da lei de acesso à informação, o Portal da Transparência Estadual é o site no qual o Governo do Estado disponibiliza, de forma concentrada, informações sobre sua atuação na gestão pública. Consultas, esclarecimentos e dúvidas sobre a Administração Pública podem ser solicitados pelos cidadãos no sistema fale conosco disponibilizado pelo portal[47].

[46] Lei nº 12527, de 18 de novembro de 2011.
[47] http://www.transparencia.sp.gov.br/

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B



A partir do portal da Transparência Estadual (http://www.transparencia.sp.gov.br/), os links levam aos endereços eletrônicos das respectivas áreas responsáveis pelos dados. Com relação à realização de audiências públicas durante a elaboração das peças orçamentárias, as informações constam no endereço: https://www.al.sp.gov.br/participe/audiencias-publicas/.

O Governo do Estado de São Paulo, por meio do Decreto nº 57.500 de 8 de novembro de 2011, instituiu o Conselho de Transparência da Administração Pública. Este conselho tem natureza consultiva, cabendo-lhe propor diretrizes, metodologias, mecanismos e procedimentos voltados ao incremento da transparência institucional no âmbito da administração pública

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

estadual, visando à prevenção da malversação dos recursos públicos, à eficiência da gestão e à garantia da moralidade administrativa[48].

Em tese, este Conselho é composto por oito representantes do Poder Executivo e seis representantes da sociedade civil, sendo três integrantes de entidades não governamentais e três cidadãos com reputação ilibada e notório conhecimento sobre a temática. Devem participar ainda das reuniões, na condição de convidados, representantes do Judiciário, do Ministério Público, da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Contas, da Defensoria Pública, da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção São Paulo, entre outros[49].

Por fim, para avaliação dos meios de transparência estadual, O manual do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE/TCESP)[50] define que:

> a transparência deve ser a característica básica das informações orçamentárias e contábeis que têm como alvo o cidadão e todas aquelas pessoas que transacionam com o Poder Público. A transparência foi aprimorada pela LRF, utilizando a obrigatoriedade da divulgação, inclusive pela internet, de quatro novos relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, que permitem identificar as receitas e despesas: Anexo de Metas Fiscais; Anexo de Riscos Fiscais; Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal.

Importante consignar que o Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEG-E/TCESP busca medir a qualidade dos gastos do Estado e avaliar as políticas e atividades públicas dos seus gestores. Além disso, se propõe a apresentar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos do Estado estão sendo alcançados de forma efetiva. Ele pode ser utilizado como mais um instrumento técnico nas análises das contas públicas, sem perder o foco do planejamento em relação às necessidades da sociedade.

Segue abaixo os quesitos propostos para avaliação do indicador Transparência fiscal[51], que pode servir de referencial de boas práticas de transparência:

[48] Art.14 do Decreto nº 61.175, de 18 de março de 2015.
[49] Art.15 do Decreto nº 61.175, de 18 de março de 2015.
[50] Manual do Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEG-E/TCESP. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes. Acesso em 03/05/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

QUESITOS
Transparência
1. O acesso aos conteúdos de transparência é concentrado em um único Portal?
2. O Portal contém ferramenta própria de pesquisa de conteúdo que, efetivamente, permita o acesso à informação?
3. O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?
4. Há divulgação centralizada, de todos os órgãos do Poder Executivo, no Portal da Transparência, quanto à remuneração individualizada por nome do agente público, contendo dados sobre os vencimentos, descontos, indenizações e valor líquido?
5. Há divulgação centralizada, de todos os órgãos do Poder Executivo, no Portal da Transparência, quanto a diárias e passagens por nome de favorecido e constando data, destino, cargo e motivo de viagem?
6. O Portal disponibiliza as respostas a perguntas mais frequentes da sociedade?
7. Há relatórios estatísticos de atendimentos realizados pelo Serviço de Atendimento ao Cidadão (SIC) presencial e eletrônico contendo número de atendimentos e prazo médio de atendimento dos pedidos?
8. Há divulgação centralizada, de todos os órgãos do Poder Executivo, no Portal da Transparência, quanto aos resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior?
9. Assinale a existência de disponibilidade, em meio oficial de publicação, no prazo legal: ☒ Plano Plurianual (PPA) ☒ Orçamento Anual (LOA) ☒ Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) ☒ Prestação de Contas Anual ☒ Parecer Prévio ☒ Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) ☒ Relatório de Gestão Fiscal (RGF) ☒ Atas de Realização de Audiências Públicas durante elaboração do PPA ☒ Atas de Realização de Audiências Públicas durante elaboração da LDO ☒ Atas de Realização de Audiências Públicas durante elaboração da LOA ☒ Liberação em tempo real sobre a execução orçamentária e financeira em meio eletrônico, de acesso público ☒ Adoção de sistema integrado de administração financeira e controle ☒ O balanço consolidado das contas do Estado, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários, do último exercício exigível ☒ Demonstrações contábeis consolidadas das contas do Estado, suas autarquias e outras entidades de, pelo menos, um exercício anterior ao último exigível ☒ Existência de Portal da transparência com informação quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado ☒ Existência de Portal da transparência com informação quanto à Receita: os montantes de cada um dos tributos arrecadados pelo Estado, os recursos por ele recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio Acesso centralizado, via portal da transparência, para serviços de informação ao cidadão. Atendimento à Lei de Acesso à Informação

Fonte: IEGE TCE/SP, 2018.

Obs.: Respostas desejáveis são as positivas.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

VI.5. Renúncia de Receitas

1. Introdução e contextualização

1.1. Histórico e evolução dos trabalhos de fiscalização da renúncia fiscal

Desde o relatório de instrução das Contas do Governador do exercício de 2017, esta Diretoria vem apresentando os trabalhos realizados, limitações e conclusões quanto ao objeto de fiscalização: Renúncia de Receitas incorridas pelo Governo do Estado de São Paulo.

Naquela oportunidade (TC-03546.989.17-9), relatamos a principal limitação que se impôs aos trabalhos da fiscalização: a negativa de atendimento a diversas informações requisitadas sob a justificativa de serem protegidas por "sigilo fiscal". Na fiscalização das contas do exercício de 2018 (TC-06453.989.18-8), tal limitação permaneceu, sem qualquer avanço. Para o exercício de 2019, objeto do presente relatório, o sigilo fiscal ainda é uma limitação à fiscalização da renúncia fiscal, apesar de alguns avanços neste sentido.

No citado relatório de instrução do exercício de 2017 foram apresentadas diversas discussões jurídicas, econômicas e de outros Tribunais de Contas que, mediante acordos de cooperação ou, em alguns casos, mediante impetração de mandado de segurança, lograram êxito no acesso às informações antes ditas "sigilosas".

O referido relatório realizou ainda uma longa explanação sobre os conceitos atualmente aceitos para os benefícios fiscais, demonstrando a equiparação com a despesa pública, porém, 'fora do orçamento'. O conceito adotado e largamente aceito é o de gasto tributário[52].

Nesta revisão de literatura, percebeu-se uma unanimidade: a necessidade de um controle efetivo, sério, capaz de medir resultados e proporcionar lisura e transparência à política de renúncia fiscal.

Importante ressaltar que, nas fiscalizações dos exercícios de 2017 e 2018, foram solicitados os processos pertinentes aos benefícios concedidos a cada ano e estes não foram disponibilizados a esta fiscalização, sob o respaldo do alegado sigilo fiscal. Diante da ausência dos processos pertinentes a cada benefício fiscal concedido, esta fiscalização realizou outros testes e requisições

[52] O aspecto inovador do conceito reside em considerar os benefícios fiscais como gastos comparáveis aos demais gastos do governo. Embora financiados por desonerações do sistema tributário e não pelo orçamento, possuem um custo fiscal.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

complementares, que permitiram apresentar, nos respectivos relatórios de instrução as conclusões possíveis.

Foram elencadas diversas impropriedades que culminaram, no Parecer Prévio do exercício de 2017[53], com a determinação de que fosse apresentado e implementado um plano de ação no prazo de 90 dias úteis. Referido Plano de Ação foi apresentado, acompanhado do cronograma de implantação, cujas ações finais venceram em dezembro/2019, sob monitoramento desta fiscalização, o que será objeto de avaliação em item próprio deste relatório.

O relatório de instrução do exercício de 2018, demonstrou que os processos de concessão de benefícios daquele exercício não foram apresentados pela Coordenadoria de Administração Tributária (CAT), sob a alegação de que os fluxos processuais relativos à concessão de benefícios fiscais constavam do Plano de Ação, ainda em fase de implantação e com conclusão prevista para dezembro/2019, portanto, não disponíveis até o julgamento das contas daquele exercício.

Assim, referente ao exercício de 2018, em decorrência do andamento do Plano de Ação, além do alegado sigilo fiscal, não foi possível a esta fiscalização opinar sobre os trâmites de atendimento ao artigo 14 da LRF para os benefícios concedidos naquele ano ou em anteriores.

Na fiscalização da renúncia incorrida no exercício de 2019, houve informações fornecidas, há avanços, porém, de forma restrita e incompleta, em razão do alegado sigilo fiscal. Como se verá a seguir, esta limitação impede uma fiscalização conclusiva, que fica impedida de verificar cálculos, acessar base de dados históricos e por fim validar a informação que é apresentada.

Os avanços ocorridos, se deram principalmente em relação aos benefícios classificados pela Administração Tributária do Estado como “benefícios novos”, afinal, sem previsão na LDO e na LOA, sua instituição obriga a apresentação de medidas de compensação e, neste aspecto, foi possível a esta fiscalização realizar algumas análises e apresentar sua opinião, porém, sem assegurar o montante do impacto orçamentário, pois este ainda não é verificável.

O sigilo permanece em diversos aspectos e os prejuízos para a sociedade e para o cumprimento das atribuições do Controle Externo ainda são grandes e esta Diretoria não pode opinar, com razoável segurança, sobre diversos aspectos:

- ✓ Fidedignidade dos montantes estimados na LDO e quanto aos montantes efetivamente fruídos de renúncia de receitas;

[53] Parecer prévio exarado em 28/06/2018 e publicado no DOE de 06/07/2018.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

- ✓ Fruição de benefícios fiscais em desacordo com a legislação instituidora;
- ✓ Beneficiários da política fiscal de renúncia de receitas que não oferecem qualquer retorno socioeconômico à sociedade paulista;
- ✓ Entendimento das metodologias que justifiquem o direcionamento do benefício para contribuintes saudáveis financeiramente, em setores econômicos oligopolistas[54] e com alta demanda, em detrimento de outros;
- ✓ Identificação e conhecimento dos critérios de escolha dos contribuintes e/ou setores merecedores de usufruir dos recursos públicos que foram renunciados, por vontade unilateral de seu governante[55];
- ✓ Percepção da fruição cumulativa indevida de benefícios fiscais;
- ✓ Fruição de benefícios fiscais por contribuinte incluso na dívida ativa e/ou com parcelamento de tributos rompido por inadimplência;
- ✓ Desvios de finalidade na concessão de benefícios;

Além disso, diante do desconhecimento de quem são os beneficiários e dos montantes de recursos públicos que lhes foram destinados, também fica impossível realizar qualquer avaliação de efetividade desta política pública, dos impactos socioeconômicos dela decorrente e seu custo-benefício para a sociedade como um todo.

Neste aspecto, esta fiscalização continua sem respostas. Após diversas pesquisas realizadas e, mesmo após manifestação da defesa apresentada pela Secretaria da Fazenda nenhuma luz foi lançada de modo a explicar, de forma convincente, de que modo o art. 198[56] do Código Tributário Nacional se sobrepõe a todo o interesse público envolvido na questão.

Desta forma, não existem respostas de por que o alegado sigilo fiscal proíbe que a administração pública divulgue de forma detalhada o destino que foi dado ao recurso público renunciado pelo gestor. Por que a sociedade e

---

[54] **Características de um mercado oligopolista:** Em resumo, um mercado em oligopólio pode possuir algumas características determinantes, como: a) Um mercado composto por poucas empresas, normalmente apenas duas ou três; b) Estruturado em concorrência imperfeita (entre monopólio e concorrência perfeita); c) Existe uma interdependência entre as empresas, que dominam o mercado por possuírem uma produção eficiente e de custos controlados; d) A procura pelo produto ou serviço é concentrado nas mesmas empresas.

[55] Conforme relatado em item próprio do relatório de instrução, a renúncia fiscal tem-se dado, predominantemente, por Decreto do Poder Executivo, sem qualquer trâmite pela Casa Legislativa, para aprovação por lei, conforme determinado pelo artigo 150, §6º da Constituição Federal.

[56] Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado dos seus negócios ou atividades.

mais que isso, por que o controle externo não pode saber o quanto cada contribuinte deixou de pagar de tributos em decorrência de benefícios fiscais recebidos? Por que não divulgar quais investimentos foram realizados pelo contribuinte que justifiquem o benefício recebido, quantos empregos foram gerados e com isso, quanto de renda colocou na economia daquela região?

Enfim, por que não pode haver transparência dos fatos que justificam a política pública adotada, que justificam e comprovam a sua efetividade e explicam por que referida renúncia fiscal é vantajosa ao interesse público?

As regras de transparência e contabilidade pública são claras, o governo é obrigado a informar e prestar contas de todos que de alguma forma, recebam ou administrem recursos públicos. As renúncias fiscais têm sido exceção, trata-se de dinheiro público em poder de particular, sem prestação de contas, sem fiscalização de sua efetividade e do interesse público envolvido e/ou retornos socioeconômicos, sem mensuração confiável e verificável, sem contabilização, sem transparência e sem submissão integral à verificação pelo controle externo e pelo controle interno.

1.2. Objetivos do trabalho de fiscalização da renúncia fiscal no exercício de 2019

Contornando as dificuldades enfrentadas, a continuidade dos trabalhos de fiscalização da renúncia de receitas priorizou três relevantes aspectos que representam apontamentos que merecem esclarecimentos e providências pormenorizadas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento. Os aspectos apresentados a seguir serão objeto de análise em itens específicos deste relatório.

De forma sintética, os aspectos citados e as principais conclusões a que chegou a fiscalização são os elencados a seguir:

1º) Anexo de Metas Fiscais da LDO – Análise de sua adequação às determinações da LRF:

Objetivo: Analisar o Demonstrativo “Estimativa e compensação da renúncia de receita”, parte integrante do Anexo de Metas Fiscais da LDO, regulado pelo art. 4º, §2º, V da LRF e pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Principal conclusão: O Anexo de Metas Fiscais da LDO continua sendo elaborado sem atender ao art. 4º, §2º, V da LRF e ao Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, ou seja, sem prever os benefícios fiscais que se pretende inserir

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

na legislação tributária no exercício em referência e sem indicar as medidas de compensação pela perda de receita prevista.

2º) Atendimento às determinações da legislação pertinente (LRF e CF):

Objetivos:

a) Examinar, de forma integral, todos os Decretos de concessão de benefícios fiscais do exercício e respectivos processos de formalização do cumprimento dos requisitos determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial os artigos 4º e 14;

b) Examinar os instrumentos legais que vêm sendo utilizados para concessão dos benefícios;

Principais conclusões:

a) Benefícios foram concedidos sem previsão na LDO, sem previsão na LOA e sem indicação de medidas de compensação que atendam à exigência da LRF de aumento de receitas (art. 14, II) - vide análise no Relatório quanto aos Decretos 64.098/2019 (isenção para hortifruti); 64.319/2019 (redução de alíquota para o Querosene de Aviação); 64.391/2019 (Manut. de crédito para Ração animal); 64.452/2019 (isenção para medicamento Spinraza).

b) Benefícios fiscais foram concedidos sem instrumento legal adequado, em desacordo às determinações da Constituição Federal, art. 150, §6º.

3º) Mensuração da renúncia fiscal fruída, ou seja, apuração do valor de renúncia efetivamente incorrida pelo Estado, representando o real montante de recursos públicos à disposição de particulares no exercício de 2019:

Objetivo: Avaliar os sistemas de informação disponíveis e bancos de dados utilizados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento para apuração do real valor de benefícios fiscais fruídos pelos contribuintes beneficiários dos valores renunciados pelo Governo do Estado de São Paulo.

Principal conclusão: A Secretaria da Fazenda e Planejamento não possui ferramenta capaz de medir a efetiva fruição da Renúncia de Receitas incorridas no exercício. Não há um sistema capaz de gerar relatórios que totalizem o montante de benefícios fiscais fruídos, por tipo de benefício, por modalidade, por setor ou por contribuinte. Os valores medidos atualmente ainda adotam metodologia de apuração de uma alíquota média e incidência desta sobre o montante de operações isentas ou não tributadas. Estes valores médios, referentes ao exercício anterior, é que são base para os valores que constam da

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

LDO. Assim, a estimativa de renúncia para o exercício seguinte tem como base valores também estimados do exercício anterior, e não em efetiva mensuração de valores renunciados. Essa ausência de mensuração confiável é impedimento para o registro contábil, conforme determinação das normas contábeis vigentes.

Apresentadas as ponderações necessárias, passamos a apresentar, nos tópicos seguintes, análise específica dos temas para cumprimento dos mencionados objetivos, base para as conclusões apresentadas.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

2. Anexo de Metas Fiscais da LDO – Análise de sua adequação às determinações da LRF:

O Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), busca harmonizar os relatórios e demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Em especial, na parte II, trata do anexo de Metas Fiscais da LDO, cujo Demonstrativo 7 regula a apresentação da "Estimativa e compensação da renúncia de receita", previsto pelo art. 4º, §2º, inciso V da LRF.

Referido manual determina diretrizes mínimas para o demonstrativo, a saber:

1ª) Será acompanhado de análise dos critérios estabelecidos para as renúncias de receitas e suas respectivas compensações, para maior consistência dos valores apresentados;

2ª) O valor da compensação, prevista no demonstrativo, deve ser suficiente para cobrir o valor da respectiva renúncia de receitas;

3ª) Para a concessão da renúncia, o ente deverá cumprir a compensação e demais previsões no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia, do anexo de Metas Fiscais para o respectivo exercício orçamentário;

4ª) Deve identificar os tributos para os quais são previstos renúncias de receita, destacando-se: modalidade da renúncia (anistia, remissão, subsídio, crédito presumido etc); os setores/programas/beneficiários a serem favorecidos; a previsão da renúncia para o ano de referência da LDO e para os dois exercícios seguintes; e as medidas de compensação pela perda prevista de receita com a renúncia;

02.07.03.01 Tabela 7 – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita

<ENTE DA FEDERAÇÃO>
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
ANEXO DE METAS FISCAIS
ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA
<ANO DE REFERÊNCIA>

AMF –Demonstrativo 7 (LRF, art. 4º, § 2º, inciso V) R$ 1,00

TRIBUTO	MODALIDADE	SETORES/ PROGRAMAS/ BENEFICIÁRIO	RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA			COMPENSAÇÃO
			<Ano de Referência>	<Ano+1>	<Ano+2>	
TOTAL						-

FONTE: Sistema <Nome>, Unidade Responsável <Nome>, Data da emissão <dd/mmm/aaaa> e hora de emissão <hhh e mmm>

Fonte: STN – Manual de Demonstrativos Fiscais – 9ª. Edição

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

O Demonstrativo regulamentado pelo art. 4º da LRF tem por objetivo dar **transparência** às **renúncias de receita previstas** no projeto de LDO, para uma melhor avaliação do seu impacto nas metas fiscais fixadas, além de orientar a elaboração da LOA considerando o montante das renúncias fiscais concedidas.

Ressalta-se, por exemplo, que o anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2019[57] (LDO), cujo demonstrativo tem a missão de divulgar a estimativa da renúncia para o próximo exercício, e garantir a transparência desejada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, apresenta situações que permitem afirmar a total falta de transparência deste demonstrativo:

i) Apresenta estimativa de renúncia por "crédito presumido e outorgado" de R$ 7,4 bilhões, porém, o valor é maior, pois possui o rótulo de "sigilo fiscal", em diversas atividades, ocultando o valor da renúncia para os setores de: apoio a extração de minerais; produtos de madeira; manutenção de máquinas e equipamentos; captação, tratamento e distribuição de água; descontaminação e outros serviços de gestão de resíduos; construção de edifícios; obras de infraestrutura; serviços especializados para construção; transporte aquaviário; alojamento; edição integrada à impressão; serviços de tecnologia da informação; atividades de serviços financeiros; pesquisa e desenvolvimento científico; outras atividades profissionais, científicas e técnicas; seleção, agenciamento e locação de mão de obra; e educação.

ii) Apresenta estimativa de isenção e redução de base de cálculo no montante de R$ 10,00 bilhões, porém, apresenta diversos setores com renúncia negativa, como: Pesca e aquicultura (-R$ 3 milhões); produção florestal (- R$ 7 milhões); fabricação de bebidas (-R$ 64 milhões); derivados do petróleo e biocombustíveis (-R$ 354 milhões); fabricação de móveis (-R$18 milhões); comércio varejista (-R$ 440 milhões); alimentação (-R$ 209 milhões). Ora, referidos valores são apresentados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento como valores efetivamente fruídos no ano anterior. Como pode o cidadão, ao analisar a LDO, interpretar a informação de renúncia negativa? Isso reflete grave problema na metodologia adotada para mensuração da renúncia fruída.

iii) Portanto, a renúncia para os exercícios seguintes é então estimada, de modo precário, em R$ 23,08 bilhões (2019), R$ 24,60 bilhões (2020) e R$ 26,23 bilhões (2021), não considerados os setores rotulados por "sigilo fiscal", além dos valores de renúncias negativas.

[57] Lei 16.884 de 21/12/2018. Lei de Diretrizes Orçamentárias do Exercício de 2019. Pág. 28 a 33.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Apesar de esse demonstrativo ter por base legal o art. 4°, § 2°, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a responsabilidade é grande. Ele visa dar transparência também ao cumprimento dos **requisitos** exigidos para a concessão ou ampliação de benefícios de natureza tributária dispostos no caput do art. 14 da LRF, que estabelece, dentre outros requisitos, que a concessão de renúncia fiscal deve atender ao disposto na LDO.

No Estado de São Paulo, o anexo da LDO que objetiva demonstrar a estimativa e compensação da renúncia de receita do exercício de 2019 é apresentado às páginas 28 a 33 da lei estadual nº 16.884 de 21/12/2018 e não atende, em diversos aspectos, às diretrizes apontadas acima:

- ✓ Informa o segmento econômico de forma bastante sintética (CNAE 2 dígitos), o que impede qualquer tentativa de verificabilidade, testes de consistência e cruzamento de informações com a legislação concedente dos benefícios;
- ✓ A previsão para os dois exercícios seguintes é apresentada de forma global, e não por tributo e por modalidade, de forma a viabilizar a identificação da renúncia e a indicação das respectivas medidas de compensação;
- ✓ Não são apresentadas quaisquer medidas de compensação para a renúncia informada. A apresentação das medidas de compensação, por tributo e por modalidade de benefício é condição da LRF para a concessão de Renúncia de Receitas, sem exceções;
- ✓ Não são apresentados os critérios estabelecidos para as renúncias, impedindo a verificação e uma análise de consistência dos valores apresentados;
- ✓ A metodologia adotada realiza cálculos médios com base no montante global de operações isentas ou não tributadas informadas pelos contribuintes no exercício anterior, como foi detalhado no relatório de instrução das contas dos exercícios de 2017 e 2018, impossibilitando apuração do valor real e, portanto, sem melhorias também neste aspecto;

Diversos fatores explicam as deficiências na metodologia de cálculo adotada pela Secretaria da Fazenda. Destaque porém, se dá para a ausência de sistema de informação que permita apurar a efetiva fruição de benefícios fiscais a cada exercício, o que permitiria um banco de dados consistente e eliminaria a necessidade de adoção de cálculos médios e de estimativas nas leis orçamentárias, a ponto de inviabilizar uma análise de compatibilidade entre estas.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Os valores estimados em renúncias de receita na LDO determinam as regras para instituição e ampliação de privilégios fiscais no orçamento público, sendo base inclusive para estimação da receita e respectiva meta fiscal. A comprovada fragilidade e incompletude desta metodologia põem em questão a relevância e a representação fidedigna de todo o planejamento orçamentário. Entendendo-se a representação fidedigna como aquela completa, neutra e livre de erros.

Conclusão:

O Anexo de Metas Fiscais da LDO continua sendo elaborado sem atender ao art. 4º, §2º, V da LRF e ao Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, ou seja, sem prever os benefícios fiscais que se pretende inserir na legislação tributária no exercício em referência e sem indicar as medidas de compensação pela perda de receita prevista.

A estimação da renúncia conforme determina o art. 4º da LRF é condição para a concessão da renúncia durante o exercício. O art. 14 determina os requisitos necessários para concessão de benefícios fiscais que impliquem em renúncia fiscal, e, um deles é o atendimento ao disposto na LDO.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

3.Atendimento às determinações da legislação pertinente (LRF e CF):

3.1. Renúncia de Receitas: Atos concessivos e normativos ocorridos em 2019

Através das Requisições DCG-1 nº 10/2019, nº 11/2019 e nº 09/2020 foram solicitados todos os processos de concessão, ampliação, prorrogação, renovação e/ou reinstituição de benefícios fiscais ocorridos durante o exercício de 2019.

Durante o exercício de 2019 foram localizados 23 atos de concessão de tratamento fiscal diferenciado, que, em primeira análise, implicam em renúncia de receitas.

As requisições enviadas à Secretaria da Fazenda e Planejamento, solicitaram, para cada benefício, as informações transcritas no quadro a seguir e se referem a exigências legais, constantes da Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e compõem as recomendações e determinações exaradas em Pareceres Prévios dos exercícios de 2017 e 2018:

Quadro 1: Informações requisitadas

Apresentar, de forma completa, relação dos benefícios fiscais concedidos em 2019:

1. **Para cada benefício relacionado apresentar processos individualizados contendo, no mínimo:**

i. documentação de trânsito e/ou ratificação pelo CONFAZ ou justificativa técnica e legal para a não realização de convênio específico para o Estado de São Paulo, pertinente a cada benefício.
ii. Impactos orçamentários e financeiros projetados para o exercício de início de vigência e para os dois seguintes;
iii. Comprovação de atendimento ao disposto na LDO;

e

iv. Demonstrar que a **renúncia foi considerada na estimativa de receita da LOA e não afetará as metas** de resultados fiscais previstas na LDO;

ou,

v. **Apresentar medidas de compensação da renúncia no exercício de** início de vigência **e nos dois seguintes (por aumento de receita tributária: elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição)**; (COMPROVAR A EFETIVA REALIZAÇÃO DA MEDIDA DE COMPENSAÇÃO).

vi. Instrumento legal de internalização dos referidos benefícios na ordem jurídica estadual;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

vii. Demonstrar os controles existentes sobre tais benefícios fiscais concedidos, comprovando-se a mensuração do valor efetivamente fruído pelos contribuintes, por modalidade de renúncia, desde a data de concessão até 31/12/2019. As informações devem ser fornecidas de forma a serem verificáveis pela fiscalização.

2. Para todos os benefícios concedidos em 2019 (a partir de 01/01/2019), apresentar:

Comprovação dos Resultados alcançados (benefício econômico e social previsto e realizado) contendo diagnóstico e análise quanto a retornos e resultados esperados e alcançados da política de renúncia fiscal em referência.

Exemplo: atração de investimentos, geração de empregos, ações de desenvolvimento econômico ou social de determinada região, ou outro interesse público envolvido.

As respostas enviadas às Requisições identificaram processos pertinentes à concessão de 17 benefícios, discriminados a seguir. Quanto aos demais 6 (seis) processos, a Secretaria da Fazenda informou seu entendimento de que referidos Decretos não implicam em Renúncia de Receitas.

Todos os processos enviados são listados a seguir e foram objeto de atenta análise por esta fiscalização, no decorrer deste relatório.

Tabela 1: Decretos de concessão de benefícios fiscais

Atos de concessão de Renúncia de Receitas - 2019

	Ato Normativo (Decretos)	Ato Concessivo	Setor/ Produto/ Contribuinte Beneficiado	Modalidade da Renúncia	Data do Ato / Data publicação DOE	Vigência inicial
1	64.098/2019	Lei 16.887 de 22/12/2018	Hortifruti	Isenção	29/01/2019 30.01.2019	01.02.2019
2	64.120/2019		SPArte	Isenção e Redução de Base de Cálculo	27/02/2019	28/02/2019 a 30/09/2019
3	64.130/2019	Lei 17.185 de 21/10/2019	IncentivAuto	Benefício de natureza financeira e creditíca.	08/03/2019	09/03/2019 - Vigência da lei a partir de 21/10/2019
4	64.161/2019		Pá Carregadeira	Crédito Presumido	28/03/2019	29/03/2019 a 31/12/2019
5	64.200/2019		Taxi	Isenção	25/04/2019	24/04/2019
6	64.220/2019		Feira Escandinava	Isenção	07/05/2019	08/05/2019 a 31/12/2020
7	64.319/2019	Lei 17.100 de 03/07/2019	Querosene de Aviação	Redução de Alíquota	04/07/2019	01/07/2019 a 31/12/2022
8	64.391/2019		Ração Animal	Manutenção de Crédito	14/08/2019	01/08/2019

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

9	64.392/2019		McDia Feliz 2019	Isenção	14/08/2019	14/08/2019
10	64.452/2019		Medicamento Spinraza	Isenção com manutenção de crédito	06/09/2019	06/09/2019 até a vigência do Convênio ICMS 96/18.
11	64.593/2019		Insumos para indústria aérea	Isenção	19/11/2019	01/10/2019
12	64.619/2019		Banda Larga Popular	Isenção	28/11/2019	01/11/2019
13	64.629/2019		Máquina Semiautomática (Tanquinho)	Crédito Outorgado	03/12/2019	05/03/2020
14	64.630/2019		Calçados	Crédito Outorgado e Redução base de Cálculo	03/12/2019	05/03/2020
15	64.631/2019		Graxa e Rerrefino	Diferimento com dispensa de pagamento	03/12/2019	05/03/2020
16	64.683/2019		Renovação: Pás Carregadeiras	Crédito Outorgado	17/12/2019	17/12/2019
17	64.684/2019		Hortifruti em estado natural ou não	Isenção	17/12/2019	17/12/2019

Observação: Processos formalizados de concessão dos benefícios fiscais foram fornecidos em resposta às Requisições 10/2019 e 09/2020.

Os atos normativos listados a seguir, referem-se aos benefícios fiscais que foram concedidos e que, no entendimento da Secretaria da Fazenda e Planejamento, não se tratam de renúncias fiscais. Referidas situações também serão analisadas individualmente, no decorrer deste relatório.

Tabela 2: Decretos de concessão de benefícios fiscais

Atos de concessão de Renúncia de Receitas – 2019 (*1)						
	Ato Normativo (Decretos)	**Ato Concessivo**	**Setor/ Produto/ Contribuinte Beneficiado**	**Modalidade da Renúncia**	**Data do Ato / Data publicação DOE**	**Vigência inicial**
18	64.123/2019		Insumos para a indústria naval	Diferimento com dispensa de pagamento	01/03/2019	02/03/2019
19	64.163/2019		Imobilizado para setor de logística multimodal	Suspensão e diferimento - Anistia	28/03/2019	29/03/2019

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

20	64.564/2019		Diversos (PEP)	Anistia	05/11/2019	05/11/2019
21	64.628/2019		Indústria de informática	Crédito presumido/ crédito outorgado	03/12/2019	90 dias da data de publicação 03/03/2020
22	64.632/2019		Contribuintes enquadrados em CNAES específicas (tratamento diferenciado)	Prorrogação de pagamento com anistia de juros e multas	03/12/2019	03/12/2019
23	64.687/2019		Produtos elencados incluindo armas de fogo e munições; brinquedos e jogos recreativos não especificados; e fabricação de pectina.	Suspensão do imposto, crédito integral para imobilizado e anistia	19/12/2019	19/12/2019

(*1) - Secretaria da Fazenda e Planejamento entende que não se tratam de Renúncia Fiscal

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

3.2. Análise técnico-processual dos Atos de concessão de Renúncia de Receitas – Decretos publicados em 2019

3.2.1. Visão geral

O presente ponto do relatório sintetiza, para cada benefício fiscal, as análises e conclusões possíveis a esta fiscalização quanto à conformidade dos controles que foram implantados nos processos de concessão de benefícios fiscais, em especial nos aspectos normatizados pelos artigos 4º e 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (estimativa de impactos financeiros e orçamentários, comprovação de adequação à LDO, previsão na receita estimada na LOA e/ou indicação das devidas medidas de compensação).

Todos os aspectos elencados são itens essenciais à política pública de concessão de benefícios fiscais e que compõem o rol de recomendações deste Tribunal de Contas constantes dos Pareceres Prévios dos exercícios de 2017 e 2018.

Em resumo, a conclusão a que chegou esta fiscalização é que, a partir de 2019, como se verá, os processos passaram a apresentar alguma formalização, mas ainda incompletos e com inadequações capazes de colocar em dúvida a sua validade jurídica:

1) Os **processos de concessão de "benefícios novos"**, são novos a ponto de não estarem previstos na LDO. Em nossa opinião, isso contraria o caput do art. 14 da LRF, que aponta como requisito à concessão a existência de "adequação ao disposto na LDO". O que deve estar disposto na LDO é determinado pelo art. 4º da LRF e, a não disposição do benefício fiscal nesta lei de diretrizes impediria a concessão naquele exercício, salvo se lá contivesse autorização para novas renúncias que não as ali estimadas, ou, quiçá, uma autorização legislativa específica.

Afinal, se aquela estimativa, obrigatoriamente apontada na LDO através do Anexo de Metas Fiscais, depende de uma aprovação legislativa, qual seria o seu sentido se, durante o exercício, por Decreto, poderiam ser inseridas outras renúncias?

Nestes processos de concessão de "benefícios novos", portanto, sem qualquer conexão ou autorização pela LDO e pela LOA e, aprovados exclusivamente por Decreto do Executivo, existem Notas Técnicas emitidas pelas Assessorias do Gabinete do Secretário, que apontam medidas de compensação que não representam, necessariamente, aumento de receita. Permanecem, portanto, em afronta às determinações da LRF, que exige que as medidas de compensação, no momento da renúncia da receita, já estejam

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

efetivamente implementadas, ou seja, já se possa aferir a efetiva majoração da receita.

Além disso, há questões como aumento da abrangência do benefício, sem apuração do impacto daí decorrente e respectiva indicação de medidas de compensação, como ocorre no caso da inclusão dos estabelecimentos industriais no benefício de isenção no produto de milho e soja para preparação da ração animal e, referido fato não foi levado em conta durante o processo de estimação de impactos para aprovação da minuta do Decreto.

Portanto, benefícios foram concedidos sem previsão na LDO, sem previsão na LOA e sem indicação de medidas de compensação que atendam às exigências da LRF de aumento de receitas (art. 14, II) - vide análises a seguir quanto aos Decretos 64.098/2019 (isenção para hortifruti); 64.319/2019 (redução de alíquota para o Querosene de Aviação); 64.391/2019 (Manut. de crédito para Ração animal); 64.452/2019 (isenção para medicamento Spinraza).

2) Os demais processos, que tratam de **"reedição de benefícios já existentes"** ou "ampliação de benefício fiscal já existente", são benefícios onde a Administração Fazendária do Estado de São Paulo conclui pela existência de previsibilidade na receita da LOA e portanto desnecessidade de indicação de medidas de compensação. São benefícios vigentes no Estado de São Paulo por mais de 3 anos consecutivos e, por isso, a Secretaria da Fazenda e Planejamento conclui pela não necessidade de comprovação de atendimento ao disposto na LDO, conforme será demonstrado, apenas se infere pelo fato de serem recorrentes;

3) É possível concluir ainda que as **Notas Técnicas apresentadas** por APTE (Assessoria de Políticas Tributária e Econômica) para fins de análise quanto à previsão na LOA e indicação de medidas de compensação; e as Notas apresentadas por APFF (Assessoria de Políticas Fiscal e Financeira) para fins de análise quanto aos impactos nas metas fiscais da LDO, **constam dos processos apenas para fins de formalização processual**, e não como condicionantes para verificação da adequação legal e cumprimento dos requisitos do artigo 14 da LRF, afinal, são todas intempestivas e tardias, com datas posteriores à publicação do decreto e vigência dos benefícios fiscais a que se referem.

A Secretaria da Fazenda e Planejamento regulamentou a tramitação dos processos de concessão de benefícios fiscais através do Memorando-Circular nº 01/2019 - GS, de 24/01/2019, dirigido à Coordenadoria

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

de Administração Tributária (CAT) e Assessores Chefes da APTE-GS e da APF-GS, sob o assunto "instrução de processos de edição de normas referentes a benefícios fiscais, determinando que as minutas de atos legais submetidas ao Gabinete do Secretário da Fazenda deverão estar acompanhadas das seguintes informações constantes do Quadro 2. Referidas diretrizes, se colocadas em prática, atendem às determinações do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

Quadro 2: Diretrizes x determinações da LRF x Responsáveis

Diretrizes do Memorando	Correspondência LRF	Responsável pela execução (*1)
Sumário quantitativo, indicando as estimativas de efeitos orçamentário-financeiros da proposição no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes;	Art. 14, caput	Diretoria de Estudos Tributários e Econômicos (DETEC), da Coordenadoria da Administração Tributária (CAT)
Manifestação quanto à adequação orçamentária, informando se a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária ou se há medida de compensação correspondente;	Art. 14, I Art. 14, II	Área de Políticas Tributária e Econômica da Assessoria do Gabinete do Secretário (APTE)
Manifestação quanto a impactos fiscais, relativa ao efeito da medida sobre as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, **bem como** o atendimento ao disposto na referida lei.	Art. 14, I Art. 14, caput	Área de Políticas Fiscal e Financeira da Assessoria do Gabinete do Secretário (APFF)

Fonte: Memorando-Circular nº 01/2019 – Gabinete do Secretário da Fazenda e Planejamento (cópia enviada em resposta à Requisição DCG-1 nº 10/2019.

(*1) – Estas siglas serão amplamente utilizadas no decorrer do relatório:
- DETEC (Diretoria de Estudos Tributários e Econômicos, na estrutura administrativa da CAT (Coordenadoria de Administração Tributária.
- APTE (Assessoria de Políticas Tributária e Econômica), na estrutura administrativa do Gabinete do Secretário da Fazenda e Planejamento;
- APFF (Assessoria de Políticas Fiscal e Financeira), na estrutura administrativa do Gabinete do Secretário da Fazenda e Planejamento.

A seguir serão analisados todos os processos de renúncia, cujos benefícios fiscais foram concedidos durante o exercício de 2019. O objetivo foi de verificar o atendimento ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para cada processo, foram verificados por esta fiscalização, nesta ordem, a existência e adequabilidade de:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício de início de vigência e para os dois seguintes;

b) Comprovação de atendimento ao disposto na LDO;

c) Atender aos requisitos:

c.1) estudo de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da LOA e não afeta as metas de resultados fiscais da LDO; ou

c.2) Apresentar medidas de compensação da renúncia no exercício de início de vigência e nos dois seguintes, por aumento de receita tributária (elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição).

A seguir, para análise, os benefícios fiscais concedidos foram reunidos em 6 grupos, sendo:

1. **"Benefícios novos", sem previsão na LDO, sem previsão na LOA, sem indicação de medida de compensação para relevante parcela do impacto e, para outra parcela, há medida de compensação que não atende ao artigo 14, II, da LRF;**
2. **"Benefícios Novos", sem previsão na LDO, sem previsão na LOA e com indicação de medida de compensação que não atende ao art. 14, II da LRF,**
3. **"Reedição de benefícios fiscais" existentes em exercícios anteriores: Inadequação do estudo indicativo de que os benefícios atendem às disposições da LDO,**
4. **Benefícios fiscais concedidos em 2019 e, segundo a Secretaria da Fazenda e Planejamento não implicam em renúncia,**
5. **Benefícios novos, sem previsão na LDO, sem previsão na LOA e cujos impactos se darão em 2020,**
6. **Benefício de Natureza Financeira e Creditícia, com impactos previstos para 2020 em diante.**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

3.2.2. "Benefício novo", sem previsão na LDO, sem previsão na LOA, sem indicação de medida de compensação para relevante parcela do impacto e, para outra parcela, há medida de compensação que não atende ao artigo 14, II, da LRF:

	Ato Normativo (Decreto)	Ato Concessivo	Setor/ Produto/ Contribuinte Beneficiado	Modalidade da Renúncia	Data do Ato / Data publicação DOE	Vigência inicial
4.1	64.098/2019	Lei 16.887 de 22/12/2018	Hortifruti	Isenção	29.01.2019 30.01.2019	01.02.2019 a 31.12.2019
4.22	64.684/2019		Hortifruti em estado natural ou não	Isenção	17/12/2019	01.01.2020 a 31.12.2020

Identificação da renúncia:

Amplia isenção dos produtos hortifrutigranjeiros, estendendo o benefício para produtos ralados, cortados, picados, fatiados, torneados, descascados, desfolhados, lavados, higienizados, embalados ou resfriados, desde que não cozidos e não tenham adição de quaisquer outros produtos que não os relacionados, mesmo que simplesmente para conservação (anteriormente a isenção alcançava somente os produtos "in natura").

O Decreto 64.684/2019 exclui da isenção o coco seco ralado, adequando às disposições do Convenio ICMS 21/2015.

Análise do processo:

a) Estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício de início da vigência e para os dois seguintes:

Em resposta à requisição DCG-1 nº 10/2019, a Coordenadoria de Administração Financeira (CAT), apresentou o Sumário Quantitativo elaborado pela DETEC que estimou a renúncia em R$ 146 milhões para o ano de 2019. A seguir, o estudo pondera que o Estado já incorre em perda que **pode alcançar até R$ 130 milhões anuais** "decorrente da inobservância da legislação vigente pelos contribuintes varejistas".

A mencionada "inobservância da legislação" decorre da seguinte situação: os produtos "in natura" já gozam, desde outras épocas, de benefício fiscal de isenção destes produtos. Segundo informações da Secretaria da Fazenda, alguns comerciantes varejistas interpretavam que seus produtos lavados, picados, higienizados, em processo de branqueamento, ralados,

resfriados etc., também estavam “in natura” e passaram a não recolher o ICMS correspondente, entendendo, portanto, que tais produtos também estavam isentos. Ocorre que, toda esta transformação ocorrida nos hortifrutigranjeiros, segundo tributaristas é exatamente o conceito de industrialização, por isso, a DETEC concluiu por “inobservância da legislação pelos contribuintes”.

Ou seja, a CAT está considerando que o imposto devido e não recolhido por interpretação equivocada da legislação pelo contribuinte seria um fator de compensação para a parcela de R$ 130 milhões. E, na verdade, eventual cobrança destes montantes pela fiscalização tributária, não pode ser entendido como medida de aumento da carga tributária, nos moldes do que faculta a LRF[58]. Também não é admissível o entendimento de que esta parcela não recolhida pelo contribuinte seja uma “perda” definitiva que justificaria a desistência da Fazenda Estadual desta parcela de receita e a concessão de benefício fiscal, para adequação ao procedimento equivocado já praticado por alguns contribuintes daquele produto.

Chamada a se manifestar, a Coordenadoria de Administração Tributária (CAT) tentou, sem sucesso, esclarecer o porquê da “perda” e por que a fiscalização tributária não vinha logrando êxito na cobrança do ICMS Paulista. Explica que alguns contribuintes não vinham recolhendo o tributo, por entenderem que seus produtos não são industrializados e, portanto, são considerados *in natura*. Apresentou então, em resposta à Requisição 11/2019, um acórdão da 5ª. Câmara de Direito Público do TJSP, de 15/08/2011, que deu provimento ao recurso de apelação de Grano Alimentos S.A. Ocorre que referido documento está sem decisão transitada em julgado e sem qualquer medida liminar que permita à empresa não recolher o tributo devido à Fazenda Pública Estadual [59] ou que impeça a atuação da fiscalização tributária do Estado.

Quanto a isso solicitamos novos esclarecimentos e, em resposta à Requisição nº 11/2019 foi enviada Nota Técnica elaborada pela DETEC nº 20161202, que reforçou nossos entendimentos quanto à irregularidade da medida de compensação indicada:

A Nota Técnica expressou que “há indícios de que a isenção pode estar sendo aplicada indevidamente pelos contribuintes varejistas, em prejuízo

[58] LRF. Art. 14, II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, **por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição**.

[59] Acórdão da 5ª. Câmara de Direito Público do TJSP, de 15/08/2011, deu provimento ao recurso de apelação de Grano Alimentos S.A., que alega que seus produtos - verduras, legumes e hortaliças – lavados, cortados, branqueados, congelados e embalados mantêm a característica de “in natura” e não são industrializados. Referido recurso se deu em virtude de sentença judicial anterior que concluiu que os produtos foram submetidos à industrialização, seja por beneficiamento ou acondicionamento e não fazem jus à isenção. Esclarece que o fundamento do benefício da isenção consiste em oferecer à população produtos hortifrutigranjeiros em estado natural, para serem adquiridos nas feiras e similares a preços populares, diferentemente do que ocorre com os produtos industrializados, que comportam um valor agregado. Conclui ainda que o fato de os concorrentes descumprirem a legislação tributária não isenta a autora de recolher o tributo devido.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

do imposto devido nessas operações" e acrescenta que "À luz da legislação vigente, os varejistas responsáveis por operações equivocadamente enquadradas como isentas estão sujeitos a autuação pelo Fisco e à cobrança dos valores não recolhidos"[60].

Complementando, referida Nota Técnica, que tem o objetivo de avaliar o benefício que está sendo proposto e opinar por sua viabilidade propõe que a legislação atual fosse mantida, ou seja, com isenção somente para produtos "in natura" e que o benefício fiscal também para os produtos industrializados não fosse concedido diante da necessidade de condução austera da política fiscal. Referida opinião não foi levada em consideração pelo Poder Executivo do Estado, sem qualquer justificativa dentro do processo.

> **Trecho da Nota Técnica DETEC, com referência à Minuta da alteração tributária desejada:**
>
> **4. Proposta: <u>manter a legislação atual</u>**
>
> A proposta é alinhada à necessidade de condução austera da política fiscal, que recomenda, no cenário de crise econômica, o uso extremamente parcimonioso do instrumento da desoneração tributária.
>
> Cabe observar que a cobrança do imposto devido e eventualmente não recolhido não pode ser entendida como um aumento da carga tributária incidente sobre os produtos envolvidos.
>
> Mantida a legislação atual, a receita potencial extra – em comparação com o nível efetivo atual – <u>a ser obtida com procedimentos de estímulo ao cumprimento voluntário e fiscalização</u> seria da ordem de R$ 110 milhões/ano, que corresponde ao valor estimado decorrente da inobservância da legislação pelo varejo. (sublinhados nossos)

Na sequência, o sumário quantitativo elaborado pela CAT toma por correta a compensação de R$ 130 milhões pelo histórico de inadimplência do setor, e calcula o impacto orçamentário já líquido destas "perdas". O estudo, de 28/01/2019 aponta impacto de R$ 14,7 milhões para 2019; 17,1 milhões para 2020 e R$ 18,1 milhões para 2021[61]. Valores também passíveis de medidas de compensação, que serão analisadas na sequência (item 'c' a seguir), entendidas como irregulares por esta fiscalização.

b) Comprovação de atendimento ao disposto na LDO:

O benefício objeto deste estudo, não estava previsto na LDO, como mencionado pela APTE que o caracteriza como "novo benefício fiscal". Em sua

[60] A explicação apresentada é de que um levantamento realizado na base de dados de Cupons Fiscais (SAT) indica que 90,4% das saídas de hortifrutigranjeiros como isentas, na verdade não seriam, pois são submetidos a processos que descaracterizariam seu "estado natural", portanto, não teriam benefício fiscal, por isso, a conclusão do estudo de que a isenção estava sendo indevidamente aplicada por contribuintes varejistas.

[61] Ressaltamos que tais valores não são passíveis de verificação por esta fiscalização pois o Sumário Quantitativo de apuração não apresenta a base dos cálculos. Uma forma de permitir a verificação seria com a análise das bases tributárias e impostos arrecadados e declarados; além de merecer estudos conclusivos da fiscalização tributária quanto à completude e integridade dos valores históricos de arrecadação pretérita e, consequentemente, dos valores estimados de impacto.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

nota técnica apresentada não há qualquer análise sobre este atendimento, exatamente porque lá não estava.

Trata-se de benefício fiscal não previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual de 2019, cujos projetos de lei já estavam na Casa Legislativa antes da concepção deste benefício (abril e setembro/2018 respectivamente).

Além disso, o decreto regulamentador do benefício é de 29/01/2019 com início de vigência em 01/02/2019, portanto, sem tempo hábil para implementação de qualquer medida de compensação.

Importante ressaltar que a mencionada análise e comprovação de atendimento ao disposto na LDO é uma exigência da LRF, e não uma disposição facultativa. A interpretação literal da regra fiscal presente no caput do art. 14 da lei é que se não há comprovação de que referido benefício atende ao disposto na LDO, então, não poderá ser concedido naquele exercício, salvo com autorização expressa, como a ocorrida recentemente no exercício de 2020, em virtude da pandemia do novo coronavírus[62], que dispensou as administrações públicas da observância do art. 14 da LRF, nas medidas de combate a esta situação de calamidade.

Assim, o estudo a ser elaborado pela Administração Tributária, da forma como requer o art. 14, deve **comprovar** e portanto, apresentar evidências de que foram atendidas todas as disposições da LDO; disposições estas que estão previstas no art. 4º da própria LRF, pertinentes ao tema Renúncia Fiscal: identificação desta renúncia no demonstrativo da estimativa apresentada, e respectivas medidas de compensação lá apontadas.

É esta adequação à LDO que permitirá concluir também pela adequação à LOA e portanto, desnecessidade de indicação de novas medidas de compensação conforme facultado pelos incisos I e II do art. 14 da LRF. Ou seja, neste caso, referido requisito já fora cumprido na LDO, em atendimento ao art. 4º, §2º, V da LRF.

A Administração Tributária da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo, amplamente municiada de recursos humanos de excelente nível, tem esta informação que, inclusive constam dos conceitos apresentados em diversas Notas Técnicas emitidas pela APTE (trecho

[62] STF. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6357 Distrito Federal. Min. Alexandre de Moraes. Diante do exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR na presente ação direta de inconstitucionalidade, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, *caput, in fine* e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

transcrito a seguir). Assim é difícil imaginar o que justifica a concessão de um benefício fiscal totalmente em desacordo às determinações legais:

As Notas Técnicas emitidas pela APTE para todos os outros benefícios, exceto para este, divide os benefícios fiscais em três categorias, todas submetidas ao art. 14 da LRF, apresentando-as da seguinte forma:

> **DAS CATEGORIAS DE BENEFÍCIOS FISCAIS**
>
> 28. Estão submetidos ao art. 14 da LRF pelo menos três categorias de benefícios fiscais: (a) concessão de novo benefício, (b) reedição de benefício já existente e (c) ampliação de benefício já existente.
>
> **Concessão de novo benefício fiscal**
>
> 29. A concessão de novo benefício fiscal deve cumprir exatamente as condições apresentadas anteriormente, ou seja, estar acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes; demonstrar o atendimento ao disposto na LDO; **e** atender a uma das condições alternativas, caso o benefício tenha sido previsto ou não na LOA. (sublinhados nossos)

Portanto, o benefício fiscal em análise, como demonstrado, não constava da LDO, não constava da LOA, teve um impacto direto na meta fiscal do exercício de 2019, em R$ 146 milhões, sem as devidas medidas de compensação. Ou seja, totalmente contrário às disposições dos arts. 4º, 5º e 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

c) Atendimento a um dos requisitos:

c.1 - A renúncia foi considerada na estimativa da receita da LOA e não afeta as metas de resultados fiscais da LDO; ou

c.2 - Apresentar medidas de compensação da renúncia no exercício de início de vigência e nos dois seguintes (por aumento de receita tributária: elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição).

Nesta etapa de verificação do cumprimento do art. 14 da LRF, a APTE tem a tarefa de manifestar quanto à consideração da renúncia na estimativa da receita da LOA. A APFF tem a missão de atestar que referida renúncia não afeta as metas de resultados fiscais previstas na LDO.

Nota Técnica da APTE "**Sem Data**": afirma que a partir de 2019, para seu cálculo de previsão da Receita na LOA, passou a considerar como redutor da Receita os benefícios tributários que seriam inovação no Sistema Tributário de Referência, com informação enviada pela DETEC.

A APTE explica então que, para a LOA 2019, a DETEC havia informado em 21/09/2018 renúncia por novos benefícios de R$ 84 milhões, valor que foi levado como redutor da receita na LOA. Em 24/09/2018, porém, DETEC enviou nova informação, substitutiva à anterior, de R$ 65 milhões. A APTE

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

conclui que, este excesso de R$ 18,9 milhões "abre espaço para acomodar outros benefícios não listados originalmente"... E, a renúncia de R$ 14,7 milhões do setor de hortifruti, já estaria considerada como redutora da receita tributária da LOA 2019, embora não tenha sido especificamente prevista na relação de valores renunciados. A conclusão desta assessoria é de que por estas razões, não haveria necessidade de indicação de medidas de compensação.

Nota Técnica da APFF apresenta idêntica análise e conclusão apresentada pela APTE, porém, com **data de 30/01/2019**, sendo que o Decreto é datado em 29/01/2019 e publicado no DOE em 30/01/2019. É possível pensar que referidos documentos foram elaborados apenas para cumprir formalidade processual, sem qualquer avaliação ou impactos técnicos.

Nossas análises e comentários:

O **PLOA é de 28/09/2018**, portanto, haveria tempo hábil para ser enviado com a estimativa correta. Apesar disso, do relato da APTE, conclui-se que essa assessoria desconsiderou um documento oficial da DETEC que reduzia a previsão de "novas renúncias" para 2019, mantendo a LOA com uma estimativa de renúncia acima do necessário... E esta manobra, por sorte, acabou resolvendo um outro problema, que só surgiu em janeiro/2019, referente a uma "renúncia de última hora", que não foi objeto de estudo orçamentário prévio e, por isso, conclui que não há necessidade de apontar medidas de compensação?

Ora, a LRF (art. 14, I) é clara e determina que a concessão de qualquer incentivo ou benefício tributário da qual decorra renúncia de receita, ou serão indicadas medidas de compensação ou haverá:

> I - Demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na **estimativa** de receita da lei orçamentária, **na forma do art. 12**, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; (negrito nosso).

O art. 12 por sua vez ensina como se dará esta estimativa da receita orçamentária:

> Art. 12. As previsões de receita **observarão as normas técnicas** e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

Ou seja, a demonstração de que a renúncia fiscal está considerada na estimativa da LOA, deve repousar em uma receita estimada dentro da técnica e não em distorção resultante de um erro de metodologia ou por um valor

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

estimado a maior do que aquele que constava nos documentos técnicos que lhe deram suporte.

Além disso, esta fiscalização observa que o PLOA não possui uma "relação específica de valores renunciados" para o exercício de 2019. Apresenta apenas o montante de R$ 17,68 bilhões de renúncia de ICMS (16% da arrecadação potencial de R$ 128,20 bilhões). Portanto, não é possível a esta fiscalização verificar a efetiva previsão da receita tributária e seus valores redutores a título de renúncia, tanto a “renúncia nova” que seria concedida a partir de janeiro (R$ 84 milhões ou R$ 65 milhões), quanto a “renúncia recorrente”, já concedida em exercícios anteriores e vigentes para 2019 (cerca de R$ 17 bilhões).

A Nota Técnica da APFF é **datada em 30/01/2019**, portanto, **posterior ao DECRETO** de concessão, o que a torna intempestiva e sem eficácia.

Além disso, a atribuição dessa Assessoria é manifestar quanto ao impacto nas metas dos resultados fiscais fixados pela LDO, cujo PL 273 é de 27/04/2018, já com previsão de renúncia de 23,081 bilhões (16% da arrecadação) e Resultado Primário de R$ 4 bilhões. A LDO aprovada (Lei nº 16.884 de 21/12/2018) também manteve os mesmos R$ 23,081 bilhões de renúncia e Resultado Primário de R$ 4,06 bilhões. Isso só confirma que o benefício em referência não constava da LDO.

Além disso, na data de 27/04/2018 não havia ainda os ofícios da DETEC de setembro/2018, citados como base para estimação da renúncia do exercício de 2019!!! Como pode então, um estudo de janeiro/2019 afirmar que não há impacto em uma estimativa que foi realizada em abril/2018 quando ainda não existia a informação que embasa o cálculo de compensação da renúncia, que somente foi elaborado em setembro/2018?

Estes questionamentos e inconsistências foram enviados às respectivas assessorias que manifestaram conforme transcrito abaixo, sem explicar a ausência de estudo quanto aos impactos nas metas fiscais:

> [...] em razão da propositura de novos benefícios fiscais em 2019 pela CAT, esta Assessoria foi consultada acerca da adequação orçamentária da proposta de ampliação de benefício fiscal então em vigor. Em resposta, verificou-se que em razão do excesso de estimativa haveria “espaço para acomodar outros benefícios não listados originalmente”.
>
> Saliente-se que não compete a esta Assessoria manifestar-se acerca da legalidade da utilização do excesso na estimativa da renúncia de R$ 18,9 milhões como “espaço para acomodar outros benefícios não listados orginalmente”. <u>A esta Assessoria compete manifestar-se acerca do cumprimento dos requisitos previstos no art.</u>

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

> 14 da LRF, no que tange à demonstração de que a ampliação de renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária. Neste contexto, e somente neste contexto, verificou-se que a ampliação do benefício fiscal proposto não modificaria a estimativa de receita da lei orçamentária constante do PLOA 2019. (grifo nosso)

Concluindo, como registrado acima pela APTE, sua participação no processo de concessão de benefício fiscal implica em atestar se a renúncia fiscal daí decorrente está considerada na estimativa de receita que foi objeto de seu cálculo. Complementamos que, o Memorando-Circular nº 01/2019 do gabinete do Secretário da Fazenda atribui-lhe também a tarefa de manifestar quanto às formas de compensação dos benefícios fiscais concedidos, dentro do que determina a LRF.

A renúncia estimada no presente caso é de R$ 146 milhões de reais. Este deveria ser o valor a ser analisado se estava incluso ou não na receita estimada, ainda que existam questionamentos judiciais sobre determinados temas, ainda que existam inadimplentes, sonegadores, ou interpretações diferentes da legislação tributária. Além disso, é sobre este valor que referida Assessoria deveria se manifestar quanto a medidas de compensação.

A boa técnica de estimação da receita tributária está descrita no artigo 12 da LRF, as medidas de compensação que são aceitas e a análise de adequação às metas fiscais estão no artigo 14. Se à Assessoria não cabe manifestar acerca da legalidade da utilização do excesso na estimativa, certamente cabe a obediência à Lei e à boa técnica e isso não permitiria emitir um documento dizendo que determinada renúncia estaria incluída na LOA, em razão de um desencontro de informações ou de que outro setor não apresentou tempestivamente a relevante e fidedigna informação da previsão da renúncia fiscal do próximo exercício.

d) Análise da efetividade da política de renúncia fiscal:

d.1 - Diagnóstico e análise quanto a retornos e resultados esperados (como atração de investimentos, desenvolvimento econômico ou social de determinada região, ou outro interesse público);

A requisição DCG-1 nº 10/2019 requereu, para cada processo de benefício fiscal concedido, o fornecimento de relatórios ou outro documento formal, contendo diagnóstico e análise quanto a retornos e resultados esperados da referida política de renúncia fiscal. Foi fornecido documento redigido para atendimento à requisição, ou seja, a Administração Tributária do Estado de São Paulo não dispõe de estudos que avaliem o interesse público na concessão dos benefícios, que aponte indicadores capazes de medir a efetividade daquela

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

política de favorecimento fiscal, que aponte ferramentas capazes de medir o retorno social ou econômico daquela renúncia fiscal.

No caso dos hortifrutigranjeiros, o documento enviado em resposta ao que foi requisitado apenas relata que "*A pedido do setor, que dentre as alegações explanou sobre alterações na forma de ser realizar as operações em decorrência da dinâmica do mercado*". Ou seja, não é possível a esta fiscalização avaliar qual o retorno positivo que se espera deste benefício fiscal, seja para a sociedade, seja para o Poder Público.

e) Conclusão:

Portanto, a conclusão é de que o benefício fiscal de concessão de isenção da saída de hortifrutigranjeiros industrializados, ocorreu em total desrespeito à LRF, em especial aos artigos 4º, 5º e 14, ou seja, há um impacto estimado de R$ 146 milhões, ainda que não passível de verificação por esta fiscalização, e, além disso:

- ✓ Não há previsão na LDO, o que implica na impossibilidade de concessão do benefício fiscal, conforme demonstrado;
- ✓ Não há previsão na LOA; o que obrigaria a indicação e implementação de medidas de compensação;
- ✓ Não há o estudo de impacto nas metas fiscais que estavam previstas na LDO;
- ✓ Não há a indicação das medidas de compensação na forma que é permitida pela LRF, caso houvesse previsão na LDO mas não estivesse considerada na estimativa de receita da LOA;
- ✓ Não há diagnóstico prévio ou a posteriori quanto a retornos e resultados esperados da referida política de renúncia fiscal. O único fator motivador que consta expressamente do processo de concessão do benefício é o atendimento ao pedido das empresas que compõem o setor interessado.

Diante do relato apresentado, a conclusão é que referido benefício foi concedido com ausência de responsabilidade fiscal e de forma contrária aos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

3.2.3. Benefícios Novos, sem previsão na LDO, sem previsão na LOA e sem medida de compensação que atenda ao art. 14, II da LRF:

	Ato Normativo (Decretos)	Ato Concessivo	Setor/ Produto/ Contribuinte Beneficiado	Modalidade da Renúncia	Data do Ato / Data publicação DOE	Vigência inicial
4.9	64.319/2019	Lei 17.100 de 03/07/2019	Querosene de Aviação	Redução de Alíquota	04/07/2019	01/07/2019 a 31/12/2022

	Ato Normativo (Decretos)	Ato Concessivo	Setor/ Produto/ Contribuinte Beneficiado	Modalidade da Renúncia	Data do Ato / Data publicação DOE	Vigência inicial
4.10	64.391/2019		Milho e soja utilizados na preparação de Ração Animal	Manutenção de Crédito	14/08/2019	01/08/2019

	Ato Normativo (Decretos)	Ato Concessivo	Setor/ Produto/ Contribuinte Beneficiado	Modalidade da Renúncia	Data do Ato / Data publicação DOE	Vigência inicial
4.12	64.452/2019		Medicamento Spinraza	Isenção com manutenção de crédito	06/09/2019	06/09/2019 até a vigência do Convênio ICMS 96/18.

A seguir, analisamos de forma conjunta os benefícios fiscais concedidos em 2019 e listados nas tabelas acima, pois todos apresentam diversos aspectos em comum:

a) Em todos, foi indicada a mesma medida de compensação que, conforme será demonstrado a seguir, não atende aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois não representa aumento de receita;

b) Operação triangulada: O benefício de permissão da manutenção do crédito do imposto na saída de produtos de milho e soja destinados à ração animal, faz parte dos insumos agropecuários, cuja permissão fora revogada em abril/2019 e que serviu como medida de compensação para a concessão dos três benefícios identificados acima;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Identificação da renúncia - QAV:

Trata-se de redução de Alíquota. O tratamento proposto reduz a tributação nas operações com querosene de aviação, até então sujeitas à incidência de alíquota de 25% de ICMS em São Paulo. A Lei nº 17.100/2019 altera o art. 34 da Lei nº 6.374/1989, de modo a reduzir a alíquota do ICMS.

A capa do processo demonstra abertura em 15/07/2019, sob nº 23750-377611/2019, portanto, infere-se que a formalização do processo se deu após a aprovação da Lei, datada de 03/07/2019.

O benefício em referência não foi objeto de aprovação pelo CONFAZ. Justificativa foi apresentada pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, no sentido de que:

> Referida lei foi publicada de acordo com a previsão constitucional constante do Art. 155, §1°, inciso VI, que estabelece que as alíquotas internas do ICMS não poderão ser inferiores às previstas para as operações interestaduais.
>
> Nesse sentido, considerando a competência do Senado Federal, Art. 155, §1°, inciso IV, para estabelecer as alíquotas aplicáveis às operações e prestações, interestaduais e de exportação, e tendo por base a Resolução SF n° 22/89, que estabelece o percentual de 12% como alíquota interestadual, é que se insere a possibilidade de o legislador paulista adotar essa alíquota para as saídas sujeitas ao ICMS.
>
> Dessa forma, alterações na alíquota interna do QAV, que não resultem em alíquota abaixo da fixada pela Resolução do Senado Federal, não necessitam de prévia autorização do CONFAZ, não havendo necessidade de Convênio.

Somente a título de informação, posteriormente, houve aprovação do Convênio CONFAZ 55/2019, com vigência a partir de 25/07/2019, aprovando a concessão de benefício fiscal sob a modalidade de Redução de Base de Cálculo. O Estado de São Paulo, porém, não se valeu deste Convênio, pois já havia aprovado a redução de alíquota, por Lei Estadual.

Identificação da renúncia – Milho e soja utilizados na preparação de Ração Animal:

Acrescenta o item 3 ao §1º do artigo 41 do Anexo I, não se exigindo o estorno do crédito relativo aos insumos, soja e milho, utilizados na ração animal. Além disso, estende o benefício de isenção aos estabelecimentos industriais.

Identificação da renúncia – Medicamento Spinraza:

Inclui o art. 173 ao Anexo I do RICMS, que isenta do ICMS as operações com o medicamento Spinraza (Nusinersena) Injection 12 mg/5ml, classificado no NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul) 3004.90.79, destinado ao tratamento da Atrofia Muscular Espinal (AME).

A renúncia fiscal decorre, portanto, da concessão de isenção na venda do medicamento, além disso, o Decreto permite manter o crédito do imposto decorrente desta venda isenta, o que aumenta o impacto financeiro desta renúncia.

Análise do processo:

a) Estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício de início da vigência e para os dois seguintes:

a.1) QAV:

Sumário quantitativo da DETEC, de 20/02/19, estima os impactos orçamentários e financeiros da renúncia em:

2019 = R$ 234 milhões (se efeitos a partir de maio); R$ 200,6 milhões (se efeitos a partir de junho); R$ 167,2 milhões (se efeitos a partir de julho);

2020 = R$ 428 milhões

2021 = R$ 455,2 milhões

Para este caso foi fornecida a memória dos cálculos. Foram apresentadas telas de extração do sistema de nota fiscal eletrônica, para extração das operações com QAV no ano de 2018, NCM 27101911 (querosene de aviação), destinatário São Paulo, e CNAE das empresas destinatárias (5111-1/00 – transporte aéreo de passageiros regular e 5120-0/00 – transporte aéreo de carga). O resultado apontou a base de cálculo e o ICMS calculado à alíquota de 25%, permitindo, portanto, a estimação da renúncia, se alíquota reduzida para 12%, apontando perda de arrecadação em R$ 401,2 milhões.

a.2) Milho e Soja para fabricação de ração:

Sumário quantitativo da DETEC, de 23/07/2019, estima o impacto orçamentário e financeiro em:

Para 2019 = R$ 36,50 milhões (a partir de agosto/2019)

Para 2020 = R$ 116,3 milhões

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Para 2021 = R$ 123,6 milhões

O cálculo apresentado não esclarece se está considerado a extensão do benefício de isenção aos estabelecimentos industriais. Anteriormente a esta alteração, apenas os estabelecimentos rurais eram beneficiados pela isenção.

a.3) Medicamento Spinraza:

Sumário quantitativo da DETEC, de 03/05/2019, estima o impacto financeiro de referida renúncia fiscal em:

Para 2019 = R$ 0,8 milhão (a partir de maio/2019)

Para 2020 = R$ 6,8 milhões

Para 2021 = R$ 9,8 milhões

b) Comprovação de atendimento ao disposto na LDO:

Dentro dos processos de concessão dos benefícios fiscais em análise não consta nenhuma referência, seja pela APTE, ou pela APFF, quanto ao atendimento ao disposto na LDO.

Trata-se de benefícios novos, não previstos na LDO, portanto, não há como falar em atendimento ao disposto nesta lei.

Relembrando, atender ao disposto na LDO implica em atender ao art. 4º da LRF, ou seja, compor o anexo de metas fiscais, fazendo parte do demonstrativo de estimativa da renúncia de receitas e conter medidas de compensação referenciadas, o que não ocorreu.

c) Atendimento a um dos requisitos:

c.1 - A renúncia foi considerada na estimativa da receita da LOA e não afeta as metas de resultados fiscais da LDO; ou

c.2 - Apresentar medidas de compensação da renúncia no exercício de início de vigência e nos dois seguintes (por aumento de receita tributária: elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição).

Notas Técnicas da APTE, todas elaboradas e assinadas em 20/09/2019, portanto, tardias e intempestivas, pois os benefícios estavam em vigência desde 01/07/2019 (QAV), 01/08/2019 (Ração animal) e 06/09/2019 (Medicamento Spinraza), apresentam declarações nos itens 7 e 8 de que não há previsão na estimativa da receita da LOA de referida renúncia e, desta forma,

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

conclui que o ato concessório deve estar acompanhado de medidas de compensação no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes.

Como medida de compensação, referidas Notas Técnicas se embasam em informação fornecida pela Coordenadoria de Administração Tributária de que haveria medida de compensação para o exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, através da extinção do benefício fiscal de manutenção de crédito previsto no §3º do art. 41 do Anexo I do RICMS/00[63], o qual compensaria monetariamente os valores previstos para o benefício fiscal de redução de alíquota do ICMS sobre o combustível da aviação e isenção do medicamento Spinraza. Na nova realidade, os créditos devem ser estornados, e não mais serem deduzidos de eventuais saldos devedores de ICMS das empresas envolvidas.

Na sequência, as Notas Técnicas da APTE, dos três benefícios fiscais em análise concluem então que, por haver medida compensatória em igual monta, é possível afirmar, com base na informação prestada pela CAT, que o benefício fiscal não alterou a estimativa de receita da LOA.

Também, as Notas técnicas da APFF, todas também de 20/09/2019, de forma semelhante, concluem que não há impactos fiscais nas metas estabelecidas na LDO. Porém, **não realizam qualquer análise de quais são estas metas antes e após os benefícios**, o que se impõe, afinal, referidos benefícios não estavam previstos na LDO e na LOA, então, o impacto nas metas fiscais é líquido e certo.

A mencionada extinção de benefício fiscal refere-se ao Decreto 64.213 de 30/04/2019, que revogou o §3º do artigo 41 do Anexo I do RICMS Paulista.

Sumário quantitativo da DETEC de 24/04/2019 calcula[64] que a revogação do direito de aproveitar o crédito das operações isentas representaria um crédito a ser estornado nos montantes indicados a seguir. Importante ressaltar que referido Sumário Quantitativo estima "o crédito a ser estornado", mas não se refere a este montante como garantia de aumento da receita:

Para 2019 = R$ 211,5 milhões (a partir de maio/2019)

Em 2020 = R$ 386,5 milhões

Em 2021 = R$ 411,1 milhões

[63] O Decreto 64.213 de 30/04/2019

[64] Sumário quantitativo contém observação de que o cálculo está registrado em Nota Técnica de 06/03/2019. Esta porém não foi apresentada a esta fiscalização, por alegado sigilo fiscal.

A Secretaria da Fazenda e do Planejamento explica então que o artigo 41 do Anexo I do RICMS concede isenção nas operações internas de insumos agropecuários, autorizado pelo Convênio ICMS 100/97. Conforme o §3º do referido artigo, não se exigia o estorno do crédito relativo às mercadorias isentas. Este parágrafo foi revogado com efeitos a partir de maio de 2019 de forma a viabilizar a redução da alíquota do QAV e a isenção do medicamento Spinraza.

Bom, após análise e reflexão sobre as disposições legais, comparativamente às informações fornecidas acima por APTE e pela CAT, esta fiscalização percebe irregularidades insanáveis que levam à conclusão de que a concessão de referido benefício fiscal não atendeu aos artigos 4º, 5º e 14 da LRF:

- ✓ Benefício não estava previsto na LDO: O atendimento às disposições da LDO é requisito obrigatório que viabiliza a continuidade do processo de concessão de benefício fiscal (caput do art. 14, LRF). Isso implica em previsão do benefício no demonstrativo de estimativa da renúncia, compondo referido valor e também, a indicação das devidas medidas de compensação, em atendimento ao art. 4º, §2º, V da LRF.
- ✓ Benefício não estava previsto na LOA e as medidas de compensação indicadas não representam aumento de receita e não se enquadram dentre os objetivos e tipos permitidos e listados pela LRF. O art. 14 da LRF apresenta a faculdade de, caso a renúncia não tenha sido considerada na estimação da receita da LOA, o ente poderá indicar medidas de compensação **por aumento de receita**. O art. 14, II da LRF lista os meios de aumento de receita: elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

A medida de compensação indicada refere-se à revogação do direito de manter o crédito de insumos adquiridos com isenção do imposto, mas, conforme será evidenciado a seguir, referida revogação não garante que haverá majoração do tributo a ser recolhido pelos contribuintes fornecedores destes insumos agropecuários e consequentemente aumento de receita. **Referida majoração somente ocorrerá se, e somente se**, estes mesmos contribuintes realizarem vendas de outros produtos, sem qualquer benefício fiscal. Neste caso, estas saídas, não teriam mais o benefício de serem deduzidas do crédito originário do imposto das saídas dos insumos, que permanecem isentos.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Explicando melhor:

O art. 8º do RICMS determina que as operações isentas do imposto são as indicadas em seu Anexo I. O art. 41 do anexo I, dispõe sobre a isenção de insumos agropecuários, que incluem diversos produtos, como inseticidas; fertilizantes, condicionadores e substratos para plantas; produtos para fabricação de adubos e outros de uso na agricultura; sementes; produtos destinados à alimentação animal na pecuária, apicultura, aquicultura, avicultura, cunicultura, ranicultura ou sericicultura, estercos, mudas, sêmens e embriões; girino, ovo fértil e aves de um dia; entre outros.

Redação do artigo 41, **antes** da revogação através do Decreto nº 64.213 de 30/04/2019 e **antes** da edição do Decreto nº 64.391 de 14/08/2019:

> **Artigo 41** (INSUMOS AGROPECUÁRIOS) - Operações internas realizadas com os insumos agropecuários a seguir indicados (Convênio ICMS-100/97, cláusulas primeira, com alteração dos Convênios ICMS-97/99 e ICMS-8/00, segunda, terceira, quinta e sétima, e Convênio ICMS-5/99, cláusula primeira, IV, 29):
> ...
> § 1º ...
> ...
> 2 - o benefício aplica-se, ainda, à ração animal preparada em estabelecimento rural, na transferência a outro estabelecimento rural do mesmo titular ou na remessa a outro estabelecimento rural em relação ao qual o titular remetente mantiver contrato de produção integrada.
> ...
> § 3º - Não se exigirá o estorno do crédito do imposto relativo às mercadorias beneficiadas com esta isenção.

Redação do artigo 41, **após** a revogação através do Decreto nº 64.213 de 30/04/2019 e **após** edição do Decreto nº 64.391 de 14/08/2019 (com efeitos retroativos a 01/08/2019):

> **Artigo 41** (INSUMOS AGROPECUÁRIOS) - Operações internas realizadas com os insumos agropecuários a seguir indicados (Convênio ICMS-100/97, cláusulas primeira, com alteração dos Convênios ICMS-97/99 e ICMS-8/00, segunda, terceira, quinta e sétima, e Convênio ICMS-5/99, cláusula primeira, IV, 29):
> ...
> § 1º ...
> ...
> 2 – o benefício aplica-se, ainda, à ração animal preparada em estabelecimento rural **ou industrial**, na transferência a outro estabelecimento rural **ou industrial** do mesmo titular ou na remessa a outro estabelecimento rural **ou industrial** em relação ao qual o titular remetente mantiver contrato de produção integrada.
> **3 – na hipótese do item 2, não se exigirá o estorno do crédito do imposto relativo às aquisições de milho e soja utilizados na preparação da ração, desde que a saída do animal a que ela se destinou seja tributada ou, se isenta ou não incidente, haja expressa previsão de manutenção do crédito. (ALTERAÇÕES incluídas pela Decreto nº 64.391/2019).**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

§ 3º - REVOGADO pelo Decreto nº 64.213/2019.

A explicação apresentada pela CAT[65] em resposta à Requisição DCG-1 nº 11/2019, em resumo, entende que até a revogação do citado § 3º do art. 41 do Anexo I do RICMS, o contribuinte podia manter o crédito dos insumos por ele adquiridos, que seria utilizado para abater o saldo devedor de ICMS, caso efetuasse outras operações tributadas, ou pedir a apropriação do crédito acumulado. Após a revogação do dispositivo, quando esse contribuinte der a saída da mercadoria beneficiada pela isenção, deverá estornar os créditos de ICMS relativos aos insumos adquiridos e isso, segundo a CAT, implicaria em majoração da carga tributária, pois o contribuinte não poderá mais manter o crédito dos insumos adquiridos na hipótese mencionada.

Observe que a própria CAT, confirma a condição para o aumento de receita: "caso efetuasse outras operações tributadas".

Portanto, existem aqui três ressalvas ao que foi explicado pela CAT:

i) O estorno do crédito de mercadoria isenta já era a regra constitucional e do art. 37 da Lei nº 6.374/1989 e, exceção, se determinada em legislação contrária, valeria como crédito apenas para saídas de mercadorias não isentas. Então, para afirmar que haverá aumento de receita, primeiramente, resta saber se tais empresas, vendedoras dos insumos agropecuários isentos, vendem outros produtos onde não se aplicam qualquer espécie de benefício tributário; Caso contrário, esta revogação apenas reduziria o crédito acumulado

[65] De fato, por expressa determinação constitucional o ICMS é não cumulativo, o que importa dizer que será compensado "o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas etapas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal" (art. 155, § 2º, I).
No que diz respeito às operações ou prestações beneficiadas pela isenção ou não incidência a Constituição determina que, salvo determinação em contrário da legislação, (i) "não implicará crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes" e (ii) "acarretará a anulação do crédito relativo às operações anteriores" (art. 155, § 2º, II).
Essa regra contém dois mandamentos, que devem ser observados pelo adquirente ou tomador e pelo remetente ou prestador da mercadoria ou serviço. Ou seja: (i) proíbe o adquirente ou o tomador de escriturar créditos relativos a operações e prestações isentas ou não tributadas; (ii) obriga o remetente ou prestador a estornar o crédito relativo às operações e prestações anteriores às isentas ou não tributadas.
No caso em análise, até a edição do Decreto nº 64.213 de 30/04/2019, a teor do disposto no § 3º do art. 41 do Anexo I do RICMS, não se exigia o estorno do crédito dos insumos utilizados nas mercadorias cujas saídas, especificadas neste dispositivo, são isentas do ICMS. Assim, até a revogação do citado § 3º do art. 41 do Anexo I do RICMS, o contribuinte podia manter o crédito dos insumos por ele adquiridos, mesmo na hipótese em que a posterior saída da mercadoria estivesse beneficiada com a isenção.
Para ilustrar a alteração ocorrida, tomemos como exemplo o contribuinte que adquire insumos tributados pelo ICMS, mas produz mercadorias cuja operação é isenta do imposto, a teor do disposto no do art. 41 do Anexo I do RICMS. Antes da alteração promovida, ele podia manter o crédito dos insumos adquiridos, que seria utilizado para abater o saldo devedor de ICMS, caso efetuasse outras operações tributadas, ou pedir a apropriação do crédito acumulado.
Após a revogação do dispositivo que permitia a manutenção do crédito, quando esse contribuinte der a saída da mercadoria beneficiada pela isenção, deverá estornar os créditos de ICMS relativos aos insumos adquiridos. Em outras palavras, embora não tenha havido aumento de base de cálculo ou alíquota houve, efetivamente, uma majoração da carga tributária, pois o contribuinte não poderá mais manter o crédito dos insumos adquiridos na hipótese mencionada.
Lembramos que, ao fim e ao cabo, o valor efetivo a ser recolhido de ICMS, individualmente considerado por contribuinte, leva em consideração o total dos valores por ele debitados (correspondente às saídas em um período considerado) subtraído do total dos valores por ele creditados (correspondente às aquisições efetuadas).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

a ser apropriado por tais empresas, portanto, não representando aumento de receita;

ii) Além disso, é necessário saber também, caso existam saídas tributadas, se estas se dão em montante igual ou superior àquelas operações isentas. Só assim, o não estorno do crédito representaria aumento de receita equivalente ao total de crédito estornado;

iii) O adquirente destes insumos isentos, antes da revogação em questão, já não poderia aproveitar os créditos destas aquisições, em virtude da proibição já vigente no artigo 40 da Lei estadual nº 6.374/1989, transcrito a seguir. Então, nada muda para quem adquire estas mercadorias isentas e, portanto, não se pode falar em aumento de receita nas etapas seguintes da cadeia de produção ou de consumo destes insumos.

É o que se depreende da regra determinada pela Lei Estadual nº 6.374/1989 atualizada, que instituiu o ICMS Paulista:

> **Artigo 37 -** A isenção ou a não-incidência, salvo determinação em contrário:
> **I** - não implica crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes;
> **II** - acarreta a anulação do crédito relativo às operações ou prestações anteriores.
> ...
> **Artigo 40 -** É **vedado o crédito do imposto** relativo a mercadoria entrada ou adquirida e, conforme o caso, a serviço tomado:
> **...**
> **III** - para comercialização ou prestação de serviço, quando a saída ou a prestação subseqüentes não sejam tributadas ou estejam isentas do imposto;
> **...**
> **§ 1º** - ... é também vedado o crédito relativo:
> **...**
> **2.** à mercadoria destinada a uso ou consumo no estabelecimento, se, previsivelmente, sua utilização relacionar-se, exclusivamente, com mercadoria ou serviço objeto de operações ou prestações isentas, não tributadas ou não sujeitas ao imposto.
> ...
> **§ 3º** - O contribuinte que tiver adquirido produtos agropecuários com isenção ou não tributação poderá creditar-se do imposto incidente em operação anterior à isenta ou não tributada, desde que a saída que promover seja onerada pelo imposto. (NR)

Assim, a conclusão é de que, o estorno do direito ao crédito de imposto de mercadoria isenta não implica, necessariamente, em aumento de receita. O aumento de receita dependerá de outros fatores, que devem ser analisados caso a caso, para cada contribuinte: se existem outras saídas devidamente tributadas pelo ICMS e se estas saídas são em montante igual ou

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

superior às operações isentas de saídas dos insumos agropecuários. Somente atendendo a estas condições, pode-se afirmar que haveria majoração do ICMS a ser recolhido ao Estado de São Paulo e, portanto, aumento de receita, de modo a atender à exigência de compensação do art. 14, II da LRF.

Some-se a estas análises, outros complicadores que permitem duvidar quanto à existência de outros produtos, que seriam objeto de saídas tributadas destes contribuintes (vendedores de insumos agropecuários):

i) Os produtos a seguir, passíveis de serem comercializados pelos mesmos contribuintes fornecedores de insumos agropecuários, também são objeto de benefícios tributários e, portanto, não representariam nova fonte de aumento de tributos após a revogação do direito de aproveitamento do crédito oriundo dos insumos isentos:

Quadro 03 – Benefícios fiscais vigentes – Setores selecionados

Ato Normativo	Benefício fiscal vigente em 31/12/2019
Artigo 36 do Anexo I do RICMS Decreto 45.490, de 30-11-00[66]	Isenção - (HORTIFRUTIGRANJEIROS)
Artigo 43 do Anexo I do RICMS Decreto 45.490, de 30-11-00	Isenção - (LEITE PASTEURIZADO)
Artigo 73 do Anexo I do RICMS Decreto 45.490, de 30-11-00	Isenção - (REPRODUTOR/MATRIZ).
Artigo 98 do Anexo I do RICMS Decreto 48.114, de 26-09-03	Isenção - (ALGODÃO)
Artigo 99 do Anexo I do RICMS Decreto 48.114, de 26-09-03	Isenção - (BORRACHA)
Artigo 101 do Anexo I do RICMS Decreto 48.114, de 26-09-03	Isenção - (COELHO E AVE)
Artigo 102 do Anexo I do RICMS Decreto 48.114, de 26-09-03	Isenção - (GADO)
Artigo 103 do Anexo I do RICMS Decreto 48.114, de 26-09-03	Isenção - (LEITE).
Artigo 104 do Anexo I do RICMS Decreto 48.114, de 26-09-03	Isenção - (HORTIFRUTIGRANJEIROS PARA INDUSTRIALIZAÇÃO).
Artigo 123 do Anexo I do RICMS Decreto 50.513, de 15-02-06	Isenção - (FARINHA DE MANDIOCA
Artigo 135 do Anexo I do RICMS Decreto 52.585, de 28-12-07	Isenção - (FARINHA DE TRIGO E PRODUTOS RESULTANTES DE SUA INDUSTRIALIZAÇÃO)
Artigo 137 do Anexo I do RICMS Decreto 52.666, de 24-01-08	Isenção - (ÓLEO COMESTÍVEL)
Artigo 140 do Anexo I do RICMS Decreto 53.489, de 25-09-08	Isenção - Operações internas com maçã e pêra.
Artigo 168 do Anexo I do RICMS Decreto 61.745, de 23-12-15	Isenção - saída interna de arroz
Artigo 169 do Anexo I do RICMS Decreto 61.746, de 23-12-15	Isenção - saída interna de feijão
Artigo 3º do Anexo II do RICMS Decreto 45.490, de 30/11/00	Redução da base de cálculo – cesta básica
Artigo 9º do Anexo II do RICMS Decreto 45.490, de 30/11/00	Redução de base de cálculo e isenção operações internas com insumos agropecuários

[66] Considerado no rol de benefícios concedidos ou alterados em 2019. inclusive com a isenção estendida aos produtos industrializados, através do Decreto 64.098/2019, cuja renúncia foi analisada no item ____ deste relatório.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Artigo 10 do Anexo II do RICMS Decreto 45.490, de 30/11/00	Redução de base de cálculo e isenção operações internas com insumos agropecuários
Artigo 19 do Anexo II do RICMS Decreto 45.490, de 30/11/00	Redução da base de cálculo - TRANSPORTE DE LEITE
Artigo 26 do Anexo II do RICMS Decreto 48.112, de 26-09-2003	Redução da base de cálculo - DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E AGROPECUÁRIO - saídas internas dos produtos industrializados,
Artigo 27 do Anexo II do RICMS Decreto 48.112, de 26-09-2003	Redução da base de cálculo - DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E AGROPECUÁRIO, PROGRAMA HABITACIONAL E OUTROS - saídas internas dos produtos industrializados
Artigo 31 do Anexo II do RICMS Decreto 48.475 de 28-01-04	Redução da base de cálculo - ALGODÃO EM PLUMA
Artigo 32 do Anexo II do RICMS Decreto 48.962 de 21-09-04	Redução da base de cálculo - ATACADISTA DE COURO
Artigo 39 do Anexo II do RICMS Decreto 49.113 de 10-11-2004	Redução da base de cálculo - (PRODUTOS ALIMENTÍCIOS estabelecimento fabricante ou atacadista
Artigo 41 do Anexo II do RICMS Decreto 49.344 de 24-01-2005	Redução da base de cálculo - saída de gado bovino qualificado como novilho precoce de estabelecimento rural
Artigo 42 do Anexo II do RICMS Decreto 49.344 de 24-01-2005	Redução da base de cálculo - (ALHO) pelo estabelecimento em que tiver sido produzido
Artigo 43 do Anexo II do RICMS Decreto 49.344 de 24-01-2005	Redução da base de cálculo - saída de produto resultante da industrialização de mandioca promovida pelo respectivo estabelecimento industrializador
Artigo 45 do Anexo II do RICMS Decreto 50.456, de 29-12-2005	Redução da base de cálculo - imposto incidente na saída interestadual de carne e demais produtos comestíveis frescos resultantes do abate de ave, leporídeo e gado bovino, bufalino, caprino, ovino ou suíno, resfriados, congelados, salgados, secos ou temperados
Artigo 51 do Anexo II do RICMS Decreto 53.918, de 29-12-2008	Redução da base de cálculo - queijos tipo mussarela, prato e de minas
Artigo 61 do Anexo II do RICMS Decreto 58.308, de 16-08-2012	Redução da base de cálculo - saídas internas de suco de laranja
Artigo 71 do Anexo II do RICMS Decreto 61.105, de 03-02-2015	Redução da base de cálculo - (AMIDO DE MILHO, GLICOSE E XAROPE DE GLICOSE, OUTROS AÇÚCARES E XAROPES DE AÇÚCARES ORIUNDOS DO MILHO, AMIDO MODIFICADO E DEXTRINA DE MILHO, COLAS À BASE DE AMIDOS DE MILHO, DE DEXTRINA OU DE OUTROS AMIDOS MODIFICADOS DE MILHO)
Artigo 2º do Anexo III do RICMS Decreto 45.490, de 30-11-00	Crédito outorgado - primeira saída, em operação interna com amendoim, em casca ou em grão
Artigo 13 do Anexo III do RICMS Decreto 46.295, de 23-11-01	Crédito outorgado - na saída do produto lã ou palha de aço ou ferro
Artigo 15 do Anexo III do RICMS Decreto 52.069, de 17-08-07	Crédito outorgado - na saída de malte
Artigo 22 do Anexo III do RICMS Decreto 52.585, de 28-12-07	Crédito outorgado - o estabelecimento que promover saída interna de farinha de trigo e produtos resultantes de sua industrialização
Artigo 24 do Anexo III do RICMS Decreto 53.918, de 29-12-08	Crédito outorgado - o estabelecimento fabricante paulista de queijo
Artigo 25 do Anexo III do RICMS Decreto 54.080, de 05-03-09	Crédito outorgado - o estabelecimento que efetuar o beneficiamento, acondicionamento ou reacondicionamento de feijão, em seu estado natural
Artigo 27 do Anexo III do RICMS Decreto 54.897, de 09-10-09	Crédito outorgado - na saída interestadual de carne e demais produtos comestíveis resultantes do abate de aves, frescos, resfriados, congelados, salgados, secos, temperados ou defumados para conservação, desde que não enlatados ou cozidos, promovida por estabelecimento abatedor que efetue o abate neste Estado
Artigo 28 do Anexo III do RICMS Decreto 54.946, de 21-10-09	Crédito outorgado - saída interestadual de amido e fécula de mandioca
Artigo 29 do Anexo III do RICMS Decreto 54.946, de 21-10-09	Crédito outorgado - o estabelecimento industrializador da mandioca - saídas dos produtos resultantes de sua industrialização.
Artigo 32 do Anexo III do RICMS Decreto 62.246, de 01-11-16	Crédito outorgado - leite esterilizado (longa vida).
Artigo 33 do Anexo III do RICMS Decreto 57.025, de 31-05-11	Crédito outorgado - iogurte e leite fermentado.
Artigo 35 do Anexo III do RICMS Decreto 58.188, de 02-07-12	Crédito outorgado - nas saídas internas e para o exterior de carne e demais produtos comestíveis resultantes do abate de aves, frescos,

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

	resfriados, congelados, salgados, secos, temperados ou defumados para conservação, desde que não enlatados ou cozidos, promovidas por estabelecimento abatedor que efetue o abate neste Estado
Artigo 40 do Anexo III do RICMS Decreto 62.401, de 29-12-16	Crédito outorgado - estabelecimento abatedor e estabelecimento industrial frigorífico - saída interna de carne e demais produtos comestíveis frescos, resfriados, congelados, salgados, secos ou temperados, resultantes do abate de ave, leporídeo e gado bovino, bufalino, caprino, ovino ou suíno.
Decreto 51.598, de 23-02-2007	Crédito outorgado - indústria de alimentos - saída interna e interestadual dos produtos alimentícios especificados no artigo, em substituição ao aproveitamento dos créditos do imposto relativos à aquisição de produtos agropecuários, energia elétrica, telecomunicações e óleo combustível utilizados no processo industrial, poderá optar pelo crédito de 8% sobre o valor da operação.
Decreto 62.647, de 27-06-2017	Institui regime especial de tributação pelo ICMS para contribuintes que tenham como atividade o comércio varejista de carnes (açougues), o qual permite apurar o imposto devido mensalmente mediante a aplicação do percentual de 4,5% sobre a receita bruta auferida no período.

ii) A revogação do direito de manter o crédito do ICMS se deu, conforme demonstrado, a partir de 01/05/2019 e, a partir de 01/08/2019 o direito de manter o crédito foi devolvido, incluindo novamente na legislação tributária, quanto aos insumos agropecuários de soja e milho, utilizados na ração animal. O Decreto nº 64.391/2019 acrescentou o item 3 ao §1º do mesmo art. 41 do Anexo I, com mesmo conteúdo do §3º do mesmo artigo que havia sido revogado, conforme demonstrado acima, e indicado como medida de compensação à renúncia ora em análise.

Ou seja, o Governo Estadual revogou em abril/2019, indicou como medida de compensação em julho/2019, e, em agosto/2019 voltou com parte do mesmo benefício que havia sido revogado. Ainda que fosse válido como medida de compensação, deveria efetivamente ser aplicada e implementada durante, pelo menos, o exercício e mais dois seguintes.

iii) A referida manutenção do crédito decorrente da venda de insumos isentos, era objeto de autorização através do Convênio ICMS 100/97, com vigência prorrogada até 30/04/2020 pelo Convênio ICMS 28/2019. A revogação em questão não possui autorização do CONFAZ, sendo mais um fator que reforça sua invalidade como medida de compensação para novas renúncias fiscais propostas pelo Estado.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

d) Análise da efetividade da política de renúncia fiscal:

d.1 - Diagnóstico e análise quanto a retornos e resultados esperados (como atração de investimentos, desenvolvimento econômico ou social de determinada região, ou outro interesse público);

QAV – Querosene de aviação

A Lei Estadual nº 17.100/2019 que reduziu a alíquota do combustível de aviação, em operações destinadas a empresas de transporte aéreo regular de passageiros ou de carga, tanto de operações próprias como através de contratos com terceiros, determinou que condições e prazos para tal deverão ser estabelecidos em ato do Poder Executivo que deveria especificar, entre outros requisitos, o número mínimo de voos regionais a serem operados pelas empresas.

Decreto nº 64.319/2019 do Poder Executivo regulamenta referida lei, mas não define os requisitos mínimos. Atribui tal responsabilidade à Secretaria do Turismo e à Secretaria de Logística e Transporte que, no prazo de 180 dias deveria determinar quais seriam as condições a serem cumpridas pelas empresas de transporte aéreo. Determina ainda que tais condições deveriam ser implementadas e comprovadas anualmente pelas empresas, até o dia 31 de março do ano subsequente ao da realização das operações, com apresentação dos documentos comprobatórios, da forma disciplinada pelas respectivas Secretarias.

Em caso de descumprimento deste prazo ou não comprovada a implementação das condições, as empresas deverão recolher em 15 dias, a diferença do imposto devido, com os acréscimos legais. Esta avaliação do cumprimento cabe às Secretarias mencionadas, que deverão comunicar o resultado da decisão, à Secretaria da Fazenda e Planejamento, até 30 de abril de cada ano.

Como justificativas e diagnóstico que justificassem a concessão do benefício, a Secretaria da Fazenda e do Planejamento, em resposta à Requisição DCG-1 nº 10/2019 informou que:

> O QAV é objeto de guerra fiscal entre os Estados, sendo a alíquota aplicável em diversos Estados inferior à que era adotada no Estado.
>
> Assim, a favor do pleito alegou-se que o QAV responderia por fatia relevante nos custos das companhias e havendo esta diferença de tributação entre Estados, São Paulo estaria perdendo parte do abastecimento que aconteceria naturalmente no Estado, em prática denominada "*tanckering*". Ademais, a redução na alíquota viabilizaria novas rotas no Estado. Em suma, alegou-se que a medida seria positiva nos seguintes aspectos:

- Desestimular a prática de *tankering:* ampliaria abastecimento em São Paulo, hoje prejudicado em razão da maior carga tributária.
- Promover o turismo doméstico: hoje prejudicado pela ausência de imposto nos voos internacionais (concorrência entre destinos nacionais e no exterior)
- Contrapartidas aumentariam a arrecadação: efeitos econômicos indiretos e induzidos mais do que compensariam a expressiva queda na arrecadação do setor.

Soja e milho para ração

Em resposta à Requisição DCG-1 nº 11/2019, a Secretaria da Fazenda e Planejamento informou que a medida foi tomada de forma a mitigar a elevação de custos ao setor produtivo agropecuário, em especial de aves, cuja aquisição de insumos passou a não permitir a manutenção do crédito (Decreto nº 64.213/2019). Como a redução do QAV só passou a surtir efeitos em julho e a medida de reversão havia sido efetivada em maio de 2019, houve espaço para permitir um conjunto específico, destinado à fabricação de ração, de forma a reduzir os impactos de custo da proposta.

Ora, se o objetivo era só de mitigar os efeitos da revogação anterior, então porque não se ateve ao que já estava vigente até abril/2019, que considerava exclusivamente o estabelecimento rural? Por que estender o benefício para o setor industrial? Não houve qualquer esclarecimento neste sentido.

Medicamento - Spinraza

A justificativa apresentada em resposta à Requisição DCG-1 é bastante restrita e inconclusiva: “conforme documento recebido pela Secretaria da Fazenda e Planejamento e que se pode confirmar por buscas na Internet, a AME é uma doença rara, sendo uma das maiores causas de mortes genéticas de bebês e crianças de até 2 anos de idade, sendo o medicamento mencionado o tratamento já aprovado para a referida doença”.

e) Conclusão:

As renúncias de receita decorrentes dos benefícios de redução de alíquota do QAV, do direito à manutenção do crédito do imposto para as saídas isentas de soja e milho destinadas à fabricação de ração e isenção para o medicamento Spinraza, não atenderam às exigências do art. 4º e 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Referidos benefícios não compuseram a renúncia estimada na LDO vigente para o exercício, não estavam incluídas na receita estimada na LOA

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

e, a medida de compensação apontada é equivocada, pois, conforme evidenciado, não garante aumento efetivo de receita e, portanto, não atende ao objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal de que as metas fiscais não sejam impactadas negativamente.

A análise de efetividade das renúncias permite concluir que:

Para o QAV, a análise ficou prejudicada, pois o prazo para prestação de contas pelas empresas aéreas ficou determinada em 30/04/2020, portanto, sem tempo hábil para análise desta fiscalização e inclusão no presente relatório.

Quanto à permissão para manutenção de crédito do imposto relativo às aquisições de milho e soja utilizados na preparação da ração, a justificativa foi de que o objetivo era mitigar os efeitos da revogação ocorrida em 30/04/2019. Ocorre que a medida estendeu o benefício da isenção aos estabelecimentos industriais e, esta questão não é mencionada na apuração dos impactos orçamentários e financeiros e nos estudos de adequação à LOA e à LDO.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

3.2.4. Reedição de benefícios fiscais existentes em exercícios anteriores: Inadequação do estudo indicativo de que os benefícios atendem às disposições da LDO.

	Ato Normativo (Decretos)	Ato Concessivo	Setor/ Produto/ Contribuinte Beneficiado	Modalidade da Renúncia	Data do Ato / Data publicação DOE	Vigência inicial
4.2	64.120/2019		SP-Arte	Isenção e Redução de Base de Cálculo	27/02/2019	28/02/2019 a 30/09/2019
4.5	64.161/2019		Pá Carregadeira	Crédito Presumido	28/03/2019	29/03/2019 a 31/12/2019
4.7	64.200/2019		Taxi	Isenção	25/04/2019	24/04/2019
4.8	64.220/2019		Feira Escandinava	Isenção	07/05/2019	08/05/2019 a 31/12/2020
4.11	64.392/2019		McDia Feliz 2019	Isenção	14/08/2019	14/08/2019
4.14	64.593/2019		Insumos para indústria aérea	Isenção	19/11/2019	01/10/2019
4.15	64.619/2019		Banda Larga Popular	Isenção	28/11/2019	01/11/2019
4.21	64.683/2019		Renovação: Pás Carregadeiras	Crédito Outorgado	17/12/2019	01/01/2020 a 31/12/2020

Os benefícios identificados na tabela acima serão analisados em conjunto em razão das particularidades destes processos serem bastante semelhantes, e, consequentemente nossas análises e conclusões também o são:

a) Processos são classificados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, através das Notas Técnicas apresentadas pela APTE, como “reedição de benefício fiscal já existente” ou “ampliação de benefício fiscal já existente”, concluindo pela previsibilidade na receita da LOA e, portanto, desnecessidade de indicação de medidas de compensação;

b) São benefícios vigentes no Estado de São Paulo por mais de 3 anos consecutivos;

c) Não possuem comprovação de atendimento ao disposto na LDO, conforme será demonstrado, apenas se infere pelo fato de serem recorrentes;

d) Possuem Nota Técnica da APTE, com datas posteriores à publicação do Decreto e respectiva vigência do benefício, portanto, afirmando tardiamente, que estão incluídos na previsão da receita tributária que consta da Lei Orçamentária Anual (LOA) ;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

e) Possuem Nota Técnica da APFF afirmando, também de forma intempestiva, que não há impactos na meta fiscal do exercício, por estarem consideradas na receita prevista na LOA;

Identificação da renúncia – SP-Arte:

Isenta do ICMS as operações internas com obras de arte comercializadas na Feira Internacional de Arte de São Paulo (SP Arte). São incluídas as operações decorrentes de desembaraço aduaneiro de importação e saídas de obras de arte destinadas à feira; e as saídas internas das obras comercializadas destinadas a consumidor final, inclusive as saídas para entrega futura cujo contrato foi firmado durante o evento.

A isenção é integral para obras de valor unitário de até R$ 3 milhões e, para valores superiores, fica reduzida a base de cálculo do ICMS, de forma que a carga tributária resulte no percentual de 5%.

Identificação da renúncia – Pá Carregadeira:

Trata-se de renovação de benefício. Concede crédito outorgado nas saídas internas ou interestaduais do fabricante paulista, destinadas a usuário final, de pá carregadeira de rodas, escavadeira hidráulica e retroescavadeira. De forma que a carga tributária resulte no percentual de 5%. Mediante regime especial solicitado pelo estabelecimento fabricante, o benefício pode ser utilizado por distribuidor exclusivo.

Identificação da renúncia - Taxi:

Prorroga de 30/04/2019 para 30/04/2020 a isenção de ICMS para saídas internas ou interestaduais do estabelecimento fabricante ou dos seus revendedores, de automóveis de passageiros para utilização como taxi.

Identificação da renúncia – Feira Escandinava:

Isenta o desembaraço aduaneiro de bens ou mercadorias destinadas à Feira Escandinava, bem como a saída interna, realizada durante o evento, destinada a consumidor final.

Identificação da renúncia – McDia Feliz 2019:

Isenta do ICMS a comercialização de sanduíches denominados “Big Mac”, efetuada pelos integrantes da Rede McDonald´s (lojas próprias e

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

franqueadas) localizados em território paulista, durante o evento “McDia Feliz”, realizado em agosto/2019 e que devem destinar, integralmente, a renda proveniente da venda do referido sanduíche, após dedução de outros tributos, às entidades de assistência social, sem fins lucrativos, indicadas na proposta.

Identificação da renúncia – Insumos para indústria aérea:

Altera o § 5º do artigo 109 do Anexo I do RICMS para dispor que a isenção de ICMS concedida às operações com insumos, matérias-primas, componentes, partes, peças, instrumentos, materiais e acessórios, destinados à fabricação de aeronaves, vigorará enquanto aplicável o Convênio ICMS 65/07, de 6 de julho de 2007, e, com isso, prorrogar a sua vigência, que é determinada em 31/10/2020.

Identificação da renúncia – Banda Larga Popular:

O Decreto ajustou os valores-limite que podem ser cobrados como preço mensal do serviço de comunicação sujeito a isenção do ICMS, no âmbito do Programa Banda Larga Popular, de acordo com a faixa de velocidade máxima de transferência de arquivos eletrônicos entre o prestador do serviço e o computador do tomador do serviço. Esses valores estavam em vigor, sem alteração, ao menos desde agosto de 2016; no caso da faixa de limite mais elevado, o último reajuste ocorrera em setembro de 2014.

A medida foi autorizada pelo Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, por meio do Convênio ICMS 121/19, de 5 de julho de 2019, sendo implantada pelo Decreto Nº 64.619, de 28 de novembro de 2019.

Identificação da renúncia – Pá Carregadeira:

Concede crédito outorgado de forma que a carga tributária das saídas internas a usuário final ou saídas interestaduais de pás carregadeiras de rodas, escavadeiras hidráulicas e retroescavadeiras, por estabelecimento fabricante paulista, resulte no percentual de 5% (cinco por cento). Além disso, mediante regime especial solicitado pelo estabelecimento fabricante, o benefício pode ser utilizado por distribuidor exclusivo.

Análise do processo:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

a) Estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício de início da vigência e para os dois seguintes[67]:

a.1) SP-Arte:

Sumário quantitativo elaborado pela DETEC em 07/02/2019, estima o impacto financeiro em R$ 28,3 milhões para o exercício de 2019. Explica, ainda, que a renovação proposta não alcança os exercícios seguintes e, assim, não apresenta o cálculo do impacto para os dois exercícios seguintes, apesar de referido benefício ser objeto de renovações recorrentes, desde pelo menos o exercício de 2016[68].

a.2) Pá Carregadeira:

Sumário quantitativo da DETEC, de 20/03/19, estima impactos para o período de 2019 a 2021, de:

- A partir de 04/2019= 29 milhões

- 2020 = 46,5 milhões

- 2021 = 12,4 milhões

a.3) Táxi:

Sumário quantitativo da DETEC de 17/04/2019 calcula os impactos financeiros como renúncia de receitas:

2019 = R$ 98,8 milhões (maio a dezembro/2019)

2020 = R$ 75,2 milhões (janeiro a abril/2020)

a.4) Feira Escandinava:

Sumário quantitativo da DETEC, de 26/04/19, estima o impacto financeiro em:

2019 = R$ 0,6 milhão

2020 = R$ 0,7 milhão

Consta observação de que os cálculos foram realizados conforme dados recebidos da fiscalização em 06/05/19. E as projeções para 2019 e 2020 foram subsidiadas por parâmetros econômicos da pesquisa FOCUS de

[67] Ressaltamos que tais valores não são passíveis de verificação por esta fiscalização pois os Sumários Quantitativos de apuração não apresentam as bases e critérios dos cálculos. Por diversas vezes contêm observação de que o cálculo fora registrado em Nota Técnica. Apenas algumas destas Notas Técnicas foram disponibilizadas, mas sem a documentação suporte para conferência.

[68] Nota Técnica da APTE, específica para este benefício, sem número e sem data: “Decretos com mesmo conteúdo, estendendo a vigência do referido benefício fiscal foram publicados desde pelo menos 2016”.

03/05/2019. Como, se o documento encaminhado pela DETEC é datado de 26/04/2019?

a.5) McDia Feliz:

Sumário quantitativo da Coordenadoria de Administração Tributária (CAT), de 07/08/2019, estima o impacto financeiro em:

Para 2019 = R$ 300 mil

Observa ainda que a estimativa foi informada em mensagem eletrônica de 11/07/2019, da equipe de redes de estabelecimentos e comércio varejista (SERE). Ou seja, a informação não vem de banco de dados interno da Secretaria da Fazenda.

No envio dos cálculos à APTE para sua manifestação consta ainda a informação de que referido benefício vem sendo concedido há dez anos.

a.6) Insumos para indústria aérea:

Sumário quantitativo da CAT, de 05/11/2019 estima o impacto financeiros em:

Para 2019 = R$ 42,3 milhões (a partir de outubro/2019)

2020 = R$ 268,0 milhões

2021 = R$ 285,0 milhões

a.7) Banda Larga Popular:

Sumário quantitativo da Coordenadoria de Administração Tributária (CAT) estima o impacto financeiro:

Para 2019 = R$ 8,8 milhões (a partir de agosto/2019);

Para 2020 = R$ 26,9 milhões;

Para 2021 = R$ 27,5 milhões.

Acrescenta ainda que, todavia, não se espera impacto orçamentário efetivo, considerando que o conjunto de consumidores que usufruem do Programa já está isento do ICMS e a medida tende a não transferir contratantes de planos pagos para o programa de isenção.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

a.8) Pá Carregadeira – Nova Renovação:

Sumário quantitativo da Coordenadoria de Administração Tributária (CAT), de 26/11/19, estima impactos para o período de 2020 e 2021, de:

- Para 2020 = R$ 44,7 milhões

- Para 2021 = R$ 4,1 milhões

A nota contém observação ainda de que, conforme mensagem de 02/12/2019 verificou-se que os lançamentos de crédito outorgado referentes ao presente normativo totalizaram R$ 105,3 milhões em 2014, R$ 60,9 milhões em 2015, R$ 24,1 milhões em 2016, R$ 36 milhões em 2017 e R$ 43,5 milhões em 2018.

Ressalva, portanto, que a aquisição deste tipo de mercadoria tende a ser vinculada ao nível de investimento da economia. Portanto, os valores de renúncia podem apresentar uma variabilidade maior, dependendo do grau de recuperação da economia e, consequentemente, dos investimentos.

b) Comprovação de atendimento ao disposto na LDO:

A análise para comprovação de que foram atendidas as disposições da LDO é tarefa da APFF, juntamente com a análise dos impactos nas metas fiscais, conforme foi determinado pelo Memorando-Circular 01/2019 do gabinete do Secretário. A Assessoria, porém, não realizou análise quanto ao atendimento às disposições da LDO. Em que pese, constar o trecho a seguir em suas Notas Técnicas:

> 3- De acordo com o Memorando Circular nº 01/2019 – GS cabe a esta Assessoria de Politicas Fiscal e Financeira manifestar-se quanto a Impactos fiscais, relativo ao efeito da medida sobre as metas de resultados fiscais previstos na lei de diretrizes orçamentárias, bem como o atendimento ao disposto na referida lei.

É a APTE quem se manifesta. Em suas Notas Técnicas datadas de **01/03/2019 (Sp-Arte), de 20/09/2019 (Pá carregadeira), 20/09/2019 (Taxi), 20/09/2019 (Feira Escandinava), 20/09/2019 (McDia Feliz), 03/04/2020 (insumos para aeronaves), 25/03/2020 (Banda Larga Popular), 25/03/2020 (Pá carregadeira – nova renovação),** portanto, intempestivas, pois os Decretos já estavam em vigência anteriormente a estas datas.

A manifestação nestas Notas, é padrão, transcrita a seguir:

> [...] este tem como objetivo verificar se as orientações gerais para a edição de benefícios fiscais contidas na LDO foram cumpridas. Neste aspecto, a LDO do Estado de São Paulo (2019) estabelece que:
>
> "A concessão de benefícios fiscais na esfera do ICMS objetiva, à exceção daqueles de caráter social, promover uma melhor alocação

> de recursos de forma a incentivar o crescimento da produção e do emprego e, assim, em alguns casos, o aumento da própria arrecadação tributária. Alguns benefícios visam equiparar a competividade da indústria paulista à do restante do país, especialmente nos casos em que a vantagem decorra da concessão de benefícios típicos de Guerra Fiscal."
>
> Logo, conquanto o benefício fiscal, conforme conste da exposição de motivos de sua norma instituidora, cumpra com as diretrizes acima expostas, considera-se atendido o disposto na LDO, e, por consequência, cumprida esta condicionante do art. 14 da LRF.

Esta exigência do caput do art. 14 da LRF não busca verificar apenas se as "orientações gerais para a edição de benefícios" foram cumpridas. Este artigo e suas determinantes se referem ao benefício específico objeto daquele estudo. A LRF pede para "atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias". Ora, o que deve estar disposto na LDO está previsto na própria lei (artigo 4º) e determina que:

> Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:
>
> ...
>
> § 2º O Anexo conterá, ainda:
>
> ...
>
> V - <u>Demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita</u> e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. (grifo nosso)

Além da LRF, a Constituição Federal já fornecia as diretrizes gerais para a LDO. O art. 165, §2º e §6º determinam que:

> Art. 165...
>
> § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, <u>orientará a elaboração da lei orçamentária anual</u>, <u>disporá sobre as alterações na legislação tributária</u> e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
>
> ...
>
> § 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, <u>decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia</u>. (grifos nossos)

Assim, o estudo a ser elaborado pela Administração Tributária, da forma como requer o art. 14, deve **<u>comprovar</u>** e, portanto, apresentar evidências de que foram atendidas todas as disposições da LDO pertinentes ao tema

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Renúncia Fiscal: identificação da renúncia no demonstrativo da estimativa apresentada, e respectivas medidas de compensação lá apontadas. É esta adequação à LDO que permitirá concluir também pela adequação à LOA e, portanto, desnecessidade de indicação de novas medidas de compensação conforme facultado pelos incisos I e II do art. 14 da LRF. Ou seja, neste caso, referido requisito já fora cumprido na LDO, em atendimento ao art. 4º, §2º, V da LRF.

Importante ressaltar que a mencionada análise e comprovação de atendimento ao disposto na LDO não é uma disposição facultativa e não se refere a "orientações gerais", ou seja, a regra fiscal vigente é que se não há comprovação de que referido benefício atende ao disposto na LDO estando lá expressamente previsto e com indicação das medidas de compensação, então, não poderá ser concedido naquele exercício, salvo com autorização expressa, como a ocorrida recentemente no exercício de 2020, em virtude da pandemia do novo Coronavírus[69] ou, quiçá, com autorização legislativa específica.

Como vem sendo demonstrado em relatórios de instrução da fiscalização das Contas do Governador dos últimos anos[70], a LDO Paulista não vem sendo elaborada de acordo com os mandamentos da CF, da LRF e do MDF, em aspectos pertinentes às renúncias de receitas. A LDO não vem demonstrando as medidas de compensação para a renúncia lá apontada.

c) Atendimento a um dos requisitos:

c.1 - A renúncia foi considerada na estimativa da receita da LOA e não afeta as metas de resultados fiscais da LDO; ou

c.2 - Apresentar medidas de compensação da renúncia no exercício de início de vigência e nos dois seguintes (por aumento de receita tributária: elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição).

A APTE é a responsável por apresentar manifestação quanto à adequação orçamentária da proposta, informando se a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária ou se há medida de compensação correspondente.

As Notas Técnicas apresentadas nestes processos, de forma tardia e intempestiva, afirmam que a previsão da receita tributária que consta da Lei Orçamentária Anual (LOA) do Estado de São Paulo adota modelo estatístico que

[69] STF. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6357 Distrito Federal. Min. Alexandre de Moraes. Diante do exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR na presente ação direta de inconstitucionalidade, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, *caput, in fine* e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19.

[70] TC-03546.989.17-9; TC-06453.989.18-8;

utiliza o passado e cenários macroeconômicos para prever o futuro, ou seja, afirma que as estruturas do passado são replicadas para prever o futuro. Complementa ainda que o modelo leva em consideração os eventuais efeitos recorrentes dos benefícios fiscais.

> Define-se, pois, para efeito do sistema normativo da LRF, benefício fiscal continuado aquele vigente por no mínimo três anos. Este prazo tem como fundamento o art. 14 da LRF, o qual estabelece este período como necessário à mensuração do impacto do benefício.
>
> Logo, após este prazo considera-se que o benefício fiscal apresenta os citados efeitos recorrentes sobre a receita, estando completamente inserido no processo gerador do imposto, sendo a previsão, portanto, construída a partir desta série histórica, trazendo consigo a memória dos valores renunciados.
>
> ...
>
> Desta monta, ao replicar a estrutura do passado projeta-se implicitamente a vigência de todo o conjunto de benefícios fiscais existentes (isenções, reduções de base de cálculo, créditos outorgados etc.) para o futuro. Somente desta forma é possível afirmar que os benefícios fiscais vigentes estão contemplados na previsão de receitas da LOA e que seu crescimento ocorre, em média, na mesma magnitude do agregado de receitas porque, por hipótese, são insensíveis as situações aberrantes.

O entendimento da APTE é então de que, se referido benefício encontra-se vigente no sistema tributário estadual por mais de três anos, então, esta renúncia de receita já está incorporada na previsão da Receita Tributária, que é então apresentada na LOA de forma líquida. E, assim, de forma indeterminada, já é considerada como constante e automaticamente incorporada na previsão de receita, e independeria de estudos de impacto, de indicação de medidas de compensação e de adequação à LDO, pela simples razão de estar sendo renunciada por mais de três anos.

Entendemos por equivocada referida interpretação. O período estabelecido pelo art. 14 da LRF de um exercício e mais dois, não é um período mínimo e que ao seu fim aquele benefício se incorpora ao sistema tributário, ao contrário, é um prazo de validade para o estudo de impactos que foi realizado e, portanto, ao final dos três anos, referidos estudos precisam ser renovados. Precisam ser realizadas reavaliações dos estudos de diagnóstico da necessidade daquela renúncia, dos impactos previstos e da política socioeconômica que se quer fortalecer.

Na sequência, cabe à APFF manifestar quanto aos eventuais impactos nas metas fiscais previstas da LDO. Em suas manifestações, todas intempestivas, pois emitidas após a entrada em vigência do benefício, anexadas

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

a cada processo, apresentam sempre conclusões semelhantes, sem maiores estudos, como a transcrita a seguir:

> **Conclusão:**
>
> 5- Desta forma, em conformidade com o determinado no Memorando-Circular nº 001/2019, de 24/01/2019, do Gabinete do Secretário da Fazenda e Planejamento, e com o informado pela Coordenadoria de Administração Tributária-CAT e pela Assessoria de Política Tributária e Econômica-APT, esta Assessoria de Políticas Fiscal e Financeira informa que não há impactos fiscais nas metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias pelo fato da renúncia estar contida na estimativa de receita.

d) Análise da efetividade da política de renúncia fiscal:

- Diagnóstico e análise quanto a retornos e resultados esperados (como atração de investimentos, desenvolvimento econômico ou social de determinada região, ou outro interesse público);

- Prazos para realização versus prazo de concessão dos benefícios;

Abaixo apresentamos as informações que foram fornecidas atendendo à solicitação. São informações constantes em documento elaborado especificamente para envio a esta fiscalização. Esclarecemos que o intuito é que referidas análise sejam item de composição do processo de formalização da concessão do benefício fiscal.

d.1) SP-Arte

As respostas enviadas em atendimento às informações acima requeridas demonstram que a Secretaria da Fazenda e Planejamento, caso realize, esses estudos, não se preocupa em formalizar o diagnóstico da demanda por eventual benefício, os resultados e impactos que se espera sejam verificados na realidade social e econômica e o interesse público envolvido.

As informações fornecidas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento não provêm de algum estudo específico e sim foram obtidas no site do evento:

> A SP Arte foi criada em 2005 e em 2019 realizar-se-ia a 15ª edição, no Pavilhão da Bienal, no Parque do Ibirapuera. Verificou-se que após crescimento inicial, o número de galerias tem oscilado entre 120 e 140, desde 2013. A partir de 2016 também passaram a participar do evento,

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

> em categoria própria, expositores de designe. Para 2019, esperava-se que haveriam 122 Galerias e 29 Expositores de Designe[71].

Esta é a justificativa apresentada pela Administração Tributária para manutenção dos benefícios fiscais concedidos à SP Arte. Entendemos que o Poder Público deve conseguir analisar o setor que está beneficiando e controlar os impactos desta política pública. Esclarecemos que em nenhum momento esta fiscalização afirma que referida renúncia fiscal não garante benefícios sociais, culturais e econômicos para o Estado de São Paulo. O que se questiona é a ausência destes parâmetros e de estudos que fundamentem tudo isso.

Em consulta ao site da SP-Arte[72] é possível perceber diversos benefícios e impactos sociais, cuja veracidade precisam ser medidos e controlados pelo Poder Público de modo a compor o processo de concessão do benefício, e, de forma transparente, apresentar à sociedade porque é vantajoso para o Estado de São Paulo abrir mão, anualmente, de R$ 28 milhões de receita que seria destinada ao atendimento de diversos serviços públicos:

> A 15ª edição da **SP-Arte,** que aconteceu de 3 a 7 de abril no Pavilhão da Bienal, contou com a participação de 164 expositores de arte e design, advindos de quatorze países. Por meio da apresentação de cerca de dois mil artistas, o Festival atraiu mais de 36 mil pessoas durante os cinco dias de evento – recorde de público ao longo desses quinze anos.
> ...
> "Em uma edição tão especial para nós, celebrando quinze anos, a SP-Arte superou todas as expectativas. Muitas galerias ultrapassaram suas metas de vendas e o balanço foi realmente positivo. Além disso, registramos um recorde de público, com mais de 35 mil visitantes, um reflexo de como a SP-Arte se consolida a cada ano como uma importante plataforma de fomento à cultura e às artes visuais no Brasil", pontua **Fernanda Feitosa**, fundadora e diretora da SP-Arte.
>
> Nesta 15ª edição, a SP-Arte também bateu recorde com seu programa de doações, em que artistas, galerias e colecionadores privados adquirem obras para em seguida doá-las a acervos de relevância nacional. Em 2019, foram cerca de setenta obras doadas, em comparação às cerca de vinte do ano passado. "Entre as doações, uma delas foi promovida pela própria SP-Arte, que adquiriu a performance de **Cristiano Lenhardt** (Fortes D'Aloia e Gabriel), doando-a à **Pinacoteca de São Paulo**. **Masp**, **MAM** e **MAR** foram outras das instituições contempladas pelo programa como um todo", afirma Fernanda.
> ...
> "A SP-Arte foi fundamental para o desenvolvimento da cena artística contemporânea em São Paulo nos últimos quinze anos. Estamos na Feira desde as primeiras edições e é interessante ver como galerias, feiras e instituições podem se unir para criar uma poderosa paisagem

[71] As informações sobre eventos passados e expectativa para a SP Arte 2019 foram obtidas no site do evento https://www.sp-arte.com/expositores/ e https://www.sp-arte.com/a-feira/historico/.
[72] https://www.sp-arte.com/historico/2019/

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

> criativa", afirma **Alexandre Gabriel**, sócio-diretor da Fortes D'Aloia & Gabriel.
> ...
> Além das mais relevantes galerias nacionais, a SP-Arte reuniu nomes influentes do mercado de arte mundial. As presenças de participantes como **David Zwirner** (Nova York), **Lisson Gallery** (Londres), **Galleria Franco Noero** (Turim), **Galleria Continua** (San Gimignano), **Elba Benitez** (Madrid) e **Alexander Gray** (Nova York) reforçaram a posição do Festival como a principal plataforma internacional de arte e design na América Latina.

d.2) Pá carregadeira

Em resposta à requisição DCG-1 nº 10/2019, a Secretaria da Fazenda e Planejamento informa que:

> Trata-se de crédito outorgado constante do artigo 36 do Anexo III do Regulamento do ICMS. São Paulo concedeu o crédito outorgado após o Estado do Rio de Janeiro ter beneficiado a Hyundai que se instalaria no Estado (maio/2012). Após a introdução do benefício paulista, os Estados do Paraná (jan/2014) e Minas Gerais (mar/2014) também introduziram benefícios para o setor em seus regulamentos. Em suma, o benefício concedido pelo Estado do Rio de Janeiro com forte potencial de desequilibrar a produção paulista, desencadeou uma "guerra fiscal".
>
> Em 2016, procederam-se registro e compilação da legislação vigente nas demais UFs para que fosse possível avançar em negociações para a reversão do referido benefício fiscal. Como consequência deste primeiro esforço, foi editado o Decreto 62.561 de 2017 que excluiu motoniveladora do benefício. Infelizmente, apesar de vários Estados terem procedido à exclusão da referida mercadoria de seus normativos, Minas Gerais não o fez, desequilibrando e desacreditando as negociações em andamento.
>
> Desde então, este benefício tem sido prorrogado em proteção à indústria paulista, enquanto não se viabiliza um novo acordo para revogação do mesmo, ou reversão parcial adicional.

d.3) Taxi

Em resposta à requisição DCG-1 nº 10/2019, a Secretaria da Fazenda e Planejamento informa que:

> Como o benefício compreende saídas interestaduais e considerando a natureza do bem isento, para que o mesmo não seja renovado sem que haja prejuízo às vendas de veículos de montadoras localizadas no Estado de São Paulo, a decisão precisa ser uniforme para todos os Estados. Cabe registrar que este benefício tem sido objeto de discussão no âmbito do Confaz.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

d.4) Feira Escandinava

Em resposta à requisição DCG-1 nº 10/2019, a Secretaria da Fazenda e Planejamento informa que:

> Trata-se de isenção do ICMS do desembaraço aduaneiro de bens ou mercadorias destinados à Feira Escandinava, doação recebida de embaixadas ou consulados, de bens ou mercadorias destinadas à comercialização na Feira Escandinava, bem como a saída interna de bens ou mercadorias, realizada durante o referido evento, destinada a consumidor final. A medida foi autorizada pelo Convênio ICMS 106/2014.

d.5) Mcdia Feliz

Em resposta à requisição DCG-1 nº 10/2019, a Secretaria da Fazenda e Planejamento informa que:

> Trata-se de isenção do ICMS na comercialização do sanduíche "Big Mac" efetuada pelos integrantes da Rede McDonald's (lojas próprias e franqueadas) estabelecidos em território paulista que participarem do evento "McDia Feliz" e que destinarem, integralmente, a renda proveniente da venda do referido sanduíche, após dedução de outros tributos, às entidades de assistência social, sem fins lucrativos, indicadas no § 2º do Decreto 64.392/2019.
>
> O benefício foi autorizado pelo Convênio ICMS 106/2010 contemplando todos os Estados e o Distrito Federal, havendo um caráter eminentemente social.

d.6) Insumos para aeronaves

Não foram fornecidas informações de diagnóstico e análise quanto a retornos e resultados esperados (como atração de investimentos, desenvolvimento econômico ou social de determinada região, ou outro interesse público);

d.7) Banda Larga Popular

O Decreto ajustou os valores-limite que podem ser cobrados como preço mensal do serviço de comunicação sujeito a isenção do ICMS, no âmbito do Programa Banda Larga Popular, de acordo com a faixa de velocidade máxima de transferência de arquivos eletrônicos entre o prestador do serviço e o computador do tomador do serviço. Esses valores estavam em vigor, sem alteração, ao menos desde agosto de 2016; no caso da faixa de limite mais elevado, o último reajuste ocorrera em setembro de 2014.

d.8) Pá Carregadeira – Nova renovação:

Trata-se de renovação do benefício constante em d.2).

e) Conclusão:

Os estudos de impactos financeiro e orçamentário foram realizados pela CAT, através da DETEC apenas para o período de vigência dos Decretos. Como se tratam de benefícios recorrentes, renovados por diversos anos, o entendimento é de que o impacto deve ser estimado também para os dois exercícios seguintes, principalmente pelo fato de que a APTE afirma que vem considerando referidas renúncias nas LDOs seguintes, como visto.

Os estudos da APTE afirmam que referida renúncia é recorrente e, independente de legislação tributária que lhe dê cobertura, inclui na estimativa da renúncia apresentada na LDO e na estimativa de receita tributária da LOA. Assim, nesta linha, o estudo de impacto orçamentário e financeiro deveria incluir a estimativa dos dois exercícios seguintes, conforme determina a LRF.

Nos processos não constam estudos específicos de que foram atendidas as disposições da LDO, conforme determinado no caput do art. 14 da LRF. O estudo a ser elaborado pela Administração Tributária deve **comprovar** e portanto, apresentar evidências de que foram atendidas todas as disposições da LDO, pertinentes ao tema Renúncia Fiscal:

- ✓ identificação desta renúncia no demonstrativo da estimativa apresentada,
- ✓ e respectivas medidas de compensação lá apontadas.

É esta adequação à LDO que permitirá concluir também pela adequação à LOA e portanto, desnecessidade de indicação de novas medidas de compensação conforme facultado pelos incisos I e II do art. 14 da LRF. Ou seja, neste caso, referido requisito já fora cumprido na LDO, em atendimento ao art. 4º, §2º, V da LRF.

Concluímos ainda por equivocada a interpretação da APTE de que o benefício vigente por mais de três anos já tem sua renúncia incorporada na previsão da Receita Tributária por prazo indeterminado e sem necessidade de estudos de impacto, de indicação de medidas de compensação e de adequação à LDO, pela simples razão de estar sendo renunciada por mais de três anos.

O entendimento vigente é de que o período estabelecido pelo art. 14 da LRF de um exercício e mais dois é um prazo de validade para o estudo de impactos que foi realizado e, portanto, ao final dos três anos, referidos estudos precisam ser renovados. Precisam ser realizadas reavaliações dos estudos de

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

diagnóstico da necessidade daquela renúncia, dos impactos previstos e da política socioeconômica que se quer fortalecer.

Além disso, é possível afirmar que os estudos apresentados pela APTE e pela APFF constam nos processos apenas para fins de formalização processual, pois são, sem exceção, datados posteriormente às datas em que os Decretos já haviam sido publicados e entrado em vigência.

Por fim, em atendimento às determinações no Parecer Prévio dos exercícios de 2017 e 2018[73], o plano de ação pactuado prometia que seriam tomadas providências para que o governo estadual realizasse estudos a priori e a posteriori à concessão de benefícios fiscais, de modo a identificar, avaliar e monitorar os benefícios socioeconômicos que justificariam o favorecimento fiscal e respectiva renúncia de receitas, o que não se concretizou.

[73] TC-03546.989.17-9 e TC-06453.989.18-8.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

3.2.5. Benefícios fiscais concedidos em 2019 e, segundo a Secretaria da Fazenda e Planejamento não implicam em renúncia:

Os Decretos listados nas tabelas abaixo serão analisados em conjunto. A Secretaria da Fazenda e Planejamento entende que não se referem a benefícios fiscais e, portanto, não representariam renúncia fiscal.

Através do Ofício nº 0014/2020-GS-EXEC, a Secretaria da Fazenda e do Planejamento apresenta sua interpretação de que a legislação abaixo não implica renúncia de receita, pelos motivos que passa a expor e são analisados a seguir.

a) Benefícios incluídos no artigo 29 do Ato das Disposições Transitórias ao Regulamento do ICMS

	Ato Normativo (Decretos)	Ato Concessivo	Setor/ Produto/ Contribuinte Beneficiado	Modalidade da Renúncia	Data do Ato / Data publicação DOE	Vigência inicial
19	64.163/2019		Imobilizado para setor de logística multimodal	Suspensão e diferimento - Anistia	28/03/2019	29/03/2019
23	64.687/2019		Produtos elencados incluindo armas de fogo e munições; brinquedos e jogos recreativos não especificados; e fabricação de pectina.	Suspensão do imposto, crédito integral para imobilizado e anistia	19/12/2019	19/12/2019

A Secretaria da Fazenda e Planejamento explica que:

> O artigo 29 DDTT dispensa tratamento diferenciado para o creditamento do valor do imposto referente a aquisição de bens destinados ao ativo imobilizado.
>
> Na importação, o imposto que seria recolhido no desembaraço aduaneiro fica suspenso para o momento em que ocorrer a entrada do bem no estabelecimento do contribuinte, devendo tanto o débito relativo à importação quanto o crédito serem lançados à razão de 1/48 ao mês. Nas aquisições de bens produzidos por fabricantes paulistas, o contribuinte adquirente pode creditar-se, integralmente e de uma só vez, do valor do imposto relativo à aquisição, ao invés de creditar-se de 1/48 ao mês. Os parágrafos 2º-A e 2º-B tratam de situações em que não haveria débito suficiente na escrita do contribuinte para absorver o valor do crédito referente à aquisição do ativo, razão pela qual, por regime especial, o lançamento do crédito poderá ser efetuado em outro momento.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

O Decreto nº 64.163/2019 acrescenta ao art. 29 das disposições transitórias o §3º-F:

> § 3º-F - A suspensão e o diferimento previstos nos §§ 2º-A e 2º-B aplicam-se também às operações com bens destinados à integração ao ativo imobilizado, adquiridos por estabelecimento cuja atividade econômica esteja identificada pelo código 4940-0/00 da CNAE, observando-se que:
>
> 1 - o bem adquirido deverá destinar-se à ampliação, modernização ou implantação de sistema dutoviário;
>
> 2 - o estabelecimento adquirente deverá solicitar regime especial à Secretaria da Fazenda e Planejamento nos termos de disciplina por ela estabelecida;
>
> 3 - o ato concessivo do regime especial especificará os bens que poderão ser beneficiados."

A exposição de motivos do Decreto explica que a minuta beneficia a aquisição de bens destinados à ampliação, modernização ou implantação de unidade do setor de logística multimodal para transporte e armazenagem de etanol através de dutos.

O Decreto 64.687/2019 acresce ao §3º do art. 29 das Disposições Transitórias, os itens 222 a 230:

> 222 - fabricação de pectina, CNAE 1099-6/99;
> 223 - produção de frutas secas desidratadas mas não cristalizadas e obtenção de cascas de cítricos, CNAE 1031-7/00;
> 224 - fabricação de biscoitos e bolachas, CNAE 1092-9/00;
> 225 - fabricação de massas alimentícias, CNAE 1094-5/00;
> 226 - fabricação de outros brinquedos e jogos recreativos não especificados anteriormente, CNAE 3240-0/99;
> 227 - fabricação de armas de fogo, outras armas e munições, CNAE 2550-1/02;
> 228 - fabricação de laticínios, CNAE 1052-0/00;
> 229 - preparação do leite, CNAE 1051-0/00;
> 230 - moagem e fabricação de produtos de origem vegetal não especificados anteriormente, CNAE 1069-4/00.

Em exposição de motivos do Decreto está explicado que a minuta amplia o rol de atividades e contribuintes abrangidos pelo disposto no artigo 29 das Disposições Transitórias, com a inclusão dos setores discriminados. Referidos setores passarão a contar com os seguintes benefícios: (a) suspensão do lançamento do imposto incidente na importação de bens, sem similar nacional, destinados ao ativo imobilizado, (b) creditamento integral do imposto incidente na aquisição interna de bens destinados ao ativo imobilizado e (c) alteração do momento da exigência dos impostos.

Portanto, os decretos tratam de garantir que nos setores ali relacionados, o crédito do ICMS decorrente da aquisição de imobilizado (maquinário) que será utilizado na produção destes bens (como frutas secas, jogos, armas de fogo ou não, munições, laticínios e outros), seja totalmente

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

utilizado no ato de entrada deste maquinário, ou seja, independente de estar em operação imediata (ainda que em fase pré-operacional), todo este montante do ICMS envolvido, representará um crédito imediato para a empresa adquirente deste imobilizado. Antes destes decretos, o crédito poderia ser aproveitado, pro rata, em 48 meses.

Nesta situação, em alguma medida, há sim renúncia de receita, ainda que temporária. No primeiro mês há uma renúncia de 47/48 do ICMS envolvido na aquisição do ativo imobilizado, no segundo mês de 46/48 e assim por diante. Dependendo dos valores do imobilizado envolvido estes valores podem ser bastante relevantes e impactam a receita tributária dos 2 anos que se seguem à aquisição, e merece estudo de impacto e medidas de compensação no momento de entrada deste maquinário na empresa fabricante dos produtos elencados.

b) Regime de Diferimento incidente no fornecimento de insumos para a indústria naval

	Ato Normativo (Decretos)	Ato Concessivo	Setor/ Produto/ Contribuinte Beneficiado	Modalidade da Renúncia	Data do Ato / Data publicação DOE	Vigência inicial
18	64.123/2019		Insumos para a indústria naval	Diferimento com dispensa de pagamento	01/03/2019	02/03/2019

Trata-se de diferimento que se converte em dispensa de pagamento do tributo, por meio de regime especial a ser requisitado por contribuinte paulista cuja atividade econômica seja a de construção e reparação de embarcações.

A Secretaria da Fazenda e Planejamento esclarece, neste caso, que:

> A medida foi concebida para apoiar a competitividade dos contribuintes paulistas na hipótese de produção de embarcações enquadradas no artigo 1º, parágrafo único, I, da Lei federal nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997. À época, havia licitação promovida pelas Forças Armadas Brasileiras que poderia justificar o pedido de regime especial. O resultado final da licitação, no entanto, foi favorável a empresa localizada em outro Estado, abortando-se o processo em São Paulo.
>
> Pode-se concluir que só haveria renúncia de receita se, efetivamente, houvesse contribuintes a quem se cogitasse conceder regime especial. Frustrada a iniciativa, ausente qualquer pedido de regime especial, condição *sine qua non* para a concretização do benefício, não há o que se falar em renúncia de receita nessa hipótese para os próximos exercícios, o que justifica o não encaminhamento de informações.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Fato é que não só esta, mas toda renúncia fiscal implica na necessidade de haver contribuintes que pratiquem aquela atividade econômica objeto do Decreto normativo. Os estudos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em todos os casos, devem ser prévios à legislação que o regulamenta. O fato de um contribuinte paulista não lograr êxito em um determinado processo licitatório não permite que a edição do Decreto não trilhe os caminhos e requisitos impostos pela lei para sua concessão. A medida trata de renúncia fiscal que, contudo, conforme exposto pela Secretaria, não foi fruída no exercício de 2019, mas o Decreto está vigente e, para tal, deve atender aos requisitos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal ou, se inócuo, espera-se seja revogado.

c) Regime facultativo de tributação – contribuintes da indústria de informática

	Ato Normativo (Decretos)	Ato Concessivo	Setor/ Produto/ Contribuinte Beneficiado	Modalidade da Renúncia	Data do Ato / Data publicação DOE	Vigência inicial (*1)
21	64.628/2019		Indústria de informática	Crédito presumido/ crédito outorgado	03/12/2019	90 dias da data de publicação 03/03/2020

(*1) Este decreto entra em vigor em 90 (noventa) dias contados da data de sua publicação, observado o disposto no artigo 150, inciso III, alínea “b”, da Constituição Federal.

O Decreto em questão retirou o direito de aproveitamento de crédito outorgado por estabelecimento fabricante, nas saídas para estabelecimentos pertencentes ao mesmo titular e/ou interdependentes. Mas, acresceu o §7º onde passou a permitir que, por regime especial, esse crédito outorgado vedado na saída do fabricante original seja concedido àqueles mesmos estabelecimentos destinatários do mesmo titular ou interdependente.

Ou seja, a renúncia que já estava prevista desde a redação original, através do Decreto nº 51.624 de 28/02/2007, permanece a mesma, porém, através de regime especial, que será concedido a estabelecimento de mesma titularidade do fabricante ou interdependente deste.

De fato, não se trata de uma renúncia nova, apenas alterou-se o *modus operandi*.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

d) Opção para pagamento do imposto em duas parcelas – contribuintes do comércio varejista

	Ato Normativo (Decretos)	Ato Concessivo	Setor/ Produto/ Contribuinte Beneficiado	Modalidade da Renúncia	Data do Ato / Data publicação DOE	Vigência inicial
22	64.632/2019		Contribuintes enquadrados em CNAES específicas (tratamento diferenciado)	Prorrogação de pagamento com anistia de juros e multas	03/12/2019	03/12/2019

O Decreto em questão permite aos contribuintes do setor de comércio varejista o recolhimento do imposto em duas parcelas, pelas saídas ocorridas no mês de dezembro, sem juros e multas, o que implica em anistia.

A Secretaria da Fazenda e Planejamento manifesta que "A medida não implica renúncia de receita sob o aspecto da dispensa de pagamento do imposto, tendo em vista que o ICMS devido é recolhido, mas em duas parcelas consecutivas".

De fato, quanto ao tributo não há renúncia. O que ocorre é a postergação do pagamento de 50% do tributo devido em janeiro, com renúncia aos valores determinados legalmente a título de multas e juros, o que implica em anistia que se enquadra dentre as situações de renúncia de receitas, cujo impacto deve ser calculado, da forma determinada pela LRF.

Os valores envolvidos representam as multas e juros de 50% de todo o ICMS apurado no Estado de São Paulo nas atividades varejistas a seguir[74]:

- ✓ Captação, tratamento e distribuição de água;
- ✓ Comércio, varejo, de peças e acessórios para veículos automotores;
- ✓ Comércio, varejo, de motocicletas, peças e acessórios;
- ✓ Comércio varejista com e sem predominância de produtos alimentícios, incluindo supermercados e hipermercados;
- ✓ Comércio varejista de padaria, laticínio, doces, balas, carnes e pescados, bebidas, hortifrugranjeiros, alimentos em geral e **produtos do fumo**;
- ✓ Comércio varejista de tintas e materiais para pintura, material elétrico, vidros, ferragens, madeira e materiais de construção;
- ✓ Equipamentos de informática e comunicação; e equipamentos de uso doméstico;
- ✓ Artigos culturais, recreativos e esportivos
- ✓ Produtos farmacêuticos, perfumaria, cosméticos e artigos médicos, ópticos e ortopédicos;

[74] Códigos CNAE consultados em: https://concla.ibge.gov.br/busca-online-cnae.html?view=classe&tipo=cnae&versao=10&classe=10139

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

✓ Produtos novos não especificados anteriormente e produtos usados.

e) Programa Especial de Parcelamento - PEP

	Ato Normativo (Decretos)	Ato Concessivo	Setor/ Produto/ Contribuinte Beneficiado	Modalidade da Renúncia	Data do Ato / Data publicação DOE	Vigência inicial
20	64.564/2019		Diversos (PEP)	Anistia	05/11/2019	05/11/2019

O Decreto institui o Programa Especial de Parcelamento (PEP) do ICMS, dispensando o recolhimento, nos percentuais indicados a seguir, do valor dos juros e das multas punitivas e moratórias na liquidação de débitos fiscais do ICMS, decorrentes de fatos geradores ocorridos até 31 de maio de 2019, em até 60 parcelas mensais e consecutivas. Os descontos previstos em multas e juros podem chegar a até 75% do montante devido, no caso de quitação em parcela única e a até 50% se quitação em até 60 parcelas mensais.

Portanto, implica em renúncia fiscal de montantes previstos orçamentariamente de multas e juros, dentro do que dispõe a legislação tributária.

Cabe ainda ressaltar o descompasso destes percentuais de desconto, fixados por Decreto, diante do que está autorizado pela Lei Estadual nº 6.374/1989 e atualizações. O art. 101 da Lei permite descontos máximos de até 55% da multa aplicada.

Manifestação da PGE em 07/04/2020 segue a mesma linha de justificativa da Secretaria da Fazenda, mas reconhece que os descontos são aplicados sobre consectários legais.

> Em relação ao Decreto estadual nº 64.564/2019, consignamos que não se trata de benefício fiscal para os fins tratados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em sua requisição. Tal decreto refere-se a programa de pagamento autorizado por Convênio Confaz, cujos descontos incidem sobre a solvência de obrigações passadas, referentes a exercícios financeiros findos, com lançamentos ultimados, pendentes, quando muito, defesas judiciais ou administrativas. Ou seja, não dizem respeito a fatos geradores futuros, razão pela qual não se enquadram no conceito legal de incentivo fiscal.
>
> Os descontos, neste caso, são aplicados sobre consectários legais e não sobre o valor principal da exação, desnaturando, assim, o próprio conceito de renúncia de receita: são condicionados à realização imediata de receita passada, tornada líquida por ato do próprio devedor.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Estes consectários legais são jurídica e contabilmente reconhecidos como receitas tributárias. Portanto, os descontos incidentes sobre multas e juros legais, representam renúncia de receitas.

Referidos valores são reconhecidos como renúncia de receitas pela própria Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do Estado de São Paulo. O Anexo de Metas Fiscais responsável por estimar a renúncia fiscal do exercício, prevê para 2019, renúncias de receita decorrentes dos Programas Especiais de Parcelamento da ordem de R$ 379 milhões, com base na legislação do PEP vigente até 2017.

(Em R$ Milhões)

PROGRAMAS ESPECIAIS DE PARCELAMENTO - PEP					
	2018	2019	2020	2021	Total
Renúncia PEP 1	377	120	163	184	844
Renúncia PEP 2	44	113	46	59	262
Renúncia PEP 3	13	47	208	44	312
Renúncia PEP 4	51	99	84	315	548
Total	485	379	500	603	1.967

Observação:

PEP 1: O Programa Especial de Parcelamento do ICMS, em sua primeira fase (PEP1), foi aprovado por meio do Convênio CONFAZ ICMS - 108, de 04 de outubro de 2012, e instituído pelo Decreto 58.811, de 27 de dezembro de 2012 (DOE do dia 28/12/2012) e alterações.

PEP 2: O Programa Especial de Parcelamento do ICMS, em sua segunda fase (PEP2), foi aprovado por meio do Convênio CONFAZ ICMS - 24, de 21 de março de 2014, e instituído pelo Decreto 60.444, de 13 de maio de 2014 (DOE do dia 14/05/2014) e alterações.

PEP 3: O Programa Especial de Parcelamento do ICMS, em sua terceira fase (PEP3), foi aprovado por meio do Convênio CONFAZ ICMS - 117, de 07 de outubro de 2015, e instituído pelo Decreto 61.625, de 13 de novembro de 2015 (DOE do dia 14/11/2015) e alterações.

PEP 4: O Programa Especial de Parcelamento do ICMS, em sua quarta fase (PEP4), foi aprovado por meio do Convênio CONFAZ ICMS - 54, de 09 de maio de 2017, e instituído pelo Decreto 62.709, de 19 de julho de 2017 (DOE do dia 20/07/2017) e alterações.

Fonte: Lei 16884 de 21/12/2018 – LDO do exercício de 2019

Conclusão:

Os benefícios concedidos através dos Decretos, após análise apresentada, referem-se a renúncias de receitas e devem ser submetidos aos processos e requisitos determinados pelo artigo 4º e 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

3.2.6. Benefícios cujos impactos se darão em 2020:

Os benefícios a seguir referem-se a benefícios cujos impactos orçamentário e financeiro se darão no exercício de 2020. O acompanhamento se dará então nos relatórios de acompanhamento deste exercício.

Benefícios novos, sem previsão na LDO, sem previsão na LOA:

	Ato Normativo (Decretos)	Ato Concessivo	Setor/ Produto/ Contribuinte Beneficiado	Modalidade da Renúncia	Data do Ato / Data publicação DOE	Vigência inicial
4.17	64.629/2019		Máquina Semiautomática (Tanquinho)	Crédito Outorgado	03/12/2019	05/03/2020
4.18	64.630/2019		Calçados	Crédito Outorgado e Redução base de Cálculo	03/12/2019	05/03/2020
.19	64.631/2019		Graxa e Rerrefino	Diferimento com dispensa de pagamento	03/12/2019	05/03/2020

Benefício de Natureza Financeira e Creditícia, com impactos previstos para 2020 em diante:

Segundo informações da Secretaria da Fazenda, os impactos, se implantados e requeridos os benefícios, afetarão o exercício de 2020, quando serão objeto de acompanhamento da fiscalização.

	Ato Normativo (Decretos)	Ato Concessivo	Setor/ Produto/ Contribuinte Beneficiado	Modalidade da Renúncia	Data do Ato / Data publicação DOE	Vigência inicial
	64.130/2019	Lei 17.185 de 21/10/2019	IncentivAuto	Benefício de natureza financeira e creditíca.	08/03/2019	09/03/2019 - Vigência da lei a partir de 21/10/2019

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

3.3. Legalidade dos atos concessivos e normativos

Das Tabelas 01 e 02 apresentadas no item 3.1, percebe-se que, por Decreto do Poder Executivo, há benefícios fiscais concedidos a título de isenção do ICMS, redução de base de cálculo, diferimento com dispensa de pagamento, suspensão do imposto, concessão de crédito outorgado ou presumido, anistia de multas e juros e autorização para manutenção de crédito (aproveitamento do crédito do imposto referente a mercadoria adquirida com incentivo fiscal).

Dos 17 atos normativos que concederam tratamentos diferenciados em 2018, apenas 1 possuía a respectiva lei concessiva do benefício[75]. Em 2019, 3 dos 23 benefícios fiscais e financeiros concedidos foram submetidos à aprovação do Poder Legislativo.

Nos relatórios de instrução das contas do governador dos dois últimos exercícios o tema foi amplamente discutido, culminando em Determinação no Parecer Prévio do exercício de 2018, TC-06453.989.18-8, transcrita a seguir:

> **2 - DETERMINAÇÕES:**
> ...
> **2.2 - À Secretaria da Fazenda e Planejamento:**
> ...
> - Demonstre que a concessão de Benefícios Fiscais cumpre com os seguintes requisitos mínimos:
>
> 1 - Que a desoneração fiscal está respaldada e adequada aos termos do convênio da CONFAZ e, além disso, internalizada na ordem jurídica estadual mediante lei em sentido estrito (alínea g do inciso XII do art. 155 da CF/88 c.c. Lei Complementar nº 24/1975 e §6º do art. 150 da CF/88);

Na sequência, a Secretaria da Fazenda e Planejamento apresentou seu posicionamento e considerações que julga pertinentes, juntadas ao evento 68 do Processo TC-009612.989.19-4 (Acessório 3 – Lei de Responsabilidade Fiscal), através do Ofício nº 592/2019-GS, objeto de nossa análise a seguir.

Referido Ofício reafirma[76] que o "Estado introduz os benefícios fiscais de ICMS na legislação paulista por meio de decreto, com fundamento na Constituição Federal (artigos 150, parte final do §6º e 155, §2º, XII, "g"), Lei

[75] TC 06453.989.18-8. Contas do Governador. Exercício de 2018.
[76] Vide:
-TC-3546.989.17-9, Evento 74, Arquivo: "PGE parte 1.pdf", fls. 1 a 3.
-TC-6453.989.18-8, Evento 208, Arquivos: "Memorando 72-CAT-G parte 1.pdf", fls. 5 e 6 e "Parecer PGE GPG nº 2-2019", partes 2 e 3, fls. 15 a 21.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Complementar federal nº 24, de 07 de janeiro de 1975, e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.”.

A Secretaria da Fazenda e Planejamento anexa ainda o Parecer 35/2007 da Procuradoria Geral do Estado e o Parecer GPG nº 02/2019, também da PGE, ambos já apreciados quando do parecer prévio das Contas dos exercícios de 2017 e 2018, respectivamente.

O entendimento da Secretaria da Fazenda, baseado nos Pareceres da PGE, é de que “o art. 4º da Lei Complementar nº 24/75 prevê que a ratificação (ou não ratificação) expressa de um convênio será efetuada por meio de decreto do Poder Executivo.”.

O relatório de instrução das Contas do Governador, exercício de 2017 (TC-03546.989.17-9, fls. 172 a 179), apresentou de forma detalhada toda a evolução da base legal e técnica pertinentes à Reserva Legal conferida aos procedimentos de concessão de benefícios fiscais e consequente renúncia de receitas.

De forma sucinta, a seguir são resgatados alguns trechos de todo o estudo.

Inicialmente, importante esclarecer que a Lei Complementar nº 24/75 possuía, em sua origem, o artigo 23, §6º da Constituição de 1967, que determinava que as isenções de ICM fossem “concedidas ou revogadas nos termos fixados em convênios, celebrados e ratificados pelos Estados, segundo o disposto em lei complementar”. A Constituição de 1988, com redação da Emenda Constitucional nº 03/93, desagregou este conteúdo, tratando do assunto no artigo 150, §6º; conjugado com o art. 155, §2º, XII, ‘g’, ou seja, condicionou a internalização da concessão de benefícios à lei específica de cada ente, mantendo a situação de lei complementar para normatizar a forma como os Estados e Distrito Federal deliberariam em conjunto sobre as isenções e demais benefícios pertinentes ao ICMS.

A Lei Complementar nº 24/1975 dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções e outros benefícios do ICMS, determinando dentre suas disposições que:

> Art. 2º - Os convênios a que alude o art. 1º, serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo federal.
>
> ...
>
> § 3º - Dentro de 10 (dez) dias, contados da data final da reunião a que se refere este artigo, a resolução nela adotada será publicada no Diário Oficial da União.
>
> Art. 4º - Dentro do prazo de 15 (quinze) dias contados da publicação dos convênios no Diário Oficial da União, e independentemente de qualquer outra comunicação, o Poder Executivo de cada Unidade da

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

> Federação publicará decreto ratificando ou não os convênios celebrados, considerando-se ratificação tácita dos convênios a falta de manifestação no prazo assinalado neste artigo.
> ...
> § 2º - Considerar-se-á rejeitado o convênio que não for expressa ou tacitamente ratificado pelo Poder Executivo de todas as Unidades da Federação ou, nos casos de revogação a que se refere o art. 2º, § 2º, desta Lei, pelo Poder Executivo de, no mínimo, quatro quintos das Unidades da Federação.
>
> Art. 5º - Até 10 (dez) dias depois de findo o prazo de ratificação dos convênios, promover-se-á, segundo o disposto em Regimento, a publicação relativa à ratificação ou à rejeição no Diário Oficial da União.
>
> Art. 6º - Os convênios entrarão em vigor no trigésimo dia após a publicação a que se refere o art. 5º, salvo disposição em contrário.
>
> Art. 7º - Os convênios ratificados obrigam todas as Unidades da Federação inclusive as que, regularmente convocadas, não se tenham feito representar na reunião.

De forma resumida, os convênios CONFAZ seguem a tramitação elencada a seguir e, ao final do trâmite não têm natureza impositiva à internalização por qualquer Estado, são apenas autorizativos:

Quadro 04 – Resumo Simplificado – Disposições da LC 24/75

Art. 2º: realização da Reunião CONFAZ;
Art. 2º, §3º: 10 dias após, publicação no DOU da resolução da reunião, pelo CONFAZ;
Art. 4º: 15 dias após publicação, o Poder Executivo de cada Estado, fará a ratificação[77] expressa (através de Decreto), ou tácita (através da não manifestação no prazo).
Art. 5º: Até 10 dias após o prazo de ratificação ou não por cada Estado, o CONFAZ realizará a publicação conclusiva quanto à ratificação ou à rejeição do convênio no DOU;
Art. 6º: Somente após 30 dias da publicação conclusiva do CONFAZ (art. 5º) é que os convênios entram em vigor.
Art. 7º: Os convênios ratificados obrigam todas as Unidades da Federação. O termo “obrigar” no art. 7º tem o entendimento de que, o Estado que decidir por internalizar referido Convênio CONFAZ está obrigado a seguir e acatar seus termos, em caso de concessão ou de revogação de benefício fiscal; Tal entendimento se firma em: ii) De forma coerente, não existem penalidades para a não adoção do convênio por determinado Estado, portanto, não há obrigação de adoção. As penalidades pela inobservância dos dispositivos da LC 24/75 se referem à nulidade do ato que concedeu o benefício fiscal, à exigibilidade do imposto não pago ou devolvido, a ineficácia da lei ou ato que conceda remissão do débito correspondente, além de presunção de irregularidade das contas a juízo do Tribunal de Contas da União e suspensão das quotas do Fundo de Participação; iii) Resposta complementar da SEFAZ/SP à Requisição DCG-01 nº 01/2018, em seu item 1.5, através do Ofício nº 304/2018-GS de 29/03/2018, esclarece e justifica que, através de manifestações do STJ, da PGR e do STF, a aprovação de Convênio pelo CONFAZ constitui apenas uma das etapas do processo de concessão do benefício, o qual poderá, ao final do processo, ser ou não efetivamente concedido pelos Estados. “Os convênios aprovados pelo CONFAZ são autorizativos e não impositivos”;

[77] Significado de ratificação conforme Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa: 1. Confirmar autenticamente, validar (o que foi feito ou prometido); 2. Comprovar, corroborar; 3. Confirmar ou reafirmar o que foi dito.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Assim, da análise literal da lei percebe-se que o termo "Decreto" mencionado no art. 4º da LC 24/75 não se trata de instrumento hábil para internalização na ordem jurídica de cada Estado, trata-se apenas de manifestação do Estado para ratificação (concordância) ou não a determinado convênio, de forma expressa (através de Decreto) ou de forma tácita.

Como visto, a citada manifestação do art. 4º da LC 24/75 pode ser tácita, ou seja, o Estado pode não publicar qualquer Decreto e estará ratificando referido Convênio. Se houver entendimento de que o "Decreto" citado neste artigo tem o condão de internalizar os convênios, então, por consequência, haveria uma obrigação na adoção do convênio pelos Estados que optaram pela ratificação tácita (não manifestação) e não é o que ocorre.

Além disso, referido artigo 4º da LC 24/75 concede o prazo de 15 dias após publicação da reunião para que cada Estado apresente tal manifestação através do referido "Decreto". Neste prazo o convênio ainda não está em vigor, portanto, ainda não pode ser internalizado por qualquer Estado (a vigência do convênio se dará conforme art. 6º da LC 24/75).

Some-se a isso que os Decretos do Estado de São Paulo que concedem benefícios fiscais não guardam esta relação temporal *a posteriori*, de 15 dias, com as reuniões realizadas pelo CONFAZ. Existem casos de concessão de benefício fiscal, através de Decreto paulista, com lapso temporal bastante posterior ao referido prazo. Isso comprova que os questionados Decretos de concessão de benefício fiscal não possuem como base legal o art. 4º da LC 24/75.

O art. 6º da LC 24/75 por sua vez, determina que somente após 30 dias da publicação conclusiva do CONFAZ (art. 5º) é que os convênios entram em vigor e, portanto, cada Estado está autorizado a internalizar ou não o convênio. **A LC 24/75 não trata da forma e critério como os convênios serão internalizados. A internalização foi tratada pela Constituição Federal, após a EC nº 03/1993 (art. 150, §6º)**. No caso do Estado de São Paulo, esta forma foi tratada também pelo art. 163, §6º da Constituição Estadual, em 2006:

> Art. 163
>
> **§6º -** Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderão ser concedidos mediante lei estadual específica, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no artigo 155, § 2º, XII, "g", da Constituição Federal. (NR) *- § 6º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

No caso particular do ICMS a Constituição Federal (art. 155, §2º, XII, 'g') fixou também a forma como todos os Estados da federação participariam e autorizariam as isenções e demais benefícios dos demais Estados, porém, sem a imposição de internalização em cada um destes.

Além das disposições e interpretações da Lei Complementar nº 24/1975, também o Código Tributário Nacional (CTN) – Lei nº 5.172 de 25/10/1966, dentre outras disposições, trata e normatiza as hipóteses de exclusão (isenção e anistia) e outras reduções do Crédito Tributário:

> Art. 97. **Somente a lei** pode estabelecer:
> I - a instituição de tributos, ou a sua extinção;
> II - a majoração de tributos, **ou sua redução**, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;
> ...
> VI - as **hipóteses de exclusão, suspensão e extinção** de créditos tributários, ou de dispensa ou redução de penalidades.
> ...
> Art. 176. A **isenção**, ainda quando prevista em contrato, **é sempre decorrente de lei** que especifique as condições e requisitos exigidos para a sua concessão, os tributos a que se aplica e, sendo caso, o prazo de sua duração.
> ...
> Art. 178 - A **isenção**, salvo se concedida por prazo certo e em função de determinadas condições, **pode ser revogada ou modificada por lei**, a qualquer tempo, observado o disposto no inciso III do art. 104. (Redação dada pela Lei Complementar nº 24, de 1975)
> ...
> Art. 180. A anistia abrange exclusivamente as infrações cometidas anteriormente à **vigência da lei que a concede**, não se aplicando:
> ...
> **(negritos nossos)**

Observa-se que a própria Lei Complementar 24/75 alterou o CTN, art. 178, condicionando a revogação ou modificação de isenção, à lei, certamente seguindo o mandamento prévio do art. 97, II e VI, de que só por lei é permitido reduzir tributos, créditos tributários e respectivas penalidades e, portanto, a sua revogação ou qualquer modificação também se dará por este instrumento legal.

O Código Tributário Nacional encerra a seção que trata da legislação tributária, determinando em seu artigo 99 que o conteúdo e o alcance dos Decretos restringem-se aos das leis em função das quais sejam expedidos, determinados com observância das regras de interpretação estabelecidas nesta Lei de origem, ou seja, os Decretos devem ser de caráter regulamentar, fazendo referência à lei e não de caráter normativo, este reservado às leis.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Decisões do Supremo Tribunal Federal[78] (STF) têm demonstrado entendimento de que Lei Estadual que autoriza a concessão de benefício fiscal, através de Decreto ou outro tipo de regulamento do Poder Executivo, configura delegação ao chefe do Poder Executivo em tema inafastável do Poder Legislativo, e reconhece por imprescindível a existência de lei em sentido formal para concessão de benefício fiscal previamente autorizado pelo CONFAZ.

> **Controle Concentrado de Constitucionalidade:**
> A adoção do processo legislativo decorrente do art. 150, § 6º, da CF tende a coibir o uso desses institutos de **desoneração tributária** como moeda de barganha para a obtenção de vantagem pessoal pela autoridade pública, pois **a fixação, pelo mesmo Poder instituidor do tributo, de requisitos objetivos para a concessão do benefício tende a mitigar arbítrio do chefe do Poder Executivo**, garantindo que qualquer pessoa física ou jurídica enquadrada nas hipóteses legalmente previstas usufrua da benesse tributária, homenageando-se aos princípios constitucionais da impessoalidade, da legalidade e da moralidade administrativas (art. 37, *caput*, da Constituição da República). **A autorização para a concessão de remissão e anistia, a ser feita "na forma prevista em regulamento"** (art. 25 da Lei 6.489/2002), **configura delegação ao chefe do Poder Executivo em tema inafastável do Poder Legislativo**. [ADI 3.462, rel. min. **Cármen Lúcia**, j. 15-9-2010, P, *DJE* de 15-2-2011.] **=** ADI 2.688, rel. min. **Joaquim Barbosa**, j. 1º-6-2011, P, *DJE* de 26-8-2011
>
> **Outros julgados:**
> ICMS. Benefício fiscal. Ausência de lei específica internalizando o convênio firmado pelo Confaz. **Jurisprudência** desta Corte reconhecendo a imprescindibilidade de lei em sentido formal para dispor sobre a matéria. (...) Os convênios são autorizações para que o Estado possa implementar um benefício fiscal. Efetivar o beneplácito no ordenamento interno é mera faculdade, e não obrigação. **A participação do Poder Legislativo legitima e confirma a intenção do Estado**, além de manter hígido o postulado da separação de poderes concebido pelo constituinte originário. [RE 630.705 AgR, rel. min. **Dias Toffoli**, j. 11-12-2012, 1ª T, *DJE* de 13-2-2012]
>
> **EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL QUE OUTORGA AO PODER EXECUTIVO A PRERROGATIVA DE DISPOR, NORMATIVAMENTE, SOBRE MATÉRIA TRIBUTARIA - DELEGAÇÃO LEGISLATIVA EXTERNA - MATÉRIA DE DIREITO ESTRITO - POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - PRINCÍPIO DA RESERVA ABSOLUTA DE LEI EM SENTIDO FORMAL - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - CONVENIENCIA DA SUSPENSÃO DE EFICACIA DAS NORMAS LEGAIS IMPUGNADAS - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.**
> (...) o legislador não pode abdicar de sua competência institucional para permitir que outros órgãos do Estado - como o Poder Executivo - produzam a norma que, por efeito de expressa reserva constitucional, só pode derivar de fonte parlamentar. O legislador, em consequência, não pode deslocar para a esfera institucional de atuação do Poder Executivo - que constitui instância juridicamente inadequada – o exercício do poder de regulação estatal incidente sobre determinadas

[78] Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp#visualizar

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

> categorias temáticas - (a) a outorga de isenção fiscal, (b) a redução da base de calculo tributaria, (c) a concessão de crédito presumido e (d) a prorrogação dos prazos de recolhimento dos tributos -, as quais se acham necessariamente submetidas, em razão de sua própria natureza, ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei em sentido formal.
>
> (ADI 3462 MC, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2005, DJ 21-10-2005 PP-00005 EMENT VOL-02210-01 PP-00068 RTJ VOL-00195-03 PP-00918 LEXSTF v. 27, n. 323, 2005, p. 75-83 RDDT n. 124, 2006, p. 191-195 RET v. 8, n. 46, 2005, p. 25-31).

Em recente manifestação, o voto[79] da Ministra Rosa Weber (2019) esclarece que:

> Destarte, a concessão de benefícios frente ao ICMS pressupõe a celebração de convênio no âmbito do CONFAZ, mas somente se perfectibiliza com a edição de ato legislativo.

Reforçando o entendimento, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON) publicou a Resolução nº 06/2016 - Diretrizes de Controle Externo relacionadas à temática "**Receita e renúncia de receita**", com objetivo de uniformizar os procedimentos de fiscalização nos Tribunais de Contas do Brasil, e determinou:

> "16. A fiscalização da receita e da renúncia de receita pública terá como escopo, prioritariamente e no que couber, pontos de controle selecionados entre os seguintes:
> ...
> **16.50** Se os benefícios tributários relativos a impostos, taxas e contribuições são concedidos mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente a sua concessão (§6º, art. 150, CF);
> ...
> **16.55** <u>Se a concessão de incentivos e benefícios fiscais relativos ao ICMS, mediante lei específica</u>, é precedida de aprovação unânime dos Estados-membros representados no Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz (art. 2º, Lei 24/75; §2º, XII, g, art. 155, CF); (sublinhado nosso)

Diante de todo o exposto, o entendimento que, desde 2017, vem sendo firmado por esta Corte de Contas é de que a concessão de benefícios fiscais, inclusive os pertinentes ao ICMS, devem se dar por lei específica.

A seguir são elencados os relatórios e decisões já emanadas por esta Corte, favoráveis à análise de que a concessão de benefícios fiscais deve

[79] Ação Direta de Inconstitucionalidade 3936 Paraná. Voto Ministra Rosa Weber (Relatora). Em 25/10/2019.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

se dar por lei específica, disponíveis para consulta no sistema de Processo Eletrônico, **TC-003546.989.17-9** e **TC-006453.989.18-8**.

Na oportunidade, identificamos a seguir os documentos, com transcrição de alguns trechos pertinentes:

TC-003546.989.17-9:

1) Relatório da Diretoria de Contas do Governador (DCG) – exercício de 2017: evento 30, fls. 172 a 179;

2) Manifestação da Secretaria Diretoria Geral (SDG) – signatário Dr. Sérgio Ciquera Rossi – exercício de 2017: evento 40, fls. 27, 28 e 71;

> "...tendo em conta as disposições constitucionais e da legislação federal, e o entendimento exarado pelo STF acerca da matéria, observa-se que a concessão de benefício fiscal requer autorização mediante lei específica, e não por meio de Decreto ou outro tipo de regulamento do Poder Executivo, caracterizando essa última prática citada, destarte, delegação ao chefe do Poder Executivo em tema que não pode ser afastado do Poder Legislativo.
>
> Contudo, verifica-se que o Governo do Estado de São Paulo, em alguns casos, tem equivocadamente se valido de Decreto para a concessão de benefícios fiscais.
>
> Dessa forma, ainda que, como informado pela DCG em seu relatório, o Governo tenha se escorado no Parecer PA nº 35/2007 da Procuradoria Geral do Estado (PGE), de 07/03/2007, o procedimento por ele adotado demanda correção, por confrontar com o posicionamento retromencionado, fazendo-se mister, assim, a adoção de providências para a regularização dos instrumentos legais que versam sobre a concessão de isenções e demais benefícios fiscais no âmbito estadual."

3) Manifestação do Ministério Público de Contas (MPC) - signatário Dr. Rafael Neubern Demarchi Costa – exercício de 2017: evento 49, fls. 37 a 40;

> Em resumo, a simples existência de convênio do CONFAZ é insuficiente para a concessão de benefício fiscal, sendo necessária **lei** ordinária do Ente signatário para dar plena aplicabilidade ao disposto ao convênio.
>
> E, em se tratando de benefícios fiscais de ICMS que não contam com convênio do CONFAZ, insubsistente a argumentação da PGE-SP, de que a simples ratificação nacional dos Convênios do ICMS no âmbito do CONFAZ seria o bastante para sua válida incorporação à legislação interna dos Entes signatários.
>
> Ademais, em nosso entendimento, a Lei Complementar 160/2017 permitirá convalidar incentivos fiscais concedidos sem a devida aprovação no CONFAZ, desde que editados por lei específica.

4) Voto do Conselheiro Relator Dr. Edgard Camargo Rodrigues – exercício de 2017: fls. 118 a 124;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Mais ainda, sobejamente sabido que desde a fase de planejamento até a execução orçamentária, as receitas, despesas e metas fiscais movimentam-se mediante autorizações legislativas. Por consequência lógica, as renúncias de receitas, caracterizadas como fonte de alteração da previsão orçamentária, não podem ressentir-se de normativo específico que lhes sirva de base legal, ainda que previamente aprovadas por deliberação conjunta de Estados e Distrito Federal, via Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ.

TC-006453.989.18-8:

1) Relatório da Diretoria de Contas do Governador (DCG) – exercício de 2018: evento 148, fls. 231 a 239;

2) Manifestação da Secretaria Diretoria Geral (SDG) – signatário Dr. Sérgio Ciquera Rossi – exercício de 2018: evento 164, fls. 19, 50 e 51;

Assim, e tendo em perspectiva os aspectos já referidos, tenho que as contas encontram-se equilibradas, e, por isso, merecem receber, a meu ver, parecer favorável, sem prejuízo da expedição das advertências ao Estado propostas por DCG, as quais faço como minhas, a saber, in verbis:

- Renúncia de Receitas:

...

3. Reserva Legal: A concessão de benefícios fiscais tem se dado por instrumento normativo divergente da forma fixada pela Constituição Federal e por recentes julgados do STF. A conclusão é que devem ser estabelecidos e concedidos através de lei específica, portanto, com trâmite pelo Poder Legislativo, após prévia deliberação pelo conjunto de Estados e Distrito Federal através do CONFAZ.

3) Manifestação do Ministério Público de Contas (MPC) - signatário Dr. Rafael Neubern Demarchi Costa – exercício de 2018: evento 189, fls. 58 a 61;

Insiste o Estado, baseando-se em interpretação oferecida pela Procuradoria Geral do Estado (Parecer PA nº 35/2007), que, em matéria de ICMS, as isenções e demais benefícios fiscais podem ser ratificados mediante Decreto do Poder Executivo.

...

Com efeito, tratando-se de ICMS, a autorização do CONFAZ (conforme o art. 155, § 2º, inciso XII, alínea “g”, da Constituição Federal, regulado pela Lei Complementar 24/1975), não afasta a exigência de edição de **lei** estadual, apreciada pelo Legislativo, para legitimar a concessão de subsídio, isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão (consoante exigência do artigo 150, § 6º, da Constituição Federal).

...

Em resumo, a simples existência de convênio do CONFAZ é insuficiente para a concessão de benefício fiscal, sendo necessária **lei** ordinária do ente signatário para dar plena aplicabilidade ao disposto ao convênio.

E, em se tratando de benefícios fiscais de ICMS que não contam com convênio do CONFAZ, insubsistente a argumentação da PGE-SP, de que a simples ratificação nacional dos Convênios do ICMS no âmbito

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

do CONFAZ seria o bastante para sua válida incorporação à legislação interna dos entes signatários.

... Assim, deve ser repreendida a concessão de benefícios fiscais relativos ao ICMS por Decreto do Governador, sem trâmite pelo Poder Legislativo e edição de lei específica, dada a ofensa ao art. 150, §6º, da Constituição Federal e ao art. 163, §6º da Constituição Estadual.

4) Relatório e Voto da Conselheira Relatora Dra. Cristiana de Castro Moraes: evento 255, fls. 56, 255 a 257, 259 e 289;

Adicionalmente, não vinga a leitura defensória quanto à suficiência de Decreto do Poder Executivo, desde que lastreado em Convênio perante o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), para a concessão de benefícios fiscais, por descompasso com a dicção do § 6º do art. 150 da CF/88.

Isso se dá por desdobramento lógico do próprio poder de tributar, do qual decorrem tanto a cobrança quanto a isenção tributária: é dizer, da mesma forma que a cobrança de um tributo necessariamente deve estar prevista em lei em sentido estrito (inciso I do art. 150 da CF/88), de conteúdo genérico e dirigida a todos os contribuintes, sua exoneração em face de determinados sujeitos tributários deve derivar de ato normativo de mesma hierarquia, faltando ao decreto, de ordem eminentemente infralegal, força para afastar o cumprimento da determinação da lei para incidência do tributo.
...
A necessidade de que os benefícios fiscais se encontrem previstos em lei em sentido estrito também foi abordada pelo e. Supremo Tribunal Federal, conforme precedentes de interesse:

5) Parecer das Contas do Governador 2018 (Conselheiro Redator: Dr. Sidney Estanislau Beraldo): evento 263, fls. 4;

- Demonstre que a concessão de Benefícios Fiscais cumpre com os seguintes requisitos mínimos:

1 - Que a desoneração fiscal está respaldada e adequada aos termos do convênio da CONFAZ e, além disso, internalizada na ordem jurídica estadual mediante lei em sentido estrito (alínea g do inciso XII do art. 155 da CF/BR c.c. Lei Complementar nº 24/1975 e §6o do art. 150 da CF/BR);

As ponderações e análises apresentadas permitem concluir que o termo “Decreto” mencionado no art. 4º da LC 24/75 não se trata de instrumento hábil para internalização na ordem jurídica de cada Estado, trata-se apenas de manifestação do Estado para ratificação (concordância) ou não a determinado convênio objeto de reunião do CONFAZ. A internalização foi tratada pela Constituição Federal (art. 150, §6º) e, os critérios para realização de renúncia de receitas foram abordados, mais tarde, pelo artigo 14 da LRF. No caso do Estado de São Paulo, esta forma foi definida também pelo art. 163, §6º da Constituição Estadual.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

A legislação apresentada e a análise técnica realizada por esta fiscalização, através de estudos das disposições da Constituição Federal, Constituição Estadual, Lei Complementar nº 24/1975, Código Tributário Nacional, Lei Complementar nº 160/2017 e julgados emanados do Supremo Tribunal Federal (STF) não identificaram autorização para a concessão, por Decreto (ato unilateral do Poder Executivo), de isenções e demais benefícios fiscais. A conclusão é que devem ser estabelecidos e concedidos através de lei específica, portanto, com trâmite pelo Poder Legislativo, após prévia deliberação pelo conjunto de Estados e Distrito Federal através do CONFAZ.

Para esta conclusão, além da análise dos dispositivos constitucionais, legais e jurisprudência do STF, esta fiscalização realizou algumas reflexões de ordem orçamentária e fiscal, pois receitas, despesas e metas fiscais necessariamente decorrem de autorizações, previsões e controles ditados por leis específicas desde a fase de planejamento orçamentário (LDO e LOA) até a fase de execução orçamentária (limites da LRF e outros). De forma similar, a renúncia também deve passar por autorizações e previsões ditadas por lei específica, conquanto entendida como um importante fator de alteração de toda esta previsão legal e orçamentária, não só como um redutor de receitas, mas também como um gasto tributário, com redução de metas fiscais e consequente contribuição para a formação de déficits.

Tal conclusão coaduna com o princípio da legalidade, norteador da matéria tributária em geral, desde a instituição do tributo, lançamento, cobrança, pagamento e, por que não, quando de sua exclusão, suspensão ou extinção que culmina em favorecimentos fiscais.

Some-se a isso o interesse público envolvido. Em nome desse relevante interesse é de se imaginar a necessidade de que os favores fiscais sejam objeto de crivo pelo Poder Legislativo, legítimo representante da vontade popular.

Portanto, o governo do Estado de São Paulo, de forma irregular e ilegítima, vem concedendo benefícios fiscais, de forma unilateral, sem submissão ao crivo do Poder Legislativo. Tal prática, em nossa opinião, permite afirmar que o montante de renúncia fiscal em que incorre o Estado é prática irregular, de responsabilidade do titular do governo, responsável por tais concessões.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

4. Mensuração dos montantes de benefícios fiscais fruídos

Com o objetivo de verificar o montante real de valores correspondentes aos benefícios fiscais fruídos pelos setores beneficiários da renúncia de receitas em que incorre o Estado de São Paulo, esta fiscalização vem, desde 2017, requisitando referidas informações junto à Secretaria da Fazenda.

Trata-se de recursos públicos à disposição de particulares e uma primeira medida de controle e transparência seria a disponibilização, pela Administração Tributária, de relatórios capazes de informar o montante efetivamente fruído de benefícios, por tributo, por modalidade de renúncia, por setor e por contribuinte.

As informações requisitadas buscam conhecer os sistemas de informação disponíveis e bancos de dados utilizados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento para apuração do real valor de benefícios fiscais fruídos pelos contribuintes beneficiários dos valores renunciados pelo Governo do Estado de São Paulo.

No relatório de instrução das Contas do Governador do exercício de 2017, os principais apontamentos e diagnósticos foram de que:

> Resposta, apresentada pela DETEC, apresentou impactos estimados e não a quantificação real dos benefícios fiscais fruídos em decorrência dos benefícios fiscais concedidos. Além disso, diversos benefícios não tiveram informação sobre o impacto estimado, sob alegação de *"Informação protegida por sigilo fiscal, pelo baixo número de contribuintes do setor"*
>
> Resposta, apresentada pela Diretoria de Informações (DI) demonstra que a Secretaria da Fazenda não possui um *software* capaz de extrair de sua base de dados os montantes de benefícios fiscais concedidos e fruídos pelos contribuintes paulistas.
>
> Dos sistemas de relacionamento entre contribuintes e fiscalização, responsáveis pelas informações fisco-tributárias não há campos para registro de eventuais incentivos fiscais. Tal informação teria que ser extraída através de buscas textuais, individuais, no universo dos documentos fiscais eletrônicos emitidos pelos contribuintes paulistas, cujo volume inviabiliza tal iniciativa.
>
> Para obtenção de um valor confiável dos benefícios fiscais fruídos, por exemplo, no ano de 2017, seria necessário auditar as contas de cada contribuinte, identificar os beneficiários, identificar as operações realizadas no exercício, segregar aquelas que foram objeto de benefício fiscal e só então apurar o montante efetivo de renúncia de receitas pelo Estado de São Paulo. Novamente, o volume inviabiliza tal iniciativa. Em 2017, um dos indicadores divulgados pela Administração Tributária demonstra a existência de aproximadamente 3 milhões de contribuintes do ICMS o que representa, em média, 954 contribuintes para cada fiscal.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

A conclusão foi de que a Administração Tributária do Estado de São Paulo não controlava e não mensurava a fruição dos benefícios fiscais pelos contribuintes.

No relatório do exercício de 2018, já sob o andamento do Plano de Ação pactuado, os processos de implantação estavam em andamento e as respostas às requisições enviadas foram de que os controles estavam sendo adotados, sendo este procedimento objeto da ação 'C.1 e C.2' e 'E.2', transcritas a seguir, cujo prazo final se daria em 31/12/2019, portanto, ainda não aplicável para fornecimento das informações referentes a 2018.

> **C.1.** Elaborar rotina de monitoramento do processo de apuração dos valores de benefícios fiscais fruídos considerados na LDO;
>
> **Início:** fev/19 **Término:** set/19
>
> **C.2.** Produzir relatório analítico referente às informações sobre a renúncia fiscal.
>
> **Início:** set/19 **Término:** dez/19
>
> **E.2.** Desenvolver e estruturar protótipo de monitoramento
>
> **Início:** nov/18 **Término:** mai/19

Em 2019, através da Requisição DCG-1 nº 10/2019 e nº 10/2020 foram novamente requisitadas informações pertinentes:

> **Requisição 10/2019 – item 3:** Para os processos de concessão de benefícios fiscais elencados, demonstrar os controles existentes sobre tais benefícios fiscais concedidos, comprovando-se a mensuração do valor efetivamente fruído de benefícios fiscais desde a data de concessão até 31/08/2019. As informações devem ser fornecidas de forma a serem verificáveis pela fiscalização.
>
> **Requisição 09/2020 – item 2.vii:** Demonstrar os controles existentes sobre tais benefícios fiscais concedidos, comprovando-se a mensuração do valor efetivamente fruído pelos contribuintes, por modalidade de renúncia, desde a data de concessão até 31/12/2019. As informações devem ser fornecidas de forma a serem verificáveis pela fiscalização.
>
> **Requisição 10/2020 – item 1.2:** Mensuração efetiva da renúncia - Referente ao exercício de 2019 fornecer o montante de Renúncia de receitas, concedida em qualquer época, até 2019, por mês de competência, por modalidade de benefício (mencionando o artigo do RICMS ou outra legislação), por tributo, por setor e por contribuinte beneficiado.

Em primeiro momento, através de resposta à Requisição nº 10/2019 em 24/09/2019, através do Ofício 81/2019-GS, a Secretaria da Fazenda e Planejamento forneceu informações que permitiram a esta fiscalização perceber que nada havia mudado. O cenário permanecia o mesmo. Em resumo, foi dito que:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

> - Como regra geral, as modalidades de isenção e redução de base de cálculo repercutem no preenchimento do documento fiscal (Nota Fiscal Eletrônica e Cupom Fiscal Eletrônico – CF-e-SAT). Além dessa abordagem granular, o banco de dados também é alimentado por declarações mensais encaminhadas pelos contribuintes enquadrados no Regime Periódico de Apuração (RPA). Tais declarações são encaminhadas por arquivo identificado como GIA – Guia de Informação e Apuração do ICMS, onde é possível identificar o montante das operações isentas e valor das demais operações, respectiva base de cálculo e o imposto devido.
>
> - Já as modalidades de crédito outorgado e manutenção de crédito não sensibilizam os documentos fiscais, mas sim a escrituração fiscal, também enviada pelos contribuintes pelo arquivo GIA.
>
> - A mensuração do valor efetivamente fruído na concessão de benefícios fiscais é um dos temas da Ação E-2, em que foi proposto desenvolver e estruturar protótipo de monitoramento. A Nota Técnica "Monitoramento de Benefícios Fiscais" prevê que o monitoramento seja realizado no início de cada ano. Assim, nesta oportunidade, fica comprometida a apresentação dos valores fruídos de benefícios fiscais.

Assim, de certa forma, ficou claro que a mensuração não era possível naquele momento, mas o seria no início de cada ano, ou seja, implicitamente ficou dito que, no início do ano seguinte, portanto, 2020, a informação seria possível, o que não se concretizou.

Em momento posterior, porém, em resposta à requisição nº 09/2020, através do Ofício nº 13/2020-GS-EXEC, de 30/03/2020, esta fiscalização recebeu informação semelhante às recebidas desde 2017 quanto ao banco de dados extraído das notas fiscais eletrônicas, cupom fiscal, GIA e escrituração fiscal. Mas fato é que nenhum relatório foi apresentado da forma como foi requerido: "valores efetivamente fruídos durante o exercício de 2019, seja por modalidade de renúncia, por tributo, por contribuintes". Vêm sendo elaboradas Notas Técnicas que buscam mensurar os montantes de créditos outorgados, mas, referidos documentos apresentam diversos setores rotulados como "sigilo fiscal", o que impede qualquer verificação e o total apresentado se torna inócuo, pois totaliza apenas alguns setores.

Por fim, o item 1.2 da Requisição 10/2020 sequer foi respondido pela Secretaria da Fazenda e Planejamento.

De forma suplementar, em resposta ao item 2 da Requisição 11/2020 que tinha o objetivo de comparar as estimativas de renúncia na LDO 2019 com os valores efetivamente fruídos no exercício, foi possível a esta fiscalização perceber que a extração de informações da base de dados da Secretaria da Fazenda, através da metodologia adotada de alíquotas médias,

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

não é solução efetiva e tempestiva, além de imprecisa. Na verdade, é apenas uma estimativa dos valores fruídos:

> Em razão de no presente momento não estar disponível o valor da renúncia fiscal efetivamente fruído em 2019, não será possível responder a este subitem neste documento, mas esta Assessoria de Políticas Tributária e Económica se compromete com a Diretoria de Contas do Governador do TCESP a responder tão logo esta informação esteja disponível.
> ...
> As renúncias efetivamente ocorridas em 2019 serão utilizadas como base para a previsão das renúncias que constarão no PLD0 2021. Ou seja, das operações consolidadas do ano de 2019 a SEFAZ-SP calcula o valor dos benefícios fruídos no período e por intermédio da razão entre o valor renunciado e a arrecadação aferida estabelece o coeficiente de renúncia do ano.
> ...
> O resultado deste exercício é entregue à ALESP na última quinzena de abril de cada ano, neste exato momento a Assessoria está no meio do processo de estimativa do quadro de renúncia do PLD0 2021, tão logo finalizemos os trabalhos encaminharemos seu resultado a este TCE, assim como o cotejo entre a fruição dos benefícios e as estimativas anteriores.

Pesquisando exemplos de outras administrações tributárias estaduais, percebe-se que uma solução possível é através da Escrituração Fiscal Digital – EFD-ICMS/IPI[80], parte integrante do projeto SPED – Sistema Público de Escrituração Digital que busca promover a integração dos fiscos federal, estaduais e do Distrito Federal mediante a padronização, racionalização e compartilhamento das informações fiscais digitais, bem como integrar todo o processo relativo à escrituração fiscal.

No Estado de São Paulo, o Projeto de Eliminação da GIA e adoção definitiva da EFD está anunciado desde 2018[81] e visa eliminar a necessidade da entrega mensal de duas declarações similares: a GIA e a EFD. Ao final, somente a EFD permanecerá obrigatória no Estado de São Paulo.

O leiaute da EFD ICMS é um modelo nacional, entretanto, cada UF pode ter uma legislação específica que DISPENSE ou EXIJA registros que estão na condição de "OBRIGATÓRIO CONDICIONADO". As tabelas de obrigatoriedade de registros de acordo com o perfil do informante do arquivo constam no GUIA PRÁTICO DA ESCRITURAÇÃO FISCAL DIGITAL – EFD[82].

---

[80] Através da EFD-ICMS/IPI o contribuinte apresenta, na forma digital, os registros dos documentos fiscais da escrituração e os respectivos demonstrativos de apuração dos impostos IPI e ICMS de cada período de apuração, bem como outras informações de interesse econômico-fiscais. O Protocolo ICMS 03, de 1º de abril de 2011, fixou o prazo máximo de 1º de janeiro de 2014 para a obrigatoriedade da EFD ICMS/IPI dos contribuintes ainda não obrigados, excetuando-se contribuintes do Simples Nacional, cujo prazo máximo para obrigatoriedade foi estabelecido para 1º de janeiro de 2016

[81] Projeto Eliminação da GIA: https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/gia/Paginas/Eliminacao-da-GIA.aspx

[82] Fonte: SPED. GUIA PRÁTICO EFD-ICMS/IPI – Versão 3.0.3. Atualização: 14/10/2019. Disponível em: http://sped.rfb.gov.br/estatico/0D/434EFF065B893AB70D59AD102A946DC9237680/2019.05.21_GUIA%20PR%c3%81TICO%20DA%20EFD%20-%20Vers%c3%a3o%203.0.3%20-%20v3%20para%20publica%c3%a7%c3%a3o.pdf

Em outras palavras, é possível à Administração Tributária do Estado de São Paulo, em virtude da implementação da Escrituração Fiscal Digital (EFD-ICMS/IPI), projeto SPED do governo federal, promover a inclusão de toda a legislação estadual de concessão de benefício fiscal de ICMS em códigos específicos na tabela "5.3-Tabela de Ajustes e Valores Provenientes do Documento Fiscal" junto ao Sped (Ato Cotepe nº 09/2008 e nº 44/2018), visando à posterior extração dos dados para quantificação e monitoramento dos benefícios, a exemplo do que já fizeram outros estados brasileiros.

Principal conclusão: A Secretaria da Fazenda e Planejamento não possui ferramenta capaz de medir a efetiva fruição da Renúncia de Receitas incorridas no exercício. Não há um sistema capaz de gerar relatórios que totalizem o montante de benefícios fiscais fruídos, por tipo de benefício, por modalidade, por setor ou por contribuinte. Os valores medidos atualmente ainda adotam metodologia de apuração de uma alíquota média e incidência desta sobre o montante de operações isentas ou não tributadas. Estes valores médios, referentes ao exercício anterior, é que são base para os valores que constam da LDO. Assim, a estimativa de renúncia para o exercício seguinte tem como base valores também estimados do exercício anterior, e não em efetiva mensuração de valores renunciados. Essa ausência de mensuração confiável é impedimento para o registro contábil, conforme determinação das normas contábeis vigentes.

Encaminhamentos: Importante reforçar que a implantação definitiva da EFD tem sido vista pelas administrações tributárias como a forma mais econômica de implantar controles gerenciais sobre os benefícios fiscais concedidos. Na impossibilidade, outra solução é a adoção urgente de sistema próprio que forneça, minimamente, **relatórios gerenciais** que constem informações sobre: a) benefícios fruídos, por contribuinte, por CNAE, por modalidade de renúncia, por legislação de concessão; b) contribuintes que não cumpriram a obrigação acessória de envio de dados sobre fruição de benefícios; c) declarações cujo total de benefícios informados seja igual a "zero", no mínimo, por CNAE.

Implementados os procedimentos de controle e gestão das informações, obtidas via sistema próprio e/ou SPED, é essencial garantir a existência de informações confiáveis e verificáveis para (i) identificar os contribuintes de ICMS do Estado de São Paulo que estejam fruindo benefícios fiscais, (ii) quantificar os benefícios fruídos por contribuinte, (iii) informar corretamente as peças orçamentárias e (iv) adotar mecanismos de transparência dos benefícios fruídos, no mínimo por setor (CNAE completo).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

5. Monitoramento do Plano de Ação: análise das ações e providências prometidas *versus* efetivamente realizadas

Na sessão plenária de apreciação e julgamento das Contas do Governador - exercício de 2017, realizada em 28/06/2018, o relatório e voto do Conselheiro Relator Dr. Edgard Camargo Rodrigues, fls. 114 a 137, ponderou sobre os diversos aspectos da Renúncia de Receitas, abordados no relatório de instrução da fiscalização, expressando, dentre outras, as seguintes ponderações:

> Com efeito, irrefragável o dever da Secretaria Estadual da Fazenda de disponibilizar documentos e informações imprescindíveis ao bom desenvolvimento e conclusão dos trabalhos de fiscalização, que consistem, fundamentalmente, em **apurar a efetiva movimentação de verbas na concessão de benefícios fiscais** pelo Executivo Estadual, **e com identificação dos respectivos beneficiários**.
>
> ...
>
> Assim, tendo em vista tratar-se do primeiro exercício em que se promove abordagem específica da matéria por este Tribunal, e certo de que a adequação dos atos de concessão de renúncia de receitas à legislação de regência demandará razoável interregno de tempo, dada a complexidade do tema, parece razoável **que se estabeleça o PRAZO DE 90 (NOVENTA) DIAS a fim de que o Excelentíssimo Secretário de Estado da Fazenda apresente Plano de Ação**, com vistas à geração de informações verossímeis e à demonstração da efetiva amplitude da política de desonerações do Governo e seu impacto nas finanças do Estado.
>
> Para a suplantação dos graves apontamentos que despontam da instrução processual **no que concerne a este particular ponto**, proponho que o Egrégio Tribunal Pleno **DETERMINE que Sua Excelência remeta, observado o mesmo prazo de 90 (noventa) dias**, para acompanhamento deste Tribunal, **cronograma de implantação das imprescindíveis alterações procedimentais e estruturais nos diversos setores envolvidos com a concessão dos benefícios fiscais, com a conformação proposta nas linhas que seguem**. (negrito e sublinhado nossos).

O Parecer Prévio foi exarado em 28/06/2018 e publicado no DOE em 06/07/2018 e consignou opinião favorável à aprovação das contas do exercício de 2017, nos termos e para os efeitos de direito, “à vista do que consta do processo, das peças acessórias e das notas taquigráficas, tendo presentes as conclusões, discussão e votação da matéria, pelos votos dos Conselheiros [...]” (grifo nosso).

Desta forma, às fls. 135 e 136 do voto do Relator, foram elencadas 10 ações a serem implementadas pelo Estado de São Paulo.

A partir do momento em que foi protocolado, o Plano de Ação foi objeto de análise pela fiscalização, cujas conclusões constaram do relatório de instrução das contas do exercício de 2018, sintetizados a seguir e consolidados

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

com as posteriores informações fornecidas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP), quanto ao cumprimento das ações propostas.

1. Normatizar a Política de Incentivos Fiscais, disciplinando procedimentos, competências e limites dos órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento de benefícios tributários, atentando para a formalização dos fluxos processuais, com atendimento mínimo às exigências da Lei de Responsabilidade.

Expectativas:

Coadunada com r**ecomendação 17 do Parecer Prévio do Exercício de 2017:** "Adote providências quanto à normatização da política de incentivos fiscais do Estado;"

Desta ação, a expectativa era de que, dos atos normativos editados, decorresse efetiva normatização da Política de Incentivos Fiscais, disciplinando procedimentos, competências e limites dos órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento de benefícios tributários, atentando para a formalização dos fluxos processuais, com atendimento mínimo às exigências da Lei de Responsabilidade.

Correspondência no Plano de Ação Proposto:

D.1. Elaborar proposta de atribuições de competências na concessão, avaliação e monitoramento de benefícios fiscais, com vistas a definir modelo de fluxo processual adequado às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Início: nov/18 **Término:** jun/19

D.2. Submeter à deliberação das instâncias administrativas competentes as providências indicadas na proposta.

Início: jun/19 **Término:** jul/19

D.3. Editar atos normativos que se façam necessários, definindo os órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento de benefícios tributários, formalizando as competências de cada um e o fluxo processual.

Início: ago/19 **Término:** nov/19

Análises:

A Secretaria da Fazenda e Planejamento regulamentou a tramitação dos processos de concessão de benefícios fiscais através do Memorando-Circular nº 01/2019 - GS, de 24/01/2019, dirigido à Coordenadoria de Administração Tributária (CAT) e Assessores Chefes da APTE-GS e da APF-GS, sob o assunto "instrução de processos de edição de normas referentes a benefícios fiscais, determinando que as minutas de atos legais submetidas ao Gabinete do Secretário da Fazenda deverão estar acompanhadas das informações ali elencadas. Referidas diretrizes, se colocadas em prática,

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

atendem às determinações do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Além disso, em resposta à Requisição DCG-1 nº 10/2019 foi enviada a formalizada Nota Técnica – Fluxo e Normatização Benefícios Fiscais que aborda os dois momentos temporais necessários para atendimento de todo o fluxo requerido por esta ação "concessão, avaliação e monitoramento dos benefícios fiscais".

> Preliminarmente, cabe observar que existem dois momentos temporais tratados: antes da edição do benefício fiscal e após. O momento anterior pode ser dividido em dois fluxos: um de diagnóstico da alteração normativa em análise e aquele específico para a edição da norma. No momento posterior, trata-se de verificar se o benefício editado está produzindo os efeitos esperados. Esta Nota Técnica está estruturada observando estes momentos temporais.

Trata-se de documento de circulação interna. Foi enviado a esta fiscalização uma minuta de Resolução Conjunta SDE/SFP, mas ainda não aprovada e não publicada. Recomenda-se a edição de documento com maior transparência, para conhecimento público. Além disso, deve normatizar também o monitoramento dos benefícios tributários, e incluir também os responsáveis pelas avaliações de efetividade e impactos socioeconômicos dos benefícios fiscais concedidos.

Conclusão: Expectativas atendidas parcialmente

2. Quanto aos Benefícios e incentivos fiscais vigentes:

2.1. Apresentar processos completos e providências necessárias para atendimento ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal em relação a cada benefício fiscal concedido. Reavaliar a pertinência da continuidade de todos os benefícios e incentivos fiscais concedidos a qualquer título, demonstrando a adequação à LDO, bem como os seus impactos orçamentário-financeiros no exercício vigente e os dois subsequentes.

2.2. Definir limites temporais de vigência da renúncia de receitas para cada benefício fiscal concedido. A vigência deverá ser determinada de forma vinculada com a motivação e interesse público na concessão do referido benefício e com prazo estimado para alcance de metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado, respeitando-se os efeitos na meta fiscal de cada período.

Expectativas:

Coadunada com a **Recomendação 15 do Parecer Prévio 2017:** "Adote providências voltadas à delimitação da vigência dos convênios atinentes

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

à concessão de benefícios fiscais de acordo com a motivação e o interesse público envolvidos;"

Desta ação se esperava uma avaliação integral de todos os benefícios fiscais vigentes, definindo limites temporais, mas também avaliando, para cada exercício em questão, o atendimento ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A recomendação indica ainda que a vigência deverá ser determinada de forma vinculada com a motivação e interesse público na concessão de cada benefício e com prazo estimado para alcance de metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado, respeitando-se os efeitos na meta fiscal de cada período.

Correspondência no Plano de Ação Proposto:

B.1. Elaborar relação de benefícios do ICMS em vigor sem prazo determinado, indicando, ainda, aqueles que tenham tido vigência redefinida pelo Convênio ICMS 190/2017.

Início: nov/18 **Término:** fev/19

B.2. Desenvolver estudos e elaborar Nota Técnica relativa a prazos de vigência de benefícios, indicando as providências pertinentes à referida delimitação, de acordo com a motivação e o interesse público.

Início: fev/19 **Término:** abr/19

B.3. Deliberar sobre a implementação das providências elencadas no estudo técnico (item B.2).

Início: mai/19 **Término:** ago/19

Análises: Em resposta à Requisição DCG-1 nº 10/2019 foi apresentada relação de benefícios convalidados e cujos prazos de vigência foram redefinidos. A base legal para definição das vigências foram os termos do Convênio ICMS 190/17, assim, a grande maioria foi definida em 31/12/2032. Há também vigências de 31/12/2022 e 2025.

Além disso, há diversos benefícios fiscais que já estão em vigor há mais de 20 (vinte) anos e constam da relação com prazo de vigência indeterminado. A justificativa apresentada é de que o respectivo Convênio ICMS não aponta prazo de vigência. O entendimento, porém, da fiscalização é que, independente da validade do Convênio ICMS, internamente deve haver controle suficiente que, a cada vigência dos impactos orçamentários e medidas de compensação indicadas, estes controles e cálculos sejam também renovados. Assim, a indicação de prazo de vigência seria um indicador da necessidade de realização de novos estudos e adequações à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ou seja, não foi atendida a recomendação de delimitação da vigência, com critérios vinculados à motivação, interesse público envolvidos e

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

período de vigência dos impactos orçamentários calculados e respectivas medidas de compensação (geralmente para o exercício e mais dois).

Por fim, foi esclarecido ainda que:

> Conforme mencionado, como benefícios fiscais com prazo definido não podem ser alterados durante sua vigência e os que não possuem prazo podem ser alterados, desde que respeitem a anterioridade e a noventena, **é como se os mesmos tivessem vigência até o final de cada ano**.
>
> Adicionalmente, ao se não estabelecer prazo, torna mais simples uma reversão, caso se faça necessário.
>
> Cabe observar que a não definição de prazo não implica em não acompanhar o benefício e suas possíveis repercussões e consta do Cronograma de implantação das alterações procedimentais e estruturais enviado ao TCE, Eixo E.2 – Controles *a posteriori*. ***(negrito e sublinhado nossos)***.

Assim, entendido o esclarecimento, propomos que, mesmo que por questões jurídicas, o prazo de vigência não conste do Decreto regulamentador do benefício, que seja adotado controle anual, em processos individuais, com avaliação e requisitos previstos pela LRF "como se os mesmos tivessem vigência até o final de cada ano."

Conclusão: Expectativas não atendidas

3. ***Implantar controles e sistemas de informação voltados à mensuração dos montantes de benefícios fiscais fruídos por modalidade de renúncia, por tributo, por setor econômico e por contribuinte.***

4. ***Realizar diagnóstico, avaliação, monitoramento e publicidade quanto à eficiência e efetividade da política de renúncia de receitas – controles a priori (diagnóstico, objetivos e interesse público) e a posteriori (avaliação e monitoramento) dos impactos socioeconômicos que fundamentam a concessão dos benefícios fiscais.***

5. ***Apresentar, periodicamente, avaliação pelo sistema de controle interno, de todas as fases da Renúncia de Receitas, notadamente quanto aos aspectos de estimação, controle, mensuração e efetividade.***

6. Aperfeiçoar a metodologia de estimação da Renúncia Fiscal apresentada no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): apresentar a Estimativa com base no histórico de benefícios fruídos e indicar as respectivas medidas de Compensação da Renúncia de Receita, além de atenção especial à compatibilidade entre LDO e PLOA.

Expectativas:

Estas ações têm o objetivo de atender à 1ª. Determinação do Parecer Prévio 2017: "Apresente Plano de Ação com vistas à geração de

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

informações verossímeis e à demonstração da efetiva amplitude da política de desonerações fiscais do Governo e seu impacto nas finanças do Estado."

Ainda nesta linha, a Recomendação 16 do Parecer Prévio 2017 foi de que: "**Recomendação 16)** Cuide, doravante, para que o Sistema de Controle Interno do Governo promova análises voltadas à **estimação** e à **execução** das renúncias de receitas no Estado de São Paulo, notadamente quanto ao processo de **contabilização** e à fidedignidade dos valores de **benefícios fiscais fruídos**, aos **impactos nas metas fiscais** estabelecidas na LDO, bem assim à participação nos processos de **avaliação da efetividade** da política de renúncia fiscal;"

A Recomendação 18 do Parecer Prévio 2017**, também nesta abordagem, determinou:** "... aprimore o estudo financeiro que somente considera o quanto que o Estado deixará de arrecadar; preveja o impacto da renúncia de receitas nas metas fiscais; e indique as medidas de compensação a serem adotadas, bem como avalie os retornos socioeconômicos esperados;"

Em análise constante do Relatório de Instrução do Exercício de 2018, foi esclarecido que, para atendimento desta Determinação, a SEFAZ deveria apresentar as providências tomadas com objetivo de, ao final, possibilitar o fornecimento de informações verdadeiras e que reflitam a realidade quanto à amplitude das renúncias e seu impacto nas finanças. Ou seja, que medidas viabilizarão mensurar o tamanho e respectivo impacto das renúncias.

Devem ser indicadas ações que foram ou serão tomadas de modo a viabilizar a mensuração da efetiva fruição de benefícios fiscais, por tributo, por modalidade de renúncia, por setor e por contribuinte (em prejuízo da metodologia de alíquotas médias). Citar como as informações foram obtidas e como é possível a verificação pela fiscalização.

Este montante deve ser, por fim, objeto de comparação com a Receita de Tributos, apresentando os impactos orçamentários na arrecadação de receitas e como foram ou serão compensados.

Além disso, esperava-se que o sistema de controle interno realizasse abordagem do "processo de apuração dos benefícios fruídos considerados na LDO", na fase de **estimação**. E, ainda, avaliação quanto à **execução** (atender o art. 14), **mensuração e contabilização**, fidedignidade dos valores fruídos (por tributo, por setor e por contribuinte), impactos nas metas fiscais e avaliação da **efetividade**, ou seja, acompanhamento dos impactos socioeconômicos alcançados, comparativamente aos esperados, quando da concessão do benefício.

Ou seja, o fluxo resultante das ações propostas em 'E.1' a seguir deve abordar: diagnóstico, avaliação, monitoramento e publicidade quanto à

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

eficiência e efetividade da política de renúncia de receitas – controles a *priori* (diagnóstico, objetivos e interesse público) e a *posteriori* (avaliação e monitoramento) dos impactos socioeconômicos que fundamentam a concessão dos benefícios fiscais.

Correspondência no Plano de Ação Proposto:

C.1. Elaborar rotina de monitoramento do processo de apuração dos valores de benefícios fiscais fruídos considerados na LDO;

Início: fev/19 **Término:** set/19

C.2. Produzir relatório analítico referente às informações sobre a renúncia fiscal.

Início: set/19 **Término:** dez/19

Controles a priori:

E.1. Implementar fluxo processual na edição de benefícios fiscais que atenda à necessidade documental para comprovação do atendimento ao artigo 14 da LRF (formalização e registro de diagnósticos, estimativas e considerações orçamentárias pertinentes ao processo de concessão de benefícios fiscais), de forma compatível com o resguardo do sigilo fiscal, ajustando-o de acordo com a normatização pertinente (item D.3.)

Início: nov/18 **Término:** dez/19

Controles a posteriori:

E.2. Desenvolver e estruturar protótipo de monitoramento

Início: nov/18 **Término:** mai/19

E.3. Definir competências para avaliação e monitoramento dos impactos socioeconômicos dos benefícios fiscais, a serem normatizadas por meio do item D.3.

Início: nov/18 **Término:** ago/19

E.4. Implantar rotina de avaliação e monitoramento de benefícios fiscais, com base na metodologia adotada e nas competências definidas.

Início: set/19 **Término:**

Análises:

Restou demonstrado que a Secretaria da Fazenda e Planejamento ainda não possui ferramentas para mensuração adequada e precisa dos valores correspondentes à renúncia fiscal efetivamente fruída, por tributo, por setor, por contribuinte e por modalidade de renúncia.

Em resposta à Requisição DCG-1 nº 10/2019, a Secretaria da Fazenda e Planejamento, esclareceu através do Ofício nº 81/2019-GS que:

> ... em relação às ações C.1 e C.2, ..., o monitoramento proposto se estende para os valores efetivamente fruídos na concessão de benefícios fiscais, não se circunscrevendo à fase de estimação... De qualquer forma, reiteramos que na avaliação da renúncia de receitas

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

pelo Sistema de Controle Interno estarão contemplados os procedimentos e resultados obtidos na execução das rotinas propostas que, em nosso entendimento, atenderão às expectativas formuladas.

Quanto ao eixo 'E.2' verifica-se que os processos de concessão de benefícios fiscais do exercício de 2019 não possuem justificativa quanto à realidade socioeconômica que se quer influenciar, diagnóstico do interesse público envolvido e indicadores capazes de garantir, no futuro, uma medição da efetividade daquela renúncia. Ferramenta ***Tableau*** está em implantação, mas ainda sem oportunidade de verificação e acesso por esta fiscalização.

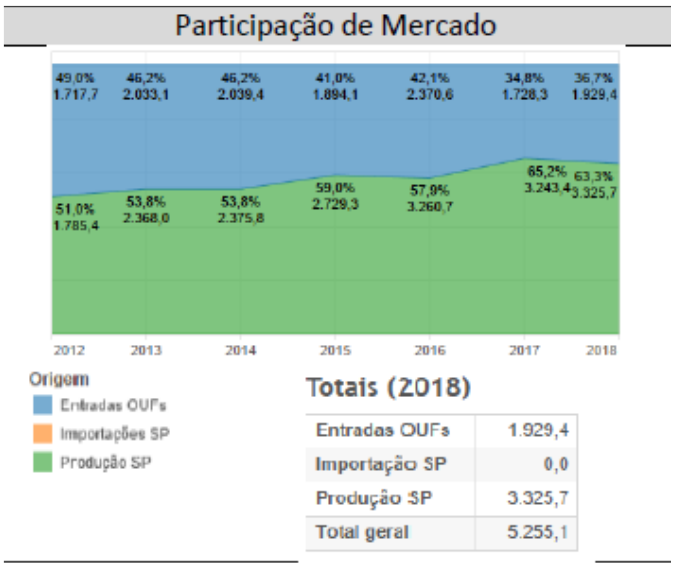
Para monitoramento sob esta ferramenta, foram eleitos nove benefícios fiscais concedidos na modalidade de crédito outorgado (leite longa vida, iogurte e leite fermentado, fabricação de móveis, pá carregadeira e escavadeira, cátodo de cobre, tubos de aço, tubos de plástico para coleta de sangue, carne (saída interna) e produtos têxteis.

Referida ferramenta fornece, em forma de gráficos, a informação da evolução da participação de mercado das empresas paulistas desde o início de vigência do benefício. Analisados os gráficos, não se vislumbrou, na média, elevação da participação das empresas paulistas, com pequenas exceções, como na fabricação de móveis com chapas de fibra e escavadeiras. Além disso, a percepção é de que esta informação, isolada, é insuficiente para medir a efetividade da renúncia fiscal concedida.

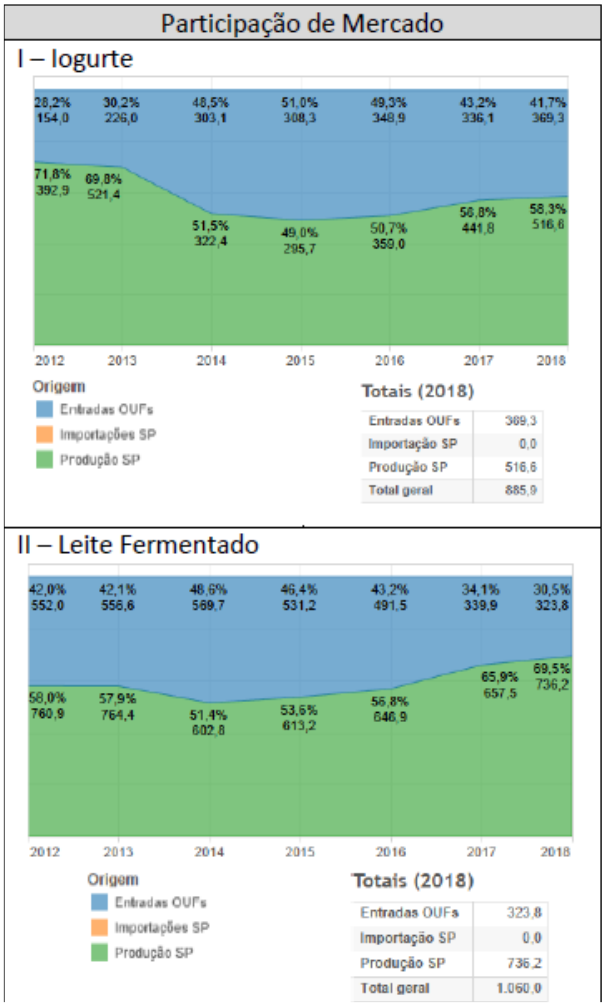
A seguir, alguns exemplos dos gráficos fornecidos, onde, o campo verde é a representatividade da produção paulista, o azul são as entradas de outras unidades da federação e o laranja representa as importações:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Leite Longa vida:

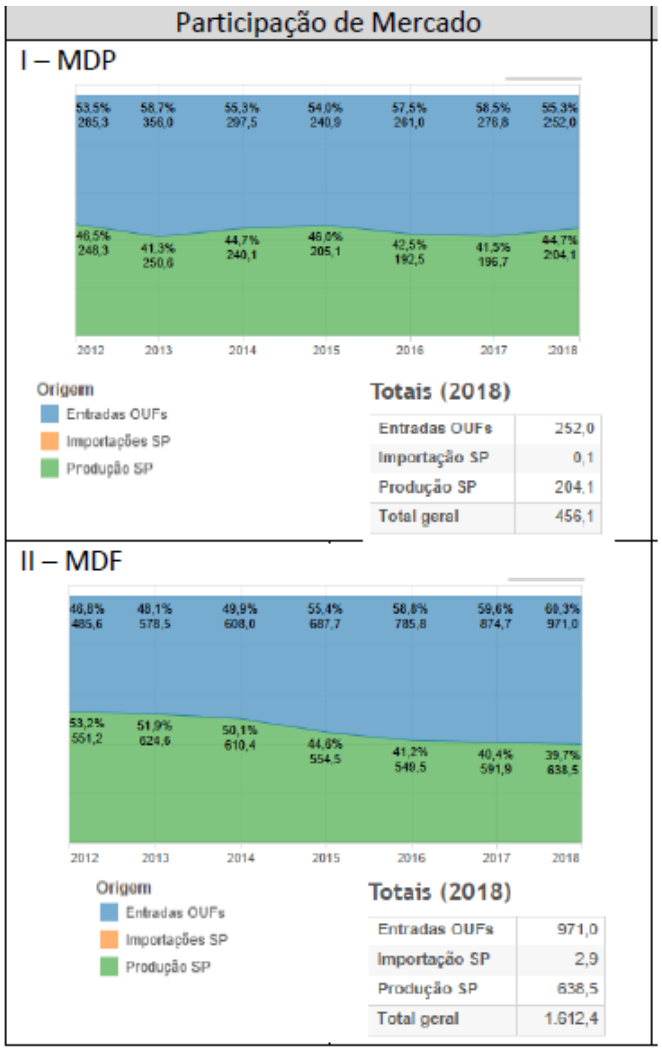


Iogurte e Leite Fermentado:



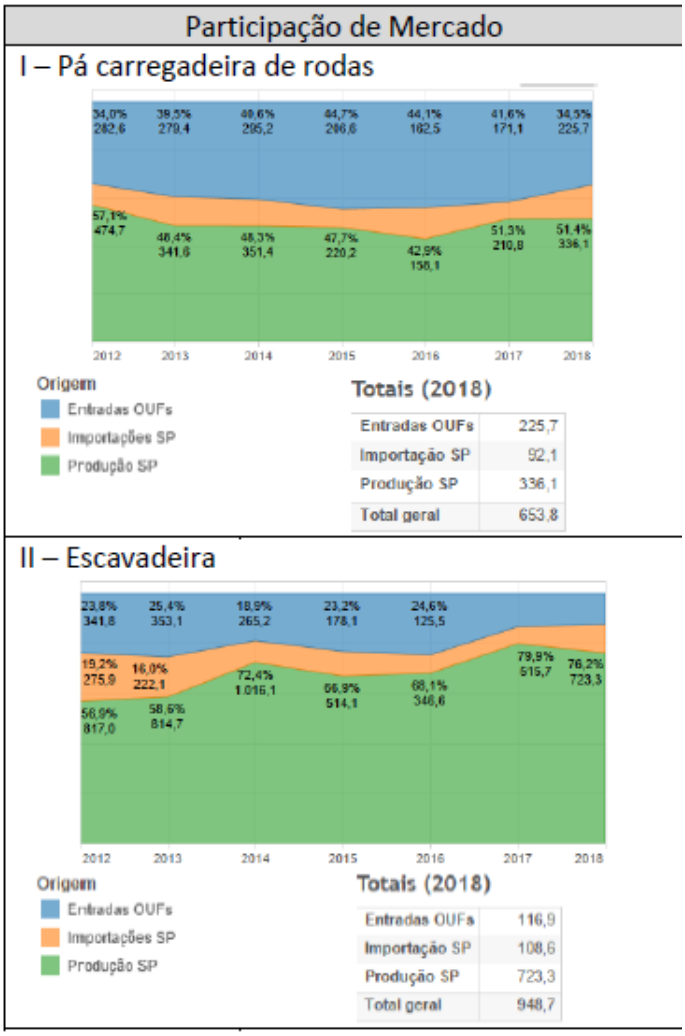
CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Fabricação de móveis:

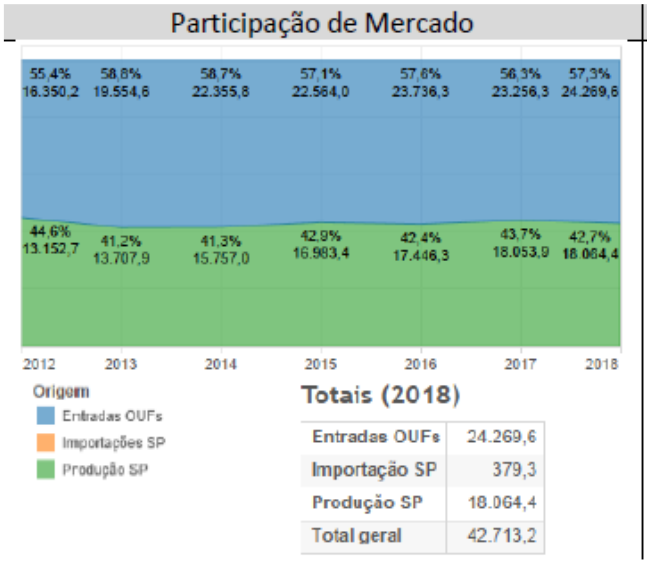


CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Pá Carregadeira e Escavadeira:



Carne – Saída Interna:



CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Quanto ao eixo 'E.3', considera-se concluído com a aprovação da Nota Técnica "Monitoramento de Benefícios Fiscais", e aprovação e publicação de Resolução Conjunta que defina competências para as avaliações e monitoramentos dos benefícios fiscais.

Conclusão: Expectativas não atendidas

A efetiva mensuração dos benefícios fruídos, a avaliação de efetividade e a transparência das conclusões daí decorrentes são essenciais. São estes estudos, avaliações e monitoramentos que demonstrarão se esses benefícios tributários são bons ou ruins, eficientes ou ineficientes, justos ou injustos, se são políticas indutoras de desenvolvimento ou mera concessão de privilégios. Estas ainda são questões escondidas da sociedade, por alegada proteção ao sigilo fiscal.

Em resposta à Requisição 09/2020 a Secretaria da Fazenda e Planejamento explica que:

> ... destaca-se, entre as motivações que conduziram à concessão ou renovação de benefícios fiscais, aquela de natureza predominantemente econômica. O poder público é obrigado a intervir, concedendo o benefício fiscal, de forma a assegurar às empresas instaladas em território paulista condições de competir em face de concorrentes de outros Estados que desfrutam, eles próprios, de situação privilegiada.
>
> De fato, o quadro de grave anomia federativa que levou às práticas unilaterais de disputa por investimento e emprego, conhecidas como "guerra fiscal do ICMS", ainda não foi superado, uma vez que os benefícios concedidos alhures foram regularizados em decorrência da Lei Complementar 160, de 7 de agosto de 2017. Como regra geral, o benefício que se pretende contra-atacar foi concedido, em seu Estado de origem, como crédito outorgado vigente em operações interestaduais, de forma que, se o Governo de São Paulo mantiver uma posição inerte, o concorrente do contribuinte paulista poderá praticar preços competitivos e ganhar participação, ou mesmo dominar completamente, o mercado consumidor do nosso Estado, o maior do país, com graves prejuízos para a fazenda pública e para a sociedade.

Mais uma vez, importante esclarecer. Conforme destacou o Ministério Público de Contas, em sua manifestação de 23/05/2018, frisando a observação da DCG, quanto à necessidade de controle, para cada benefício fiscal, e quanto às reais intenções do controle externo:

> "Não é objetivo desta fiscalização que o Estado de São Paulo deixe de combater a guerra fiscal e de adotar medidas de proteção ao seu desenvolvimento econômico e social, mas sim que, doravante, adote medidas transparentes de controle orçamentário e operacional; além de justificativas técnicas e socioeconômicas, com formalização do devido processo, para cada benefício fiscal concedido, inclusive como

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

forma de comprovar a natureza reativa e de defesa da economia". (TC 03546.989.17-9, evento 30.1, fls. 225)

Ciente do não atendimento aos objetivos das ações propostas pela Secretaria da Fazenda através dos itens C.1 e C. 2, em resposta à Requisição DCG-1 nº 10/2020, o Grupo de Trabalho "Plano de Ação Renúncia Fiscal" propõe reformulação do Plano de Ação, a saber:

Eixo C do Plano de Ação:

Avaliação da renúncia de receitas pelo Sistema de Controle Interno

Item	Ação	Início	Término
C.1.	Alterar a estrutura da SEFAZ, instituindo, no âmbito do Gabinete do Secretário, uma unidade especializada em Controle Interno Dirigido aos Benefícios Fiscais - UCB, que se vincule, tecnicamente, à Corregedoria	Jan/20	Mai/20
C.2.	Editar ato normativo definindo as diretrizes do processo de controle e as competências da UCB	Mai/20	Mai/20
C.3.	Elaborar roteiro de análise da fase de execução das rotinas de renúncias de receitas, contemplando a regularidade dos atos de concessão e o atendimento ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal	Mar/20	Jun/20
C.4.	Produzir relatório analítico pioneiro, referente à análise da fase de execução – 1° semestre de 2020	Jun/20	Jul/20
C.5.	Elaborar roteiro de análise da fase de estimação das renúncias de receitas, contemplando a forma e conteúdo dos demonstrativos próprios, integrantes da LDO	Jul/20	Ago/20
C.6.	Produzir relatório analítico pioneiro, referente à análise da fase de estimação – PLDO 2021	Ago/20	Out/20
C.7.	Elaborar roteiro de análise da fase de monitoramento da efetividade das medidas em face dos objetivos de política pública perseguidos	Set/20	Out/20
C.8.	Produzir relatório analítico pioneiro, referente à análise da fase de monitoramento, considerando o material produzido em 2020	Nov/20	Jan/21

Adiantamos que o controle interno está sendo sugerido como uma nova unidade vinculada administrativamente ao gabinete do Secretário da Fazenda e tecnicamente à Corregedoria, dirigido especificamente para controle dos benefícios fiscais. Esta formatação de controle interno não atende às boas práticas de controle interno e às determinações da Constituição Federal. Para isso, faz-se necessário uma estrutura independente, com reporte ao chefe do Poder Executivo, com independência da estrutura administrativa onde os benefícios são concedidos.

7. Comprovar, em janeiro/2019, a regularização dos benefícios fiscais até então concedidos à revelia do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

Expectativas:

Coadunada com a **recomendação 14 do Parecer Prévio 2017: "**Comprove a este Tribunal em janeiro de 2019, que até 28/12/18 foram

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

regularizados ou revogados os diversos benefícios fiscais irregularmente concedidos."

A ação A.1 proposta pela Secretaria da Fazenda fez referência a este item:

> **A.1**. Encaminhar para o TCE documentos comprobatórios da convalidação de benefícios fiscais, conforme cronograma do Convênio ICMS 190/2017.
>
> **Início:** ago/19 **término:** ago/19

Análise: O convênio ICMS 109/18 prorrogou o cronograma previsto pelo convênio 190/2017, para julho/2019 e, posteriormente ocorreram outras prorrogações. A Secretaria da Fazenda e Planejamento realizou os procedimentos de convalidação exigidos, publicando os Decretos de convalidação e os certificados de registro e depósito no CONFAZ durante os exercícios de 2018 e 2019.

Conclusão: Expectativa atendida.

8. Revisar e apresentar justificativas e medidas de compensação quanto aos casos de manutenção do crédito do ICMS relativo à mercadoria com benefícios fiscais, conforme item 2.3.2.2.

Não abordado pelo Plano de Ação apresentado.

9. Apresentar os registros contábeis da Renúncia de Receitas incorrida pelo Estado de São Paulo.

Não abordado pelo Plano de Ação apresentado.

10. Incluir o Demonstrativo Regionalizado do efeito das Renúncias de Receitas no Projeto de Lei Orçamentária.

Não abordado pelo Plano de Ação apresentado.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Ainda, em atendimento à Recomendação 19 do Parecer Prévio 2017 ("Compatibilize os parcelamentos dos débitos do ICMS com as condições previstas na mencionada Lei Estadual nº 6.374/89, bem assim realize estudos de impacto orçamentário financeiro para cada exercício envolvido e preveja respectivas medidas de compensação para as renúncias concedidas às quais deverão ser incorporadas eventuais remissões e anistias"), o Plano de Ação traçou as seguintes ações:

> **F.1.** Consolidar em Nota Técnica estudos que apontem a adequação jurídica dos procedimentos observados na instituição de programas especiais de parcelamentos de débitos do ICMS.
>
> **Início:** jan/19 **Término:** abr/19
>
> **F.2.** Inserir, na normatização referente à concessão de benefícios (item D.3.), procedimentos aplicáveis na concessão de parcelamentos, remissões e anistias.
>
> **Início:** mai/19 **Término:** ago/19

Em resposta à requisição DCG-1 nº 10/2019 foi esclarecido que a reestruturação da Secretaria da Fazenda e Planejamento, implantada pelo Decreto nº 64.152 de 22/03/2019, provocou a realocação das atribuições da Diretoria de Arrecadação. Ficou decidido, de qualquer forma, dar continuidade à execução a partir da Nota Técnica entregue pela responsável adrede definida.

Em documento intitulado "Avaliação da aderência dos Programas Especiais de Parcelamento de Débitos Tributários ao disposto na Lei 6374/89", a Secretaria da Fazenda e Planejamento defende a internalização dos benefícios de anistias e remissões por Decreto, a adequação dos descontos concedidos em percentuais acima dos autorizados pela Lei nº 6.374/89 e os procedimentos aplicáveis aos programas que, não contemplam os requisitos previstos no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Referidos posicionamentos são considerados por esta fiscalização por equivocados e irregulares. O que será objeto de discussão em momento oportuno.

Conclusão: Expectativas não atendidas

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

6. Créditos Acumulados pelos contribuintes: fatores de acumulação, apropriação e utilização

Desde a fiscalização das contas do exercício de 2017, chama atenção os relevantes saldos que se acumulam em conta de Créditos Acumulados pelos contribuintes.

Há diversas razões para que as empresas contribuintes acumulem e, sob condições determinadas pela Administração Fazendária se apropriem dos créditos de ICMS. Importante entender que este acúmulo de crédito decorre em razão de que os "débitos de ICMS", aquele valor de tributo a pagar pelas vendas do estabelecimento, no tempo, podem ser menores que os "créditos de ICMS", aqueles a que a empresa "pagou" quando da compra dos insumos para sua produção ou da mercadoria que está sendo revendida. Neste caso, a empresa tem direito de deduzir dos seus "débitos", pois, em tese, 'pagou' por eles no momento de aquisição dos insumos ou da mercadoria que fabrica e vende ou revende.

Dentre os motivos geradores de sucessivos acúmulos de créditos (superiores aos débitos), conseguimos elencar os seguintes, dentre outros:

i) dentre os diversos benefícios concedidos há vários com texto autorizativo para "manutenção do crédito". O Decreto concedente do benefício, destaca que "Não se exigirá o estorno do crédito do imposto relativo à mercadoria beneficiada ...". Isso significa que o contribuinte vende o produto, por exemplo, com isenção, mas o crédito originário da entrada dos insumos permanece na escrituração. Se, na saída, não há débito porque o produto está isento, então, acumula-se crédito.

Além disso, pelo lado de quem comprou a mercadoria isenta, se autorizado, poderia manter em sua escrituração o crédito daquela operação. É um caso típico que implicaria em majoração da renúncia de receita.

No relatório de instrução das contas do exercício de 2017, a fiscalização demonstra que a SEFAZ reconheceu a necessidade de concessão de benefícios fiscais de "manutenção do crédito" com o objetivo de evitar o acúmulo de saldo credor do ICMS. Ressalvamos, porém, a necessidade de apresentação de justificativas e devidos processos que apresentem o interesse público, social e econômico envolvido. Além da possibilidade de que, na verdade, esta "manutenção do crédito" pode aumentar o acúmulo de saldo credor.

ii) Os setores exportadores são grandes geradores de saldo credor de ICMS, pois a Lei Complementar 87/96 determina a manutenção do crédito relativo às mercadorias destinadas ao exterior, havendo a necessidade de medidas para reduzir o acúmulo de crédito desses contribuintes.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

iii) Créditos decorrentes da sistemática da Substituição Tributária, em razão de os Estados serem responsáveis pelo ressarcimento das diferenças entre o preço efetivo e o arbitrado.

Em suma, os créditos acumulados são decorrentes de hipóteses específicas, dentre os quais destacam-se alguns benefícios fiscais, como base de cálculo reduzida, alíquota reduzida, diferimento, isenção com direito ao não estorno do crédito; além das exportações e algumas situações de substituição tributária.

Existem relevantes saldos registrados em contas correntes de créditos acumulados do ICMS e que podem ser objeto de apropriação pelos contribuintes, nos termos definidos pela legislação.

Em resposta à Requisição DCG-1 nº 10/2020, o cenário é semelhante ao de 2017. Foram informados saldos de créditos acumulados em 31/12/2019 de mais de R$ 1,8 bilhão, sendo mais de 70% em poder dos setores de alimentos, automotivos e de máquinas e equipamentos:

Tabela 03: Crédito acumulado do ICMS, por setor

Valores em R$ milhões correntes

Setorial	Saldo Inicial (01/19)	Apropri ação (+)	Transfe- Rência (-)	Compen- Sação (-)	Liqui- dação (-)	Saldo Final (12/19)	AV
ALIMENTOS	194,81	660,98	-399,07	-2,94	-54,01	399,77	21,93%
ARMAZENS GERAIS E TRANSPORTES	19,72	4,47	-5,60	-0,34	0,89	19,15	1,05%
AUTOMOTIVOS	447,67	1.328,50	-882,70	-166,98	-100,74	625,75	34,32%
BEBIDAS	0,14	0,24	0,00	0,00	-0,07	0,31	0,02%
COMERCIO VAREJISTA	14,98	4,46	-2,76	-0,11	-0,63	15,95	0,87%
ELETROELETRONICOS	44,09	127,47	-23,63	-20,14	-1,39	126,40	6,93%
FARMACEUTICOS E PERFUMARIA	61,14	121,22	-91,54	-29,22	-1,46	60,13	3,30%
FORA DE SETORIAIS (INDEFINIDOS)	56,72	101,90	-56,43	-1,22	-10,77	90,20	4,95%
MADEIRA, MOVEIS E PAPEL	11,21	10,45	-6,26	-4,97	-0,11	10,33	0,57%
MAQUINAS E EQUIPAMENTOS	134,17	422,17	-181,78	-49,70	-5,67	319,20	17,51%
METALURGICOS	20,70	34,40	-17,10	-8,96	-0,19	28,85	1,58%
MINERAIS NAO METALICOS	1,48	4,82	-4,80	0,00	-0,25	1,25	0,07%
PLASTICOS E BORRACHA	5,87	12,53	-5,25	-7,00	-1,07	5,08	0,28%
PREÇOS ADMINISTRADOS *	17,00	3,55	-2,43	-0,74	0,00	17,37	0,95%
QUIMICOS E PETROQUIMICOS	82,27	83,39	-55,20	-22,26	-3,74	84,45	4,63%
REDES DE ESTABELECIMENTOS	0,57	13,60	0,00	-10,47	-0,11	3,60	0,20%
SUCROENERGETICO	3,08	2,65	-1,83	0,00	-0,98	2,92	0,16%
TEXTIL E CONFECCOES	4,53	10,49	0,00	-2,14	-0,29	12,59	0,69%
Total	**1.120,18**	**2.947,28**	**-1.736,38**	**-327,20**	**-180,57**	**1.823,29**	100,00%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

(*) Preços Administrados: Combustíveis, Energia Elétrica, Fumos e Derivados
Fonte: Sistema e-CredAc – 26/03/2020

Tabela 04: Histórico - Crédito Acumulado - ICMS

Exercício	Valor (R$ milhões)
Saldo 31/12/2017	**1.172,71**
(+) Total apropriado	2.649,85
(-) Total utilizado	-2.702,39
Saldo 31/12/2018	**1.120,18**
(+) Total apropriado	2.947,28
(-) Total utilizado	-2.244,16
Saldo 31/12/2019	**1.823,29**

Fonte: Sistema e-CredAc Data: 26/03/2020

Os valores apontados na tabela como “valores utilizados”, ou seja, de alguma forma usufruídos pelos contribuintes, se dão por diversas formas no Estado de São Paulo. A legislação estadual Paulista permite a homologação do crédito acumulado de ICMS para posterior compensação com débitos próprios, pagamentos a fornecedores, transferência a empresas interdependentes ou não, ou aquisição de ativo imobilizado.

Importante ressaltar que as apropriações de Créditos Acumulados, possibilitam a utilização/transferência destes créditos sem as devidas medidas de transparência e avaliação pelos responsáveis pelo controle interno e externo.

Além disso, a autorização para utilização do crédito representa “disponibilidade financeira” para o contribuinte, mas trata-se de formação de dívida não reconhecida no Balanço Geral do Estado, na medida em que representa um Passivo da Administração Estadual, sendo então mais uma razão para maiores reflexões quanto à abrangência do alegado sigilo fiscal.

É importante então que, nos próximos exercícios, o controle externo logre êxito em fiscalizar referidos saldos, abrindo os valores por setor e identificando as causas dos créditos acumulados de montantes relevantes, além da utilização por cada contribuinte.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

7. Síntese das análises, recomendações e possíveis encaminhamentos

7.1. Limitação aos Trabalhos de Fiscalização: Sigilo Fiscal

Na fiscalização da renúncia incorrida no exercício de 2019, houve informações fornecidas, há avanços, porém, de forma restrita e incompleta, em razão do alegado sigilo fiscal. Como se verá a seguir, esta limitação impede uma fiscalização conclusiva, que fica impedida de verificar cálculos, acessar base de dados históricos e por fim validar a informação que é apresentada.

Os valores que são apresentados na LDO como base histórica para estimação da renúncia futura não são passíveis de verificação. Os valores provêm de aplicação de uma alíquota média sobre o montante de operações isentas e não tributadas, além de conter diversos setores rotulados como “sigilo fiscal” e, portanto, sem apresentação dos valores envolvidos.

Outra situação que merece destaque na análise da LDO é a apresentação de diversos setores com renúncia negativa. Ora, referidos valores são apresentados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento como valores efetivamente fruídos no ano anterior. Como pode o cidadão, ao analisar a LDO, interpretar a informação de renúncia negativa? Isso reflete grave problema na metodologia adotada para mensuração da renúncia efetivamente fruída, como demonstrado.

Os avanços ocorridos se deram principalmente em relação aos benefícios classificados pela Administração Tributária do Estado como “benefícios novos”, afinal, transcorridos os prazos de implementação do Plano de Ação e ocorrendo benefícios que não estavam previstos na LDO e na LOA, sua instituição obrigou a apresentação de medidas de compensação e, neste aspecto, foi possível a esta fiscalização realizar algumas análises e apresentar sua opinião, porém, sem assegurar o montante do impacto orçamentário, pois este ainda não é verificável, em razão do sigilo fiscal.

Assim, em tempos em que a sociedade exige transparência cada vez maior a respeito dos atos da Administração Pública, a renúncia fiscal no Estado de São Paulo permanece “protegida” por sigilo fiscal sob o argumento de que o bem jurídico a prevalecer, nesse caso, seria o do sigilo daqueles que recebem os favores fiscais.

Portanto, permanece o aspecto de falta de transparência. Não há qualquer divulgação para controle da sociedade. A única informação pertinente ao tema e disponibilizada é a legislação concessora e a LDO. A primeira trás exclusivamente a regra jurídica. A segunda trás diretrizes e estimativas que, após análise são consideradas incompletas, como relatado.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

O controle externo não consegue opinar, com segurança, quanto à:

- ✓ Fidedignidade dos montantes estimados na LDO e quanto aos montantes efetivamente fruídos;
- ✓ Beneficiários da política fiscal de renúncia de receitas que não oferecem qualquer retorno socioeconômico à sociedade paulista;
- ✓ Apuração do montante individual e total de fruição destes benefícios e posterior teste quanto à fidedignidade do dimensionamento do impacto orçamentário e dos valores estimados pela LDO;
- ✓ Entendimento das metodologias que justifiquem o direcionamento do benefício para contribuintes saudáveis financeiramente, em setores econômicos oligopolistas[83] e com alta demanda, em detrimento de outros;
- ✓ Percepção da fruição cumulativa indevida de benefícios fiscais;
- ✓ Fruição de benefícios fiscais por contribuinte incluso na dívida ativa e/ou com parcelamento de tributos rompido por inadimplência;
- ✓ Desvios de finalidade na concessão de benefícios;
- ✓ Entre outros.

As regras de transparência e contabilidade pública são claras, o governo é obrigado a informar e prestar contas de todos que de alguma forma, recebam ou administrem recursos públicos. As renúncias fiscais têm sido exceção, trata-se de dinheiro público em poder de particular, sem prestação de contas, sem fiscalização de sua efetividade e do interesse público envolvido e/ou retornos socioeconômicos, sem mensuração confiável e verificável, sem contabilização, sem transparência e sem submissão integral à verificação pelo controle externo.

[83] **Características de um mercado oligopolista:** Em resumo, um mercado em oligopólio pode possuir algumas características determinantes, como: a) Um mercado composto por poucas empresas, normalmente apenas duas ou três; b) Estruturado em concorrência imperfeita (entre monopólio e concorrência perfeita); c) Existe uma interdependência entre as empresas, que dominam o mercado por possuírem uma produção eficiente e de custos controlados; d) A procura pelo produto ou serviço é concentrado nas mesmas empresas.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

7.2. Anexo de Metas Fiscais da LDO – Não atende na íntegra às determinações do art. 4º, §2º, V da LRF e ao Manual de Demonstrativos Fiscais

O Anexo de Metas Fiscais da LDO, "Estimativa e compensação da renúncia de receita", continua sendo elaborado sem atender ao art. 4º, §2º, V da LRF e ao Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, ou seja, sem prever os benefícios fiscais que se pretende inserir na legislação tributária no exercício em referência e sem indicar as medidas de compensação pela perda de receita prevista, além de outras deficiências.

A estimação da renúncia conforme determina o art. 4º da LRF **é condição para a concessão da renúncia durante o exercício**. O art. 14 determina os requisitos necessários para concessão de benefícios fiscais que impliquem em renúncia fiscal, e, um deles é o atendimento ao disposto na LDO.

7.3. Benefícios concedidos em 2019 sem observância às disposições do artigo 14 da LRF e por instrumento legal inadequado:

Análise à luz do art. 14 da LRF:

Em resumo, a conclusão a que chegou esta fiscalização é que, a partir de 2019, os processos passaram a apresentar alguma formalização, mas ainda incompletos e com inadequações capazes de colocar em dúvida a sua validade jurídica.

Os **processos de concessão de "benefícios novos"** são novos a ponto de não estarem previstos na LDO. Em nossa opinião, isso contraria o caput do art. 14 da LRF, que aponta como requisito à concessão a existência de "adequação ao disposto na LDO". O que deve estar disposto na LDO é determinado pelo art. 4º da LRF, e a não disposição do benefício fiscal nesta lei de diretrizes impediria a concessão naquele exercício, salvo se lá contivesse autorização para novas renúncias que não as ali estimadas, ou, quiçá, uma autorização legislativa específica.

Afinal, se aquela estimativa, obrigatoriamente apontada na LDO através do Anexo de Metas Fiscais, depende de uma aprovação legislativa, qual seria o seu sentido se, durante o exercício, por Decreto, podem ser inseridas outras renúncias sem qualquer previsão na LDO? O art. 14 exige adequação ao disposto na LDO!

Nesses processos de concessão de "benefícios novos", sem qualquer conexão ou autorização pela LDO e pela LOA, aprovados exclusivamente por Decreto do Executivo, existem Notas Técnicas emitidas pelo

Gabinete do Secretário que apontam medidas de compensação que não representam, necessariamente, aumento de receita, portanto, em afronta às determinações da LRF, que exige que as medidas de compensação, no momento da renúncia da receita, já estejam efetivamente implementadas, ou seja, já se possa aferir a efetiva majoração da receita.

Portanto, benefícios foram concedidos sem previsão na LDO, sem previsão na LOA e sem indicação de medidas de compensação que atendam às exigências da LRF de aumento de receitas (art. 14, II).

Análise do instrumento legal utilizado para concessão:

Benefícios fiscais vêm sendo concedidos sem instrumento legal adequado, em desacordo às determinações da Constituição Federal, art. 150, §6º.

O Governo do Estado de São Paulo, de forma irregular, vem concedendo benefícios fiscais de forma unilateral, sem submissão ao crivo do Poder Legislativo. Inclusive, sem previsão na LDO. Tal prática, em nossa opinião, permite afirmar que o montante de renúncia fiscal em que incorre o Estado é prática irregular, de responsabilidade do titular do governo, responsável por tais concessões.

As ponderações e análises apresentadas no corpo do Relatório de Instrução, permitem concluir que o termo “Decreto” mencionado no art. 4º da LC 24/75 não se trata de instrumento hábil para internalização na ordem jurídica de cada Estado, trata-se apenas de manifestação do Estado para ratificação (concordância) ou não a determinado convênio objeto de reunião do CONFAZ. A internalização foi tratada pela Constituição Federal (art. 150, §6º) e, os critérios para realização de renúncia de receitas foram tratados, mais tarde, pelo artigo 14 da LRF. No caso do Estado de São Paulo, esta forma foi disciplinada também pelo art. 163, § 6º da Constituição Estadual.

7.4. Mensuração da renúncia fiscal fruída: O Estado de São Paulo não possui ferramenta capaz de medir a efetiva fruição de benefícios fiscais concedidos

A Secretaria da Fazenda e Planejamento não possui ferramenta capaz de medir a efetiva fruição da Renúncia de Receitas incorridas no exercício. Não há um sistema capaz de gerar relatórios que totalizem o montante de benefícios fiscais fruídos, por tipo de benefício, por modalidade, por setor ou por contribuinte.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Os valores medidos atualmente ainda adotam metodologia de apuração de uma alíquota média e incidência desta sobre o montante de operações isentas ou não tributadas. Estes valores médios, referentes ao exercício anterior, é que são base para os valores que constam da LDO.

Assim, a estimativa de renúncia para o exercício seguinte tem como base valores também estimados do exercício anterior, e não valores efetivamente renunciados, precisamente apurados.

Essa ausência de mensuração confiável é impedimento para o registro contábil, conforme determinação das normas contábeis vigentes.

Estudos realizados mostraram que é possível à Administração Tributária do Estado de São Paulo, em virtude da implementação da Escrituração Fiscal Digital (EFD-ICMS/IPI), projeto SPED do governo federal, promover a inclusão de toda a legislação estadual de concessão de benefício fiscal de ICMS em códigos específicos na tabela “5.3-Tabela de Ajustes e Valores Provenientes do Documento Fiscal” junto ao Sped (Ato Cotepe nº 09/2008 e nº 44/2018), visando à posterior extração dos dados para quantificação e monitoramento dos benefícios, a exemplo do que já fizeram outros estados brasileiros.

Desta forma, existem dois encaminhamentos importantes:

✓ A implantação definitiva da EFD tem sido vista pelas administrações tributárias como a forma mais econômica de implantar controles gerenciais sobre os benefícios fiscais concedidos. Na impossibilidade desta, outra solução é a adoção urgente de sistema próprio que forneça, minimamente, relatórios gerenciais de: a) benefícios fruídos, por contribuinte, por CNAE, por modalidade de renúncia, por legislação de concessão; b) relatório de contribuintes que não cumpriram a obrigação acessória de envio de dados sobre fruição de benefícios; c) relatório de declarações cujo total de benefícios informados seja igual a "zero", no mínimo, por CNAE.

✓ Implementados os procedimentos de controle e gestão das informações obtidas via sistema próprio e/ou SPED, garantir a existência de informações confiáveis e verificáveis para (i) identificar os contribuintes de ICMS do Estado de São Paulo que estejam fruindo benefícios fiscais, (ii) quantificar os benefícios fruídos por contribuinte, (iii) informar corretamente as peças orçamentárias e (iv) adotar mecanismos de transparência dos benefícios fruídos, no mínimo por setor (CNAE completo).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

7.5. Monitoramento do Plano de Ação:

O Parecer Prévio exarado para as Contas do Governador do exercício de 2017 continha determinações de que:

> **... se estabeleça o PRAZO DE 90 (NOVENTA) DIAS a fim de que o Excelentíssimo Secretário de Estado da Fazenda apresente Plano de Ação**, com vistas à geração de informações verossímeis e à demonstração da efetiva amplitude da política de desonerações do Governo e seu impacto nas finanças do Estado.
>
> Para a suplantação dos graves apontamentos que despontam da instrução processual **no que concerne a este particular ponto**, proponho que o Egrégio Tribunal Pleno **DETERMINE que Sua Excelência remeta, observado o mesmo prazo de 90 (noventa) dias**, para acompanhamento deste Tribunal, **cronograma de implantação das imprescindíveis alterações procedimentais e estruturais nos diversos setores envolvidos com a concessão dos benefícios fiscais, com a conformação proposta nas linhas que seguem**. (negrito e sublinhado nossos).

A partir do momento em que foi protocolado, o Plano de Ação foi objeto de análise pela fiscalização, cujas conclusões quanto ao cumprimento das ações propostas são resumidas da seguinte forma:

Eixo do Plano de Ação:	Conteúdo - Resumo	Conclusão
Eixo A.1	Regularização dos benefícios fiscais concedidos à revelia do CONFAZ.	Expectativa atendida.
Eixo B.1 a B.3	Apresentação de processos para atendimento ao artigo 14 da LRF e definição dos limites temporais de vigência	Expectativas não atendidas
Eixo C.1 e C.2	- Implantação de controles e sistemas de informação para mensuração dos valores fruídos; - Avaliação pelo Controle Interno (estimação, controle, mensuração e efetividade). - Aperfeiçoamento da metodologia de estimação da Renúncia Fiscal na LDO.	Expectativas não atendidas. Consta pedido de reformulação do Plano de Ação.
Eixo D.1 a D.3	Normatização da Política de Incentivos	Expectativas atendidas parcialmente
Eixo E.1 a E.4	Implementação de controles a priori (diagnóstico, objetivos e interesse público) e a posteriori (avaliação e monitoramento) dos impactos socioeconômicos.	Expectativas não atendidas.
Eixo F.1 e F.2	- Compatibilizar os parcelamentos de débitos do ICMS à Lei Estadual 6.374/1989; - Realizar estudos de impacto orçamentário financeiro para o exercício; - Preveja respectivas medidas de compensação para as renúncias de remissões e anistias.	Expectativas não atendidas.

Além dos conteúdos abordados acima, estão pendentes outros esclarecimentos que foram solicitados no Voto do Conselheiro Relator do exercício de 2017 e que não foram abordados no Plano de Ação oferecido pela Secretaria da Fazenda e Planejamento:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

✓ Revisar e apresentar justificativas e medidas de compensação quanto aos casos de manutenção do crédito do ICMS relativo à mercadoria com benefícios fiscais, conforme item 2.3.2.2.

✓ Apresentar os registros contábeis da Renúncia de Receitas incorrida pelo Estado de São Paulo.

✓ Incluir o Demonstrativo Regionalizado do efeito das Renúncias de Receitas no Projeto de Lei Orçamentária.

7.6. Cenário atual preocupante. Reflexão necessária:

Por fim, o cenário atual, evidenciado por todo o relato acima, é preocupante: são impressionantes R$ 23 bilhões, estimados sem precisão e sem considerar valores rotulados como “sigilo fiscal”; concedidos por vontade unilateral do Poder Executivo e sob sigilo; sem controle confiável e tempestivo do que foi efetivamente fruído; “benefícios novos” concedidos sem previsão na LDO, na LOA e com manobras para indicação de medidas de compensação que não atendem aos objetivos de responsabilidade fiscal (em especial o art. 14 da LRF); sem o crivo do controle interno; além do desconhecimento dos impactos socioeconômicos e do interesse público envolvido e, sob a justificativa predominante de combate à guerra fiscal.

A consequência lógica é que a sociedade pergunte: E aí?

O debate é necessário. As finanças públicas pedem socorro. A responsabilidade fiscal possui regras bem definidas e que devem ser cumpridas. Providências reais dos administradores públicos devem ser tomadas. A atuação do Controle Externo dentro da técnica e sem limitações é imprescindível e deve se dar de forma imediata e efetiva.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

VII – Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

Apresentamos a seguir, de forma sintetizada, as análises realizadas sobre a aplicação de recursos em MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino pelo Governo do Estado de São Paulo, em 2019.

A matéria aqui tratada encontra-se detalhada no processo eletrônico nº TC-009609.989.19-9.

O acompanhamento da aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino foi realizado para verificação de conformidade com a legislação aplicável, mediante planejamento desta fiscalização, consulta aos bancos de dados do sistema de administração financeira do Estado e análise técnica dos documentos e informações enviados pelo Poder Executivo, constantes do evento nº 53 do Processo Eletrônico (TC-9609.989.19-9), em atendimento ao que dispõe o artigo 10 das Instruções nº 02/2016 desta Corte de Contas.

Os demonstrativos contendo informações sobre receitas arrecadadas e recursos destinados à educação, por nível de ensino, foram publicados no Diário Oficial do Estado em 30/01/2020, em atendimento ao artigo 256 da Constituição Estadual.

O Balanço Geral do Estado, protocolado nesta Corte de Contas em 30/04/2020 trouxe à pág. 121 novo Demonstrativo da Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino que, espera-se, seja objeto de republicação específica, no Diário Oficial do Estado.

De forma sintética, a Secretaria da Fazenda e Planejamento aponta no Demonstrativo:

		R$ milhares
DESPESAS	**Excluindo a despesa com inativos**	**Incluindo a despesa com inativos**
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR)	34.173.262	43.498.714
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	134.305.074	134.305.074
PERCENTUAL APLICADO	**25,44%**	**32,39%**

Dados da Secretaria da Fazenda, publicados no BGE (2019, p. 121)

Realizadas as análises desta fiscalização, e realizadas as glosas que serão apresentadas e justificadas na sequência, esta fiscalização aponta os cálculos efetivos do montante aplicado em MDE, no exercício de 2019:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

a. Quadro das Despesas Realizadas

A tabela a seguir considera o art. 255 da Constituição Estadual que define em 30% das Receitas de Impostos e transferências para aplicação no ensino, conjugada com a Lei Complementar nº 1.333 de 17/12/2018 do Estado de São Paulo, que autoriza a inclusão da despesa com inativos, na parcela que excede o mínimo de 25% definido pelo art. 212 da Constituição Federal.

O Poder Executivo Estadual deve então cumprir no mínimo os 25% da Receita base de cálculo com despesas afetas ao ensino e, no que ultrapassar tal limite, podem ser computadas as transferências financeiras ao Regime Próprio de Previdência, para cobertura da insuficiência financeira. Os valores são demonstrados de forma segregada, para fins de referida análise:

Tabela 1.1 (Não inclui os repasses às APMs dentre o total das despesas aplicadas:

DESPESAS COM MDE	R$ milhares	%
ENSINO BÁSICO	25.449.148	76%
ENSINO SUPERIOR	7.979.438	24%
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR)	**33.428.586**	**100%**
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	**134.305.074**	
PERCENTUAL APLICADO	**24,89%**	

ENSINO BÁSICO - Parcela ref. a insuficiência financeira	7.209.114	77%
ENSINO SUPERIOR - Parcela ref. a insuficiência financeira	2.116.338	23%
TOTAL DAS DESPESAS DE INSUF. FINANCEIRA (BÁSICO + SUPERIOR)	**9.325.452**	**100%**
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	**134.305.074**	
PERCENTUAL APLICADO	**6,94%**	

ENSINO BÁSICO	32.658.262	76%
ENSINO SUPERIOR	10.095.776	24%
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR)	**42.754.038**	**100%**
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	**134.305.074**	
PERCENTUAL TOTAL APLICADO	**31,83%**	

A tabela acima apresenta a apuração do percentual de gastos com MDE, considerando as exclusões e glosas demonstradas na Tabela 2. Dentre estas glosas estão os valores repassados às Associações de Pais e Mestres (APMs). Como se trata de modalidade de aplicação de despesa, ainda não pacificada por esta Corte de Contas, apresentamos a seguir, a Tabela 1.2, cujo

cálculo é realizado com inclusão, dentre as despesas, dos repasses às APMs a título de auxílios e contribuições[84]:

Tabela 1.2 (Inclui os repasses às APMs dentre o total da despesa aplicada):

DESPESAS COM MDE	R$ milhares	%
ENSINO BÁSICO	26.177.740	77%
ENSINO SUPERIOR	7.979.438	23%
TOTAL DAS DESPESAS (Sem a insuficiência fin.)	**34.157.178**	**100%**
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	**134.305.074**	
PERCENTUAL APLICADO	**25,43%**	

ENSINO BÁSICO - Parcela ref. A insuficiência financeira	7.209.114	77%
ENSINO SUPERIOR - Parcela ref. A insuficiência financeira	2.116.338	23%
TOTAL DA INSUFICIÊNCIA FINCNACEIRA	**9.325.452**	**100%**
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	**134.305.074**	
PERCENTUAL APLICADO	**6,94%**	

ENSINO BÁSICO	33.386.854	77%
ENSINO SUPERIOR	10.095.776	23%
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR)	**43.482.630**	**100%**
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	**134.305.074**	
PERCENTUAL APLICADO	**32,38%**	

Conclusão:

1) **Não incluindo os repasses às APMs, dentre o total da despesa aplicada em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:**

Neste cenário, considerando o limite mínimo de aplicação previsto no art. 212 da Constituição Federal, o montante aplicado em 2019 foi de 24,89% e, considerando o inciso III do art. 5º da LC 1333/2018, o gasto com ensino alcança o montante de 31,83%, sendo o valor de Cobertura de Insuficiência Financeira à SPPREV correspondente a 6,94% das receitas de impostos e transferências.

Conforme demonstrado, o percentual aplicado não atingiu o mínimo de 25% definido pelo art. 212 da CF. Isso se deve às exclusões e glosas de despesas impróprias na manutenção e desenvolvimento do ensino no montante de R$ 1.502.974 mil. O tópico a seguir (3.3) traz maiores detalhes sobre tais exclusões.

[84] Como demonstrado em item próprio do relatório (3.3), a partir de 26/12/2019 foi repassado às APMs o valor total de R$ 729 milhões.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Referida análise e conclusão se embasa também em jurisprudência firmada por esta Corte, conforme extraído dos julgamentos a seguir:

TC-3228/026/06, relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga:

> [...] as subvenções às Associações de Pais e Mestres (APMs) igualmente não integram o cálculo. Além de não atenderem ao critério geral, já exposto, elas são vedadas pelo artigo 71, II, da LDB, ao prescrever que não constituirão despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino as realizadas com "subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural". Essa é a jurisprudência desta Corte (vg, TC-001726/026/04, relator E. Conselheiro ANTONIO ROQUE CITADINI).

TC-1726/026/04, relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Antonio Roque Citadini:

> Foi excluído o valor de R$ 1.474.541,00 destinado às APM'S, entretanto tal valor foi repassado na forma de convênios para execução de obras de manutenção no prédio da escola.

2) Incluindo os repasses às APMs, dentre o total da despesa aplicada em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:

Neste cenário, considerando o limite mínimo de aplicação previsto no art. 212 da Constituição Federal, o montante aplicado em 2019 foi de 25,43% e, considerando o inciso III do art. 5º da LC 1333/2018, o gasto com ensino alcança o montante de 32,38%, sendo o valor de Cobertura de Insuficiência Financeira à SPPREV correspondente a 6,94% das receitas de impostos e transferências.

Conforme demonstrado, o percentual aplicado atinge o mínimo de 25% definido pelo art. 212 da CF.

Este segundo cenário se fez necessário após depararmo-nos com algumas decisões e julgados desta corte de contas que foram favoráveis à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino através de repasses às APMs, desde que comprovadas as efetivas aquisições de bens e serviços em itens afetos ao ensino público.

Há diferença, porém, no caso concreto e atual, pois ainda não existem as comprovações dos bens e serviços adquiridos.

Os julgados referidos são:

TC-2028/026/07, relatoria do Exmo. Sr. Renato Martins Costa. Segunda Câmara – Sessão de 29/09/2009:

> No entanto, acolho a manifestação de SDG e considero a maior parte dos dispêndios realizados pelas Associações de Pais e Mestres

relacionados à manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do artigo 70 da Lei Federal nº 9.394/96[85].

De outra parte, assim como aquele órgão, não considero despesas diretamente ligadas aos fins educacionais aquelas abaixo relacionadas[86] (fl. 260).

TC-008812.989.16, Sentença do Auditor Valdenir Antonio Polizeli, em 27/10/2016:

A Fiscalização entendeu que as comprovações dos repasses estão irregulares uma vez que a jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido da impossibilidade de repassas às APMs para realizar atividades inerentes aos órgãos públicos.

...

A jurisprudência que se firmou nesta Casa, caminha no sentido da impossibilidade de repasses públicos para as APMs – Associações de Pais e Mestres destinados a contratar pessoal ou adquira suprimentos para as escolas públicas.

Assim se conclui porque a prática do uso de repasses públicos para as Associações de Pais e Mestres adquirirem materiais ... para suprir necessidades das unidades escolares ... se encontra ao arrepio das normas de licitações.

A Prefeitura municipal não deve delegar tais ações às referidas associações porque é da responsabilidade da Administração Pública manter as escolas municipais, municiando-as com os materiais necessários ... para a consecução dos programas voltados ao ensino público.

...

Ademais, o ato administrativo que transfere atividades rotineiras de sua alçada para serem executadas por entidades do terceiro setor, não se coaduna com os estágios basilares do gasto público, evidenciando clara afronta aos princípios da legalidade, da impessoalidade e da economicidade.

Os desacertos são relevantes e foram aptos a comprometer a legalidade das despesas, culminando pela irregularidade de toda a prestação de contas em análise.

Deixo no entanto de condenar as APMs à devolução dos recursos, haja vista que não há notícias de que os serviços não foram executados, bem como a inexistência de indícios sobre desvios ou malversação. No mesmo sentido, deixo de aplicar outras sanções ao gestor público porque o mesmo suspendera os repasses e procurou solucionar as impropriedades tão logo tomou conhecimento da posição deste Tribunal.

...

DETERMINO à concessora, na pessoa do atual Chefe do Poder Executivo, adotar medidas corretivas para que as falhas detectadas

[85] manutenção, materiais de construção, porta, grelha, piso, toldos, bens móveis;serviços de escritório, material de escritório; material escolar, livros, barbante, cola, revistas; autônomos; acessórios diversos, serviços diversos; material de consumo, material de informática, computador, toner; materiais de limpeza; flores, revelação de fotos; juros bancários, tarifas bancárias, CPMF, INSS, IOF, depósito NCNB.

[86] passeio com alunos, tabuleiro de xadrez, medalhas; gás GLP; monitora de música, aulas de dança, coral, música; contadores de histórias, passeio com alunos, tabuleiro de xadrez, medalhas; gás GLP.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

não mais se repitam, sob pena de aplicação de cominações legais mais severas em caso de reincidência.

Nestes cálculos, conforme autorizado pela LC 1333/2018, estão demonstrados os valores correspondentes ao custeio de inativo, incluindo fonte tesouro e fonte FUNDEB:

R$ milhares

CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	**9.325.452**
001001001 - TESOURO-GERAL	5.910.146
001002007 - FUNDO DESENV.EDUCACAO BASICA-FUNDEB	3.415.306

O valor de Cobertura de Insuficiência Financeira SPPREV corresponde a 6,94% das receitas de impostos vinculados à Educação.

Detalhamos, a seguir, referidos valores, transferidos dos cofres estaduais à SPPREV, para custeio da despesa com inativos:

R$ milhares

Fonte Detalhada/Programa	Liquidado até o Mês dez/2018 (a)	glosas básico (b)	glosas superior (c)	Despesas (d = a-b-c)	AV%	Cobertura de Insuficiência Financeira (já incluída no valor das Despesas)
001001001 - TESOURO-GERAL	**18.466.974**	**647.410**	**287.173**	**17.532.392**	**41,01%**	**5.910.146**
APOIO ADMINISTRATIVO	4.517.940	155.600	134.209	4.228.131	9,89%	2.081.561
ATENCAO AO ADOLESCENTE EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SO	156.755	0	0	156.755	0,37%	0
COMUNICACAO SOCIAL	19.108	0	0	19.108	0,04%	0
ENSINO PUBLICO SUPERIOR	4.976.184	0	19.467	4.956.718	11,59%	25.720
EXPANSAO E GESTAO DO TRANSPORTE DE BAIXA E MEDIA C	42.117	19.457	13.690	8.971	0,02%	0
EXPANSAO, MODERNIZACAO E OPERACAO DO TRANSPORTE ME	172.700	79.782	56.133	36.785	0,09%	0
EXPANSAO, MODERNIZACAO E OPERACAO DO TRANSPORTE SO	170.139	78.599	55.300	36.240	0,08%	0
FOMENTO AO ENSINO PROFISSIONALIZANTE	885	0	0	885	0,00%	0
FORMACAO E QUALIDADE DE VIDA DOS PROFISSIONAIS DA	292.253	0	0	292.253	0,68%	0
GESTAO PEDAGOGICA DA EDUCACAO BASICA	1.142.766	0	0	1.142.766	2,67%	0
MANUTENCAO E SUPORTE DA EDUCACAO BASICA	4.875.912	297.699	0	4.578.213	10,71%	3.772.077

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

PARCERIAS ESCOLA, COMUNIDADE E SOCIEDADE CIVIL	10.640	10.005	0	635	0,00%	0
PROGRAMA ESTADUAL DE EDUCACAO PROFISSIONAL E TECNO	2.089.575	6.268	8.374	2.074.933	4,85%	30.789
001002007 - FUNDO DESENV.EDUCACAO BASICA-FUNDEB	**25.679.659**	**568.393**	**0**	**25.111.266**	**58,52%**	**3.415.306**
ATENCAO AO ADOLESCENTE EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SO	0	0	0	0	0,00%	0
ENCARGOS GERAIS	8.062.501	0	0	8.062.501	18,86%	0
FORMACAO E QUALIDADE DE VIDA DOS PROFISSIONAIS DA	40.229	0	0	40.229	0,09%	0
GESTAO PEDAGOGICA DA EDUCACAO BASICA	11.891.781	0	0	11.891.781	27,81%	0
MANUTENCAO E SUPORTE DA EDUCACAO BASICA	5.295.092	568.393	0	4.726.699	11,06%	3.415.306
PROGRAMA ESTADUAL DE EDUCACAO PROFISSIONAL E TECNO	390.056	0	0	390.056	0,91%	0
081001001 - TESOURO-GERAL	**110.380**	**0**	**0**	**110.380**	**0,26%**	**0**
PARCERIAS ESCOLA, COMUNIDADE E SOCIEDADE CIVIL	100.375	0	0	100.375	0,23%	0
MANUTENCAO E SUPORTE DA EDUCACAO BASICA	10.005	0	0	10.005	0,02%	0
Total Geral	**44.257.014**	**1.215.803**	**287.173**	**42.754.038**	**100,00%**	**9.325.452**

Obs.: itens em vermelho são relativos ao descrito na Lei Complementar nº 1333, art. 5º, III

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

b. Exclusões e glosas das despesas

A soma das exclusões atingiu R$ 1.502.974 mil (um bilhão, quinhentos e dois milhões, novecentos e setenta e quatro mil reais), conforme quadro a seguir:

R$ milhares

QUADRO DE EXCLUSÕES E GLOSAS	BÁSICO	SUPERIOR	SOMA
Exclusão de Despesas com inativos, auxílio funeral, restaurantes universitários, PASEP, gratuidade de transporte de alunos:	**193.850**	**266.075**	**459.925**
31900124 - COMPLEMENTACAO DE APOSENTADORIA	3.441	10.975	14.416
31900325 - COMPLEMENTACAO DE PENSAO	334	1.295	1.629
31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV **(*1)**	0	0	0
33900842 - AUXILIO FUNERAL - PODER EXECUTIVO	8.962	1.635	10.597
33900845 - AUXILIO FUNERAL - PODER EXECUTIVO – INATIVOS	0	1.831	1.831
5312 - RESTAURANTES UNIVERSITARIOS	0	17.255	17.255
33904710 - CONTRIBUICOES P/FORMACAO DO PASEP/PIS	0	107.962	107.962
33904716 - PARCELAMENTO PASEP	3.275	0	3.275
33909312 - RESSARCIM.DE GRATUIDADES DE TRANSPORTE	99.239	69.822	169.061
33919312 - RESSARCIMENTO DE GRATUIDADE DE TRANSPORTE	78.599	55.300	133.899
Exclusão de Despesas Intra FDE:	**115.799**	**0**	**115.799**
33913002 - MATERIAL DE CONSUMO	81.400		81.400
33913981 - REFORMAS DE IMóVEIS,INCLUS.INSTAL.HIDR.E ELE	18.975		18.975
33913986 - REFORMA DE IMOVEIS - FDE INATIVA1	410		410
33913990 - OUTROS SERV.DE TERC. PESSOA JURIDICA	10.005		10.005
33913997 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PJ FDE INATIVA1	3.758		3.758
44915140 - PROJETOS,GERENC.E EXECUCAO DE OBRAS INATIVA1	1.251		1.251
Exclusão de Despesas Intra SPPREV:	**38.044**	**8.932**	**46.976**
33913996 - TAXA DE ADMINISTRACAO A SAO PAULO PREV-SPPRE	27.380	8.932	36.312
31919224 - DESPESAS DE PESSOAL DE EXERCíCIOS ANTERIORES		10.664	10.664
Glosa de Recursos Repassados às APMs (*2):	**728.592**	**0**	**728.592**
33504106 - CONTR.A APM-PDDE PAULISTA-LEI 17.149/2019	426.900	0	426.900
44504202 - AUXILIO A APM-PDDE PAULISTA-LEI 17.149/2019	224.332	0	224.332
OUTROS REPASSES ÀS APMs – via FDE 33903090 - outros materiais de consumo = 15.104 33903999 - outros serviços de terceiros = 44.849 44905234 - outros equipamentos e material permanente = 17.408	77.360	0	77.360
Exclusão de Restos a Pagar Cancelados:	**27.454**	**1.501**	**28.955**
Restos a Pagar Cancelados - Ensino Básico	27.454	0	27.454

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Restos a Pagar Cancelados - Ensino Superior	0	1.501	1.501
Exclusão do Reembolso de despesas com professores:	**122.727**	**0**	**122.727**
Reembolso Professores e Servidores Escolas Municipalizadas	122.727	0	122.727
SOMA	**1.215.802**	**287.172**	**1.502.974**
TOTAL GERAL		**1.502.974**	

Valores considerados referem-se à despesa liquidada no exercício.
(*1) O valor correspondente foi objeto de dedução diretamente no cálculo apresentado nas Tabelas de cálculo da aplicação em MDE.
(*2) Valores liquidados e pagos às Associações de Pais e Mestres (APMs), total: R$ 728.592 mil.

Fonte: SIGEO

No quadro a seguir, demonstramos as glosas agrupadas por fonte Tesouro e Tesouro Fundeb:

EXCLUSÕES E GLOSAS POR FONTE DE RECURSOS (TESOURO e FUNDEB)	R$ milhares	%
Soma das glosas com Recursos **Tesouro FUNDEB** - Fonte 001002007	568.393	37,82%
Soma das glosas com Recursos **Tesouro** - Fonte 001001001	782.899	52,09%
Restos a Pagar Cancelados - Ensino Básico	27.454	1,83%
Restos a Pagar Cancelados - Ensino Superior	1.501	0,10%
Reembolso de Escolas Municipalizadas	122.727	8,17%
TOTAL	**1.502.974**	**100,00%**

Na sequência, são detalhadas as exclusões e glosas totais de R$ 1.502.974 mil.

Resumo das exclusões realizadas:

- Complementação de Aposentadoria (R$ 14.416 mil) e de Pensões[87] (R$ 1.629 mil);
- Auxílio Funeral no valor de R$ 10.597 mil (servidores ativos) + R$ 1.831 mil (servidores inativos), por entender que este gasto não se enquadra nas despesas com Ensino;
- Valores relativos a despesas com restaurantes universitários com recursos do Tesouro (R$ 17.255 mil);
- Despesas com o recolhimento do PASEP no montante de R$ 107.962 mil, bem como o parcelamento do PASEP no valor de R$ 3.275 mil, exceto o PASEP referente à Fundações[88];

[87] Obs.: Lei nº 200/74 e decisões judiciais
[88] Deliberação TC-A-023996/026/15 de 09/12/2015.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

- Parte[89] dos gastos com gratuidade do transporte escolar (Metrô, CPTM e ônibus intermunicipal), não relativos à rede pública de ensino (R$ 169.061 mil + R$ 133.899 mil);

- Valores intraorçamentários, correspondentes a R$ 36.312 mil referente à Taxa de Administração SPPREV, R$ 10.664 mil referente a despesas intraorçamentárias para pagamento de despesas de exercícios anteriores e R$ 115.799 mil referente aos repasses intraorçamentários à FDE;

- Valores provenientes dos cancelamentos de restos a pagar do ensino básico (R$ 27.454 mil) e do ensino superior (R$ 1.501 mil);

- Despesas com salários de professores e servidores da educação de escolas municipalizadas, cujos municípios realizam o reembolso aos cofres estaduais (R$ 122.727 mil).

Além das exclusões relacionadas, foi objeto de apontamento por esta fiscalização o valor de R$ 728.592 mil (R$ 426.900 + R$ 224.332 + R$ 77.360 mil), referente aos repasses realizados às Associações de Pais e Mestres – APM, conforme relatado anteriormente.

Diante dos impasses que se apresentaram, o cálculo do percentual de aplicação no ensino, foi demonstrado em dois cenários (incluindo e não incluindo referida despesa), em razão de tratar-se de caso particular de repasse, sem precedentes nesta Corte de Contas, de conhecimento desta fiscalização.

Como foi demonstrado, foram encontradas jurisprudências desta Corte em outros cenários onde as conclusões foram por: glosa de despesas realizadas por APMs não afetas ao ensino, glosa de despesas realizadas por APMs em substituição à despesa com pessoal, permissão de despesas realizadas por APMs cuja aplicação se deu efetivamente em manutenção e desenvolvimento do ensino, sem irregularidades apontadas em prestações de contas.

O caso concreto que se apresenta trata-se de repasses realizados ao final do exercício, sem tempo hábil para aplicação dos recursos no período de apuração das despesas com ensino, sem programa de trabalho para aplicação e sem regras definidas para a prestação de contas, portanto, em nossa percepção, sem precedentes.

Em 2019 a atuação estadual na manutenção e reparos em prédios escolares foi objeto de fiscalização operacional da DCG-2[90].

---

[89] Com base em análises realizadas em anos anteriores, considera-se que do total de gastos com gratuidade do transporte escolar, 21,3% refere-se à rede pública (ensino básico e superior) e 78,7% à rede particular. Os gastos correspondentes à rede particular são excluídos do total da despesa com MDE.

[90] TC nº 010699.989.20-8 – Fiscalização Operacional sobre a Manutenção e Reparos em Prédios Escolares.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Nesta fiscalização os repasses de recursos para as APMs foram objeto de análises, restando evidenciado que estas associações receberam repasses tanto através da Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) quanto através do Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista (PDDE Paulista).

Os recursos repassados via PDDE tiveram como fonte recursos do Tesouro e recursos do FUNDEB conforme tabela a seguir:

Repasses para as APMs	**R$ milhares**	**%**
Recursos Tesouro FUNDEB - via PDDE Paulista	568.393	78,01%
Recursos Tesouro - via PDDE Paulista	82.839	11,37%
Recursos Tesouro - via FDE	77.360	10,62%
TOTAL	**728.592**	**100,00%**

O referido relatório de fiscalização operacional propõe a glosa de tais valores conforme transcrito abaixo:

> A definição das despesas que são consideradas como realizadas na manutenção e desenvolvimento do ensino é estabelecida pelo art. 70 da LDB. [...].
>
> Já o art. 71 da mesma lei estabelece aplicações que não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. Entre estas, se inclui o previsto no inciso II: ”subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural”.
>
> O art.77 da lei, assim como a CF, preveem a possibilidade de destinação de recursos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que preenchem os requisitos previstos no artigo.
>
> Dessa forma, o arcabouço legal autoriza a execução de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino por entidades não pertencentes ao Estado, desde que estas sejam escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas.
>
> Este, porém, não é o caso das APMs. Embora estas “tenham por finalidade colaborar no aprimoramento do processo educacional, na assistência ao escolar e na integração família-escola-comunidade” e para isso “mobilizem os recursos humanos, materiais e financeiros da comunidade, para auxiliar a escola, provendo condições que permitam, entre outros objetivos, a conservação e manutenção do prédio, do equipamento e das instalações”, obtendo recursos, dentre outras fontes, de “subvenções diversas”, inclusive federais, estaduais e municipais, elas não se caracterizam como escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas. Dessa forma, s.m.j., o valor repassado a elas não integra o cálculo de apuração do cumprimento da aplicação do mínimo constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino. (sublinhados nossos)

Assim, sob esta análise e argumento, o repasse de recursos às APMs está proibido pelo artigo 71, II da LDB (Lei nº 9394/96), por tratar-se de

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

instituição de direito privado e de caráter assistencial à comunidade escolar de que faz parte. E, o artigo 77 da mesma lei autoriza a destinação de recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, a ser executado por terceiros, somente se este terceiro se tratar de "escola comunitária, confessional ou filantrópica", o que não é o caso das Associações de Pais e Mestres.

Referida análise e conclusão da fiscalização operacional se embasa ainda em jurisprudência firmada por esta Corte, conforme extraído dos julgamentos TC-3228/026/06, relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga e TC-1726/026/04, relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Antonio Roque Citadini, já citados anteriormente.

Ademais, os repasses via PDDE Paulista foram disponibilizados às APMs somente a partir do dia 26/12/2019, portanto, sem tempo hábil para aplicação efetiva deste montante em despesas afetas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). A efetiva execução dos recursos está prometida para realização somente no exercício de 2020 ou posterior.

Existem ainda alguns agravantes, evidenciados em Resposta à Requisição DCG-2 nº 01/2020 de 03/03/2020, fornecida pela Coordenadoria de Orçamento e Finanças (COFI) e pelo Escritório de Normativos (ENOR), mediados pela Unidade de Atendimento aos Órgãos de Controle Externo - UACEX da Secretaria de Estado da Educação:

i) Não foram apresentados planos de aplicação financeira que sinalizassem como o recurso seria gasto pelas APMs que se candidataram ao recurso:

> "O artigo 3º, IV do Decreto 64.644/2019 prevê a apresentação do plano de aplicação financeira, quando couber. Nos repasses já efetivados, não foi solicitado pelas Coordenadorias envolvidas plano de aplicação de recursos financeiros."

ii) Até a data de 02/03/2020[91] a Secretaria da Educação não possuía ferramenta de captação da informação de como os recursos poderiam estar sendo utilizados por cada APM. Não havia previsão de quando as informações das despesas realizadas pelas APMs estariam disponíveis:

> "Quanto à previsão da disponibilidade das despesas no sistema SED, informamos que a ferramenta está em fase de desenvolvimento, motivo pelo qual ainda não há data definida para implementação"

iii) As APMs receberam grande parte dos recursos nos últimos dias de dezembro e outra parte no mês de janeiro, mas não houve, de modo

[91] Data de conclusão dos trabalhos da auditoria operacional em questão.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

formal documento indicando as diretrizes e plano de trabalho para aplicação do recurso, além de como deveriam prestar contas da utilização do recurso:

> "A Resolução acerca das diretrizes e modelo do Plano de Aplicação Financeira está sendo elaborada por esta Secretaria, e uma versão inicial da minuta será encaminhada à Consultoria Jurídica da Pasta nos próximos dias, para sua apreciação e manifestação. Após o retorno do órgão consultivo, a Resolução será encaminhada à publicação, com as devidas alterações que forem solicitadas pela Consultoria."
>
> ...
>
> "Além disso, cumpre informar que esta Secretaria vem preparando um Manual de Prestação de Contas, e que este será disponibilizado, de forma a auxiliar em todo o processo, às unidades executoras, que serão responsáveis pela prestação de contas, e às Diretorias de Ensino, que deverão analisa-las, através de seus Centros de Administração, Finanças e Infraestrutura – CAFs."

Apenas recentemente, em 01/05/2020, entrou em vigor, o procedimento para a Prestação de Contas a ser realizada pelas APM´s, objeto de regulamentação através da Resolução SEDUC nº 49 de 30/04/2020. Nesta resolução ainda se prevê a futura edição de um Manual de Execução do PDDE Paulista, com normas complementares para o processo de prestação de contas, que poderá ocorrer até janeiro/2021. Ou seja, resta comprovado que nenhuma aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino ocorreu no exercício de 2019.

Ainda neste aspecto pertinente à execução das despesas pelas APMs, o relatório de fiscalização operacional apontou, com propriedade, diversas dificuldades, deficiências e outros fatores que permitem concluir que esta forma individual e solitária de execução da despesa não é a mais efetiva e econômica que atenda às reais necessidades das escolas estaduais.

c. Aplicação do FUNDEB

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB é um fundo especial de âmbito estadual (sendo um fundo por Estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. A União contribui de forma complementar, nos casos em que o valor por aluno não atinja o mínimo definido nacionalmente.

A distribuição dos recursos (retorno para o ente estatal) leva em consideração o número de matrículas apuradas em censo escolar. O Governo do Estado de São Paulo mais contribui do que recebe do FUNDEB, representando um decréscimo em seu Fundo, apesar de não representar uma

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

perda, conforme explicação fornecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), afinal, o valor transferido a maior que o recebimento é considerado aplicação no ensino para fins de apuração do limite constitucional do Estado, apesar de ter sido efetivamente aplicado pelos municípios paulistas que receberam mais transferências do que contribuíram para o FUNDEB, em razão da quantidade de alunos:

> A sistemática de acréscimo e decréscimo do FUNDEB é necessária porque o decréscimo, causado quando um município recebe menos do que suas transferências para o FUNDEB, será aplicado no ensino básico em outro município que obteve acréscimo (recebeu mais do que suas transferências para o FUNDEB). Portanto, o valor do decréscimo deve ser somado para fins de limite, pois são recursos do município que estão sendo aplicados no ensino básico, mesmo que em outro município. Entretanto, o acréscimo deve ser desconsiderado (subtraído) para fins de limite, como despesa no ensino básico do Município que foi beneficiado, pois são recursos de outros municípios ou do Estado que estão sendo aplicados no município beneficiado. (MDF, 9ª. edição, p. 263)

Assim, no exercício 2019, R$ 8.062.501 mil arrecadados pelo Governo Estadual foram redistribuídos, por meio do fundo, entre os municípios que compõem o Estado de São Paulo, conforme demonstrativo a seguir:

DEMONSTRATIVO DA MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA DO FUNDEB
EXERCÍCIO DE 2019

CONTA	DISCRIMINAÇÃO	VALOR
DEPOSITADO NO FUNDEB - PARTE ESTADO (A)		**25.399.585.888**
894.71.01.02	Depositado ao Fundo - Parte Estado	25.399.585.888
DEVOLUÇÃO DO FUNDEB AO ESTADO (B)		**17.337.084.680**
794.72.01.01	Devolução do Fundo - Parte do Estado	17.342.007.072
794.72.21.01	Devolução do Fundo - Parte do Estado (repassado aos municípios por convênio)	(4.922.393)
DESPESA DO ESTADO RELATIVA À CONTRIBUIÇÃO AO FUNDEB (A - B)		8.062.501.208

Fonte: BGE (pág. 117)

A tabela a seguir busca detalhar os valores dos retornos (recebimentos) e das despesas diretas realizadas com estes recursos do FUNDEB:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

APLICAÇÃO DO RETORNO DO FUNDEB	R$ milhares
RETORNO DO FUNDEB (UG 080040/ CONTA 794720101) SIAFEM	17.342.007
(+) Juros de Depósitos Bancários - FUNDEB (445110104) SIAFEM	157.346
(-) Repasses aos Municípios - FUNDEB (794722101) SIAFEM	4.922
TOTAL DE RECURSOS FUNDEB	**17.494.431**

(-) DESPESA BRUTA COM RECURSOS DE FONTE FUNDEB	**17.617.158**
Total de 12 – EDUCACAO	**17.617.158**
Total de 122 - ADMINISTRACAO GERAL	**493.407**
Total de 0815 - MANUTENCAO E SUPORTE DA EDUCACAO BASICA	**103.351**
319007 - CONTRIBUICAO ENTIDADES FECHADAS PREVIDENCIA	1
319011 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL	45.547
319013 - OBRIGACOES PATRONAIS	5.997
319092 - DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	
319113 - OBRIGACOES PATRONAIS	5.455
339014 - DIARIAS-CIVIL	1.244
339030 - MATERIAL DE CONSUMO	803
339033 - PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	1.435
339037 - SERVICOS DE LIMPEZA,VIGIL.E OUTROS-PES.JURID	7.287
339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	19.607
339040 - SERVICOS DE TI E COMUNICACAO - PJ	11.257
339049 - AUXILIO TRANSPORTE	1.072
339050 - SERVICOS DE UTILIDADE PUBLICA	2.867
339093 - INDENIZACOES E RESTITUICOES	180
449052 - EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	599
Total de 1039 - PROGRAMA ESTADUAL DE EDUCACAO PROFISSIONAL E TECNO	**390.056**
319011 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL	298.079
319013 - OBRIGACOES PATRONAIS	91.978
Total de 128 - FORMACAO DE RECURSOS HUMANOS	**40.229**
Total de 0808 - FORMACAO E QUALIDADE DE VIDA DOS PROFISSIONAIS DA	**40.229**
339014 - DIARIAS-CIVIL	9.463
339030 - MATERIAL DE CONSUMO	120
339031 - PREMIACOES CULTURAIS ART.CIENT.DESPOR. OUTRA	3
339033 - PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	1.731
339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	70
339040 - SERVICOS DE TI E COMUNICACAO - PJ	28.829
339093 - INDENIZACOES E RESTITUICOES	12
Total de 362 - ENSINO MEDIO	**508.987**
Total de 0800 - GESTAO PEDAGOGICA DA EDUCACAO BASICA	**508.987**
319007 - CONTRIBUICAO ENTIDADES FECHADAS PREVIDENCIA	0
319008 - OUTROS BENEF.ASSIST.DO SERVIDOR E DO MILITAR	631
319011 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL	398.177

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

319092 - DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	
319094 - INDENIZACOES E RESTITUICOES TRABALHISTAS	9
319113 - OBRIGACOES PATRONAIS	84.270
339049 - AUXILIO TRANSPORTE	25.900
Total de 368 - EDUCACAO BASICA	**13.133.853**
Total de 0800 - GESTAO PEDAGOGICA DA EDUCACAO BASICA	**11.357.418**
319007 - CONTRIBUICAO ENTIDADES FECHADAS PREVIDENCIA	5
319008 - OUTROS BENEF.ASSIST.DO SERVIDOR E DO MILITAR	978
319011 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL	9.156.814
319013 - OBRIGACOES PATRONAIS	228.670
319092 - DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	
319094 - INDENIZACOES E RESTITUICOES TRABALHISTAS	12
319113 - OBRIGACOES PATRONAIS	1.726.118
335043 - SUBVENCOES SOCIAIS	2.900
339014 - DIARIAS-CIVIL	40
339031 - PREMIACOES CULTURAIS ART.CIENT.DESPOR. OUTRA	32
339033 - PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	657
339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	531
339049 - AUXILIO TRANSPORTE	240.662
Total de 0815 - MANUTENCAO E SUPORTE DA EDUCACAO BASICA	**1.776.435**
334033 - PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	590.066
335041 – CONTRIBUICOES	407.221
339030 - MATERIAL DE CONSUMO	33
339033 - PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	115.186
339037 - SERVICOS DE LIMPEZA,VIGIL.E OUTROS-PES.JURID	113.660
339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	13.883
339040 - SERVICOS DE TI E COMUNICACAO - PJ	40.807
339047 - OBRIGACOES TRIBUTARIAS E CONTRIBUTIVAS	10
339050 - SERVICOS DE UTILIDADE PUBLICA	299.384
445042 – AUXILIOS	161.172
449052 - EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	35.015
Total de 665 - NORMALIZACAO E QUALIDADE	**25.376**
Total de 0800 - GESTAO PEDAGOGICA DA EDUCACAO BASICA	**25.376**
339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	25.376
Total de 846 - OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	**3.415.306**
Total de 0815 - MANUTENCAO E SUPORTE DA EDUCACAO BASICA	**3.415.306**
319113 - OBRIGACOES PATRONAIS **(*1)**	3.415.306
(-) VALORES GLOSADOS – FONTE FUNDEB	**- 691.626**
(-) Reembolso Pessoal Escolas Municipalizadas (contas 1928029110/1928029111) **(*2)**	- 122.727
(-) 31901312 - OUTRAS CONTRIBUICOES DE PREV.SOCIAL **(*3)**	- 506
(-) 33504106 - CONTR.A APM-PDDE PAULISTA-LEI 17.149/2019 **(*4)**	- 407.221
(-) 44504202 - AUXILIO A APM-PDDE PAULISTA-LEI 17.149/2019 **(*4)**	- 161.172

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

(-) DESPESA LÍQUIDA COM RECURSOS DE FONTE FUNDEB	**16.925.532**
SALDO FUNDEB A APLICAR	**568.899**

Fonte: SIGEO.

(*1) - Refere-se aos valores transferidos à SPPREV a título de insuficiência financeira para custeio de despesas com inativos.
(*2) – Refere-se a valores reembolsados pelos municípios - Pessoal das Escolas Municipalizadas.
(*3) – Refere-se a Despesas de Exercícios Anteriores, localizadas em análise das notas de lançamento, conforme foi apurado em item de exclusões e glosas (R$ 506 mil).
(*4) - Refere-se aos repasses às Associações de Pais e Mestres (APM´s), glosados conforme fundamentação apresentada em item de exclusões e glosas (R$ 568.393 mil).

Restou demonstrado que, em 2019, o Governo do Estado deixou de aplicar o montante de R$ 568.899 mil de recursos do FUNDEB, equivalente a 3,25% do total de recursos recebidos desse fundo.

Importante esclarecer ainda que, assim como no cálculo do montante global de aplicação de recursos em MDE, a decisão de considerar por regulares os valores repassados às APMs, inclusive dentre os recursos do FUNDEB, implica em redução do saldo a aplicar, da forma demonstrada a seguir:

TOTAL DE RECURSOS FUNDEB (A)	**17.494.431**
(-) DESPESA BRUTA COM RECURSOS DE FONTE FUNDEB (B)	**17.617.158**
Total de 12 – EDUCACAO	17.617.158
(-) VALORES GLOSADOS – FONTE FUNDEB (C)	**-123.233**
(-) Reembolso Pessoal Escolas Municipalizadas (contas 1928029110/1928029111)	-122.727
(-) 31901312 - OUTRAS CONTRIBUICOES DE PREV.SOCIAL	-506
(-) 33504106 - CONTR.A APM-PDDE PAULISTA-LEI 17.149/2019	0
(-) 44504202 - AUXILIO A APM-PDDE PAULISTA-LEI 17.149/2019	0
(-) DESPESA LÍQUIDA COM RECURSOS DE FONTE FUNDEB (D) = (B-C)	**17.493.925**
SALDO FUNDEB A APLICAR (A - D)	**506**

Apresentamos, a seguir, um resumo dos gastos com os recursos do FUNDEB, incluindo a aplicação mínima de 60% dos recursos com profissionais do magistério:

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	**R$ milhares**	**%**
.PAGAMENTOS COM PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	10.589.586	60,53%
.OUTROS SERVIDORES	1.267.258	7,24%
SUBTOTAL	*11.856.844*	*67,77%*
.OUTRAS DESPESAS DO ENSINO	5.068.688	28,97%
SUBTOTAL	*16.925.532*	*96,74%*
.SALDO A APLICAR	**568.899**	**3,26%**
TOTAL DOS RECURSOS DO FUNDEB	**17.494.431**	**100,00%**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Aplicação no Ensino - Conclusão e Recomendações:

No exercício de 2019, considerando-se a parcela referente à insuficiência financeira do Regime Próprio de Previdência, o Governo Estadual aplicou na Educação o percentual de 31,83% (se excluídos os repasses às APMs) e 32,38% (se considerados os repasses às APMs), acima, portanto, do limite mínimo de 30% fixado pela Constituição Estadual.

Em milhares

DESPESAS	Excluindo repasses às APMs	Incluindo repasses às APMs
ENSINO BÁSICO	32.658.262	33.386.854
ENSINO SUPERIOR	10.095.776	10.095.776
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR)	**42.754.038**	**43.482.630**
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	**134.305.074**	**134.305.074**
PERCENTUAL TOTAL APLICADO	**31,83%**	**32,38%**

* considera a Lei Complementar nº 1.333/2018, art.5º, III, incluindo no total da despesa o montante correspondente à insuficiência financeira da SPPREV.

Para esta composição do limite anual foi considerado o dispositivo do art. 5º da Lei Complementar 1333/2018, que permite a inclusão do custeio de inativos, na parcela que exceder ao mínimo constitucional de 25%. Assim, excluindo-se do cálculo as despesas com inativos, o percentual cai para 24,89% e 25,43% conforme cálculos que desconsiderem ou considerem os repasses às APMs:

R$ milhares

DESPESAS COM MDE	Excluindo repasses às APMs	Incluindo repasses às APMs
ENSINO BÁSICO	25.449.148	26.177.740
ENSINO SUPERIOR	7.979.438	7.979.438
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR)	**33.428.586**	**34.157.178**
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	**134.305.074**	**134.305.074**
PERCENTUAL APLICADO	**24,89%**	**25,43%**

ENSINO BÁSICO - Parcela ref. a insuficiência financeira	7.209.114	7.209.114
ENSINO SUPERIOR - Parcela ref. a insuficiência financeira	2.116.338	2.116.338
TOTAL DAS DESPESAS DE INSUF. FINANCEIRA (BÁSICO + SUPERIOR)	**9.325.452**	**9.325.452**
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	**134.305.074**	**134.305.074**
PERCENTUAL APLICADO	**6,94%**	**6,94%**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

VIII – Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

Apresentamos a seguir, de forma sintetizada, as análises realizadas sobre a aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, no exercício de 2019, pelo Estado de São Paulo.

A matéria aqui tratada encontra-se detalhada no processo eletrônico nº TC-020308.989.19-3.

O acompanhamento da aplicação de recursos na saúde foi realizado para verificação de conformidade com a legislação aplicável, mediante planejamento desta fiscalização, consulta aos bancos de dados do sistema de administração financeira do Estado e análise técnica dos documentos e informações enviados pelo Poder Executivo, constantes dos eventos nº 31, 39 e 55 do Processo Eletrônico (TC-020308.989.19-3), em atendimento ao que dispõe os artigos 13 e 14 das Instruções nº 02/2016 desta Corte de Contas.

Os demonstrativos foram também publicados no Diário Oficial do Estado em 30/01/2020.

O Balanço Geral do Estado, protocolado nesta Corte de Contas em 30/04/2020 trouxe às págs. 122 e 123 novo Demonstrativo da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde que, espera-se, seja objeto de republicação específica, no Diário Oficial do Estado.

A LC 141/2012 E O GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

A Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, regulamentou o §3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabeleceu os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revogou dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e deu outras providências.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

a) Receitas

A tabela a seguir apresenta, de forma sintética e comparativa, a receita arrecadada no período em análise, que é base para apuração do índice de gastos com saúde:

Tabela – Receita base de cálculo do gasto com saúde – 2019 x 2018

R$ Milhares

RECEITAS	Valor Arrecadado	
	2018	2019
IMPOSTOS (*1)	123.526.677	132.541.229
TRANSFERENCIAS CORRENTES	2.151.353	1.763.845
Total Geral	**125.678.029**	**134.305.074**

(*1) Inclui, além dos impostos estaduais, o IRRF, a Dívida Ativa e encargos tributários de multas e juros e parcelamentos.

b) Despesas

As despesas que podem compor o mínimo de 12% de aplicação em saúde devem ser destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito.

Além disso, devem estar em conformidade com objetivos e metas explicitados no Plano Estadual de Saúde do Governo do Estado de São Paulo e ser de responsabilidade específica do setor de saúde.

Os recursos devem ser movimentados por meio dos fundos de saúde de cada ente, que passa a ser Unidade Orçamentária e Unidade Executora.

Demonstramos, a seguir, as despesas liquidadas na função saúde com recursos da Fonte Tesouro, por programa e ação (sem exclusões), no exercício de 2019.

Tabela – Despesa Bruta com Saúde

Liquidado - R$ milhares

DESPESA DA SAÚDE - PROGRAMA E AÇÃO (sem exclusões), RECURSOS TESOURO	2018	AV%	2019	AV%	AH% 2019/2018
001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	**19.269.503**	**100,00%**	**18.347.453**	**92,02%**	**-4,79%**
0000 - ENCARGOS GERAIS	**45.485**	**0,24%**	**84.483**	**0,42%**	**85,74%**

51400000 - PAGAMENTO DA DIVIDA PUBLICA INTERNA	4.956	0,03%	-	-	-
51410000 - PAGAMENTO DA DIVIDA PUBLICA EXTERNA	17.786	0,09%	-	-	-
62590000 - PAGAMENTO DA DIVIDA PUBLICA EXTERNA	17.786	0,09%	-	-	-
62600000 - PAGAMENTO DA DIVIDA PUBLICA INTERNA	4.956	0,03%	-	-	-
90190000 - PAGAMENTO DA DIVIDA PUBLICA EXTERNA	-	-	55.125	0,28%	-
90200000 - PAGAMENTO DA DIVIDA PUBLICA INTERNA	-	-	29.358	0,15%	-
0930 - ATENDIMENTO INTEGRAL E DESCENTRALIZADO NO SUS/SP	**15.669.008**	**81,32%**	**15.617.760**	**78,33%**	**-0,33%**
48490000 - APOIO FINANCEIRO AOS MUNICIPIOS	439.222	2,28%	408.904	2,05%	-6,90%
48500000 - ATENDIMENTO AMBUL. E HOSPITALAR REDE ESTADO	4.880.962	25,33%	5.090.342	25,53%	4,29%
48520000 - ATEND. AMBUL. HOSP. POR ORGANIZACOES SOCIAIS	5.516.229	28,63%	5.945.540	29,82%	7,78%
52740000 - ASSISTENCIA MEDICA, HOSPITALAR E AMBULATORIAL	718.955	3,73%	-	-	-
52760000 - PROCEDIMENTOS ALTA COMPLEXIDADE CRANIOFACIAIS	99.948	0,52%	-	-	-
61170000 - ASSISTENCIA FARMACEUTICA ESPECIALIZADA	1.193.275	6,19%	1.355.297	6,80%	13,58%
61590000 - ASSISTENCIA MEDICA, HOSP. E AMB. HOSP. DA USP	399.431	2,07%	-	-	-
61600000 - ASSISTENCIA MEDICA, HOSP. E AMB. HOSP.UNICAMP	395.290	2,05%	-	-	-
61630000 - ASSISTENCIA MEDICA, HOSP. AMB. HOSP. FAMERP	24.181	0,13%	-	-	-
61650000 - ATEND. DESCENTRALIZADO A SAUDE POP.PRISIONAL	19.949	0,10%	21.996	0,11%	10,27%
62130000 - SUBVENCOES A ENTIDADES FILANTROPICAS	827.847	4,30%	753.472	3,78%	-8,98%
62140000 - REDE LUCY MONTORO	152.240	0,79%	137.762	0,69%	-9,51%
62210000 - SANTAS CASAS SUSTENTAVEIS	655.036	3,40%	632.121	3,17%	-3,50%
62730000 - SUBVENCOES ENTIDADES FILANTROPICAS	229.144	1,19%	228.019	1,14%	-0,49%
62760000 - SUPORTE A OPERACIONALIZACAO GESTAO HOSP.-PPP	117.300	0,61%	160.056	0,80%	36,45%
90010000 - CONTRIBUICAO PARA O REGIME PREVID.SERVIDORES	-	-	27.827	0,14%	-
90020000 - ASSISTENCIA MEDICA, HOSP. E AMB. HOSP. DA USP	-	-	414.017	2,08%	-
90030000 - ASSISTENCIA MEDICA, HOSP. E AMB. HOSP.UNICAMP	-	-	417.522	2,09%	-
90040000 - ASSISTENCIA MEDICA, HOSP. AMB. FAMERP	-	-	24.886	0,12%	-
0932 - VIGILANCIA EM SAUDE	**105.319**	**0,55%**	**100.646**	**0,50%**	**-4,44%**
41240000 - ACOES DE IMUNIZACAO NA POPULACAO HUMANA	1.673	0,01%	1.712	0,01%	2,31%
41270000 - ACOES DE VIGILANCIA SANITARIA	5.514	0,03%	5.449	0,03%	-1,18%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

41380000 - EXAMES LABORATORIO INTERESSE SAUDE PUBLICA	14.834	0,08%	15.864	0,08%	6,94%
47220000 - VIGILANCIA EPIDEMIOLOGICA	5.433	0,03%	5.966	0,03%	9,82%
48390000 - CONTROLE DE DOENCAS TRANSMITIDAS POR VETORES	72.715	0,38%	66.441	0,33%	-8,63%
48650000 - EPIDEMIOLOGIA E INFORMACAO EM CANCER	5.147	0,03%	5.215	0,03%	1,32%
62440000 - VIGILANCIA AMBIENTAL	3	0,00%	-	-	-
0933 - CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO EM SAUDE	**134**	**0,00%**	**99**	**0,00%**	**-25,85%**
48560000 - PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM SAUDE	129	0,00%	94	0,00%	-27,42%
58070000 - INOVACAO TECNOLOGICA DE PRODUTOS E PROCESSOS	5	0,00%	6	0,00%	14,78%
0935 - PRODUCAO E FORNECIMENTO DE VACINAS, SOROS, MEDICAM	**203.053**	**1,05%**	**207.345**	**1,04%**	**2,11%**
41920000 - ATENDIMENTO HEMOTERAPICO	54.182	0,28%	54.815	0,27%	1,17%
48380000 - FABRICACAO E DISTRIBUICAO DE MEDICAMENTOS	57.000	0,30%	57.332	0,29%	0,58%
48690000 - PRODUCAO DE VACINAS	-	-	3	0,00%	-
61190000 - PRODUCAO DE SOROS	2.871	0,01%	2.092	0,01%	-27,13%
62650000 - PRODUCAO DE MEDICAMENTOS EM PARC.PUBL.PRIVADO	89.000	0,46%	93.103	0,47%	4,61%
0940 - FORTALECIMENTO DA GESTAO ESTADUAL DO SUS	**1.622.008**	**8,42%**	**1.088.017**	**5,46%**	**-32,92%**
24720000 - SAUDE EM ACAO- PROJETO APOIADO PELO BID	5.554	0,03%	11.520	0,06%	107,43%
54280000 - GERENCIAMENTO DO BENEFICIO SAUDE	143.460	0,74%	146.390	0,73%	2,04%
58010000 - FUNCIONAMENTO DO CONSELHO ESTADUAL DE SAUDE	35	0,00%	1.716	0,01%	4841,87%
62150000 - APOIO ADMINISTRATIVO DA SES-SP	1.472.960	7,64%	640.651	3,21%	-56,51%
90010000 - CONTRIBUICAO PARA O REGIME PREVID.SERVIDORES	-	-	287.740	1,44%	-
0941 - EXPANSAO E MODERNIZACAO NA SAUDE	**231.788**	**1,20%**	**238.147**	**1,19%**	**2,74%**
13770000 - REFORMA/AMPL.DE UNIDADES DA ADM.DIRETA E IND.	113.772	0,59%	104.790	0,53%	-7,89%
24490000 - APARELHAMENTO/EQUIPAMENTOS UNID.ADM.DIR./IND.	66.641	0,35%	125.653	0,63%	88,55%
24730000 - APOIO A PPP CONSTRUCAO HOSP. S.J. CAMPOS	10.299	0,05%	-	-	-
25300000 - APOIO PPP - CONTR.NOVO HOSP.PEROLA BYINGTON	4.227	0,02%	2.032	0,01%	-51,93%
25310000 - APOIO PPP -CONSTRUCAO DO HOSPITAL DE SOROCABA	11.433	0,06%	-	-	-
25740000 - REFORMAS E INSTALACOES DAS UNIDADES DA SAUDE	25.417	0,13%	5.673	0,03%	-77,68%
0942 - CAPACITACAO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS NA AREA D	**226.772**	**1,18%**	**223.660**	**1,12%**	**-1,37%**
48620000 - PROGRAMA DE APRIMORAMENTO PROFISSIONAL - PAP	11.856	0,06%	11.890	0,06%	0,28%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

48630000 - RESIDENCIA MEDICA	214.334	1,11%	211.250	1,06%	-1,44%
58050000 - DIFUSAO DO CONHECIMENTO	-	-	27	0,00%	-
61210000 - CAPACITACOES TECNICAS E ADMINISTRATIVAS	583	0,00%	493	0,00%	-15,42%
0944 - RECOMECO: UMA VIDA SEM DROGAS	**58.202**	**0,30%**	**32.217**	**0,16%**	**-44,65%**
61840000 - RECOMECO:PROG.EST.DE ENFRENT. AO CRACK-SAUDE	12.301	0,06%	9.460	0,05%	-23,10%
61860000 - ATENDIMENTO SOCIAL COMUNIDADES TERAPEUTICAS	22.950	0,12%	-	-	-
61900000 - RECOMECO: PROGR.EST.ENFRENT.CRACK-DES.SOC	22.950	0,12%	-	-	-
90080000 - RECOMECO: PROGR.EST.ENFRENT.CRACK-DES.SOC	-	-	22.757	0,11%	-
1729 - ATENCAO AO ADOLESCENTE EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SO	**171.014**	**0,89%**	**177.215**	**0,89%**	**3,63%**
59060000 - ATENCAO SAUDE ADOLESCENTE MEDIDA CAUTELAR	171.014	0,89%	-	-	-
90070000 - ATENCAO SAUDE ADOLESC.CUMP.SOCIOEDUCATIVA	-	-	177.215	0,89%	-
1729 - ATENCAO AO ADOLESCENTE EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA E CAUTELAR	**167.437**	**0,87%**	**-**	**-**	**-**
61820000 - ATENCAO SAUDE ADOLESC.CUMP.SOCIOEDUCATIVA	167.437	0,87%	-	-	-
2826 - COMUNICACAO SOCIAL	**23.513**	**0,12%**	**24.091**	**0,12%**	**2,46%**
55760000 - PUBLICIDADE DE UTILIDADE PUBLICA	23.513	0,12%	24.091	0,12%	2,46%
2924 - ASSISTENCIA MEDICA AO SERVIDOR PUBLICO ESTADUAL	**366.017**	**1,90%**	**365.010**	**1,83%**	**-0,28%**
41070000 - ASSISTENCIA COMPLEMENTAR A SAUDE NA CAPITAL	91.338	0,47%	61.508	0,31%	-32,66%
41090000 - ASSISTENCIA MEDICO AMBULATORIAL NOS CEAMAS	564	0,00%	-	-	-
48600000 - ASSISTENCIA MEDICO-HOSPITALAR PROPRIA - HSPE	36.163	0,19%	88.854	0,45%	145,71%
54210000 - ADMINISTRACAO DO IAMSPE	12.626	0,07%	3.598	0,02%	-71,51%
60440000 - DESENVOLVIMENTO DE ENSINO E PESQUISA	3	0,00%	-	-	-
62390000 - ASSISTENCIA SAUDE UNID. CONTRATADAS INTERIOR	225.324	1,17%	211.051	1,06%	-6,33%
3813 - GESTAO DA CUSTODIA DA POPULACAO PENAL	**379.754**	**1,97%**	**188.763**	**0,95%**	**-50,29%**
61390000 - GESTAO HUMANA E SEGURANCA DA CUSTODIA	41.718	0,22%	-	-	-
61410000 - PROV.SERVICOS NECESSIDADES MATERIAIS BASICAS	10.060	0,05%	-	-	-
61420000 - PROVISAO DE SERVICOS ATENCAO A SAUDE	130.818	0,68%	-	-	-
61460000 - SUPORTE ADMINISTRATIVO EM APOIO CUST.REINTEG.	7.329	0,04%	-	-	-
61830000 - SERVICOS DE ATENCAO A SAUDE DOS CUSTODIADOS	189.829	0,99%	-	-	-
90090000 - SERVICOS DE ATENCAO A SAUDE DOS CUSTODIADOS	-	-	188.763	0,95%	-

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

041 - TESOURO - CREDITO POR SUPERAVIT FINANCEIRO	-	**-**	**264.338**	**1,33%**	**-**
0930 - ATENDIMENTO INTEGRAL E DESCENTRALIZADO NO SUS/SP	-	**-**	**264.338**	**1,33%**	**-**
48500000 - ATENDIMENTO AMBUL. E HOSPITALAR REDE ESTADO	-	-	9.869	0,05%	-
48520000 - ATEND. AMBUL. HOSP. POR ORGANIZACOES SOCIAIS	-	-	165.000	0,83%	-
61170000 - ASSISTENCIA FARMACEUTICA ESPECIALIZADA	-	-	89.469	0,45%	-
081 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR-INTRA	-	**-**	**1.326.797**	**6,65%**	**-**
0000 - ENCARGOS GERAIS	-	**-**	**84.483**	**0,42%**	**-**
51400000 - PAGAMENTO DA DIVIDA PUBLICA INTERNA	-	-	29.358	0,15%	-
51410000 - PAGAMENTO DA DIVIDA PUBLICA EXTERNA	-	-	55.125	0,28%	-
0930 - ATENDIMENTO INTEGRAL E DESCENTRALIZADO NO SUS/SP	-	**-**	**853.580**	**4,28%**	**-**
52740000 - ASSISTENCIA MEDICA, HOSPITALAR E AMBULATORIAL	-	**-**	757.257	**3,80%**	**-**
52760000 - PROCEDIMENTOS ALTA COMPLEXIDADE CRANIOFACIAIS	-	**-**	96.324	**0,48%**	**-**
0944 - RECOMECO: UMA VIDA SEM DROGAS	-	**-**	**22.757**	**0,11%**	**-**
61860000 - ATENDIMENTO SOCIAL COMUNIDADES TERAPEUTICAS	-	**-**	22.757	**0,11%**	**-**
1729 - ATENCAO AO ADOLESCENTE EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SO	-	**-**	**177.215**	**0,89%**	**-**
59060000 - ATENCAO SAUDE ADOLESCENTE MEDIDA CAUTELAR	-	**-**	177.215	**0,89%**	**-**
3813 - GESTAO DA CUSTODIA DA POPULACAO PENAL	-	**-**	**188.762**	**0,95%**	**-**
61390000 - GESTAO HUMANA E SEGURANCA DA CUSTODIA	-	**-**	42.939	**0,22%**	**-**
61410000 - PROV.SERVICOS NECESSIDADES MATERIAIS BASICAS	-	**-**	10.773	**0,05%**	**-**
61420000 - PROVISAO DE SERVICOS ATENCAO A SAUDE	-	**-**	128.055	**0,64%**	**-**
61460000 - SUPORTE ADMINISTRATIVO EM APOIO CUST.REINTEG.	-	**-**	6.995	**0,04%**	**-**
Total Geral	**19.269.503**	**100,00%**	**19.938.588**	**100,00%**	**3,47%**

Fonte: SIGEO - Data atualização 14/02/2020.

Na tabela acima, percebe-se que o levantamento realizado apresentada execução de despesas na função saúde na fonte 001 – Tesouro Dot. Inicial; fonte 041 – Tesouro Crédito por superávit financeiro e fonte 081 – Tesouro – Dot. Inicial e cred. Suplementar intra.

Com objetivo de esclarecer, a fonte de recursos 081 decorre de procedimento adotado pela Secretaria da Fazenda a partir do exercício de 2019, que tem o único objetivo de identificar as despesas realizadas por órgãos (aplicações diretas) com recursos que decorreram de transferência intra,

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

conforme explicação fornecida a esta fiscalização em resposta à Requisição de Informações DCG-1 nº 01/2020.

A seguir, dentre as despesas relacionadas acima, detalhamos o gasto com despesas decorrentes de decisões judiciais, que alcançaram no exercício de 2019 o montante de R$ 565,45 milhões, o que equivale a 3,21% da despesa líquida total de R$ 17.608.405 mil (apurada a seguir).

O fornecimento de medicamentos por decisão judicial representou 80,52% do total da despesa decorrente da judicialização da saúde e, no exercício de 2019 foi 23,41% superior à despesa do mesmo período de 2018.

Tabela – Despesas decorrentes de decisão judicial – Função Saúde

Função:	**10 - SAUDE**	**R$ milhares**			
		Liquidado			
Item de Despesa	**Unidade Gestora**	**2018**	**2019**	**AV%**	**AH%**
Total Geral		**461.811**	**565.452**	**100,00%**	**22,44%**
33903035 - MEDICAMENTOS FORNECIDOS POR DECISãO JUDICIAL		**368.944**	**455.330**	**80,52%**	**23,41%**
33903035 - MEDICAMENTOS FORNECIDOS POR DECISãO JUDICIAL	090102 - COORD. GERAL ADMINIST. - CGA	25	-	-	-
	090110 - CTO. REFERENCIA E TREINAMENTO-DST/AIDS	-	73	0,01%	-
	090112 - GABINETE DO COORDENADOR	34	-	-	-
	090113 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-II ARACATUBA	8.294	10.156	1,80%	22,44%
	090115 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-VI BAURU	7.572	11.966	2,12%	58,03%
	090116 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-IX MARILIA	-	11.184	1,98%	-
	090117 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS XI PRES.PRUDENTE	9.198	18.057	3,19%	96,32%
	090123 - DEPTO.REG.SAUDE DRS-III ARARAQUARA	8.789	11.746	2,08%	33,64%
	090124 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-V BARRETOS	13.462	18.545	3,28%	37,76%
	090125 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-VIII FRANCA	6.312	6.108	1,08%	-3,23%
	090126 - DEPTO.REG.SAUDE DRS-XIII RIB.PRETO	19.259	29.112	5,15%	51,16%
	090127 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-XV SJRPRETO	18.276	23.008	4,07%	25,89%
	090131 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-VII CAMPINAS	17.789	30.914	5,47%	73,78%
	090132 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-X PIRACICABA	8.521	15.018	2,66%	76,25%
	090133 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-XIV SJBOA VISTA	6.737	6.937	1,23%	2,98%
	090135 - DEPTO.REG.SAUDE DE TAUBATE - DRS-XVII	4.803	10.707	1,89%	122,91%
	090137 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-XII REGISTRO	206	88	0,02%	-57,33%
	090138 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-IV BAIXADA SANTISTA	6.426	8.324	1,47%	29,54%
	090139 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-XVI SOROCABA	10.024	10.982	1,94%	9,56%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

	090143 - CONJ. HOSPITALAR DE SOROCABA	16	-	-	-
	090149 - DEPTO. GERENC. AMBULATORIAL DA CAPITAL-DGAC	0	-	-	-
	090159 - HOSP. GERAL S.MATEUS, DR.MANOEL BIFULCO	1	-	-	-
	090162 - UN. GESTAO ASSIST.III - HOSP.INF.DARCY VARGA	87	60	0,01%	-31,09%
	090191 - DEPTO.REG.GRANDE SAO PAULO - DRS-I G.S.PAULO	2.068	1.114	0,20%	-46,15%
	090201 - GABINETE DO COORDENADOR	221.043	231.190	40,89%	4,59%
	092301 - HOSP. DAS CLINICAS, SAO PAULO	-	41	0,01%	-
	380266 - PENITENCIARIA DE PIRACICABA	0	-	-	-
33903036 - OUT.MAT.CONS.DECORRENTE DE DECISAO JUDICIAL		**70.002**	**80.938**	**14,31%**	**15,62%**
33903036 - OUT.MAT.CONS.DECORRENTE DE DECISAO JUDICIAL	090102 - COORD. GERAL ADMINIST. - CGA	34.073	31.787	5,62%	-6,71%
	090109 - CENTRO DE REFERENCIA DA SAUDE DA MULHER	-	2	0,00%	-
	090110 - CTO. REFERENCIA E TREINAMENTO-DST/AIDS	-	280	0,05%	-
	090113 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-II ARACATUBA	2.370	1.887	0,33%	-20,37%
	090115 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-VI BAURU	3.595	3.748	0,66%	4,26%
	090116 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-IX MARILIA	270	2.080	0,37%	670,90%
	090117 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS XI PRES.PRUDENTE	3.690	4.569	0,81%	23,82%
	090121 - HOSP. REGIONAL DE ASSIS	2	9	0,00%	252,37%
	090122 - HOSP. DR.ODILO A.SIQUEIRA, P.PRUDENTE	1	0	0,00%	-53,62%
	090123 - DEPTO.REG.SAUDE DRS-III ARARAQUARA	1.372	1.485	0,26%	8,27%
	090124 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-V BARRETOS	2.872	3.092	0,55%	7,66%
	090125 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-VIII FRANCA	2.942	2.374	0,42%	-19,31%
	090126 - DEPTO.REG.SAUDE DRS-XIII RIB.PRETO	2.012	6.273	1,11%	211,81%
	090127 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-XV SJRPRETO	1.120	6.245	1,10%	457,42%
	090128 - HOSP. NESTOR GOULART REIS	-	0	0,00%	-
	090131 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-VII CAMPINAS	5.323	6.982	1,23%	31,15%
	090132 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-X PIRACICABA	370	1.035	0,18%	179,96%
	090133 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-XIV SJBOA VISTA	2.315	2.741	0,48%	18,40%
	090135 - DEPTO.REG.SAUDE DE TAUBATE - DRS-XVII	1.958	2.076	0,37%	6,05%
	090137 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-XII REGISTRO	53	35	0,01%	-33,67%
	090138 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-IV BAIXADA SANTISTA	1.664	2.144	0,38%	28,81%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

	090139 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-XVI SOROCABA	2.989	1.375	0,24%	-54,01%
	090141 - HOSP. GUILHERME ALVARO, SANTOS	11	1	0,00%	-88,80%
	090143 - CONJ. HOSPITALAR DE SOROCABA	1	-	-	-
	090149 - DEPTO. GERENC. AMBULATORIAL DA CAPITAL-DGAC	0	2	0,00%	377,96%
	090154 - HOSP. GERAL DE VILA NOVA CACHOEIRINHA	30	1	0,00%	-95,86%
	090155 - HOSPITAL GERAL DE TAIPAS	1	0	0,00%	-59,23%
	090158 - HOSP.GERAL J.TEIXEIRA DA COSTA,EM GUAIANASES	-	11	0,00%	-
	090159 - HOSP. GERAL S.MATEUS, DR.MANOEL BIFULCO	1	3	0,00%	317,63%
	090160 - UN. GESTAO ASSISTENCIAL I-HOSP. HELIOPOLIS	1	13	0,00%	2117,70%
	090161 - UN. GESTAO ASSISTENCIAL II-HOSP. IPIRANGA	24	-	-	-
	090163 - UN. GESTAO ASSIST. IV-HOSP.MAT.L.M.BARROS	10	4	0,00%	-63,56%
	090165 - COMPLEXO HOSP.DO JUQUERY, EM FRANCO DA ROCHA	17	-	-	-
	090166 - HOSP.REG.DR.O.F.COELHO,EM F.DE VASCONCELOS	2	-	-	-
	090167 - HOSP. REG. DR.VIVALDO M.SIMOES, OSASCO	-	6	0,00%	-
	090169 - HOSP. INFANTIL CANDIDO FONTOURA	0	5	0,00%	1169,56%
	090172 - CONJUNTO HOSPITALAR DO MANDAQUI-CHM	-	3	0,00%	-
	090179 - INSTITUTO PASTEUR	-	0	0,00%	-
	090180 - INSTITUTO DE SAUDE	0		0,00%	-100,00%
	090183 - INST. INFECTOLOGIA EMILIO RIBAS	60	19	0,00%	-68,67%
	090186 - CENTRO PIONEIRO EM ATENCAO PSICOSSOCIAL-AJJE	-	0	0,00%	-
	090187 - INST.PAULISTA DE GERIATRIA E GERONTOLOG.-IPG	-	1	0,00%	-
	090188 - CTO REF. ALCOOL, TABACO E OUTRAS DROGAS	-	1	0,00%	-
	090190 - INSTITUTO CLEMENTE FERREIRA	0	-	-	-
	090191 - DEPTO.REG.GRANDE SAO PAULO - DRS-I G.S.PAULO	737	638	0,11%	-13,33%
	090192 - GABINETE DO COORDENADOR	0	-	-	-
	090194 - CTO.VIGIL. EPIDEMIOLOGICA PROF.A.VRANJAC-CVE	0	-	-	-
	090201 - GABINETE DO COORDENADOR	79	-	-	-

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

	092101 - SUPERIN. DE CONTROLE DE ENDEMIAS-SUCEN	3	0	0,00%	-83,96%
	092201 - HOSP. DAS CLINICAS, RIB.PRETO	13	-	-	-
	092301 - HOSP. DAS CLINICAS, SAO PAULO	7	7	0,00%	-11,93%
	092501 - HOSP. DAS CLINICAS, BOTUCATU	8	-	-	-
	380119 - HOSP.CUST.TRAT.PSIQ. PROF.ANDRE T.LIMA	1	1	0,00%	-38,14%
	380129 - PENIT. DR.ANTONIO SOUZA NETO DE SOROCABA	-	1	0,00%	-
	380146 - CENTRO PROGR.PENIT.DR.EDGARD M.NORONHA	4	-	-	-
	380170 - C.D.P. - AG. SEG.PENIT. PAULO G.ARAUJO	0	0	0,00%	-25,00%
	380193 - DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACAO	-	2	0,00%	-
	380232 - CTO DETENCAO PROVIS.TACIO AP.SANTANA DE CAIU	-	1	0,00%	-
	380266 - PENITENCIARIA DE PIRACICABA	2	-	-	-
33903967 - SERVICOS DECORRENTES DE DECISAO JUDICIAL		**22.865**	**29.184**	**5,16%**	**27,63%**
33903967 - SERVICOS DECORRENTES DE DECISAO JUDICIAL	090102 - COORD. GERAL ADMINIST. - CGA	2.318	4.426	0,78%	90,98%
	090112 - GABINETE DO COORDENADOR	-	68	0,01%	-
	090113 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-II ARACATUBA	958	1.464	0,26%	52,75%
	090115 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-VI BAURU	2.785	4.242	0,75%	52,33%
	090116 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-IX MARILIA	492	757	0,13%	53,93%
	090117 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS XI PRES.PRUDENTE	822	1.097	0,19%	33,38%
	090121 - HOSP. REGIONAL DE ASSIS	3	-	-	-
	090123 - DEPTO.REG.SAUDE DRS-III ARARAQUARA	261	381	0,07%	46,11%
	090124 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-V BARRETOS	376	389	0,07%	3,32%
	090125 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-VIII FRANCA	983	1.181	0,21%	20,21%
	090126 - DEPTO.REG.SAUDE DRS-XIII RIB.PRETO	269	384	0,07%	42,56%
	090127 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-XV SJRPRETO	6.559	7.314	1,29%	11,51%
	090131 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-VII CAMPINAS	573	535	0,09%	-6,67%
	090132 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-X PIRACICABA	-	3	0,00%	-
	090133 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-XIV SJBOA VISTA	403	753	0,13%	87,01%
	090135 - DEPTO.REG.SAUDE DE TAUBATE - DRS-XVII	111	110	0,02%	-0,58%
	090137 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-XII REGISTRO	116	129	0,02%	11,58%
	090138 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-IV BAIXADA SANTISTA	1.375	1.642	0,29%	19,46%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

	090139 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS-XVI SOROCABA	161	210	0,04%	30,66%
	090143 - CONJ. HOSPITALAR DE SOROCABA	255	-	-	-
	090148 - GABINETE DO COORDENADOR	143	156	0,03%	8,87%
	090163 - UN. GESTAO ASSIST. IV-HOSP.MAT.L.M.BARROS	-	6	0,00%	-
	090173 - CTO.ATENCAO INTEGRADA EM SAUDE MENTAL-P.PINE	1	-	-	-
	090183 - INST. INFECTOLOGIA EMILIO RIBAS	-	1	0,00%	-
	090191 - DEPTO.REG.GRANDE SAO PAULO - DRS-I G.S.PAULO	3.672	3.685	0,65%	0,34%
	090201 - GABINETE DO COORDENADOR	11	8	0,00%	-26,09%
	092101 - SUPERIN. DE CONTROLE DE ENDEMIAS-SUCEN	20	34	0,01%	66,88%
	092201 - HOSP. DAS CLINICAS, RIB.PRETO	195	206	0,04%	5,97%
	092601 - HOSP. CLINICAS FAC.MED.MARILIA - HCFAMEMA	-	4	0,00%	-
	102101 - UNIVERSIDADE DE SAO PAULO	-	0	0,00%	-
	380125 - PENIT. DE MARILIA	3	-	-	-
	380177 - CENTRO DE DETEN. PROV. DE SOROCABA	1	-	-	-

Fonte: SIGEO

c) Cálculo da aplicação em Saúde

Considerando o percentual mínimo de 12% sobre a receita, o valor a aplicar seria de R$ 16.116.609 mil. A seguir o cálculo do que fora objeto de execução em 2019:

Tabela – Apuração do percentual de aplicação de recursos em ações e serviços de saúde

	R$ milhares	
	2018	**2019**
RECEITA PROVENIENTE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS	**125.678.029**	**134.305.074**
DESPESAS - FUNÇÃO SAÚDE - TESOURO	**19.269.503**	**19.938.588**
EXCLUSÕES	2.500.174	2.331.594
Despesas excluídas	2.477.429	2.310.967
Cancelamento de Restos a Pagar	22.745	20.627
DESPESA LÍQUIDA	**16.769.329**	**17.606.994**
PERCENTUAL DE APLICAÇÃO	**13,34%**	**13,11%**

Obs.: O cancelamento de restos a pagar foram obtidos por meio do SIGEO e referem-se a lançamentos na função 10-Saúde, fonte 001 e 081, contas 63.192.0101/0201 e 63.291.0101/0106/0201.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Com relação às despesas objeto de exclusão do cálculo do percentual em saúde, pendia de decisão se os gastos com saúde de presidiários deveriam ser considerados na aplicação em saúde. No relatório do Conselheiro Dr. Edgard Camargo Rodrigues, relativo às contas de 2017[92], constou, sem qualquer manifestação contrária do Tribunal Pleno:

> Feitas tais considerações, pondero que na hipótese de que a Fiscalização, em futuras prestações de contas do Governo do Estado, venha a atestar categórico cumprimento dos pressupostos elencados no aludido dispositivo de lei, nada obsta a que o montante afeto a tais despesas (saúde dos presidiários) seja incorporado às ações e serviços públicos de saúde para o fim de se apurar a aplicação de gastos do setor exigida pela mencionada Lei Complementar Federal nº 141/2012, medida procedimental para a qual desde logo - e com vistas à definitiva superação do ponto de controvérsia - conclamo prévia anuência do Colendo Tribunal Pleno.

Desta forma, foram efetuadas as seguintes exclusões no total da despesa registrada na função 10 – Saúde, fontes de recursos do tesouro:

Tabela – Exclusões da Despesa Bruta com Saúde

EXCLUSÕES	R$ MILHARES
Despesa Intraorçamentária	1.334.104
Aposentadorias e pensões	10.288
Insuficiência financeira	311.630
Demais deduções	654.944
TOTAL	**2.310.967**

A exclusão referente à “despesa intraorçamentária”, no montante de R$ 1.334.104 mil considera toda a despesa intraorçamentária (modalidade 91) na função saúde, exceto a correspondente à Contribuição Patronal (31911301), que, portanto, são computadas dentre o gasto com saúde para fins do cálculo do limite constitucional.

Para fins de esclarecimento, a Tabela a seguir busca conciliar o montante de exclusões apurados acima e o que foi apresentado pelo Governo do Estado de São Paulo (GESP) no “Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde”:

[92] TC-003546.989.17-9, Relatório e voto de decisão, evento 88, fls. 97.

Tabela – Detalhamento e Conciliação das despesas glosadas da despesa bruta na função saúde

R$ Milhares

EXCLUSÕES	Valor apurado DCG	Valor informado GESP	Diferença	Observação:
Despesa Intraorçamentária	1.334.104	1.311.347	22.757	Refere-se ao valor de R$ 22.757 mil do Programa 0944 - Recomeço: Uma vida sem drogras' da Secretaria da Saúde considerada pela DCG como intraorçamentária e pela Secretaria da Fazenda como 'Demais deduções".
Aposentadorias e pensões	10.288	10.288	0	
Insuficiência Financeira	311.630	311.630	0	
Demais deduções	654.944	389.115	265.829	O valor considerado pela DCG inclui R$ 264.338 fonte 041-TESOURO-CREDITO POR SUPERAVIT FINANCEIRO fonte detalhada 041016006-FDO EST DE COMBATE A POBREZA-SUPERAVIT; R$ 1.492 mil ref a 'cestas básicas'.
TOTAL	**2.310.967**	**2.022.380**	**288.587**	

Apuração conforme demonstrativo constante do BGE (2019, p. 122) – TC-2347.989.19-6.

Como visto, a principal divergência decorre do valor de R$ 264.338 mil, glosado nesta oportunidade, por tratar-se de **recurso originado do FECOEP**, fundo de recursos vinculados a despesas próprias e, portanto, conflitante com a legislação que o suporta, a saber: EC 31/2000, Lei Complementar Federal 111/2001, Lei Estadual 16.006/2015 e Decreto Estadual 64.539/2019, além de disposições da LC 141/2012, conforme trechos transcritos e discutidos no TC-020308.989.19-3.

Outra exclusão realizada por esta fiscalização foi referente às **despesas com fornecimento de cestas básicas**, conforme detalhes apresentados pelo TC-020308.989.19-3, resumidos a seguir:

Dentre as despesas incluídas constaram cestas básicas e serviços de fornecimento e distribuição de cestas básicas, detalhadas a seguir, no total de R$ 1.492 mil, que, em nossa opinião, não integram as ações e serviços públicos de saúde (LC 141/2012, art. 4º, VIII).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

R$ milhares

Código Nome UG	Código Nome Item	2018	2019
001 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR		**1.918**	**1.471**
0930 - ATENDIMENTO INTEGRAL E DESCENTRALIZADO NO SUS NO ESTADO DE SAO PAULO		**134**	**135**
48500000 - ATENDIMENTO AMBUL. E HOSPITALAR REDE ESTADO		**134**	**135**
090142 - HOSP. DR.FRANCISCO R.ARANTES - ITU	33903026 - CESTAS BASICAS	134	13
090203 - HOSP.EST.ESPEC.REAB.DR.FRANCISCO R.ARANTES	33903026 - CESTAS BASICAS		122
0932 - VIGILANCIA EM SAUDE		**1.779**	**1.334**
48390000 - CONTROLE DE DOENCAS TRANSMITIDAS POR VETORES		**1.779**	**1.334**
092101 - SUPERIN. DE CONTROLE DE ENDEMIAS-SUCEN	33903026 - CESTAS BASICAS	2	
	33903924 - SERV.FORNECIM.E DISTRIB.DE CESTA BASICA	1.777	1.334
0940 - FORTALECIMENTO DA GESTAO ESTADUAL DO SUS		**2**	**3**
62150000 - APOIO ADMINISTRATIVO DA SES-SP		**2**	**3**
090117 - DEPTO.REG.SAUDE - DRS XI PRES.PRUDENTE	33903026 - CESTAS BASICAS	1	
090126 - DEPTO.REG.SAUDE DRS-XIII RIB.PRETO	33903026 - CESTAS BASICAS		1
090179 - INSTITUTO PASTEUR	33903026 - CESTAS BASICAS	2	2
0942 - CAPACITACAO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS NA AREA DA SAUDE		**3**	
61210000 - CAPACITACOES TECNICAS E ADMINISTRATIVAS		**3**	
092101 - SUPERIN. DE CONTROLE DE ENDEMIAS-SUCEN	33903026 - CESTAS BASICAS	3	
081 - TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR-INTRA			**20**
0930 - ATENDIMENTO INTEGRAL E DESCENTRALIZADO NO SUS NO ESTADO DE SAO PAULO			**20**
52740000 - ASSISTENCIA MEDICA, HOSPITALAR E AMBULATORIAL			**20**
102101 - UNIVERSIDADE DE SAO PAULO	33903026 - CESTAS BASICAS		20
Total Geral		**1.918**	**1.492**

Esta fiscalização solicitou ao Governo do Estado a apresentação de justificativas quanto a esta despesa.

O Governo do Estado encaminhou o Ofício nº 09/2020 – GS/EXE com as informações prestadas pela Secretaria da Saúde:

> "DESPESAS COM CESTAS BÁSICAS
>
> - as cestas básicas, são fornecidas aos pacientes hansenianos que moram em colónia do Hospital Dr. Francisco Ribeiro Arantes e não fazem o uso da alimentação fornecida através do contrato terceirizados de alimentação, atualmente possui 96 pacientes nesta condição."

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Ocorre que a despesa realizada pelo Hospital Dr. Francisco Ribeiro Arantes (R$ 135 mil), corresponde a pequena parcela do montante total da despesa a este título computada como ações de saúde (R$ 1.492 mil) e, além disso, referida explicação não atende à questão que se apresenta, conforme disposições da LC 141/2012, que não permitem o cômputo de programas alimentares na despesa com ações e serviços de saúde, a saber, além de proibir qualquer forma de assistência social:

> LC 141/2012:
>
> Art. 4º Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de:
>
> ...
>
> IV - merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvando-se o disposto no inciso II do art. 3º;
>
> ...
>
> VIII - ações de assistência social;

d) Audiências Públicas de apreciação dos relatórios financeiros e operacionais da saúde

Nas Instruções nº 02/2016 (TCESP, 2016)[93], nos artigos 13 a 17, são determinados os documentos e informações que devem ser encaminhados para fins de acompanhamento pela fiscalização das ações e serviços públicos de saúde.

O art. 13 determina:

> Art. 13. Para fins de acompanhamento, o Poder Executivo deverá encaminhar a este Tribunal, até o dia 15 (quinze) do segundo mês subsequente ao trimestre encerrado, os seguintes documentos:
>
> ...
>
> II - cópias das atas das audiências públicas realizadas na Assembleia Legislativa para apreciação dos relatórios financeiros e operacionais da saúde;

Os artigos 31, parágrafo único e 36, §5º da LC 141/2012 também determinam que:

> Art. 31.
>
> Parágrafo único. **A transparência e a visibilidade serão asseguradas mediante incentivo à participação popular e**

[93] Instruções nº 02/2016, TCESP, DOE de 30/01/2018. Republicação.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

> **realização de audiências públicas**, durante o processo de elaboração e discussão do plano de saúde.
>
> ...
>
> Art. 36. O gestor do SUS em cada ente da Federação elaborará Relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, o qual conterá, no mínimo, as seguintes informações:
>
> I - montante e fonte dos recursos aplicados no período;
>
> II - auditorias realizadas ou em fase de execução no período e suas recomendações e determinações;
>
> III - oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada, cotejando esses dados com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação.
>
> ...
>
> § 5º O gestor do SUS apresentará, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, em **audiência pública na Casa Legislativa** do respectivo ente da Federação, o Relatório de que trata o caput. (negritos e sublinhados nossos)

Nos relatórios anuais das contas do governador dos exercícios de 2016 e 2017, houve recomendação no sentido de que as cópias das atas das audiências públicas deveriam ser encaminhadas, em cumprimento às Instruções 02/2016 e ao disposto no §5º do artigo 36 da Lei Complementar federal nº 141/2012.

Informamos que a Secretaria da Saúde tem enviado, regularmente, o documento intitulado "Ata da Reunião da Comissão de Saúde", referente reunião realizada na Assembleia Legislativa.

Referido documento, embora seja uma prestação de contas realizada pelo Secretário Estadual de Saúde à referida Comissão, s.m.j., não equivale à audiência pública requerida pelo art. 36, §5º da Lei Complementar 141/2012 e pela literatura de Direito Administrativo consultada:

> [...] audiência pública é instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual (Moreira Neto, 1992, p. 129, apud Prado e Silva et al, p.247)[94]
>
> [...] no âmbito da Administração Pública, **definiremos então audiência pública como instituto de participação popular**, que se concretiza mediante o recebimento de qualquer um do povo no dia, no horário e no local **determinados em editais impressos no Diário Oficial**, para que então aproveitem a oportunidade para opinar, aconselhar, criticar, enfim, expor oralmente a posição que possuem sobre o tema

[94] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política**: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

> predefinido, um tema que, via de regra, exigiu o chamamento de uma audiência pública, justamente em razão de se tratar de assunto de interesse coletivo, cujos impactos afetarão a vida de uma coletividade anônima, cuja voz precisa ser compreendida pelo órgão decisor. (Prado e Silva, et al, p. 246)[95]. (grifo e sublinhado nosso).

Em resposta a este apontamento, que também constou do Relatório de Instrução do Acessório 4, 3º trimestre de 2019, o Governo do Estado de São Paulo, através do Ofício nº 09/2020-GS/EXE, juntamente com a Secretaria da Saúde apresentou suas justificativas, explicando que:

> Insta destacar, com relação às Audiências Públicas, que foram reiteradamente formuladas solicitações para que houvesse essa adequação, por meio de ofícios subscritos pelo Titular da Pasta e encaminhados à Assembleia Legislativa. Embora esta Secretaria sempre solicite audiência pública, a ALESP é quem organiza essas reuniões junto à Comissão de Saúde. Recentemente a ALESP confirmou, via ofício, a data da apresentação do relatório do 3º quadrimestre de 2019, novamente sem mencionar "audiência pública", mas sim apresentação.

A explicação apresentada não justifica a desobediência às determinações da LC 141/2012, permanecendo a irregularidade.

Recomenda-se ao Governo do Estado, em conjunto com o gestor da Secretaria da Saúde, a adoção dos procedimentos necessários para assegurar o incentivo à participação popular e a efetiva realização de audiências públicas, usando os meios legais para tal, como determina a Lei Complementar Federal nº 141/2012, em especial o disposto no art. 31, parágrafo único, conjugado com o art. 36.

[95] Prado e Silva et al. **Audiências Públicas**: histórico, conceito, características e estudo de caso. A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional | Belo Horizonte, ano 15, n. 62, p. 237-257, out./dez. 2015. Disponível em: http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/40. Acesso em 23/10/2019.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

IX – Gestão da Previdência Social dos Servidores

1. Regime Próprio de Previdência Social - Contextualização:

O Regime Próprio de Previdência do Estado de São Paulo, assegurado pelo artigo 40 da Constituição Federal de 1988, é administrado pela São Paulo Previdência – SPPREV, autarquia criada pela Lei Complementar nº 1.010/2007 e regulamentada pelo Decreto 52.046/2007.

A Lei Federal 9.717/98 trouxe disposição sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores Públicos – RPPS das diferentes esferas do Governo. Em seu artigo 1º ordena que os RPPSs sejam organizados com base em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir seu equilíbrio financeiro e atuarial para o custeio de benefícios presentes e futuros.

A referida lei, no artigo 9º, delega competência à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS, para acompanhar os RPPSs e para estabelecer e publicar os parâmetros e diretrizes gerais previstas na lei, dentre eles, a garantia do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios.

Na sequência, o MPAS editou a Portaria nº 4.992 de 05/02/1999, revogada pela Portaria MPS nº 402 de 10/12/2008, que definiu parâmetros e diretrizes gerais para organização e funcionamento dos RPPS.

A Portaria MPS nº 403 de 10/12/2008 dispôs especificamente sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos RPPSs e teve vigência até 19/11/2018, quando passou a vigorar a Portaria MF nº 464. Os parâmetros previstos nesta Portaria são facultativos para a avaliação atuarial de 2019, posicionada em 31/12/2018, porém são obrigatórios para as avaliações do exercício de 2020 com posição base em 31/12/2019 em diante.

Desde 2016, o tema Previdência tem sido objeto de diversas análises no âmbito das contas do governador em razão da relevância dos números e dos impactos provocados nos resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais, dentre eles o reconhecimento de um Passivo Atuarial que, em 2018 representou cerca de 70% do Passivo Total do Estado (TC-6453.989.18-8) e, em 2019, como se verá, está estimado em mais de R$ 1 trilhão. Além do que, envolve o futuro e o sustento de mais de 1 milhão de vidas, entre servidores ativos, aposentados e pensionistas, e dos respectivos dependentes.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Quadro de segurados e assistidos - SPPREV	2019
Ativos	469.799
Aposentados por Tempo de Contribuição	384.215
Aposentados por Idade/ Compulsória	907
Aposentados por Invalidez	14.776
Pensionistas	131.586
Total	1.001.283

Fonte: Anexo BGE 2019 - Relatório da Avaliação Atuarial – NBC TSP 15[96]

2. Resultado Previdenciário, Receitas, Despesas, Investimentos, Passivos Contingentes e Passivo Atuarial

2.1. Resultado Previdenciário

No Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, 6º bimestre de 2019 (divulgado no BGE 2019), verificamos que o resultado previdenciário negativo mantem-se crescente, representado por um déficit de R$ 22,04 bilhões, oriundo de uma despesa previdenciária anual que supera a receita em quase 152%.

Este fato demonstra que as receitas das contribuições patronais e dos segurados não se fazem suficientes para suportar os benefícios concedidos e, dessa maneira, há um aumento crescente de Recursos para Cobertura de tal Insuficiência Financeira, a qual vem sendo coberta mediante aportes diretos de recursos financeiros do Tesouro.

Destaca-se que entre 2015 e 2019, os aportes adicionais de recursos para fazer frente a esse déficit previdenciário cresceram 38% no período.

[96] TC 2347.989.19-6, evento 108, Arquivo: Parte 4_BALANÇO GERAL 2019_Parte 2.pdf

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Tabela 3: Síntese dos Resultados Anuais da SPPREV

R$ milhares

	2015	2016	2017	2018	2019
Receita previdenciária	12.043.966	12.776.922	13.613.599	14.593.777	14.512.049
Contribuição patronal (**)	7.128.777	7.167.875	7.154.165	7.242.464	7.199.359
Contribuição dos servidores	4.605.010	4.586.267	4.573.704	4.720.075	4.853.997
Outras receitas (*1)	310.179	1.022.780	1.885.730	2.631.238	2.458.693
Despesa previdenciária	28.011.589	29.884.482	31.593.026	34.349.235	36.561.303
Desp. Sistema previdenciário	27.908.053	29.765.145	31.474.067	34.242.243	36.460.116
Desp. Sistema administrativo	103.536	119.337	118.959	106.992	101.188
Resultado previdenciário (Déficit)	- 15.967.623	- 17.107.560	- 17.979.427	- 19.755.458	- 22.049.254
Recurso para cobertura de Insuficiência Financeira	15.983.442	17.110.321	18.009.488	19.770.750	22.078.404
% da insuficiência financeira em relação à despesa previdenciária	57,06%	57,25%	57,00%	57,56%	60,39%

Fonte: BGE 2019 - 9.2.5 Anexo 4 - Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS, com adaptação à metodologia adotada a partir de 2017 de não inclusão da Cobertura de Insuficiência Financeira como Receita Previdenciária.

(*1) Inclui Receita Patrimonial, de serviços, outras receitas correntes, inclusive compensação previdenciária e receita de capital, se houver.

2.1.1. Déficits Previdenciários – Insuficiência Financeira

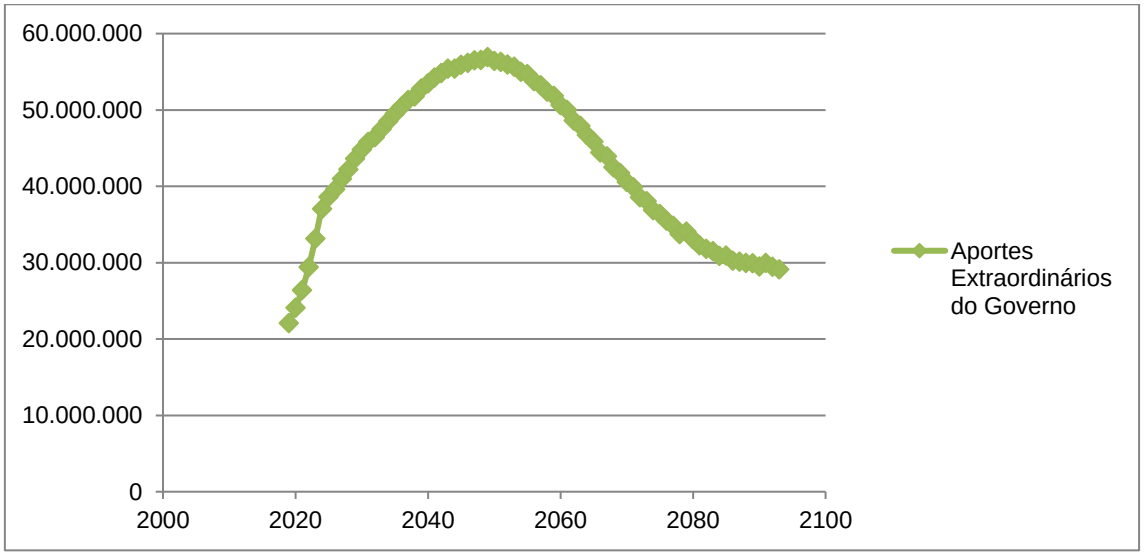
Como demonstrado, existe relevante parcela de valores repassados a título de cobertura de Insuficiência Financeira (despesa do governo estadual – recursos do tesouro). Este repasse representa cerca de 60% das Despesas Previdenciárias da autarquia, o qual sem esse aporte não conseguiria honrar os benefícios previdenciários de cada exercício.

O Balanço Geral do Estado – BGE de 2019 exibe o atual desequilíbrio entre as receitas e as despesas previdenciárias, que provocaram um déficit de R$ 22,04 bilhões em 2019, aproximadamente 11,61% de crescimento em relação ao ano anterior. Isso significa dizer que as receitas de contribuições dos segurados e as patronais não têm sido suficientes para honrar os benefícios. Tal situação é preocupante e se agrava por tratar-se de Regime Financeiro de Repartição Simples, onde os cofres do tesouro têm que suportar toda essa incapacidade de pagamento do sistema previdenciário.

A Tabela 01 do item anterior demonstra que estes montantes de insuficiência financeira (R$19,77 bilhões em 2018 e 22,07 bilhões em 2019) representaram, respectivamente, 57% e 60% da despesa previdenciária dos respectivos exercícios (R$ 34,34 bilhões e 36,18 bilhões). Esse sacrifício financeiro, aportado como insuficiência, representa cerca de 17,6% da Receita de Impostos e Transferências do exercício de 2019 (portanto, superior ao gasto mínimo do Estado com saúde[97]) e que poderia ser destinado a outros serviços de interesse público, caso o sistema previdenciário estivesse em equilíbrio.

Além disso, de acordo com o Relatório Atuarial da SPPREV[98], esse número vem crescendo, prevendo como Aportes Extraordinários do Governo R$ 24,11 bilhões para 2020, chegando a seu ápice em 2049, registrando R$ 56,91 bilhões, um crescimento de 158% no período se nenhuma medida for alterada.

Gráfico 1: Aportes Extraordinários do Governo



Fonte: Elaboração baseada no Quadro Contribuições e Despesas da avaliação atuarial contratada pela SPPREV.

Porém, apesar desse grande valor contabilizado como Insuficiência financeira pelo Estado, este novamente não foi corretamente evidenciado no Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, Anexo X do RREO apresentado no item 9.2.10 do BGE 2019. Desse modo não fica detalhada a necessidade de aportes futuros do Estado, como apontado pelo Ministério Público de Contas - MPC no Julgamento das Contas

[97] Em 2019 a aplicação em saúde foi de R$ 16.769.329 mil, correspondente a 13,11% da Receita de Impostos e Transferências que totalizou R$ 125.678.029 mil. TC-20308.989.19-3.

[98] TC 2625.989.19-9, evento 11, Arquivo: 04 - Art. 22, inciso VIII - Relatório da Avaliação Atuarial SPPREV 2018-2019.pdf.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

do Governador de 2018[99]: "A forma equivocada de preenchimento destes documentos prejudica severamente a avaliação do dimensionamento do impacto fiscal no ente da necessidade de financiamento do regime de previdência".

Em atendimento as recomendações feitas nos exercícios anteriores, e dadas às mudanças normativas, a autarquia fez estudos para prever o equacionamento de suas contas de resultado. Análises feitas pela consultoria atuarial em julho de 2019[100] referente às principais mudanças relativas à PEC, através de simulações, mostram uma diminuição nas despesas projetadas em 5,7% no ano de 2028, se comparado ao modelo atual.

Comparação das Despesas (Custo Total na Década)

R$ milhares

Ano	Atual	Sim. 1 - Idade + Tempo de Ctb	Sim. 2 - Cota Familiar	Atual x Sim. 1 e 2	Diminuição das despesas em relação ao modelo Atual
2019	36.839.256	36.852.521	36.839.256	36.852.521	0,04%
2020	38.581.521	38.330.168	38.425.012	38.173.310	-1,06%
2021	40.824.862	40.399.744	40.521.058	40.094.689	-1,79%
2022	43.632.409	43.021.764	43.189.307	42.576.943	-2,42%
2023	47.145.942	45.466.528	46.570.470	44.888.580	-4,79%
2024	48.579.711	46.847.948	47.878.262	46.142.788	-5,02%
2025	50.055.863	48.387.400	49.233.934	47.560.994	-4,98%
2026	51.075.120	48.908.479	50.137.720	47.963.908	-6,09%
2027	52.376.762	50.334.826	51.328.454	49.278.120	-5,92%
2028	53.571.080	51.675.637	52.416.124	50.512.251	-5,71%

Fonte: Estudo Atuarial de julho de 2019 - Conde Consultoria

Simulação 1: Alterações conforme a Proposta da SPPREV e da Emenda à Constituição nº 06, de 21 de fevereiro de 2019, no que se refere à idade e tempo de contribuição necessário para concessão de aposentadorias, assim como suas transições;

Simulação 2: a definição das novas concessões de benefícios de Pensão por Morte que será correspondente a uma cota familiar de 50% do benefício devido, acrescida de uma cota individual de 10% por dependente, enquanto habilitados ao recebimento, até o limite de 5 dependentes;

Além disso, com a aprovação da PEC, as estimativas apontam aumento de receitas previdenciárias. De acordo com o estudo, em 2028, se além das medidas anteriores, o Estado adotar a alíquota fixa de 14% para todos os servidores, terá 27,9% de aumento da receita se comparado ao atual sistema,

[99] Disponível em e TC-6453.989.18-8 – Evento 189 - Arquivo: Contas do Governador 2018. TC-6453.989.18-8. Parecer MPC.pdf

[100] Documento: Req. 05_2020. Item 9 ANEXO XI - Estudo Atuarial - Impactos Similares PEC 06-2019 na SPPREV Ref. Requisições DCG-1TCESP nº 05_2020-SPPREV

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

enquanto na alíquota progressiva teria 21,7%. O prosseguimento dessa ação incrementaria, portanto, as receitas e diminuiria as despesas, podendo levar a um acréscimo financeiro em 2028 de R$ 4.099 milhões (Simulação 6) a R$ 4.395 milhões (Simulação 4), o que aliviaria um pouco, mas não de forma suficiente, o pesado impacto dos Aportes Extraordinários Feitos pelo Governo Estadual.

Comparação das Contribuições de Servidores (Receitas na Década)

R$ milhares

Ano	Atual	Sim. 4 - Alíq. 14%	Aumento % (Sim. Alíq. 14%/ Atual)	Sim. 6 - Alíq. Escal.	Aumento % (Sim. Alíq. Escal./ Atual)
2019	4.720.632	5.963.358	26,3%	5.438.182	15,20%
2020	4.744.416	6.006.980	26,6%	5.517.431	16,29%
2021	4.747.427	6.016.254	26,7%	5.562.334	17,17%
2022	4.727.907	5.999.952	26,9%	5.587.085	18,17%
2023	4.683.391	5.996.804	28,0%	5.623.311	20,07%
2024	4.704.874	6.026.297	28,1%	5.669.904	20,51%
2025	4.722.425	6.041.564	27,9%	5.702.914	20,76%
2026	4.755.664	6.093.637	28,1%	5.767.627	21,28%
2027	4.772.436	6.109.705	28,0%	5.799.530	21,52%
2028	4.790.376	6.127.095	27,9%	5.831.372	21,73%

Fonte: Estudo Atuarial de Julho de 2019 - Conde Consultoria

Simulação 4: e a combinação das simulações 1, 2 e aumento na alíquota de contribuição dos servidores de 11% para 14% sobre a Remuneração de Contribuição;

Simulação 6: é a combinação das simulações 1, 2 e alteração na alíquota de contribuição dos servidores de 11% para uma alíquota escalonada de 7,5% até 22% sobre as parcelas de Remuneração do servidor, de forma progressiva;

Assim, mesmo com a reforma da previdência, os déficits previdenciários ainda permanecem em patamar elevado, devendo o Estado de São Paulo estudar medidas para equacionar de forma eficaz este déficit, e assim suportar o pesado impacto da sua folha de inativos, que apresenta tendência de crescimento acentuado.

Outro assunto abordado pela Conselheira Relatora nas Contas de 2018 foi determinação de que a entidade: "Forneça estudo quanto aos impactos (positivos e negativos) da determinação judicial que reconhece o direito de migração dos servidores para o regime de previdência complementar (TC 6453.989.18-8, fls. 245,246) [101]". Essa determinação foi realizada tendo em vista decisões recentes que permitem tal migração, como uma decisão favorável ao pleito do Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo em Mandato de Segurança Coletivo, determinando ao Governo do Estado que

[101] Disponível em Arquivo: TC-6453.989.18-8 – Evento 255 - TC-006453.989.18-8 - Contas Governador 2018 - DECLARACAO VOTO - DR.pdf

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

autorize a adesão de servidores ao regime de previdência complementar, com a respectiva contribuição paritária do ente público, face à omissão legislativa sobre o tema da migração entre regimes.

No Relatório elaborado pelo MPC consta recomendação nesse sentido "(...) oportuno que o Governo do Estado avalie a implementação de medidas para incentivar a migração dos servidores públicos para o regime de previdência complementar instituído pela Lei Estadual 14.653/2011[102]".

Em resposta à requisição feita por essa fiscalização, até o momento de encerramento deste relatório, não houve qualquer estudo nesse sentido.

Recomendações:

a) Apresentar plano de amortização conforme art. 55 da Portaria MF 464/2018 observando os critérios da Instrução Normativa nº 7 de 2018 do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Previdência, bem como estudos sobre os impactos da implantação e manutenção da segregação da massa a curto, médio e longo prazo, embasando-se em estudo técnico de impacto administrativo, financeiro, patrimonial e atuarial, além de outras diretrizes previstas no art. 57 da mesma Portaria;

b) Realizar o estudo quanto aos impactos (positivos e negativos) de possíveis migrações dos servidores para o regime de previdência complementar.

2.2. Receitas Previdenciárias

Desde 2016, a SPPREV recebe alertas sobre a necessidade de controle efetivo dos repasses das contribuições devidas pelo Governo do Estado, controles estes aptos a garantir que as contribuições repassadas realmente correspondem ao quantum devido pela Administração.

No julgamento das Contas do Governador daquele ano (TC-5198.989.16-2), o Conselheiro Relator registrou a necessidade de adoção de efetivo controle da SPPREV quanto às contribuições devidas pelos órgãos do Governo Estadual.

[102] Disponível em e TC-6453.989.18-8 – Evento 189 - Arquivo: Contas do Governador 2018. TC-6453.989.18-8. Parecer MPC.pdf

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Naquele mesmo ano, a SPPREV foi solicitada pela Diretoria de Fiscalização – DF 2.1, a informar como é realizado o controle das contribuições. No caso, a entidade informou que desde agosto de 2016 começou a desenvolver um relatório sintético em conjunto com a área de sistemas, que conteria a remuneração bruta dos servidores ativos das secretarias e demais órgãos do Estado, o que permitiria um controle direto sobre a contribuição do ativo e sua contrapartida patronal, e que naquele momento encontrava-se em fase de validação[103].

Já em resposta a fiscalização da DF 2.1 do exercício de 2018, a autarquia afirmou que estava trabalhando em um Relatório juntamente com o Departamento de Despesa de Pessoal - DDPE da Secretaria da Fazenda, e que pretendia finalizá-lo até o primeiro semestre de 2019. Segundo a SPPREV trata-se de um:

> [...] relatório de conciliação das informações a título de Contribuição Patronal dos Órgãos da Administração Direta, que compara os valores extraídos do Sistema de Processamento da Folha e os valores constantes no Banco de Informações Referentes a Pessoal, Reflexos e Encargos Sociais do Estado, inseridos individualmente por participantes do Regime Próprio de Previdência Bandeirante [...][104].

O Relatório da DF 2.1, ainda destacou a imaterialidade da diferença de R$ 286.474,00 (0,13% das contribuições dos ativos) encontrada nessa fase de processo de conciliação dos valores extraídos do Sistema de Processamento da Folha e os valores constantes no Banco de Informações referentes à pessoal, reflexos e encargos sociais do Estado, inseridos individualmente por participantes, conforme ação conjunta da SPPREV com o DDPE.

Até o fim dessa fiscalização, a SPPREV ainda permanecia controlando as contribuições dos servidores e patronais devidas e pagas na medida em que o valor Informado pelo Órgão/Entidade é confrontado com o valor efetivamente repassado a ela. Embora esteja dando prosseguimento a esse Relatório de Conciliação em conjunto com o DDPE, este ainda não engloba toda a Administração, o que demonstra que as verificações hoje realizadas se baseiam em frágil mecanismo de auto declaração das unidades.

No Relatório e Voto da Conselheira Relatora das Contas do Governador do exercício de 2018 (TC-006453.989.18-8) consta determinação de que a entidade:

> Estabeleça rotinas consistentes de validação das contribuições patronais e funcionais repassadas ao órgão e estude a possibilidade de integração ao projeto RH-Folha que está em desenvolvimento pelo

[103] TC - 1017.989.16 - Evento 43, Item 14 arquivo: B.1.3 Declaração TCE.pdf, fl.02
[104] TC 2253.989.18-0 - Evento 17 – Arquivo: Resposta.pdf.

> Departamento de Despesa de Pessoal do Estado e pela Unidade Central de Recursos Humanos, cujo intercâmbio de informações poderá servir para apurar a integridade das contribuições recolhidas. (Voto da Conselheira Relatora, fls. 300, 301)

Em resposta à requisição DCG-1 nº 04/2020[105] de janeiro de 2020, a Coordenadoria de Recursos Humanos do Estado - CRHE menciona que até aquela data, não está contido no escopo do projeto RH-Folha, previsão de integração com dados de contribuições previdenciárias. Na sequência, a SPPREV informou por meio do Ofício 94/2020 à Área de Relacionamento Institucional com o TCESP - ARIT, que tal recomendação seria inviável, pois segundo informações do DDPE, o projeto RH-Folha está suspenso[106].

Ressalta-se que a promessa até então era de que o sistema RH-Folha quando implementado aperfeiçoaria toda a cadeia de processo da folha de pagamento que vai desde a entrada do servidor no serviço público até o fim de sua carreira, com a consequente aposentadoria. Com sua suspensão, toda esta expectativa se perde, devendo a Coordenadoria de Recursos Humanos do Estado apresentar manifestação de como pretende sanar a urgente demanda de controle sobre os recursos humanos do Estado.

Elaboramos a Tabela 2 a seguir, a fim de avaliar se os valores das Despesas de Contribuições Patronal realizadas pelo Governo de São Paulo são os mesmos contabilizados como Receitas Intraorçamentárias da SPPREV, dentre esses valores registrados intraorçamentariamente, não foram detectadas divergências.

Tabela 4: Receitas e Despesas Intraorçamentárias – Contribuição Patronal 2019

		R$ milhares
	Despesa GESP com obrigações patronais	**Receita SPPREV de Contribuições patronais**
	31911301 - CONTRIB PATRONAL - SÃO PAULO PREVIDENCIA	**72180 - CONTRIBUICOES PATRONAIS**
Poder Executivo	5.475.668	5.475.668
Contrib. Patronal At Militar	1.147.646	1.147.646
Contrib. Patronal At Civil-Ad. Direta	3.665.024	3.665.024
Contrib. Patronal At Civil- Ad. Ind	601.496	601.496
Contrib. Patronal At Civil – Def. Púb	61.502	61.502
Poder Legislativo	122.181	122.181
Assembleia Legislativa	29.540	29.540
Tribunal de Contas do Estado	92.640	92.640
Poder Judiciário	1.318.434	1.318.434

[105] Documento: Req. 05/2020 – Arquivo: Ofício P nº 41_2020 - Ref. Requisições DCG-1TCESP nº 05_2020-SPPREV
[106] TC-002347.989.19-6, Evento 107, Arquivo: Parte 8_Recomendações SPPREV- OFICIO P Nº 94-2020.pdf, fl.1

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Tribunal de Justiça	1.310.827	1.310.827
Tribunal de Justiça Militar	7.608	7.608
Ministério Público	282.446	282.446
Subtotal	7.198.729	7.198.729
319194 - Indenizações e Restituições Trabalhistas /7218014101 – Contrib. Patronal Oriunda de Sentença Judicial	630	630
Total	7.199.359	7.199.359

Fonte: SIGEO e RREO 6º bim

A mesma tabela referente a 2018 é apresentada a seguir, donde se percebe que, de um ano para outro, houve uma redução no montante total correspondente à contribuição patronal de R$ 43.105 mil, representando mais um fator de risco, que obriga a SPPREV a implantar efetivo controle sobre os montantes que arrecada a este título:

Tabela 5: Receitas e Despesas Intraorçamentárias – Contribuição Patronal 2018

R$ milhares

	Despesa GESP com obrigações patronais	**Receita SPPREV de Contribuições patronais**
	31911301 - CONTRIB PATRONAL - SÃO PAULO PREVIDENCIA	**72180 - CONTRIBUICOES PATRONAIS**
Poder Executivo	5.613.248	5.613.248
Contrib. Patronal At Militar	1.141.493	1.141.493
Contrib. Patronal At Civil-Ad. Direta	3.795.572	3.795.572
Contrib. Patronal At Civil- Ad. Ind	616.802	616.802
Contrib. Patronal At Civil – Def. Púb	59.381	59.381
Poder Legislativo	119.085	119.085
Assembleia Legislativa	30.854	30.854
Tribunal de Contas do Estado	88.231	88.231
Poder Judiciário	1.243.575	1.243.575
Tribunal de Justiça	1.236.493	1.236.493
Tribunal de Justiça Militar	7.081	7.081
Ministério Público	266.556	266.556
Total	7.242.464	7.242.464

Fonte: SIGEO

Realizamos também teste de recálculo nos valores repassados, segregando-os em contribuição patronal (22% dos vencimentos) e contribuição dos servidores (11% dos vencimentos). O montante de R$ 7.199 milhões (Tabela 2) coincide com o dobro das contribuições dos servidores ativos no montante de R$ 3.599 milhões (Tabela 04 abaixo), exceto quanto à classificação Receita Contribuição Patronal do Poder Judiciário no valor de R$ 630 mil (Tabela 2),

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

classificada na conta de despesa “319194 - Indenizações e Restituições Trabalhistas” que se refere à contribuição patronal decorrente de sentença judicial, portanto, sem a contribuição do servidor no mesmo período de competência.

Tabela 6: SPPREV Receita com Contribuição dos servidores 2019

R$ milhares

SPPREV Receita com Contribuição dos servidores	2019
Servidores Ativos	**3.599.365**
Poder Executivo	**2.737.834**
421110207 - CONTRIBUICAO DE SERVIDOR - ATIVO MILITAR	573.823
421110244 - CONTRIB DE SERV ATIVO CIVIL-EXEC DIR-SPPREVEV	1.832.512
421110245 - CONTRIB.SERV.ATIVO CIVIL-PODER EXE.IND.SPPREV	300.748
421110246 - CONTRIB.SERV.ATIVO CIVIL-DEFENS.PUBL-SPPREV	30.751
Poder Legislativo	**61.090**
421110241 - CONTRIB.SERV. ATIVO CIVIL-PODER LEGIS. SPPREV	61.090
Poder Judiciário	**659.217**
421110242 - CONTRIB.SERV.ATIVO CIVIL - PODER JUD.SPPREV	659.217
Ministério Público	**141.223**
421110243 - CONTRIB.SERV.ATIVO CIVIL- MIN.PUBLICO SPPREVV	141.223
Servidores Inativos	**1.142.604**
421110208 - CONTRIBUICAO DE SERVIDOR - INATIVO MILITAR	208.369
421110209 - CONTRIBUICAO DE PENSIONISTA MILITAR	67.074
421110220 - CONTR.PENSIONISTA P/REG.PROPR.PREV.- P.EXEC.	135.831
421110221 - CONTR.PENSIONISTA P/RPPS- P.LEGIS.	10.002
421110222 - CONTR.PENSIONISTA P/RPPS- P.JUDIC.	35.919
421110223 - CONTR.PENSIONISTA P/RPPS- MIN.PUBL	7.290
421110250 - CONTRIB.SERV.INATIVO CIVIL - P.LEGIS.-SPPREV	46.981
421110251 - CONTRIB.SERV.INATIVO CIVIL-PODER JUD.-SPPREV	162.005
421110252 - CONTRIB.SERV.INATIVO CIVIL-MIN.PUBLICO SPPREV	34.316
421110253 - CONTRIB.SERV.INATIVO DO EXEC.DIRETA-SPPREV	249.195
421110254 - CONTRIB.SERV.INATIVO DO EXEC. INDIRETA-SPPREV	181.107
421110255 - CONTRIB.SERV.INATIVO CIVIL-DEFENS.PUBL.SPPREV	895
421110247 - CONTRIB.SERV.ATIVO AFASTADO-SPPREV	3.620
Subtotal Servidores Ativos e Inativos	**4.741.969**
Outras Contribuições	**112.029**
421119980 - OUTRAS CONTRIBUICOES PREVIDENCIARIAS	111.877
442411701 - MULTAS/JRS MORA DA CONTR.D/SERV.P/RPPS-SPPREV	2
499918521 - REC.DIV.ATIVA DE OUTRAS CONTR.PREVIDENCIARIAS	150
TOTAL	**4.853.997**

Fonte: SIGEO Receitas

A tabela acima registra, portanto, a receita contabilizada na SPPREV como contribuição dos servidores. Esta fiscalização realizou tentativas

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

de verificação destes valores em confronto com as retenções e consignações em folha. Os testes realizados foram inconclusivos, em razão de não haver controle contábil, segregado, das retenções realizadas em folha com pessoal efetivo (contribuintes do RPPS) e demais servidores (contribuintes do RGPS). Assim, o montante de contribuição dos servidores de R$ 4.854 mil não foi passível de verificação.

Diante dessas informações coletadas pela fiscalização podemos afirmar que, até a data deste relatório, contrariando as recomendações passadas, desde 2016, não há nenhum sistema de acompanhamento efetivo para apuração e controle da integridade das contribuições com base na folha de pagamento no âmbito do Governo do Estado capaz de auxiliar, com celeridade e precisão, a verificação de receita da SPPREV.

Verifica-se também que tanto a Secretaria da Fazenda como a SPPREV, de forma equivocada, continuam a fazer a execução orçamentária das transferências para cobertura da insuficiência financeira. Sendo que, tal recurso não deve ser registrado como receita orçamentária da SPPREV, e sim mera descentralização financeira, como expresso no MCASP 8ª ed.:

> Todavia, ressalte-se que para cobertura de déficit financeiro não há execução orçamentária pela transferência de recursos do ente ao RPPS. Isso se deve ao fato de que, como o RPPS é o responsável primário pelo atendimento das despesas previdenciárias em comento e integra o OFSS do seu ente, este sendo o responsável último por tais despesas, não há necessidade de se determinar que o ente realize o registro das despesas orçamentárias a serem honradas por desequilíbrio financeiro, tendo em vista que o próprio RPPS já terá providenciado a contabilização desse gasto, assim, ocorre apenas uma descentralização financeira. Caso o ente contabilizasse o referido gasto, haveria uma duplicidade de registros orçamentários[107].

É fato que a duplicidade não ocorre, pelo fato de que os registros realizados de execução orçamentária se dão na modalidade 91 – intraorçamentária. Fica registrado, porém, a inconsistência do procedimento contábil adotado em relação ao que é determinado pela norma contábil vigente.

Recomendações:

a) Reitera-se a importância de se ter mecanismos de controle aptos a garantir que as contribuições repassadas realmente correspondem ao quantum devido pela Administração. Recomenda-se que a autarquia em conjunto com os outros órgãos relacionados continue a envidar esforços para

[107] MCASP, 8ªedição, pág. 347 . Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mcasp

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

conciliar os dados utilizados pelo SIGEPREV com as contribuições individuais contabilizadas e vertidas à SPPREV pelo SIAFEM, através da criação de uma regra geral para todos os órgãos dos três poderes, Ministério Público e Defensoria, com layout padrão de arquivos a fim de apurar a integridade das contribuições recolhidas.

b) Adequação do procedimento de contabilização das transferências do Estado para cobertura da insuficiência financeira do RPPS, à forma determinada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

2.3. Despesas Previdenciárias

O custeio da Despesa Previdenciária (benefícios) possui importante relacionamento com a despesa com pessoal ativo, de onde decorrem as contribuições previdenciárias. O crescimento constante da despesa com inativo não tem sido acompanhado pela capacidade de contribuição da população ativa.

A SPPREV forneceu informações demonstrativas da despesa previdenciária liquidada, por Poder/Órgão/Entidades, conforme segue:

Tabela 7: Demonstrativo da Despesa Liquidada por Órgãos/Entidades - 2019

(R$) milhares

ÓRGÃOS/ENTIDADES	INATIVOS	PENSIONISTAS	TOTAL	AV%
Poder Legislativo	**622.839**	**148.141**	**770.980**	**2,11%**
Tribunal de Contas	371.233	66.019	437.252	**1,20%**
Assembleia Legislativa	251.606	82.122	333.728	**0,92%**
Poder Judiciario	**3.202.377**	**677.086**	**3.879.464**	**10,64%**
Tribunal de Justiça	3.185.200	673.238	3.858.438	10,58%
Tribunal Justiça Militar	17.177	3.848	21.026	0,06%
Ministério Público	**435.495**	**91.550**	**527.044**	**1,45%**
Poder Executivo	**24.586.914**	**6.610.633**	**31.197.547**	**85,57%**
Administração Direta	**21.338.369**	**5.862.154**	**27.200.523**	**74,60%**
Secretaria Educação	8.960.238	985.713	9.945.951	27,28%
Secretaria da Segurança Pública (Militar)	6.623.121	2.496.653	9.119.773	25,01%
Secretaria da Fazenda e Planejamento	1.369.564	698.729	2.068.292	5,67%
Secretaria da Segurança Pública (Civil)	1.966.896	782.753	2.749.649	7,54%
Secretaria da Saúde	996.856	297.230	1.294.086	3,55%
Secretaria da Agricultura e Abastecimento	425.435	170.574	596.010	1,63%
Procuradoria Geral do Estado	327.980	104.573	432.553	1,19%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Secretaria Administração Penitenciária	357.950	124.307	482.257	1,32%
Administração Geral do Estado	0	22.564	22.564	0,06%
Secretaria de Desenvolvimento Econômico	39.991	19.179	59.169	0,16%
Secretaria da Justiça e Cidadania	54.095	45.654	99.749	0,27%
Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente	85.113	62.656	147.769	0,41%
Secretaria do Governo	43.108	11.357	54.465	0,15%
Secretaria Desenvolvimento Social	24.199	6.590	30.789	0,08%
Secretaria Esportes	15.347	6.694	22.041	0,06%
Secretaria de Logística e Transportes	3.290	14.345	17.635	0,05%
Secretaria de Desenvolvimento Regional	21.921	5.032	26.953	0,07%
Secretaria da Cultura e Economia Criativa	9.589	2.753	12.342	0,03%
Secretaria da Habitação	2.026	1.248	3.274	0,01%
Defensoria Pública	10.102	365	10.466	0,03%
Secretaria dos Transportes Metropolitanos	625	706	1.331	0,00%
Secretaria de Turismo	660	388	1.048	0,00%
Casa Civil	218	2.093	2.311	0,01%
Secretaria Est. de D. da Pessoa c/ Def.	45	0	45	0,00%
Autarquias	**250.368**	**241.220**	**491.588**	**1,35%**
DER	153.880	193.289	347.169	0,95%
DAEE	22.299	17.650	39.949	0,11%
Hospital das Clinicas – USP	17.278	14.337	31.615	0,09%
Paula Souza	40.564	6.771	47.334	0,13%
SUCEN	7.082	4.492	11.574	0,03%
DAESP	2.786	3.037	5.823	0,02%
CBPM	2.264	388	2.652	0,01%
Imesc	4.121	978	5.099	0,01%
Hospital das Clínicas-Ribeirão Preto	63	279	342	0,00%
IAMSPE	30	0	30	0,00%
Detran	0	0	0	0,00%
Universidades	**2.998.178**	**507.258**	**3.505.436**	**9,61%**
Usp	1.106.734	309.731	1.416.465	3,88%
Unesp	1.097.521	126.483	1.224.005	3,36%
Unicamp	793.922	71.044	864.966	2,37%
Subtotal (A)	**28.847.625**	**7.527.410**	**36.375.035**	**99,77%**
Salário Família			32	0,00%
Indenizações e Restituições Diversas			200	0,00%
Compensação Previdenciária			71.717	0,20%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Despesa de Inativos de Exercícios Anteriores			13.132	0,04%
Despesas Decorrentes De Ações Judiciais			0	0,00%
Obrigações de Pequeno Valor			0	0,00%
SubTotal (B)			**85.081**	**0,23%**
TOTAL:	**28.847.625**	**7.527.410**	**36.460.116**	**100,00%**

Fonte: SPPREV

De acordo com esses dados, o Poder Executivo representa a maior parte das despesas previdenciárias do Estado, com 86% do total, e a maior parte desse percentual está na Administração Direta, seguido pelo Poder Judiciário com 11% do total.

A seguir realizamos algumas análises comparativas nas despesas orçamentárias do Poder Executivo Estadual, buscando avaliar a representação da despesa com pessoal (ativo e inativo), por função de governo e também das demais despesas:

Tabela 8: Despesa com Pessoal por função (vencimento/ Benefícios, encargos e outros benefícios 2019

Poder Executivo

R$ milhares

Função	2019							
	Pessoal Ativo	Pessoal Inativo	(*1) Total gasto com pessoal e encargos (A)	(*3) AH/ Total Gera (A/C)	(*2) Demais despesas (B)	AH/Total Geral (B/C)	Total Geral (C)	AV
03 - ESSENCIAL A JUSTICA	806.986	0	806.986	36,71%	1.391.165	63,29%	2.198.151	1,41%
04 - ADMINISTRACAO	1.685.773	0	1.685.773	44,20%	2.127.802	55,80%	3.813.575	2,45%
06 - SEGURANCA PUBLICA	9.558.346	2.036	9.560.381	80,07%	2.380.181	19,93%	11.940.562	7,66%
08 - ASSISTENCIA SOCIAL	40.296	0	40.296	11,64%	305.923	88,36%	346.219	0,22%
09 - PREVIDENCIA SOCIAL	92.013	38.058.106	38.150.119	99,67%	125.150	0,33%	38.275.268	24,57%
10 - SAUDE	5.763.968	11.383	5.775.351	31,87%	12.346.594	68,13%	18.121.945	11,63%
11 - TRABALHO	12.735	0	12.735	13,25%	83.346	86,75%	96.082	0,06%
12 - EDUCACAO	18.285.705	16.141	18.301.846	54,80%	15.094.046	45,20%	33.395.891	21,43%
13 - CULTURA	106.629	0	106.629	13,77%	667.882	86,23%	774.511	0,50%
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	3.232.359	1.440	3.233.800	64,26%	1.798.341	35,74%	5.032.141	3,23%
16 - HABITACAO	9.196	1.468	10.663	1,68%	623.119	98,32%	633.782	0,41%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

17 - SANEAMENTO	213.697	218.444	432.141	87,61%	61.141	12,39%	493.282	0,32%
18 - GESTAO AMBIENTAL	534.603	30.980	565.583	38,91%	888.133	61,09%	1.453.716	0,93%
19 - CIENCIA E TECNOLOGIA	169.969	17.875	187.844	11,99%	1.378.855	88,01%	1.566.699	1,01%
20 - AGRICULTURA	360.737	0	360.737	68,14%	168.680	31,86%	529.417	0,34%
21 - ORGANIZACAO AGRARIA	45.604	0	45.604	69,47%	20.037	30,53%	65.641	0,04%
23 - COMERCIO E SERVICOS	24.980	1.765	26.745	10,50%	227.879	89,50%	254.624	0,16%
24 - COMUNICAÇÕES				0,00%	99.330	100,00%	99.330	0,06%
25 - ENERGIA	9.393	0	9.393	29,15%	22.835	70,85%	32.228	0,02%
26 - TRANSPORTE	1.273.798	35.159	1.308.958	13,99%	8.049.208	86,01%	9.358.166	6,01%
27 - DESPORTO E LAZER	23.798	0	23.798	24,33%	74.026	75,67%	97.824	0,06%
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	11.681	0	11.681	0,04%	27.212.107	99,96%	27.223.788	17,47%
Total Geral	**42.262.266**	**38.394.797**	**80.657.063**	**51,77%**	75.145.780	**48,23%**	155.802.843	**100,00%**

(*1) Considerando apenas modalidade 90 - Aplicação direta.

(*2) Inclui todos os demais grupos de despesa sob a modalidade 90, exceto pessoal (31), a saber: 32-juros e encargos da dívida, 33-outras despesas correntes, 44-investimentos, 45-inversões financeiras, e 46-amortização da dívida.

(*3) Os percentuais em destaque vermelho demonstram que nas funções Segurança Pública, Previdência Social, Direitos da Cidadania, Saneamento, Agricultura e Organização Agrária, a despesa com pessoal já supera o montante de 60% dos recursos aplicados diretamente por cada uma.

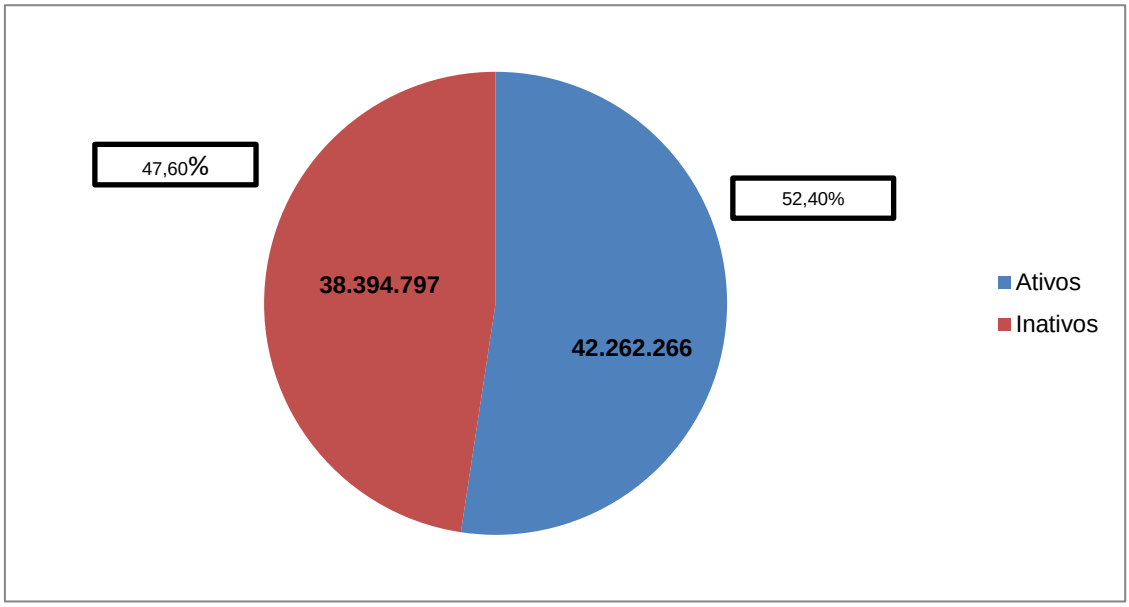
- No caso da função saúde, destacada em amarelo, é importante mencionar que nos montantes aí apresentados não estão incluídas as importantes parcelas destinadas ao custeio de entidades do terceiro setor, transferidas via modalidade '50-Transferência a instituições privadas sem fins lucrativos', que inclui convênios e termos de colaboração com Universidades, Santas Casas, Organizações Sociais e outras entidades que realizam importante parcela dos serviços de assistência à saúde da população do Estado de São Paulo. Em 2019 os valores, excluídos os recursos advindos de recursos vinculados federais, somaram R$2.413.639 mil (despesas correntes) e R$74.672 mil (despesa de capital).

- Tais valores repassados ao terceiro setor, sob a metodologia adotada atualmente, não compõem o gasto com pessoal e não são contribuintes do RPPS e sim do RGPS, mas representam importante parcela de custeio do pessoal responsável pelos serviços de saúde do Estado.

Os números apresentados acima demonstram que a despesa com pessoal inativo vem se aproximando da despesa com pessoal ativo do Poder Executivo Estadual. Da despesa total com pessoal, R$ 80,66 bilhões (Tabela 6), 52% refere-se a pessoal em atividade e, 48% a pessoal inativo (incluindo parcela de responsabilidade da SPPREV e as aplicações diretas do governo estadual).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Gráfico 2: Poder Executivo - Gasto com Pessoal Ativo X Gasto com Pessoal Inativo



Tal comparação demonstra um agravante, pois como o Estado adota Regime de Repartição Simples, é muito improvável que a contribuição dos ativos sustente os benefícios dos inativos, mesmo considerando a respectiva contribuição patronal.

Outro agravante a ser observado no gráfico acima, é que os valores gastos com ativos não segregam em contribuintes ou não da SPPREV. Portanto, a relação despesa com pessoal ativo contribuinte do RPPS do Estado versus despesa com pessoal inativo custeado pelo RPPS é ainda mais preocupante.

Verificando este ponto, a contribuição patronal destinada a outros regimes previdenciários, principalmente o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), referente aos servidores contratados e comissionados somou em 2019 R$2.952.138 mil (Tabela 07 abaixo), tirando esse valor, de não contribuintes da SPPREV, a proporção de gastos com ativos e inativos quase se equipara, ficando 51% de gastos do poder Executivo com Pessoal Ativo Contribuinte da SPPREV contra 49% de segurados vinculados ao Poder Executivo da entidade.

Para composição da despesa com pessoal e encargos dos servidores ativos, totalizada acima, foram considerados os seguintes itens de despesa:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Tabela 9: Despesa com Pessoal Ativo do Poder Executivo – Itens de despesa considerados 2019

R$ milhares

Poder Executivo	2019
Item	**Liquidado**
31900401 - CONTRATACAO POR TEMPO DETERMINADO	0
31900701 - CONTRIBUICAO PATRONAL (*1)	82.442
31900801 - SALARIO FAMILIA - CIVIL	1.911
31900843 - AUXILIO-RECLUSAO (LC 1.012/07)	2.036
31901111 - PESSOAL CIVIL PAGO PELO DDPE	17.476.405
31901112 - PESSOAL CIVIL PAGO PELA UNIDADE	10.562.449
31901128 - PESSOAL CIVIL PAGO PELO DDPE-13 SALARIO	1.370.414
31901129 - PESSOAL CIVIL PAGO PELA UNIDADE-13 SALARIO	825.111
31901130 - PESSOAL CIVIL PAGO PELO DDPE - 1/3 FERIAS	367.809
31901131 - PESSOAL CIVIL PAGO PELA UNIDADE-1/3 FERIAS	379.384
31901136 - ABONO DE PERMANENCIA	408.761
31901137 - LICENCA PREMIO - PESSOAL CIVIL	208.205
31901201 - VENCIM.E VANTAG.FIXAS-PESSOAL MILITAR	5.627.183
31901209 - PESSOAL MILITAR-13 SALARIO	415.566
31901210 - PESSOAL MILITAR-1/3 FERIAS	155.488
31901211 - ABONO DE PERMANENCIA	36.563
31901212 - LICENCA PREMIO - PESSOAL MILITAR	69.646
31901312 - OUTRAS CONTRIBUICOES DE PREV.SOCIAL (*1)	537.358
31901313 - FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVICO (*1)	640.950
31901320 - OUTRAS CONTRIB.PREV.SOCIAL-13 SALARIO (*1)	51.021
31901321 - FGTS-13 SALARIO (*1)	17.801
31901322 - PARCELAM.DE DEBITOS JUNTO A PREV.SOCIAL (*1)	173.021
31901323 - PREVIDENCIA SOCIAL/PESSOAL CLT (*1)	1.398.993
31901324 - PREVIDENCIA SOCIAL/PESSOAL COMISSIONADO (*1)	50.412
31901327 - ENC.PATRO.POR DEMISSAO DE SERVIDOR/EMPREGADO (*1)	140
31901611 - VERBA HONORARIA	225.383
31901612 - VERBA HONORARIA-13 SALARIO	665
31901613 - HORA EXTRA	59.674
31901616 - DESPESAS EVENTUAIS DE PESSOAL CIVIL	47.246
31909208 - DESP.DE EXERC.ANTERIORES- PESSOAL REQUISITAD	1.995
31909226 - VENC. E VANTAGENS FIXAS DE EXERC. ANTERIORES	824.321
31909227 - INATIVOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	51.381
31909228 - PENSIONISTAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	92
31909229 - ENCARGOS SOCIAIS DE EXERCICIOS ANTERIORES	9.251
31909412 - INDENIZ.POR DEMISSAO DE SERVID.OU EMPREG.	6.039
31909413 - DESP.COM INCENTIVO A DEMISSAO VOLUNTARIA	13.035
31909415 - INDENIZACAO POR ACIDENTE DE TRABALHO	25
31909416 - OUTRAS INDENIZACOES DE PESSOAL	2.945
31909601 - RESSARC. DESP. PESS.REQUISITADO DE EMPRESAS	158.712
31909602 - RESSARC.DESP.PESS.REQUISITADO-OUTROS PODERES	62
31909603 - RESSARC. DESP.PESS.REQUISITADO-OUTRAS ESFERA	2.373
Total de 3190 - APLICACOES DIRETAS - Despesa com pessoal ativo	**42.262.266**

Fonte: SIGEO

Obs.: Na despesa com pessoal ativo não está incluída a Contribuição Patronal repassada à SPPREV, que se trata de despesa intraorçamentária e por isso implicaria em duplicidade. Tal valor se destina ao pagamento de parte dos benefícios com inativos da SPPREV, inclusos na tabela a seguir, como despesa com inativo.

(*1) Os encargos patronais destacados em vermelho na tabela acima (R$2.952.138 mil) referem-se a contribuições destinadas a outros regimes previdenciários, em especial o RGPS.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Tabela 10: Despesa com Pessoal Inativo - Itens de despesa considerados
(R$ milhares)

Poder Executivo	2019
Item	**Liquidado**
31900111 - INATIVOS-RPPS	16.491.141
31900112 - INATIVOS DA POLICIA MILITAR	6.104.812
31900113 - INATIVOS-OUTROS PODERES-RPPS	3.921.740
31900114 - INATIVOS 13 SALARIO-RPPS	1.472.749
31900115 - INATIVOS 13 SALARIO-OUTROS PODERES - RPPS	338.971
31900116 - INATIVOS 13 SALARIO-PESSOAL MILITAR	518.309
31900121 - INATIVOS-CARTEIRAS EXTINTAS INATIVA1	0
31900124 - COMPLEMENTACAO DE APOSENTADORIA	1.879.462
31900125 - COMPLEMENTACAO DE APOSENTADORIA - 13ºSALARIO	126.486
31900311 - PENSIONISTAS-PODER EXECUTIVO-RPPS	3.800.010
31900313 - PENSAO MENSAL MILITAR	2.303.468
31900314 - PENSIONISTAS-OUTROS PODERES-RPPS	845.105
31900315 - PENSIONISTAS 13 SALARIO-PODER EXECUTIVO-RPPS	313.970
31900316 - PENSIONISTAS 13 SALARIO-OUTROS PODERES-RPPS	71.673
31900318 - PENSAO MENSAL MILITAR-13 SALARIO	193.185
31900322 - PENSIONISTAS- DEC.JUDIC.-CART.EXTIN.INATIVA1	0
31900325 - COMPLEMENTACAO DE PENSAO	11.101
31900326 - COMPLEMENTACAO DE PENSAO - 13º SALARIO	530
31900803 - SALARIO FAMILIA-INATIVOS DO EXECUTIVO	53
31900843 - AUXILIO-RECLUSAO (LC 1.012/07)	2.036
31905921 - PENSAO JUDICIAL DE CARATER INDENIZATÓRIO	0
Total Geral	**38.394.797**

Fonte: SIGEO

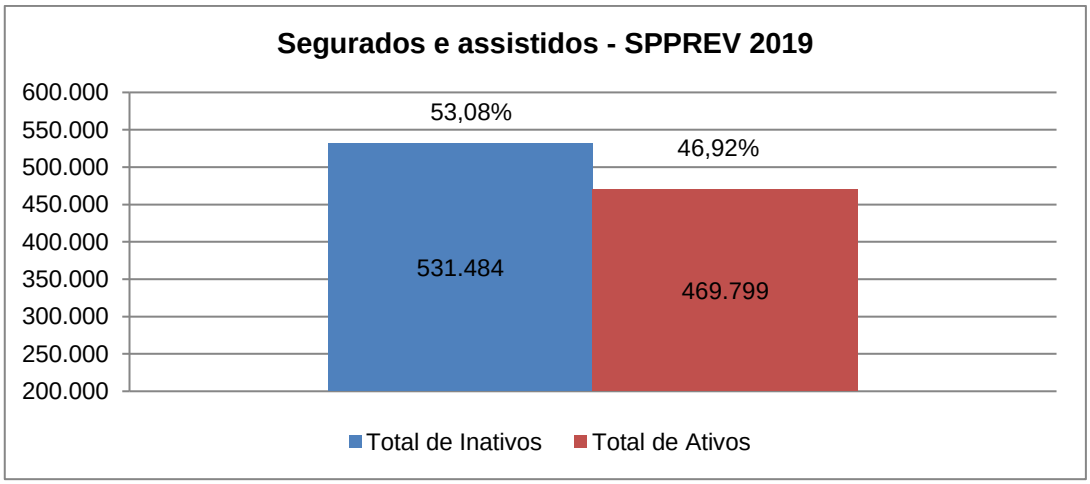
Também, com o objetivo de viabilizar algumas análises, o gráfico a seguir demonstra a relação quantitativa de pessoal ativo e inativo, nos quadros funcionais do Governo do Estado de São Paulo. O quadro de inativos já é 1,13 vezes o quadro de ativos, conforme informação constante da Avaliação Atuarial:

Quadro de segurados e assistidos - SPPREV	**2019**
Ativos	469.799
Inativos	531.484
Aposentados por Tempo de Contribuição	384.215
Aposentados por Idade/ Compulsória	907
Aposentados por Invalidez	14.776
Pensionistas	131.586
Total	1.001.283

Fonte: Anexo BGE 2019 Relatório da Avaliação Atuarial – NBC TSP 15

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

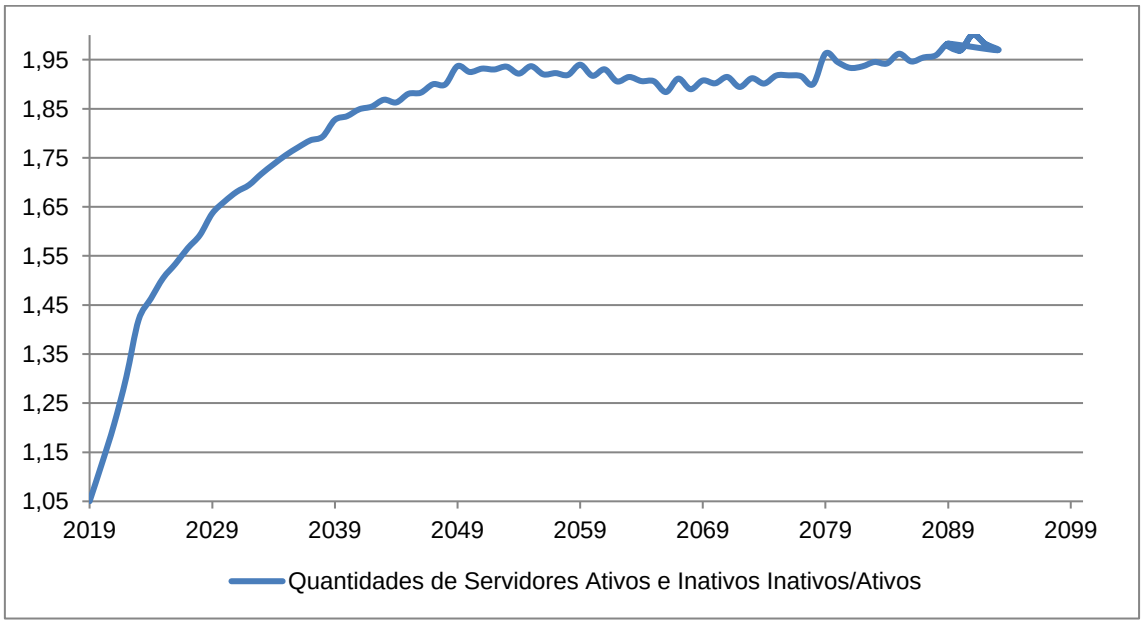
Gráfico 3: Segurados e assistidos - SPPREV 2019



Fonte: Anexo BGE 2019 Relatório da Avaliação Atuarial – NBC TSP 15

De acordo com Relatório Atuarial apresentado pela SPPREV, essa proporção de inativos e ativos apresenta-se numa curva crescente, chegando a aumentar 35% em 2023, ficando cerca de 1,42 Servidores Inativos pra cada Servidor em atividade.

Gráfico 4: Proporção de Servidores Inativos/Ativos SPPREV



Fonte: Elaboração baseada na avaliação atuarial contratada pela SPPREV[108].

[108] TC 2625.989.19-9, evento 11, Arquivo: 04 - Art. 22, inciso VIII - Relatório da Avaliação Atuarial SPPREV 2018-2019.pdf

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

2.4. RPPS - Patrimônio da SPPREV

2.4.1. Investimentos do RPPS

O Balanço Patrimonial da SPPREV, que é consolidado ao Balanço Patrimonial do Governo do Estado, apresentou, dentro do grupo Ativo Não Circulante, o subgrupo "Investimentos" detalhado a seguir:

Tabela 11: Grupo Investimento do Ativo Não Circulante SPPREV 2019

Título	Saldo Anterior 31/12/2018	Saldo Atual 31/12/2019	<AV%>	<AH%> Ativo Total
Total de 122 – INVESTIMENTOS (*)	**704.480.000**	**712.676.000**	**18,54%**	**1,16%**
122210201 - TERRENOS	622.304.000	622.304.000	16,19%	0,00%
122210203 - PREDIOS	73.685.000	82.103.000	2,14%	11,42%
122210240 - IMOVEIS TRANSFERIDOS POR DECRETO	8.491.000	8.269.000	0,22%	-2,61%

Fonte: SIGEO

(*) – Imóveis para investimento, não destinados a uso

As Notas Explicativas da SPPREV[109] apresentaram neste item a composição dessa conta e os dados referentes às inscrições de novos imóveis e a baixa de imóveis para o ano de 2019, como segue:

PREVIDÊNCIA R$ 1

	Saldo Inicial	Atualizações (1)	Inscrições (2)	Baixas (3)	Saldo Final (4)
Imóveis para investimentos	704.480.000	-	8.974.000	(778.000)	712.676.000
TOTAL	704.480.000	-	8.974.000	(778.000)	712.676.000

(1) Não houve registro de atualizações no ano referente aos imóveis transferidos pelos seguintes Decretos: 57.181, de 29/07/2011; 61.122, de 10/02/2015; 62.056, de 24/06/2016 e 62.735, de 28/07/2017;

(2) Inscrição do valor de R$8.974.000 referente aos 7 imóveis transferidos pelo Decreto nº 64.239, de 14 de maio de 2019;

(3) Registro da baixa do valor de R$778.000 referentes às vendas de imóveis da carteira.

A carteira de investimentos imobiliários foi também classificada por tipo e finalidade dos imóveis, ficando evidenciada a existência de 860 imóveis contabilizados como investimentos de longo prazo.

[109] TC 2625.989.19-9, Evento 11, Arquivo: 03 - Art. 22, inciso VII - Notas Explicativas - Demonstrações Contábeis - Exercício 2019.pdf – ver páginas 25 a 28.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Composição da Carteira de Imóveis SPPREV - Por Tipo	31/12/2018	Decreto 64.239/2019 (2)	Baixas por venda (3)	31/12/2019
Terrenos	622	1	0	623
Casas	92	3	(2)	93
Apartamentos	43	3	(1)	45
Outros (Serviços/ Institucional)	100	0	(1)	99
Total de Imóveis da Carteira	**857**	**7**	**(4)**	**860**

Fonte: Elaboração com base em Notas Explicativas 2019 SPPREV

Aqui, importa destacar que o conceito de propriedades para investimento refere-se àquelas não destinadas ao uso operacional ou administrativo e, mais que isso, deve estar livre de qualquer ônus, pois o objetivo principal é gerar rendimentos e/ou ganhos de capital ao seu titular.

Além disso, tratando-se de bens do sistema previdenciário, estes devem garantir ganhos ao ativo da SPPREV destinado a custear os benefícios previdenciários.

O que se percebe, porém, nos quadros analisados a seguir, é que dentre os 860 imóveis registrados em 2019, encontram-se invadidos 256 terrenos, 48 casas e 3 apartamentos; 48 terrenos em situação de permissão de uso; 1 terreno declarado como ocupado pela Prefeitura; e 55 outros imóveis destinados a ocupação de serviços administrativos ou em permissão de uso ou em comodato. Ou seja, 411 imóveis, 48,3% do total (49,8% em 2018) não estão efetivamente livres ou disponíveis de modo que possam ser considerados como propriedades para investimento, devendo assim, serem reclassificados.

Tabela 12: Situação da Carteira de Investimentos Imobiliários SPPREV 2019

Situação	Vagos		Invadidos		Ocupados		Permissão de Uso		Outras Situações		Total	
Tipo	**2018**	**2019**	**2018**	**2019**	**2018**	**2019**	**2018**	**2019**	**2018**	**2019**	**2018**	**2019**
Terrenos	**308**	315	265	256	0	1	48	48	1	3	622	623
Casas	39	44	53	48	0	0	0	0	0	1	92	93
Apt	39	42	4	3	0	0	0	0	0	0	43	45
Serv/ Inst	44	44	0	0	36	35	3	3	17	17	100	99
Total	430	445	322	307	36	36	51	51	18	21	857	860
% do Total	50%	52%	38%	36%	4%	4%	6%	6%	2%	2%	100%	100%

Fonte: Elaboração com base no Arquivo- Imóveis SPPREV - março2020. Resposta à Requisição DCG-1 nº12/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Verificando também o total de receita auferida pela entidade na exploração desses ativos, chegamos ao valor de receita com alugueres em 2019 no valor de R$32.576, o que representa 0,0046% da quantia total em imóveis de R$712.676.000 registrado em seu Balanço Patrimonial, valor esse 38% menor ao registrado em 2018 (R$ 52.435).

Tal percentual demonstra uma ínfima remuneração se comparado aos ganhos de fundos em renda fixa e até mesmo em caderneta de poupança, provando nesse sentido, a ineficiência desses imóveis para a política de investimento da instituição e, por conseguinte, para fazer frente ao Passivo Atuarial do Estado.

Referido item já constou como recomendação no relatório das contas do exercício de 2017 e 2018 da DF 2.1:

> É de se destacar que tais receitas correspondem a apenas 0,0074% de retorno sobre o patrimônio imobiliário do Ente, evidenciando que a gestão dessa possível fonte de receita não está sendo realizada a contento, devido ao baixo rendimento apresentado no exercício de 2018 se comparado com ganhos nas aplicações financeiras auferidos pela SPPREV, de 6,76% e 5,96%, respectivamente, nos fundos BB previdenciário renda fixa IRF-M1 e BB S Público Master. (TC-002253.989.18-0, fl.26)

Como objetivo de preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, mostra-se contrário a este preceito a manutenção de ativos que, ao invés de mitigar os riscos de solvência e liquidez do regime, venha aumentá-los, como o expressivo número de imóveis invadidos, impondo mais incertezas econômicas e financeiras ao sistema.

Nesse sentido no Relatório e Voto da Conselheira Relatora das Contas do Governador do exercício de 2018 (TC-006453.989.18-8) consta recomendação de que a entidade:

> (...) reveja sua política de manejo desses ativos, finalizando a anunciada contratação de Fundo de Investimento Imobiliário ou adotando outras providências que maximizem a geração de retorno financeiro sobre esses recursos, cabendo à Contadoria do Estado, ademais, garantir maior transparência sobre esse patrimônio no BGE. (Voto da Conselheira Relatora, fl. 245)

Em resposta a essa recomendação por meio do Ofício 94/2020 encaminhado a ARIT, a SPPREV informou que está suspensa a contratação de Fundo de Investimento Imobiliário por ela, pois existe projeto para a venda dos imóveis da autarquia para a Fazenda Publica do Estado a fim de integrarem o fundo já existente (Projeto de Lei 1340/2019).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Ainda no que tange aos resultados patrimoniais, o Relatório dos Auditores Independentes[110], responsável pela auditoria das contas da São Paulo Previdência – SPPREV acerca das demonstrações contábeis encerradas em 31/12/2019 apresentou ressalvas quanto aos registros da conta Imóvel para Investimentos não serem periodicamente avaliados, e dessa forma, impossibilitando concluir sobre seus possíveis benefícios:

> A Autarquia mantém registrado nas Rubricas "Imóveis para Investimento – Propriedade para investimento" o montante de R$712.676.000 para os quais a Administração realizou a última avaliação destes imóveis em 31 de dezembro de 2017 sendo que, após esta data, não houve novas avaliações, não tendo sido possível, por meio de aplicação de procedimentos adicionais de auditoria apurarmos os efeitos a serem reconhecidos nas demonstrações contábeis da Autarquia no exercício findo em 31 de dezembro de 2019.

A SPPREV em notas explicativas de suas demonstrações contábeis divulgou que suas Propriedades para Investimento são reconhecidas inicialmente após avaliação técnica, no exercício da transferência, pelo valor justo, mas não apresenta maiores detalhes quanto à mensuração desses ativos.

Conforme entendimento da Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público 06 (Propriedade para Investimento) em conjunto com o MCASP 8ªedição, quando a propriedade para investimento é adquirida por meio de transação sem contraprestação, seu custo deve ser mensurado pelo valor justo na data da aquisição, e depois deve ser avaliada pelo modelo do custo previsto na NBC TSP 07, cujo reconhecimento é o custo inicial, no caso o valor justo, menos qualquer depreciação e perda por redução ao valor recuperável acumuladas durante o período como feito pela SPPREV na ocasião. Logo as propriedades para investimentos da autarquia não devem ser reavaliadas consoante entendimentos anteriores já apontados por essa fiscalização.

Recomendação: Reitera-se a recomendação do exercício anterior para que a Contadoria Geral do Estado dedique item especial nas Notas Explicativas do BGE a fim de dar maior transparência ao patrimônio previdenciário, sobre as situação que se encontram os imóveis, requerendo ainda análise detalhada do Sistema de Controle Interno, que deverá se manifestar sobre o desembaraço e o benefício econômico futuro esperado de cada imóvel registrado como propriedade para investimento do Sistema Previdenciário Estadual e análise para possíveis reclassificações desses ativos.

[110] TC 2625.989.19-9, Evento 11, Arquivo: 40 - Auditoria Independente BDO - SPPREV-RelatórioAuditoriaIndependente-RDC-31-12-2019.pdf

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

2.4.2. Passivos Contingentes

O MCASP 8ª. Edição, vigente para o exercício de 2019, harmonizado com a Norma Brasileira de Contabilidade NBC TSP 03 "Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes" definiu Passivos Contingentes como:

> a. Uma obrigação **possível** resultante de eventos passados e cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros incertos que não estão totalmente sob o controle da entidade; ou
>
> b. Uma obrigação presente resultante de eventos passados, mas que não é reconhecida porque:
>
> i. É improvável uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços seja exigida para a extinção da obrigação; ou
>
> ii. Não é possível fazer uma estimativa confiável do valor da obrigação.

Referidas normas contábeis determinam ainda que tais passivos contingentes, "possíveis", não devem ser reconhecidos em contas patrimoniais, mas devem ser registrados em contas de controle do PCASP e divulgados em notas explicativas.

A divulgação somente está dispensada nos casos em que a saída de recursos for considerada "remota", ou seja, passivos com classificação como "possível" ou "provável" seguirão as orientações do MCASP para registro nas demonstrações contábeis como Passivo Contingente que, além dos lançamentos de controle, exige a evidenciação em Notas Explicativas de uma breve descrição da natureza do passivo contingente e, quando aplicável, a estimativa de seu efeito financeiro; a indicação das incertezas em relação à quantia ou periodicidade da saída; e a possibilidade de algum reembolso.

O Relatório dos Auditores Independentes apresentou opinião com ressalva neste aspecto, relatando que:

> As ações em andamento da Autarquia são controladas e informadas pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Por meio do processo de confirmação externa (circularização), obtivemos ofícios da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, referentes a ações ajuizadas em face da Autarquia. Nestes ofícios não foram inseridos ações em primeira instância bem como os respectivos recursos processuais, risco de perda e valor envolvido, impossibilitando concluir sobre eventual necessidade de constituição de provisão para contingências e os efeitos nas demonstrações contábeis do exercício findo em 31 de dezembro de 2019.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Conforme Ofício da Procuradoria Geral do Estado GPJ n°04/2020[111], há aproximadamente 123.697 ações judiciais ajuizadas em face da SPPREV, cadastradas e acompanhadas pela Procuradoria Judicial, e deste total de ações, aproximadamente em 98.233 a SPPREV figura no polo passivo, e dessas, 4.633 foram extintas, restando 93.600 ações que somam R$4.536.596.028 conforme os valores das causas que constam no processo.

Abaixo, a SPPREV, apresentou em notas explicativas o demonstrativo com os valores totais dessas ações por classificação de risco dos 20 maiores assuntos em termos quantitativos:

Classificação de Risco (Perda)	**Qtde Ações**	**Valor**
Provável	42.872	2.257.271.329
Possível	11.711	366.941.817
Remota	7.380	370.493.409
Demais Ações	31.637	1.541.889.473
TOTAL	93.600	4.536.596.028

Fonte: Notas Explicativas 2019 SPPREV

Nesse ofício, a Procuradoria Judicial, argumenta sobre a dificuldade de estimar os valores de montante pecuniário, por possuírem pedidos genéricos e ilíquidos, em razão do seu fundamento (direito administrativo funcional e previdenciário), e somente após o trânsito em julgado poderá refletir o benefício pecuniário pretendido e eventualmente alcançado. De acordo com o MCASP 8ª edição, as provisões devem ser reconhecidas quando estiverem presentes os três requisitos abaixo:

> a. Exista uma obrigação presente (formalizada ou não) resultante de eventos passados;
>
> b. Seja provável uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para a extinção da obrigação.
>
> c. Seja possível fazer uma estimativa confiável do valor da obrigação;

Logo, apesar das 42.872 ações identificadas como prováveis saídas de recursos (R$2.257.271.329), que em valor representam o montante de 58,7% do Ativo Total da Autarquia (R$3.844.692.289), a estimativa confiável

[111] Documento: Req. 12/2020. Ofício GPJ 04-2020 - Resposta do Ofício 08-2019 - Oficio Circularização PGE Judicial - Encerramento de Exercício. - Ref. Requisições DCG-1TCESP nº 12_2020-SPPREV

dos valores de tais ações não foi realizada, em que pese à probabilidade de saída de recursos seja provável, fica o item classificado como Passivo Contingente, fora do balanço patrimonial, pois não atende um dos itens do MCASP citados acima.

Cabe ressaltar a importância de provisionamento dessas ações com estimativas confiáveis, pois em 2018 a autarquia contava com apenas 39 mil ações judiciais figurando no polo passivo, conforme TC-002253.989.18-0, e em 2019 esse número aumentou 151%.

A ressalva às demonstrações da SPPREV pela Auditoria Independente contratada se torna relevante e coerente especialmente quando, analisando seu Balanço Patrimonial comparativo 2019/2018, verifica-se, além dessa provisão contingente, um acréscimo de R$ 49 milhões no saldo do subgrupo "Obrigações Exigíveis a Longo Prazo - Precatórios depois da Lei LRF", ou seja, são ações judiciais que transitaram em julgado em 2019, condenando a SPPREV a honrar compromissos que, até 2017, eram desconhecidos das demonstrações contábeis. Por isso, especial atenção deve ser dedicada pela procuradoria às ações judiciais em andamento no sentido de formar as devidas provisões.

O saldo que em 2017 era de R$ 46,78 milhões foi elevado em 2018 para R$ 88,10 milhões e em 2019 terminou com R$ 137,11 milhões, em Notas Explicativas não constam explicações, apenas a informação de que se trata de "valores registrados conforme Ofício GPG-021/2020 e GPG-022/2020 do Gabinete da Procuradoria Geral do Estado [112]".

Recomendação: Reitera-se a necessidade de a PGE envidar esforços para se estimar de forma confiável os valores das ações judiciais, principalmente as classificadas como prováveis, a fim de constituir uma provisão para a saída de recursos e assim promover o acautelamento financeiro da entidade.

2.4.3. Provisão Matemática Previdenciária – Passivo Atuarial

De acordo com MCASP 8ª edição (pág.343), pode-se considerar:

> déficits previdenciários como gênero do tema, tendo como espécies de déficits previdenciários: o **atuarial** e o **financeiro**. Consideram-se déficits atuariais quando representam valores necessários ao equilíbrio financeiro futuro do regime, projetadas para exercícios futuros e analisadas a valor presente; e déficits financeiros quando correspondem a insuficiências financeiras presentes para o pagamento

[112] TC 2625.989.19-9, Evento 11, Arquivo: 40 - Auditoria Independente BDO - SPPREV-RelatórioAuditoriaIndependente-RDC-31-12-2019.pdf

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

dos benefícios previdenciários de cada mês, ou seja, que impactam o exercício atual.

No mesmo sentido, o MDF 9ª edição, válido a partir do exercício de 2019, o qual apresenta diretrizes para elaborar o Demonstrativo 6 - Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, atendendo a art. 4°, §2°, inciso IV, alínea "a" da LRF, a avaliação da situação financeira terá como base o Anexo 4 do RREO, já a avaliação atuarial terá como base o Anexo 10 do mesmo, publicado no último bimestre do segundo ano anterior ao ano de referência da LDO. Dessa forma, necessita-se assim, segregar tais despesas para que se cumpra o objetivo do demonstrativo que é dar transparência à situação financeira e atuarial do RPPS para uma melhor avaliação do seu impacto nas metas fiscais fixadas, além de orientar a elaboração da LOA.

Contudo, a SPPREV insiste em defender, de forma equivocada, em suas demonstrações contábeis, que em razão de adotar o regime de repartição simples não há déficits atuariais e somente há déficits financeiros e que esses são responsabilidade do Estado.

Nesse entendimento, o preenchimento do Anexo 10 do RREO, base para elaborar o demonstrativo da LRF e que contém dados oficialmente enviados para o MPS, vem sendo feito de forma errônea, não apresentando déficits atuariais por incluir de forma incorreta os repasses para cobertura da insuficiência financeira como receitas orçamentárias, em desacordo com o que prevê o manual.

Já a Avaliação Atuarial[113] com base na NBC TSP 15 (Benefícios a Empregados), do Conselho Federal de Contabilidade, que faz o estudo sem considerar como receita orçamentária os aportes periódicos para cobertura da insuficiência financeira, chega-se a um valor de R$ 1,06 trilhões de passivo atuarial conforme tabela abaixo. Este, se não registrado nas demonstrações contábeis da entidade, poderá torná-las não fidedignas com a realidade.

[113]TC 2347.989.19-6, evento 108, Arquivo: Parte 4_BALANÇO GERAL 2019_Parte 2.pdf

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Valores em R$ 1.000,00

VALORES RECONHECIDOS NO BALANÇO PATRIMONIAL	31/12/2019
(a) Servidores Inativos - Benefícios Concedidos	560.531.175
(b) Servidores Ativos - Benefícios a Conceder (*)	501.544.045
Valor Presente das Obrigações Atuariais (a) + (b)	1.062.075.220
Valor Justo dos Ativos do Plano (**)	(598.764)
Valor Presente das Obrigações em Excesso ao Valor Justo dos Ativos	1.061.476.456
Ganhos/(Perdas) Atuariais não reconhecidos	0
Custo do Serviço Passado não reconhecido	0
Passivo/ (Ativo) líquido total a ser reconhecido neste exercício	1.061.476.456
Saldo Provisionado em Balanço	0
Passivo/ (Ativo) líquido total a ser reconhecido neste exercício	1.061.476.456

Fonte: Relatório Atuarial com base na NBC-TSP 15

(*) Não considera a entrada de novos Servidores, conhecido como Geração Futura

(**) Patrimônio da SPPREV estimado em dezembro/2019, conforme informação da SPPREV

Destaca-se a nota feita pela Consultoria Atuarial nessa avaliação:

> Ressaltamos que esta Avaliação Atuarial é voltada para a NBC TSP 15, nos moldes do pronunciamento emitido pelo CFC, no entanto o regime financeiro praticado no Plano de Benefícios é o de método "Orçamentário", também denominado por Repartição Simples, assim, em cada exercício são arrecadados apenas os recursos suficientes para cobrir as despesas do mesmo exercício, o que pressupõe o equilíbrio financeiro-atuarial constante, porém os resultados desta Avaliação acabam por demonstrar um déficit gerado pelo conflito de regimes financeiros aplicados, uma vez que o Patrimônio da entidade gestora não contempla reservas voltadas à capitalização do Plano.

Segundo o art. 53 da Portaria MF nº 464/2018:

> No caso de a avaliação atuarial de encerramento do exercício apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento.
>
> § 2º O equacionamento do déficit atuarial poderá consistir:
>
> I - em plano de amortização com contribuição suplementar, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;
>
> II - em segregação da massa; e
>
> III - complementarmente, em:
>
> a) aporte de bens, direitos e ativos, observado o disposto no art. 62;
>
> b) aperfeiçoamento da legislação do RPPS e dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios; e

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

> c) adoção de medidas que visem à melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do RPPS e da identificação e controle dos riscos atuariais do regime, conforme art. 73.

Diferentemente do que previa a Portaria MPS nº 403/2008 em seu art. 20, revogada pela Portaria MPF nº 464/2018, a segregação da massa não precisa ser adotada como medida extrema de busca do equacionamento do déficit atuarial, e será dividida em Fundo em Repartição e o Fundo em Capitalização, adotando as seguintes definições:

> Fundo em capitalização: fundo especial, instituído nos termos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com a finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no Plano de Benefícios do RPPS, no qual o benefício de aposentadoria por tempo de contribuição e idade foi estruturado sob o regime financeiro de capitalização e os demais benefícios em conformidade com as regras dispostas nesta Portaria.
>
> Fundo em repartição: fundo especial, instituído nos termos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, em caso de segregação da massa, em que as contribuições a serem pagas pelo ente federativo, pelos segurados ativos, aposentados e pensionistas vinculados ao RPPS são fixadas sem objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências aportadas pelo ente federativo, admitida a constituição de fundo para oscilação de riscos.

A referida norma ainda traz o conceito de passivo atuarial “o valor presente, atuarialmente calculado, dos benefícios referentes aos servidores, dado determinado método de financiamento do plano de benefícios”. Já no art. 45 determina que o passivo atuarial do RPPS seja representado pelas provisões matemáticas previdenciárias, que correspondam aos compromissos líquidos do plano de benefícios, avaliados em regime de capitalização.

Ressalva-se que, em decorrência da não adoção do regime de capitalização com segregação de massas, para custeio de seus benefícios, o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP por parte do Ministério da Previdência Social tem sido emitido apenas por determinação judicial liminar. Conforme constaram às fls. 36 do Relatório de Análise das Contas da SPPREV 2016 (TC 1017.989-16) realizado pela DF-02:

> Considerando o alto montante aportado anualmente pelo Estado para fazer frente às insuficiências financeiras, o Ministério da Previdência Social vem negando a emissão de Certificado de Regularidade Previdenciária à SPPREV até que esta adote o regime de capitalização, com segregação de massas, para custeio dos seus benefícios.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

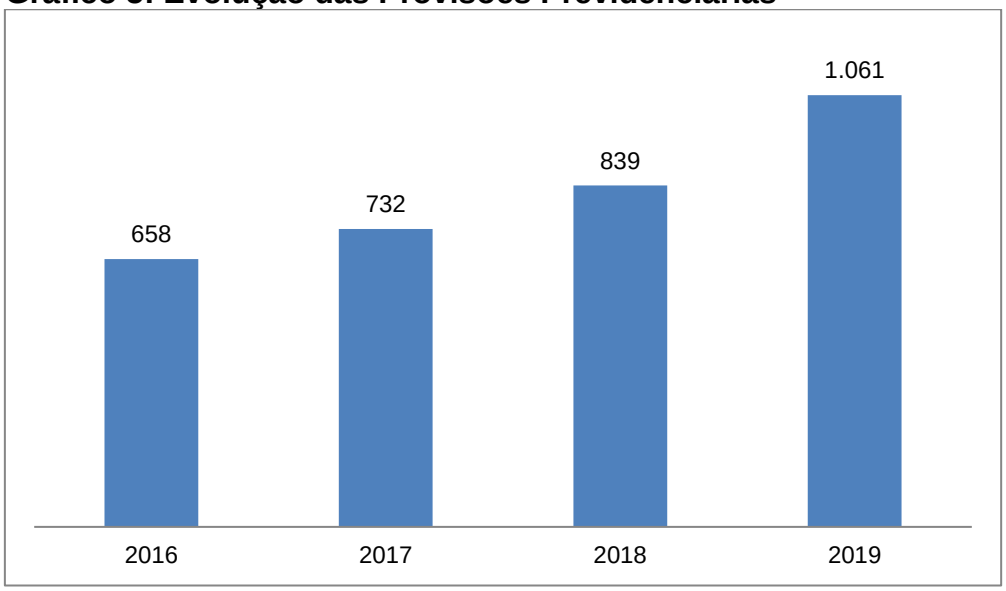
CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Tendo em vista esses conceitos e o expressivo valor calculado pela Consultoria Atuarial em conformidade com a NBC TSP 15, e a emissão de seu CRP impossibilitada por esse motivo, a autarquia careceria adotar a segregação da massa, e assim o regime de capitalização para constituir a provisão previdenciária.

Até o encerramento de 2019, a SPPREV mantinha o regime de repartição simples e vem conseguindo a emissão de seu CRP por intermédio de decisões judiciais desde 2013. O último CRP[114] foi emitido em 01/03/2020 com validade até 28/08/2020, constando a ressalva em destaque: "É certificado, na forma do disposto no Art. 9º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1988, no Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, e na Portaria MPS nº 204, de 10 de julho de 2008, que o ente federativo está em situação irregular em relação à Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. Entretanto, as irregularidades observadas estão suspensas conforme determinação judicial, não representando impedimento à emissão deste certificado".

O Governo do Estado de São Paulo, à frente da SPPREV, já registra referido Passivo Atuarial em suas demonstrações. No processo de prestação de contas do governo estadual no exercício de 2016, a Contadoria Geral do Estado realizou os procedimentos de reconhecimento inicial do passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, que provocou impacto significativo no grupo patrimonial do passivo não circulante, no montante de R$ 658 bilhões. Em 2019 esse montante foi de R$ 1,06 trilhão, cabendo à SPPREV o mesmo procedimento contábil.

Gráfico 5: Evolução das Provisões Previdenciárias



Fonte: Avaliações Atuariais com base na NBC TSP 15

[114] Disponível em: https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/crp/pesquisarEnteCrp.xhtml. Acesso em 02/04/2020.

Cabe ressaltar a grandeza desse valor. No Balanço Patrimonial chega a representar 77% do subgrupo do Passivo Não Circulante em 2019 (R$ 1.376.631.430.822), e aproximadamente 2,27 vezes o total do grupo do Ativo Total no Balanço Consolidado do Estado (R$ 467.877.188.830), o que demonstra o tamanho esforço a ser feito para honrar com essa dívida no longo prazo.

Importante lembrar também que este passivo de longo prazo (R$ 1,06 trilhões) considera os planos de benefício definido (servidores admitidos até a criação da Fundação de Previdência Complementar do Estado de São Paulo– SPPREVCOM). O BGE 2016, de forma esclarecedora, apontava que:

> Nos planos de benefício definido, os riscos atuariais e dos investimentos recaem parcial ou integralmente para o Estado. Além da contabilização dos custos de tais planos, é necessária a mensuração das obrigações atuariais, podendo gerar o registro de um passivo quando o montante das obrigações atuariais ultrapassar o valor dos ativos do plano de benefícios.
>
> O Estado de São Paulo contribui também para o Regime Próprio de Previdência Complementar - SPPREVCOM, criada pela Lei nº 14.653, de 22 de dezembro de 2011, classificada como plano de contribuição definida, aos servidores titulares de cargos efetivos que entraram em exercício no serviço público a partir de 21 de janeiro de 2013. Nesse caso, não é aplicável o reconhecimento de um passivo, tendo em vista que uma VPD é reconhecida em contrapartida das contribuições patronais pagas durante o período, cujo valor é baseado nas contribuições efetuadas pelos servidores.

Recomendação: As demonstrações contábeis da SPPREV carecem de adequação às normas contábeis em vigor, em especial quanto ao registro do devido Passivo Atuarial em conformidade com a NBC TSP 15, do Conselho Federal de Contabilidade. Então, visando-se adequar as referidas normas, recomenda-se a autarquia apresentar plano de amortização conforme art. 55 da Portaria MF 464/2018 observando os critérios da Instrução Normativa nº 7 de 2018, bem como estudos sobre os impactos da implantação e manutenção da segregação da massa, prevista no art. 58, a curto, médio e longo prazo, embasando-se em estudo técnico de impacto administrativo, financeiro, patrimonial e atuarial, como medida para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS do Estado de São Paulo e como forma de dar transparência as demonstrações contábeis da entidade.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

3. Estudos Atuariais realizados

3.1. Normas Aplicáveis

A Avaliação Atuarial é o estudo técnico desenvolvido por profissional atuário baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano.

Os regimes próprios são obrigados a elaborarem a Avaliação Atuarial inicial e novas reavaliações a cada balanço, utilizando-se de parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios. Esclarece-se que a metodologia da avaliação atuarial coloca cada servidor à exposição do Plano de Benefícios, com o objetivo de identificar o seu respectivo custo atuarial.

Nesse aspecto, para assegurar a transparência, solvência, liquidez e a observância do equilíbrio financeiro e atuarial previsto no art. 40 da Constituição Federal, no art. 69 da LRF e no art. 1º da Lei nº 9.717/88, foi editada a portaria MF nº 464/2018 que dispõem sobre quais são os parâmetros técnico atuariais a serem observados pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Importante ressaltar que tais normatizações regulamentam a técnica atuarial, mas também respeitam toda a legislação contábil, ou seja, são impostas diretrizes ao trabalho a ser realizado pelo atuário, mas sempre em observância às normas de contabilidade aplicáveis ao Setor Público.

As diretrizes mínimas ditadas pela Portaria MF 464/2018, para elaboração da Avaliação e Reavaliações Atuariais, dizem respeito principalmente aos Regimes Financeiros a serem adotados por tipo de benefício:

1. **Regime Financeiro de Capitalização:** será utilizado como o mínimo aplicável para o financiamento das aposentadorias programadas e pensões por morte decorrentes dessas aposentadorias.

2. **Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura:** será utilizado como o mínimo aplicável para cálculo dos benefícios não programáveis de aposentadorias por invalidez, pensões por morte delas decorrentes, bem como pensão por morte de segurados ativos.

3. **O Regime Financeiro de Repartição Simples:** será utilizado como mínimo aplicável para os benefícios diversos dos mencionados nos Regimes Financeiros de Capitalização e de Repartição de Capitais de Cobertura.

Além disso, as avaliações atuariais anuais no que se refere ao cálculo dos custos e compromissos com o plano de benefícios do RPPS deverão ter como data focal 31 de dezembro de cada exercício, coincidente com o ano

civil, e serão elaboradas com dados cadastrais posicionados entre os meses de setembro e dezembro do exercício relativo a ela.

3.2. Estudos Atuariais do Estado de São Paulo

Desde os trabalhos de fiscalização das contas do exercício de 2016, verifica-se que o Estado de São Paulo vem realizando, de forma criativa, duas avaliações atuariais para cada exercício:

a) Uma para atender à necessidade da SPPREV de cumprir a exigência da lei 9.717/98, considerando para todos os benefícios o Regime Financeiro de Repartição Simples (portanto em desacordo à Portaria MF 464/2018), constante do processo TC 002625.989.19-0, anexada em 30/03/2019[115] e;

b) Uma outra avaliação (BGE, 2019) para atender à necessidade do Governo do Estado de obedecer às normas contábeis, em especial a NBC TSP 15 e demonstrar a real situação patrimonial e financeira do sistema de previdência Estadual, através das demonstrações contábeis, na forma regulamentada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Nesta segunda avaliação são realizados cálculos que apuram o Passivo Atuarial considerando os benefícios programados de aposentadoria (por tempo de contribuição, por idade ou compulsória, por invalidez de ativos), pensão por morte de ativo e de inativo, auxílio-reclusão e salário família.

Como resultado destes cálculos foi apurado o montante de Passivo Atuarial a ser reconhecido no Balanço Patrimonial do exercício de 2019.

No aspecto cadastral, que em linhas gerais mantiveram-se as diretrizes da Portaria 403/2008, revogada pela Portaria 464/2018, a avaliação atuarial deverá dispor de informações atualizadas e consistentes que contemplem todos os beneficiários do RPPS, de quaisquer dos poderes, órgãos e entidades do ente federativo, <u>o que não foi constatado nos itens a seguir, apresentando maiores inconsistências comparativamente ao ano anterior</u>:

✓ Dados cadastrais em data anterior à máxima exigida pela Portaria MPS 464/2018: dados dos de servidores ativos da Universidade de São Paulo (USP) que corresponde a setembro/2018;

✓ Remunerações não informadas: 10.089 no Poder Executivo; 787 no Poder Executivo (Lei 500); 508 na Polícia Civil; 348 na Polícia Militar; 32 das Universidades (UNICAMP, UNESP); 114 no Ministério Público;

[115] Disponível em TC 002625.989.19.0 – evento 11 – Arquivo: 04 - Art. 22, inciso VIII - Relatório da Avaliação Atuarial SPPREV 2018-2019.pdf.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

✓ Valor dos Benefícios não informados: 3.136 na UNICAMP; 1 na ALESP; 11 no Ministério Público;

✓ Tipo de Benefício Inválido ou Não Informado: 2.265 na UNICAMP; 1 na ALESP;1.429 no Ministério Público;

✓ Tipo de benefício não informado (se pensão ou aposentadoria): 86 inativos do Tribunal de Justiça Militar (todos);

✓ Data de início do benefício não informada: 92.850 pensionistas da SPPREV (todos, exceto os da Polícia Militar); 38.736 pensionistas da Polícia Militar (todos);

✓ Duplicidade de Identificadores: 20.433 no Poder Executivo; 6.309 no Poder Executivo (Lei 500); 6.774 de inativos exceto os da Polícia Militar;

✓ Data do Abono não informada: 254.015 no Poder Executivo (todos); 65.310 no Poder Executivo (Lei 500) (todos); 33.380 na Polícia Civil (todos); 84.065 na Polícia Militar (todos); 40.375 de servidores no Tribunal de Justiça (todos);

✓ Data de Abono de Permanência Inválida ou Não Informada: 350 da UNICAMP;

✓ Data de Abono de Permanência Não Informada: 39 do Tribunal de Justiça Militar;

✓ Abono de Permanência Inválido ou Não Informado: 3.295 na UNICAMP;

✓ Casos a confirmar a data de nascimento: 128 inativos exceto os da Polícia Militar; 5 inativos da Polícia Militar; 234 pensionistas exceto os da Polícia Militar; 32 pensionistas na Polícia Militar;

✓ Casos a confirmar da Data de Nascimento e Data de Admissão: 18 inativos na Polícia Militar; 116 inativos exceto os da Polícia Militar; 1 do Tribunal de Contas do Estado;

✓ Casos a confirmar da Data de Nascimento e Grau: 2 pensionistas da Polícia Militar; 5 pensionistas exceto os da Polícia Militar;

✓ Casos a Confirmar referente à Data de Nascimento, Data de Início do Benefício e Tipo de Benefício: 106 do Tribunal de Contas do Estado; 143.429 inativos exceto da Polícia Militar; 925 das Universidades (USP/UNICAMP/UNESP); 24 do Ministério Público;

✓ Data de Nascimento Inválida: 1 pensionista fora da Polícia Militar;

✓ Casos a confirmar referente ao Valor do Benefício: 6 inativos da Polícia Militar; 80 inativos exceto da Polícia Militar;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

- ✓ Caso a confirmar Valor do Benefício inferior ao Salário Mínimo: 113 inativos exceto os da Polícia Militar;
- ✓ Data de Admissão igual a Data de Início do Benefício da Entidade: 459 inativos da Polícia Militar; 168 inativos exceto os da Polícia militar;
- ✓ Data de Admissão Posterior ao Início do Benefício da Entidade: 22 inativos da Polícia Militar; 92 inativos exceto os da Polícia Militar;
- ✓ Matrículas Zeradas: 44 pensionistas da Polícia Militar;
- ✓ Salário de Participação não Informado: 2 da ALESP;

No caso de dados inconsistentes a Consultoria tomou como base os dados da avaliação passada, assim como, adotou médias para as informações não localizadas na base anterior. Os casos de maior relevância e maior impacto no cálculo do Passivo Atuarial decorrente do referido estudo são as informações não fornecidas dos montantes de remunerações e benefícios.

A reavaliação atuarial justifica ainda que os resultados dessas análises são extremamente sensíveis às variações dessas hipóteses e premissas utilizadas nos cálculos e modificações futuras nas experiências observadas como: crescimento salarial, rotatividade, mortalidade, invalidez e alterações de informações cadastrais que poderão implicar em variações substanciais nos resultados atuariais.

Recomendação:

Assim como nos anos anteriores a avaliação atuarial continua sendo realizada sobre base de dados incompleta, desatualizada e que não atende plenamente a Portaria MF 464/2018 atualmente vigente. Tal situação compromete sobremaneira a precisão dos cálculos realizados que deveriam dimensionar o montante dos compromissos financeiros e atuariais, presentes e futuros, do RPPS, assim como determinar com segurança a forma de custeio de tais compromissos. Impõe-se ao Governo, inclusive à SPPREV, rigoroso atendimento às determinações da Lei 9.717/98 e regulamentações daí decorrentes dos órgãos responsáveis, Ministério da Previdência e Assistência Social e Ministério da Fazenda.

4. Síntese das Análises e Recomendações:

Receita de contribuições:

a) Reitera-se a importância de se ter mecanismos de controle aptos a garantir que as contribuições repassadas realmente correspondem ao quantum devido pela Administração. Recomenda-se que a autarquia em conjunto com os outros órgãos relacionados continue a envidar esforços para

conciliar os dados utilizados pelo SIGEPREV com as contribuições individuais contabilizadas e vertidas à SPPREV pelo SIAFEM, através da criação de uma regra geral para todos os órgãos dos três poderes, Ministério Público e Defensoria, com layout padrão de arquivos a fim de apurar a integridade das contribuições recolhidas.

b) Adequação do procedimento de contabilização das transferências do Estado para cobertura da insuficiência financeira do RPPS, à forma determinada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Déficits previdenciários – SPPREV:

a) Apresentar plano de amortização conforme art. 55 da Portaria MF 464/2018 observando os critérios da Instrução Normativa nº 7 de 2018 do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Previdência, bem como estudos sobre os impactos da implantação e manutenção da segregação da massa a curto, médio e longo prazo, embasando-se em estudo técnico de impacto administrativo, financeiro, patrimonial e atuarial, além de outras diretrizes previstas no art. 57 da mesma Portaria;

O que se verificou em estudos atuariais é que a reforma da previdência não será suficiente. Os déficits previdenciários ainda permanecerão em patamar elevado, devendo o Estado de São Paulo estudar medidas adicionais para equacionamento de forma eficaz este déficit, e assim suportar o pesado impacto da sua folha de inativos, que apresenta tendência de crescimento acentuado.

b) Disponibilizar o estudo quanto aos impactos (positivos e negativos) de possíveis migrações dos servidores para o regime de previdência complementar.

Patrimônio Previdenciário:

Ratifica-se a recomendação do exercício anterior para que a Contadoria Geral do Estado dedique item especial em Notas Explicativas do BGE a fim de dar maior transparência ao patrimônio previdenciário, em especial quanto aos investimentos, requerendo ainda análise detalhada do Sistema de Controle Interno, que deverá se manifestar sobre o desembaraço e o benefício econômico futuro esperado de cada imóvel registrado como propriedade para investimento do Sistema Previdenciário Estadual e análise para possíveis reclassificações desses ativos.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Passivos Contingentes:

Ratifica-se a necessidade de a PGE envidar esforços para estimar de forma confiável os valores das ações judiciais, principalmente as classificadas como prováveis, a fim de constituir uma provisão para a saída de recursos e assim promover o acautelamento financeiro da entidade.

Passivo Atuarial:

As demonstrações contábeis da SPPREV carecem de adequação às normas contábeis em vigor, em especial quanto ao registro do devido Passivo Atuarial em conformidade com a NBC TSP 15, do Conselho Federal de Contabilidade. Então, visando a adequação às referidas normas, recomenda-se a autarquia apresentar plano de amortização conforme art. 55 da Portaria MF 464/2018 observando os critérios da Instrução Normativa nº 7 de 2018, bem como estudos sobre os impactos da implantação e manutenção da segregação da massa, prevista no art. 58, a curto, médio e longo prazo, embasando-se em estudo técnico de impacto administrativo, financeiro, patrimonial e atuarial, como medida para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS do Estado de São Paulo e como forma de dar transparência as demonstrações contábeis da entidade.

Estudos Atuariais do Estado de São Paulo:

Assim como nos anos anteriores a avaliação atuarial continua sendo realizada sobre base de dados incompleta, desatualizada e que não atende plenamente a Portaria MF 464/2018 atualmente vigente. Tal situação compromete sobremaneira a precisão dos cálculos realizados que deveriam dimensionar o montante dos compromissos financeiros e atuariais, presentes e futuros, do RPPS, assim como determinar com segurança a forma de custeio de tais compromissos. Impõe-se ao Governo, inclusive à SPPREV, rigoroso atendimento às determinações da Lei 9.717/98 e regulamentações daí decorrentes dos órgãos responsáveis, Ministério da Previdência e Assistência Social e Ministério da Fazenda.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

X – Avaliação do Sistema Estadual de Controle Interno

1. Contextualização

A Constituição do Estado de São Paulo – CE/SP, em consonância com o artigo 70 da Constituição Federal – CF/88, previu em seu artigo 32 o Sistema de Controle Interno Estadual, conforme segue:

> Artigo 32 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo **sistema de controle interno de cada Pode**r.
>
> Parágrafo único - Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou de direito privado que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Seguindo esses princípios, o sistema de controle interno no âmbito do Poder Executivo estadual encontra-se organizado pelos arts. 46 a 49 do Decreto nº 57.500/2011, sob a denominação de Sistema Estadual de Controladoria, e é exercido pelos seguintes órgãos[116]:

a. Secretaria de Governo, por meio da Corregedoria Geral da Administração - CGA, como órgão central;

b. Secretaria da Fazenda e Planejamento, em especial por meio do Departamento de Controle e Avaliação - DCA; 2

c. Procuradoria Geral do Estado.

Ao exercer as fiscalizações previstas no art. 32 da CE/SP e no art. 70 da CF/88, por sua vez, o Sistema Estadual de Controladoria deve atingir as finalidades previstas no art. 35 da CE/SP e art. 74 da CF/88 e, perpassando pelas atribuições estabelecidas nos art. 54 e 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, art. 75 e 77 da Lei 4.320/64, art. 38 da Lei Complementar Estadual 709/93 e art. 113 da Lei 8.666/1993.

[116] Texto original, pois algumas Secretarias mudaram nome ou foram incorporadas à outras
Art. 48 - O Sistema Estadual de Controladoria será exercido pelos seguintes órgãos:
I - Casa Civil, pela Corregedoria Geral da Administração, como órgão central;
II - Secretaria da Fazenda, em especial por meio do Departamento de Controle e Avaliação;
III - Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, em especial pela Coordenadoria de Planejamento e Avaliação e pela Coordenadoria de Orçamento;
IV - Secretaria de Gestão Pública;
V - Procuradoria Geral do Estado.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

2. Atividades do CGA e do DCA

A Corregedoria Geral da Administração do Estado de São Paulo (CGA), integrante da estrutura básica da Secretaria de Governo e vinculada ao Governador do Estado, é responsável por coordenar o Sistema Estadual de Controladoria.

O art. 36, § 1º e § 2°, do Decreto 57.500/2011 determina que todas as auditorias em funcionamento atuarão de modo a colaborar com as atividades do Sistema Estadual de Controladoria, enviando à Auditoria Geral, Departamento da CGA, o Plano de Trabalho Anual no início de cada exercício, e relatórios trimestrais com a síntese das atividades efetuadas e respectivos resultados. Determina também que os planos de trabalho e os relatórios consolidados do DCA da Secretaria da Fazenda e Planejamento serão encaminhados à CGA pelo Gabinete do Secretário, após aprovação do Titular da Pasta.

As atividades desenvolvidas pelo Departamento de Auditoria Geral e Prestação de Contas e Diárias do CGA (área que exerce as funções da Auditoria Geral) que constam no Relatório das Atividades da Corregedoria[117] em 2019 foram:

- Realização de encontros mensais das Controladorias internas das empresas, autarquias e fundações estaduais;

- Promoção da auditoria de pagamentos de diárias e adiantamentos realizados;

- Acompanhamento da prestação de contas referentes a convênios dos órgãos públicos estaduais;

A CGA relatou a essa Diretoria que desde a instituição do Sistema Estadual de Controladoria, foram desenvolvidas atuações pontuais com a ampliação das atividades voltadas à transparência, ao controle da Administração Pública e à participação social na gestão pública.

O Departamento de Controle e Avaliação (DCA), órgão ligado ao Gabinete do Secretário da Fazenda e Planejamento, é responsável pela realização de auditorias nos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual[118] e sua estrutura está definida pelo Decreto 64.152/2019. É organizado em Centros de Controle e Avaliação que exercem fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em órgãos e

[117] Disponível em: http://www.corregedoria.sp.gov.br/rel_anual/Relat%C3%B3rio%20de%20Atividades%20da%20CGA%20em%202019.pdf

[118] Informação nº 001/2020 – DCA-G

entidades públicas paulistas. Executam também avaliações de Programas de Governo realizadas pelo Estado.

A seguir, seguem os principais assuntos abordados nos 308 relatórios a que teve acesso essa fiscalização. Foram identificadas 10 diferentes tipologias de relatórios, dentre os realizados pelos Centros de Controle e Avaliação do DCA, no exercício de 2019:

Classificação dos relatórios de auditoria elaborados pelo DCA em 2019:

Objetivo	Relatório	Quant.
Verificar a gestão e a conformidade das atividades da administração	Relatório de Auditoria Conformidade e Gestão	136
Verificar o controle e a gestão dos atos administrativos	Relatório de Auditoria/ Relatório Visita Técnica	76
Avaliar o atingimento dos resultados pactuados, verificando o alcance das metas previstas, a formalização e a execução do objeto contratual	Relatório de Avaliação de Contratualização de Resultados	45
Verificar a situação econômico-financeira da organização	Relatório de Análise de Balanço	19
Verificar o desempenho das atividades da administração, fornecendo aos seus dirigentes um instrumento que contribua no processo de desenvolvimento da sua área de atuação	Relatório de Auditoria / Relatório de Desempenho e Resultado	16
Avaliar o Processo/Subprocesso	Relatório Auditoria Interna / Relatório Pré- Auditoria	11
Avaliar os Riscos	Relatório Auditoria Interna	1
Verificar os atores envolvidos, as atividades que cada um desempenha	Relatório Auditoria Interna	1
Conhecer e compreender o processo	Relatório Auditoria Interna	1
Colaborar com as áreas envolvidas	Relatório de Segmento	1
Acompanhar a execução das ações existentes	Relatório de Avaliação de Programa	1
TOTAL		**308**

Fonte: Elaboração baseada nos Relatórios enviados pela SEFAZ

A tabela a seguir também mostra os principais alvos dos controles realizados pelo DCA em 2019:

ÓRGÃO	Quant.
Secretaria da Fazenda e Planejamento	61
Secretaria da Saúde	42
Secretaria da Administração Penitenciária	40
Secretaria da Educação	38
Secretaria da Justiça e Cidadania	29
Secretaria da Segurança Pública	29
Secretaria da Cultura e Economia Criativa	12
Secretaria de Governo	11
Secretaria de Desenvolvimento Social	10

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Secretaria de Logística e Transportes	8
Secretaria dos Transportes Metropolitanos	7
Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente	6
Secretaria de Agricultura e Abastecimento	5
Secretaria de Desenvolvimento Econômico	2
Secretaria de Esportes	2
Casa Civil	1
Secretaria da Habitação	1
Secretaria de Desenvolvimento Regional	1
Secretaria de Energia e Mineração	1
Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos	1
Secretaria dos Direitos da Pessoa com Deficiência	1
TOTAL	**308**

Fonte: Elaboração baseada nos Relatórios enviados pela SFP (Secretaria da Fazenda e Planejamento)

As principais atividades de controle e fiscalização desenvolvidas pelo DCA, em 2019, conforme seu relatório anual de atividades foram:

(a) recadastramento geral de beneficiários de pensão;

(b) cruzamento da base de dados do DDPE com o Sistema de Óbitos - SISOBI, da Previdência Social;

(c) controle da folha de pagamento das autarquias do Estado, nos termos do Decreto nº 64.152, de 22 de março de 2019;

(d) gerenciamento do Serviço de Controle de Consignações em Folha - SCC;

(e) desagendamentos de créditos já programados, decorrentes de falecimento, exoneração e dispensa, comunicadas ao Centro de Despesa de Pessoal (Capital e Interior) após o fechamento da folha de pagamento;

(f) fiscalização da folha de pagamento para apuração de situações irregulares com efeitos financeiros, nos termos do Decreto nº 60.812, de 30 de setembro de 2014, e do Decreto nº 64.152, de 22 de março de 2019;

Especificamente em relação ao grupo de trabalho permanente do DCA, instituído em 2017 por meio de Portaria da então Secretaria da Fazenda, tem o objetivo de acompanhar e monitorar as ações planejadas e executadas pelos órgãos da administração pública estadual para atendimento de recomendações do TCESP, alinhado com a Área de Relacionamento Institucional com o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – ARIT.

Em 2019, Relatório do DCA[119] encaminhado a essa fiscalização em 30/04/2020, demonstra que foram selecionadas 80 recomendações dentre as

[119] Arquivo: Chamado 14 RELATORIO DCA FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL TCESP_2018 (1)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

apresentadas pelo TCESP referentes ao exercício de 2018, considerando, dentre outros, os critérios de materialidade e relevância dos assuntos abordados.

Dessas recomendações analisadas, 14 foram consideradas atendidas pela equipe técnica do DCA; em 41 situações entendeu-se necessário que se fizesse o monitoramento das ações propostas pelas Pastas; 10 recomendações foram apontadas como inviáveis pelas Secretarias responsáveis pela implantação; e, as 15 demais recomendações foram consideradas como não atendidas "em virtude das justificativas apresentadas pelas Pastas não apresentarem evidências que permitissem atestar seus cumprimentos".

3. Alinhamento CGA e DCA

Convém destacar que no âmbito Estadual, o referido Sistema de Controle Interno é sustentado por diversas normas, não há na legislação a definição de controle interno e sistema de controle interno o que provoca divergências e conflitos de atribuições entre os órgãos correlatos.

O atual órgão central e coordenador do Sistema Estadual de Controle Interno, o CGA, integra a estrutura básica da Secretaria de Governo e, portanto, não está vinculado diretamente ao Governador - dirigente máximo - o que pode causar vieses em eventuais achados.

Nessa linha de entendimento, o Manual de Controle Interno do TCE/SP orienta que no organograma da entidade a estrutura de controle interno deve estar diretamente vinculada ao dirigente máximo[120].

Ademais, o DCA, integrante do Sistema de Controladoria, além de não estar subordinado diretamente ao órgão central e coordenador (CGA), está subordinado hierarquicamente ao órgão responsável pela administração financeira do Estado – SFP – Secretaria da Fazenda e Planejamento.

Conforme apontou Relatório de Fiscalização Operacional da DCG em 2015[121] há divergências sobre responsabilidades constitucionais e legais entre CGA e DCA, referentes ao tema de controle interno, cujas funções podem estar se sobrepondo ou até divergindo, demonstrando a inadequada articulação e integração da CGA com o DCA. Tais divergências apontam para a ineficiência das atividades e limitam a maximização do alcance dos objetivos pretendidos pelo controle interno.

> "Ainda que cientes da corresponsabilidade, a coexistência de mesmos pontos de controle, materializados ou não em manual de procedimentos ou *check list*, não concorre para eficiência do Sistema Estadual de Controladoria, uma vez que a análise pode recair sobre um mesmo procedimento licitatório, contrato, contrato de gestão,

[120] Manual TCE SP 2019 - Controle Interno, p.32

[121] TC–3554.026.15, Relatório de Fiscalização de Natureza Operacional sobre o Sistema Estadual de Controladoria, p.27

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

convênio, adiantamento ou diária, a depender da coincidência do resultado no processo de amostragem do DCA com escolha por amostragem ou denúncia recebida no âmbito da CGA."

4. Qualidade do Controle Interno

O Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEG-E, criado pelo TCESP[122], mede a qualidade dos gastos do Estado e avalia as políticas e atividades públicas dos seus gestores, visando conferir ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos do Estado estão sendo alcançados de forma efetiva.

No que tange a avaliação da qualidade do controle interno no governo estadual, que possui responsabilidades atribuídas pela Constituição Federal, Estadual e LRF, foi elaborado um questionário com 26 quesitos abordando questões legais e constitucionais - o Indicador de Qualidade do Controle Interno (B_{22}), sendo uma referência a ser observada pelo Estado de São Paulo, para adequações que se fazem necessárias em seu Sistema de Controle Interno:

Indicador de Qualidade do Controle Interno

QUESITOS (*1)	
Quanto à existência da função controle dentro do Governo do Estado, responda:	
1.	A organização do sistema de controle interno foi instituída mediante Lei (CF, art. 31, caput)?
2.	O órgão responsável pelo controle interno no Estado possui atribuições formalmente definidas e regulamentadas, que atendam às determinações da Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal? Indique o instrumento de regulamentação: _____
3.	No organograma da entidade, a estrutura de controle interno está diretamente vinculada ao dirigente máximo do governo estadual?
4.	Existe obrigatoriedade de emissão/ apresentação de relatórios periódicos de avaliação dos controles internos?
5.	Os relatórios de avaliação dos controles internos são divulgados?
6.	O responsável pelo órgão central do sistema de controle interno assina os relatórios de gestão fiscal que são divulgados? (art. 54, parágrafo único, da LRF)
7.	Todos os servidores responsáveis pelo controle interno são ocupantes de cargo de provimento efetivo?
8.	Os servidores responsáveis pelo controle interno possuem atribuições exclusivamente vinculadas a esta função?
9.	Existem regulamentos específicos e análises formais, de forma sistemática, da evolução patrimonial de todos os servidores públicos, cargos de provimento efetivo ou não, administração direta e indireta do Poder Executivo, de modo a observar a existência de sinais exteriores de riqueza, identificando eventuais incompatibilidades com a renda?
10.	O órgão divulga o cadastro de servidores demitidos a bem do serviço público, desde que não haja impedimento ou restrição legal de fazê-lo (LC 64/1990, art. 1º, alínea 'o')?
11.	Existe formalização da segregação de funções financeiras e de controle?

[122] Manual IEGE TCESP. 2017. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-e-indice-efetividade-gestao-estadual-exercicio-2018-apuracao-2018

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

12.	Existem procedimentos formais de controle e avaliação do desempenho dos programas orçamentários e respectivas políticas públicas?
13.	O órgão de controle interno formaliza suas avaliações quanto ao cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado?
14.	Existe documento do órgão de controle interno contendo avaliação dos resultados, quanto à eficácia, eficiência, economicidade e legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual?
15.	Existe matriz de risco elaborada pelo sistema de controle interno, com objetivo de identificar os riscos e selecionar quais órgãos, entidades, programas e/ou ações orçamentárias serão objeto de fiscalização da aplicação dos recursos públicos?
16.	Existe documento do órgão de controle interno contendo avaliação quanto ao controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado?
17.	Existe documento do órgão de controle interno contendo avaliação e monitoramento das peças orçamentárias, antes de sua aprovação, principalmente para validação das técnicas de estimação das Receitas e Despesas?
18.	Existem regulamentos específicos e ações formais de fiscalização, de forma sistemática, para avaliação dos controles relacionados à receita e à renúncia de receita, inclusive quanto à cobrança da dívida ativa?
19.	Existem mecanismos eficazes de controle correcional das atividades de fiscalização tributária?
20.	Existe documento do órgão de controle interno com manifestação quanto aos aspectos de estimação da Renúncia de Receitas e quanto à sistematização da apuração e mensuração real das renúncias fiscais do exercício?
21.	O órgão de controle interno ou o sistema de controle interno aponta em seus relatórios a utilização ou integração com resultados de auditoria específicas, como a realizada pelo Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS?
22.	Existe formalização que garanta que denúncias afetas a aplicação de recursos e reclamações relacionadas à efetividade da prestação de serviços estaduais, recebidas pelas ouvidorias, passem por análise do órgão/sistema central de controle interno?
23.	O órgão de controle interno dá ciência ao Tribunal de Contas do Estado das irregularidades/ilegalidades apuradas para adoção de providências, apuração de responsabilidade e instauração de procedimentos disciplinares dentro do prazo legal estabelecido pelo art. 113 das Instruções nº 02/2016 do TCESP?
24.	Existem sistemas de avaliação e monitoramento implementados, que possam orientar um conjunto de práticas avaliativas, estruturadas e coordenadas, para produzir e fornecer conhecimento, com o objetivo de subsidiar os processos decisórios e de aprendizado para aperfeiçoamento da gestão e da implementação de programas e políticas públicas?
25.	São divulgados os indicadores de desempenho do Sistema de Controle Interno (SCI) capazes de sinalizar a efetividade do controle? Assinale quais: ☒ Índice de atendimento às recomendações propostas anteriormente ☒ Índice de cobertura do Orçamento Geral do Estado ☒ Número de Auditorias realizadas x encerradas no prazo ☒ Economia gerada pela auditoria ☒ Recuperação de créditos ☒ Número de fiscalizações realizadas em entidades do terceiro setor ☒ Quantidade de responsáveis condenados em débitos e/ou multados ☒ Percentual de usuários que acreditam que a auditoria agrega valor ☒ Índices de achados ☒ Empresas declaradas inidôneas para participar de licitações ☒ Arresto de bens de responsáveis ☒ Benefício financeiro por custo de funcionamento do SCI Outros: Quais: _____
26.	Existe Subsistema de Informação de Custos (SIC) implantado, capaz de mensurar, registrar, processar e evidenciar os custos de bens e serviços e outros objetos de custos, produzidos e oferecidos à sociedade pela entidade, conforme regulamentado pelas normas contábeis?

(*1) – Respostas positivas são as desejáveis

Dos pontos abordados pelo Relatório da Fiscalização Operacional da DCG no exercício de 2015 e orientações do IEGE/SP, são reiteradas diversas inadequações:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

- O organograma atual da estrutura de controle interno é controverso e deve ser objeto de adequação às normas de auditoria interna, à legislação e ao Manual de Controle Interno do TCESP;

- Não há transparência ativa dos produtos resultantes de sua atuação;

- Não há divulgação de indicadores adequados para avaliação de eficácia e efetividade do Sistema Estadual de Controle Interno, como por exemplo o índice de cobertura do Orçamento Geral do Estado, índice de economia gerada pela auditoria, índice de recuperação de créditos, índice de número de fiscalizações realizadas em entidades do terceiro setor, entre outros.

Em relação a outros quesitos apontados pelo IEGE/SP, destaca-se também:

- O órgão de controle interno deve formalizar suas avaliações quanto ao cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado (art.74 CF);

- O órgão de controle interno deve documentar sua avaliação quanto ao controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado (art. 74 CF);

- O órgão de controle interno deve documentar sua avaliação e monitoramento das peças orçamentárias, antes de sua aprovação, principalmente para validação das técnicas de estimação das Receitas e Despesas.

5. Conclusão

A estrutura organizacional e vinculação hierárquica dos integrantes do Sistema Estadual de Controle Interno (CGA e DCA) são inadequadas para articulação de seus integrantes, para autonomia e/ou independência no desempenho das atividades, e, por consequência, para alcance das finalidades constitucionais e legais.

Ainda, corrobora-se as recomendações apontadas pelo Relatório de Fiscalização Operacional no Sistema de Controle Interno de que a estrutura organizacional baseada em corresponsabilidade de atribuições, pontos de controle em comum e seleção por amostragem permite a sobreposição de atuação do DCA e da CGA.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

No que se refere aos produtos e entregas da CGA e do DCA, a necessidade é de que se aprimore a transparência ativa dos produtos resultantes da atuação desses integrantes do Sistema Estadual de Controle Interno.

A bem da transparência, o relatório de atividades da CGA deve incorporar os indicadores trabalhados, planejados e/ou idealizados que permita a avaliação de eficácia e/ou efetividade do Sistema Estadual de Controladoria.

Por fim, o Sistema Estadual de Controladoria merece atenção quanto aos apontamentos realizados, sob risco de estas inadequações representarem riscos capazes de comprometer a independência do Controle Interno do Poder Executivo.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

XI – Parcerias Público-Privadas e Programa Estadual de Desestatização

1. Programa Estadual de Parcerias Público – Privadas

A lei nº 11.688 de 19/05/2004 instituiu o Programa de Parcerias Públicos-Privadas (PPP) no Estado de São Paulo e atualmente este programa é composto por 11 contratos assinados. O quadro a seguir demonstra a carteira de PPPs contratadas[123], apresentados os projetos:

(i) por setor de atividade,

(ii) por ordem de data de assinatura do contrato e

(iii) por estágio de execução dos investimentos:

Projeto	Setor de Atividade	Data da Contratação	Estágio de Execução
Linha 4 Amarela	Mobilidade	29/11/2006	Em Operação (*)
Linha 8 de Trens Diamante		19/03/2010	Em Operação (*)
Linha 6 Laranja		18/12/2013	Em Implantação (**)
Linha de Monotrilho 18 Bronze		22/08/2014	Em transição (****)
SIM da RMBS sistema VLT		23/06/2015	Operação Parcial (***)
Sistema Alto Tietê	Saneamento e Recursos	18/06/2008	Em Operação (*)
Sistema Produtor São Lourenço		21/08/2013	Em Operação (*)
IFAB/FURP	Saúde	22/08/2013	Em Operação (*)
Complexos Hospitalares		01/09/2014 e 02/09/2014	Operação Parcial (***)
Tamoios e Contornos	Logística e Transportes	19/12/2014	Operação Parcial (***)
Habitações Centro São Paulo	Habitação	23/03/2015	Operação Parcial (***)

(*) Infraestrutura integralmente instalada e serviços já iniciados conduzidos pelo parceiro privado.
(**) Fase de implantação dos investimentos intensivos para disponibilização da infraestrutura que será operada.
(***) Prestação parcial dos serviços e, concomitantemente, execução de obras em demais trechos.
(****) Período entre a assinatura do Contrato e a Transferência inicial do sistema a ser instalado e Operado pelo parceiro privado

O BGE (2019, p. 174) traz a informação de que, dos 11 (onze) contratos, 9 (nove) tiveram suas informações mapeadas pela CGE, a saber:

[123] Página 45 do Anexo II da Lei de Diretrizes Orçamentárias (lei nº 17.118, de 19 de julho de 2019).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

- ✓ Linha 4 - Amarela;
- ✓ Linha 6 - Laranja;
- ✓ Linha 18 - Bronze; todas elas geridas pela empresa Companhia do Metropolitano de São Paulo (**Metrô**) e vinculada à Secretaria de Transportes Metropolitanos (STM);
- ✓ Linha 8 - Diamante, gerida pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (**CPTM**), empresa dependente vinculada à Secretaria de Transportes Metropolitanos (STM);
- ✓ Sistema Integrado Metropolitano (SIM) da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) (modal Veículo Leve sobre Trilhos (VLT)), gerido pela Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo (**EMTU**/SP), empresa controlada pelo governo e vinculada à Secretaria de Transportes Metropolitanos (STM).
- ✓ Indústria Farmacêutica de Américo Brasiliense (IFAB) gerida pela Fundação do Remédio Popular (**FURP**), vinculada à Secretaria da Saúde;
- ✓ Complexos Hospitalares gerido pela **Secretaria da Saúde**;
- ✓ Rodovia Tamoios, gerida pela Agência Reguladora de Transportes do Estado de São Paulo (**ARTESP**) vinculada à Secretaria de Logística e Transportes (SLT);
- ✓ Moradia de Interesse Social (MIS), gerida pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (**CDHU**), empresa vinculada à Secretaria da Habitação.

Portanto não estão mapeadas pela Contadoria Geral do Estado as PPPs sob gestão da **SABESP** (Sistema Alto Tietê e Sistema Produtor São Lourenço) cujos passivos e riscos potenciais não estão incluídos nos controles supra mencionados. A SABESP é estatal independente e, sendo o Estado de São Paulo seu acionista majoritário, responde também, em certa medida, por estes riscos e pelos passivos daí decorrentes.

Recomenda-se que, doravante, os ativos, passivos e passivos contingentes decorrentes das PPPs sob gestão da SABESP, também sejam objeto de controle pelo Governo Estadual e devem compor os valores demonstrados pelo Anexo 13 do RREO, regulamentado pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN e, inclui os montantes sob responsabilidade das empresas públicas ou de economia mista, sob controle do ente estatal.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Avaliação de Ativos, Passivos e Passivos Contingentes

Em 2019, a Contadoria Geral do Estado afirma que dentre os esforços objeto de seu foco, está a atualização dos ativos e passivos dos contratos de Parceria Público-Privada (PPP), que resultaram num estoque de R$ 4,3 bilhões em ativos e R$ 1,93 bilhões em passivos (BGE, 2019, p. 27 e 174).

O total de Ativo, especificamente o Ativo Imobilizado, foi incorporado pelo Estado e as atualizações subsequentes registradas em contrapartida a uma conta contábil de Variação Patrimonial Aumentativa (BGE, 2019, p. 174).

Quanto aos Passivos Contingentes, já vinham sendo reconhecidos, em contas de controle (classes 7 e 8 do Plano de Contas), desde o exercício de 2017. Foram reconhecidos os Atos Potenciais Passivos decorrentes dos contratos de PPPs, cujo valor totalizou R$ 3,89 bilhões em 2017, R$ 7,12 bilhões em 2018 e R$ 8,98 bilhões em 2019.

O Quadro a seguir demonstra os valores dos ativos e passivos e os Passivos Contingentes das PPPs ao final do exercício de 2019.

IMPACTOS DAS CONTRATAÇÕES DE PPP	2018	2019
TOTAL DE ATIVOS	**3.948.384**	**4.305.992**
Ativos Constituídos pela SPE	3.948.384	4.305.992
TOTAL DE PASSIVOS	**924.756**	**1.934.613**
Obrigações decorrentes de Ativos Constituídos pela SPE	924.756	1.934.613
Provisões de PPP	-	-
Outros passivos	-	
ATOS POTENCIAIS PASSIVOS	**7.128.971**	**8.984.741**
Obrigações contratuais (Contraprestações futuras)	**3.610.065**	**5.399.066**
Riscos Não Provisionados (riscos previstos em contrato)	**349.566**	**364.588**
Garantias concedidas pelo Poder Concedente	**3.169.340**	**3.221.087**
Ind. Farmacêutica de Americo Brasiliense - IFAB - FURP	63.686	66.820
Habitação - Lote I - SH	1.716.271	1.717.563
Tamoios	261.490	264.022
Sist. Int. Metrop. da Reg. Met. Baixada Santista - SIM RMBS - STM	17.573	18.020
Linha 4 - Metrô	603.494	671.131
Linha 6 - Metrô	339.462	356.167
Linha 8 - CPTM	57.026	59.037
Complexos Hospitalares - SS	110.338	68.326
Outros Passivos Contingentes	**-**	**-**

Fonte: BGE (2019) e Anexo 13 do RREO – 6º Bimestre/2019 – Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas

Ao analisar as contas e registros contábeis foram identificados Passivos registrados em 2019, em duas contas distintas (BGE, 2019, p. 173) e que totalizam os R$ 1,93 bilhão em dívidas com as Parcerias Público Privadas:

- Obrigações decorrentes de Contratos de PPP: no montante de R$ 1,48 bilhões, sendo R$ 859,05 milhões do curto prazo e R$ 621,15 no longo prazo;

- Obrigações decorrentes de Concretização de Riscos: montante de R$ 454,41 milhões, no curto prazo;

			31/12/2019
Demais Obrigações	**Circulante**	**Não Circulante**	**Total**
Valores Restituíveis	5.946.120.740	8.947.483.010	14.893.603.750
Obrigações decorrentes de Contratos de PPP	859.049.504	621.153.088	1.480.202.592
Depósitos Judiciais e Extrajudiciais	8.207.641.486	-	8.207.641.486
Obrigações decorrentes de Concretização de Riscos	454.410.000	-	454.410.000
Consignações de Ent. Autarquias e Oficiais	401.686.919	-	401.686.919
Adiantamentos de Clientes	66.163.031	-	66.163.031
Outras	1.411.494.460	117.084.696	1.528.579.156
Total	**17.346.566.140**	**9.685.720.794**	**27.032.286.934**

			31/12/2018
Demais Obrigações	**Circulante**	**Não Circulante**	**Total**
Valores Restituíveis	6.185.299.751	6.203.432.395	12.388.732.146
Obrigações decorrentes de Contratos de PPP	265.598.164	659.157.508	924.755.672
Depósitos Judiciais e Extrajudiciais	3.998.955.766	-	3.998.955.766
Consignações de Ent. Autarquias e Oficiais	337.678.155	-	337.678.155
Adiantamentos de Clientes	73.887.065	-	73.887.065
Outras	1.453.462.520	1.171.666.492	2.625.129.012
Total	**12.314.881.421**	**8.034.256.395**	**20.349.137.816**

Fonte: BGE, 2019, p. 173

Em resposta à Requisição DCG-1 01/2020, a Coordenadoria da Administração Financeira emitiu a nota Técnica conjunta CAF/CGE nº 001/2020 descrevendo como são coletadas as informações registradas como ativos, passivos e atos potenciais das PPPs, constantes do anexo 13 da RREO:

> As informações de Ativos e Passivos de PPPs são obtidas diretamente com os gestores de contratos de PPPs. A Contadoria Geral envia um formulário para preenchimento pelo gestor, que retorna formalmente por meio de Ofício. Estas informações são lançadas nas respectivas contas contábeis no SIAFEM/SP, com atualização semestral. Os valores relativos às garantias são enviados, bimestralmente, pela Companhia Paulista de Parcerias, vinculada a esta Secretaria de Estado e responsável pela estruturação e gestão das parcerias com o setor privado.

Além disso, o DCA relatou que

> estas Informações são lançadas nas respectivas contas contábeis no SIAFEM/SP, a atualização desse procedimento é realizada semestralmente. Ademais, os valores referentes às garantias são enviados, bimestralmente, pela companhia Paulista de Parcerias, responsável pela estruturação e gestão das parcerias com o setor privado.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Registro e Contabilização das Despesas com PPPs

As despesas com PPP´s são registradas em modalidade de aplicação específica de despesa (código 67- Execução de Contrato de PPP). Em 2019 a despesa orçamentária executada sob esta modalidade totalizou R$ 373.773 mil (BGE, 2019, p. 70).

O anexo 13 do RREO, Demonstrativo das Parcerias Público Privadas, referente ao último bimestre do exercício de 2019, registra despesa executada no exercício, no montante de R$ 1,59 bilhões, conforme detalhado a seguir:

R$ milhares

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	DATA DO CONTRATO	PRAZO TOTAL	VALOR DO CONTRATO DA PPP	VALOR REALIZADO EM 2019	VALOR TOTAL PREVISTO CONTRATAÇÃO + APORTES 2020 A 2028
DO ENTE FEDERADO			**56.829.113**	**1.589.875**	**15.139.557**
Linha 4 - STM/ Metrô patr.	29/11/2006	32	790.000 Data Base: 07/2006	0	0
Linha 8 - STM/ CPTM adm.	19/03/2010	20	1.802.440 Data Base: 11/2009	345.852	3.103.650
IFAB - FURP adm.	22/08/2013	15	2.544.100 Data Base: 08/2013	68.776	1.839.933
Linha 6 - STM/ Metrô patr.	18/12/2013	25	23.138.729 Data Base: 10/2013	220.912	6.047.241
Linha 18 - STM/ Metrô patr.	22/08/2014	25	13.186.611 Data base: 07/2014	0	0
Complexos Hospitalares - SES adm.	02/09/2014	20	4.021.725 Data Base: 09/2014	156.963	1.844.001
Rodovia dos Tamoios - SLT patr.	19/12/2014	30	3.906.335 Data Base: 07/2013	676.030	730.189
Habitação - Lote I - SH adm.	06/03/2015	20	1.857.709 Data Base: 12/2014	53.786	736.228
Sistema Integrado Metropolitano (SIM) da Baixada Santista – patr.	23/06/2015	20	5.581.464 Data Base: 11/2014	67.556	1.018.315
DAS ESTATAIS NÃO DEPENDENTES			**7.043.125**	**514.413**	**3.152.124**
Sistema Alto Tietê - Sabesp - adm**.**	18/06/2008	15	997.378 Data Base 18/07/2017	124.599	519.300
Sistema São Lourenço - Sabesp - adm.	21/08/2013	25	6.045.747 Data Base 01/2013	389.814	2.632.824
SOMA			**63.872.238**	**2.104.288**	**18.471.681**

Contratos disponíveis em: http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Projetos/Portfolio#

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Sobre a diferença entre o montante registrado no Demonstrativo do RREO e o valor demonstrado pela execução orçamentária na modalidade de aplicação "67", foi emitida a Requisição de documentos DCG-1 nº 01/2020 que solicitou à Secretaria da Fazenda e Planejamento que descrevesse os procedimentos de controle contábil de cada uma das PPPs, contratadas e a contratar, de modo que os valores pudessem ser verificados pela fiscalização através do SIGEO. A resposta enviada através da Nota Técnica Conjunta CAF/CGE nº 00001/2020 foi de que:

> As despesas com PPPs são registradas em modalidade de aplicação específica de despesa, qual seja o código 67 – Execução de Contrato de PPP. Mas para confecção do demonstrativo do RREO, que incluiu previsão para diversos exercícios à frente, é contatada também a Secretaria de Governo, que controla os contratos de PPP e envia, bimestralmente, relatório para a Contadoria Geral do Estado com as informações de despesa prevista no exercício, executada e as previsões para os próximos anos, no formato do RREO.
>
> Cumpre informar que é responsabilidade do gestor setorial fazer a gestão e fiscalização do seu respectivo contrato, prevendo em suas peças orçamentárias os pagamentos dos aportes e das contraprestações. Para controle desses gastos, a Subsecretaria de Parcerias, da Secretaria de Governo, recebe, mensalmente, relatórios de acompanhamento da execução de cada um dos contratos, para consolidação e monitoramento, e enviados à Contadoria Geral do Estado, para preenchimento do Anexo 13 do RREO.

Portanto, as diferenças não foram esclarecidas, o que se espera aconteça durante os trabalhos de acompanhamento e fiscalização dos relatórios fiscais durante o exercício de 2020.

Sobre o Conselho Gestor do Programa de PPPs (CGPPP)

O CGPPP está diretamente subordinado ao Governador do Estado e é a instância colegiada deliberativa, consultiva, avaliativa e fiscalizadora do Programa Estadual de PPPs. Suas principais atribuições são: deliberar sobre propostas preliminares e modelagens de projetos de PPPs, observados o efetivo interesse público, o caráter prioritário e a compatibilidade com a LOA, a LDO e o PPA; fiscalizar a execução e opinar sobre alteração, revisão, rescisão, prorrogação ou renovação dos contratos de PPP; além de definir as prioridades e supervisionar as atividades do Programa de PPP.

As atas de reuniões do Conselho Diretor e do Conselho Gestor são disponibilizadas na Plataforma Digital de Parcerias[124]. Esta plataforma se apresenta como um canal de apresentação de novas oportunidades de negócios e mecanismo de facilitação à submissão de propostas de novos projetos para

[124] Plataforma Digital de Parcerias. Disponível em https://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Sobre. Acesso em 30/04/2020.

desenvolvimento conjunto entre o público e privado. Porém, também possui informações sobre as parcerias e projetos já contratados.

Até a data de encerramento deste relatório, as últimas atas disponíveis se referiam à 94ª. Reunião Ordinária/11ª. Conjunta de 23/03/2020; e 19ª. Reunião Extraordinária/5ª. Conjunta de 19/12/2019.

Informações dos demonstrativos da LRF[125]

Conforme a Lei nº 11.079, de 10/02/2004, as despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias contratadas pelo Estado não poderão exceder o limite de 5% da RCL – Receita Corrente Líquida. (Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012)

Até o 6º bimestre de 2019, as despesas de contratos de PPP do Ente Federado totalizaram R$ 1.589.857 mil, atingindo percentual de 0,99% da RCL, dentro do limite estabelecido pela citada lei. Houve também R$ 514.413 mil de despesas de contratos das estatais não dependentes. A seguir, demonstramos as despesas previstas e realizadas, no âmbito das PPPs:

R$ milhares

DESPESAS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	2019 - DESPESA PREVISTA	2019- DESPESA LIQUIDADA
DO ENTE FEDERADO	**1.943.947**	**1.589.875**
Linha 4 – Metrô	0	0
Linha 8 – CPTM	344.850	345.852
Ind. Farmacêutica de Americo Brasiliense - IFAB - FURP	105.0000	68.776
Linha 6 – Metrô	220.912	220.912
Linha 18 – Metrô	0	0
Complexos Hospitalares de São Paulo - SES	305.747	156.963
Rodovia dos Tamoios – SLT	845.478	676.030
Habitação - Lote I – SH	51.882	53.786
Sist. Int. Metropolitano da Reg. Met. Baixada Santista - SIM RMBS - STM	70.078	67.556
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL (*1)	**160.444.553**	**160.321.826**
DESPESA DO ENTE FEDERADO / RCL	**1,21%**	**0,99%**
DAS ESTATAIS NÃO DEPENDENTES	**417.168**	**514.413**
Sistema Produtor Alto Tietê – Sabesp	124.632	124.599
Sistema Produtor São Lourenço - Sabesp	292.536	389.814
SOMA	**2.361.115**	**2.104.288**

Obs.1: dados dos contratos conforme publicado no Portal da Transparência Estadual
Obs.2: despesa liquidada conforme RREO (LRF) - Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas - 6º Bimestre/2019
Obs.3: RCL apresentada pelo RREO, deduzido do Reembolso de professores das escolas municipalizadas, no valor de R$122.727 mil.

[125] Referidas informações são objeto de acompanhamento bimestral através do acessório 3 – Acompanhamento da LRF – TC-009612.989.19.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

As demais informações, inclusive as reuniões realizadas, estão relatadas no Anexo/Parcerias Público-Privadas e Programa Estadual de Desestatização enviado em atendimento ao art. 4º das Instruções 02/2016.

2. Programa Estadual de Desestatização

O Relatório de Atividades do Programa Estadual de Desestatização (PED), em versão consolidada, relativo ao ano de 2019, foi elaborado para encaminhamento ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE)[126] e à Secretaria Estadual da Fazenda.

A Lei nº 9.361, de 05 de julho de 1996 criou o Programa Estadual de Desestatização- PED, com os seguintes objetivos:

Reordenar a atuação do Estado, delegando à iniciativa privada:

1) Execução de atividades econômicas exploradas pelo setor público;

2) Prestação de serviços públicos e a execução de obras de infraestrutura, possibilitando a retomada de investimentos.

Permitir à Administração Pública:

3) Concentração de esforços e recursos nas atividades em que a presença do Estado seja indispensável para a consecução das prioridades de governo, especialmente nas áreas de transportes, educação, saúde e segurança pública;

4) Contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do Estado;

5) Oferecer serviços e equipamentos públicos, atendendo os requisitos de modicidade, de regularidade e de eficiência, garantido a fiscalização pelos usuários.

Conforme mencionado no referido relatório de atividades:

> O Governo do Estado de São Paulo tem atuado no fortalecimento e no estreitamento de melhores parcerias entre o Poder Público e os agentes privados para concretização dos projetos prioritários. Neste sentido, foi editado o Decreto n' 61.371/2015, que regulamentou os procedimentos para apresentação, análise e aproveitamento de estudos encaminhados pela iniciativa privada ou por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual, normatizando o tratamento de

[126] Nos termos do artigo 5º, inciso VIII, da Lei Estadual a nº 9.361 de 5 de julho de 1996; e do artigo 5º, incisos II e III do Decreto Estadual nº41.150 de 13 de setembro de 1996; em cumprimento ao disposto no artigo 4º, incisos XII a XV, das Instruções 02/2016 do TCESP.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

> consolidação dos projetos de concessões nas modalidades de Parcerias Público-Privadas (PPP) Lei Estadual n 1 1.688/2004 - e do Programa Estadual de Desestatização (PED) Lei Estadual n' 9.361/1996; e instituindo o emprego da Plataforma Digital de Parcerias (www.parcerias.sp gov.br) para recepção e tramitação de novas oportunidades de negócios.

Por fim, cabe destacar que a equipe da Subsecretaria de Parcerias participou de eventos nacionais e internacionais com o intuito de fomentar a Carteira de projetos do Programa Estadual de Parcerias. Destacando-se o "PPP *Awards & Conference Brazil* 2019[127], na qual a Subsecretaria de Parcerias foi eleita a melhor unidade de PPP do Brasil.

Outras informações sobre o Programa Estadual de Desestatização, inclusive as reuniões realizadas, estão relatadas no Anexo/Parcerias Público-Privadas e Programa Estadual de Desestatização, além da Plataforma Digital de Parcerias[128].

Recomendações:

Recomenda-se que, doravante, os ativos, passivos e passivos contingentes decorrentes das PPPs sob gestão da SABESP, também sejam objeto de controle pelo Governo Estadual e devem compor os valores demonstrados pelo Anexo 13 do RREO, regulamentado pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN e, inclui os montantes sob responsabilidade das empresas públicas ou de economia mista, sob controle do ente estatal.

[127] Página 6 do Relatório Conjunto de Atividades, relativo ao ano de 2019, do Programa Estadual de Desestatização (PED) e do Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP). Enviado em cumprimento ao artigo 4º das Instruções 02/2016. TC-2347.989.19-6. Evento 106.

[128] Plataforma Digital de Parcerias. Disponível em https://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Sobre. Acesso em 30/04/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

XII – Fiscalizações Operacionais

A fiscalização operacional consiste em uma das vertentes de atuação deste Tribunal, que encontra respaldo nas disposições do artigo 32 da Constituição do Estado.

Tal vertente contempla a avaliação do cumprimento dos programas de governo e do desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, em relação aos seus objetivos, metas e prioridades, bem como, quanto à alocação e uso dos recursos públicos.

No exercício de 2019, em prosseguimento aos sistemáticos trabalhos de tal natureza, as fiscalizações tiveram objeto e órgão e/ou entidades envolvidos a seguir:

Órgão e/ou Entidade	Objeto de fiscalização operacional	
Secretaria da Educação do Estado de São Paulo **Fundação para o Desenvolvimento da Educação**	Atuação estadual na manutenção e reparos em prédios escolares.	**Programa 0815**: Manutenção e Suporte da Educação Básica. **Ação 2494**: Construção e Ampliação da Rede Física Escolar. **Ação 2569**: Conservação, Manutenção e Reparos em Prédios Escolares. **Ação 6174**: Operação da Rede de Ensino Básico.
Fundação Casa do Estado de São Paulo **Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo**	Medidas socioeducativas, em meio fechado e meio aberto, aplicadas aos adolescentes em conflito com a lei, sob os seguintes aspectos: supervisão, estrutura, reincidência, cumprimento das metas constantes do Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Estado de São Paulo e elaboração das peças orçamentárias.	**Programa 1729**: Atenção ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa e cautelar. **Programa 3517**: Proteção social. **Ação 6197**: Proteção Social Especial de Média Complexidade.
Secretaria da Administração Penitenciária	Sistema Prisional Paulista – atualização dos dados da fiscalização operacional do sistema prisional do Estado, realizada em 2017.	**Programa 3813**: Gestão da Custódia da População Penal. **Programa 3814**: Gestão de Reintegração Social da População Penal, Egressos e seus Familiares.
Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo	Enfrentamento à extrema pobreza.	**Programa 3500**: Enfrentamento à Extrema Pobreza Multidimensional.
Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo	Vigilância em Saúde – monitoramento da fiscalização operacional sobre a atuação estadual na prevenção e controle	**Programa 0932**: Vigilância em Saúde.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Órgão e/ou Entidade	Objeto de fiscalização operacional	
	de arboviroses (dengue, zica, chikungunya) realizada em 2016.	
Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (Sima) **Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb)**	Licenciamento Ambiental	**Programa 2604**: Monitoramento da Qualidade e Redução da Pegada Ambiental.
Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos **Companhia Paulista de Trens Metropolitanos**	Transporte sobre Trilhos	**Programa 3707**: Expansão, Modernização e Operação do Transporte sobre Trilhos – Pitu em Marcha.
Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (Sima) **Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb)**	Gestão do tema Resíduos Sólidos.	**Programa 2604**: Monitoramento da Qualidade e Redução da Pegada Ambiental.
Secretaria da Educação do Estado de São Paulo	Atuação estadual no Transporte Escolar.	**Programa 0815**: Manutenção e Suporte da Educação Básica. **Ação 5740**: Transporte de Alunos da Educação Básica.
Secretaria de Habitação Companhia de Desenvolvimento Urbano e Habitacional	Projetos de Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários.	**Programa 2510**: Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários.
Departamento de Estradas de Rodagem (DER) **Agência de Transporte do Estado de São Paulo (Artesp)**	Atuação do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo (DER) no cumprimento de atividades essenciais para adequação da malha rodoviária.	**Programa 1605**: Gestão, Operação e Segurança das Rodovias. **Programa 1606**: Adequação da Malha Rodoviária.
Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo (CBPMESP)	Funcionamento e atuação do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de São Paulo, na proteção e resposta imediata no combate a incêndios, proteção a banhistas, salvamento e resgate em situações de risco.	**Programa nº 1811**: Corpo de Bombeiros – Preparados para Emergências com Foco na Gestão de Riscos.

Referidas fiscalizações foram realizadas de acordo com o plano aprovado/determinado pelo Conselheiro Relator, envolveram órgãos e/ou entidades da administração pública estadual, e se basearam em análises de: registros administrativos (documentos e informações requisitados, obtidos *in loco* ou divulgados); questionários e/ou entrevistas (pesquisa); informações da

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

execução orçamentária e financeira do estado (SIAFEM/SIGEO); e anotações originárias de visitas de equipe, conforme quadro abaixo:

	nº de órgãos e entidades (fontes de informações) requisitados	nº de requisições efetuadas	nº de questionários analisados	nº de entrevistas realizadas	nº de processos analisados *in loco*	nº de visitas p/ verificar produtos, serviços, instalações, processos, sistemas etc.	nº de municípios requisitados e/ou visitados
Manutenção e reparos em prédios escolares	2	13	4.055	28	6	28	12
Medidas socioeducativas	29	35	599	9	-	6	645
Enfrentamento à extrema pobreza	1	5	698	10	-	107	81
Sistema prisional paulista	1	1	-	-	-	-	-
Prevenção e controle de arboviroses	3	7	508	-	-	-	-
Licenciamento ambiental	5	19	788	-	-	29	7
Transporte sobre trilhos	2	6	94	94	-	110	23
Resíduos sólidos	2	4	-	9	-	7	7
Transporte escolar	3	34	1	17	1	82	80
Urbanização de favelas e assentamentos precários	5	10	-	10	6	5	3
Malha rodoviária	2	21	-	12	-	4	37
Serviço de bombeiros	1	3	450	16	-	10	645

Os relatórios produzidos encontram-se, na íntegra, nos TCs indicados abaixo, dos quais se destacam as informações constantes a seguir:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE MANUTENÇÃO E REPAROS EM PRÉDIOS ESCOLARES
Disponível no TC 10699.989.20-8, contendo 17 anexos integrantes do evento 11
Programa: 0815 - Manutenção e Suporte da Educação Básica Ações: 2494 – Construção e Ampliação da Rede Física Escolar 2569 – Conservação, Manutenção e Reparos em Prédios Escolares 6174 – Operação da Rede de Ensino Básico
Período: 2018 e 2019
Secretaria da Educação do Estado de São Paulo Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE)
Instrução: DCG-2 – DSF – I

INTRODUÇÃO

A fiscalização de natureza operacional teve como objetivo analisar o fluxo de procedimentos relativos aos pedidos de obras, reformas e manutenções das unidades escolares estaduais e as diferentes formas de execução das ações de manutenção e reparos nos prédios escolares. Essas atividades estão incluídas no programa orçamentário 0815 – Manutenção e Suporte da Educação Básica, mais especificamente nas ações 2494 – Construção e Ampliação da Rede Física Escolar, 2569 – Conservação, Manutenção e Reparos em Prédios Escolares e 6174 – Operação da Rede de Ensino Básico.

O escopo da fiscalização analisou o fluxo de procedimentos relativos aos pedidos de obras, reformas e manutenções das unidades escolares estaduais e as diferentes formas de execução das ações de manutenção e reparos nos prédios escolares, sejam elas realizadas pela própria escola, pela Diretoria de Ensino (DE) ou pela Fundação para o Desenvolvimento da Execução – FDE, considerando os seguintes aspectos:

a) a avaliação da rede escolar sobre o processo de solicitação e execução das obras e reformas realizadas pela FDE;

b) a escolha das escolas selecionadas para o Convênio de Obras Prioritárias;

c) a forma de atendimento das necessidades de manutenção emergenciais e urgentes;

d) as manutenções realizadas pelas escolas com os recursos das Associações de Pais e Mestres – APMs;

e) o estado de conservação das escolas da rede estadual; e

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

f) as metas estabelecidas na LOA 2019 e a forma de definição dos recursos nas leis orçamentárias para manutenção dos prédios escolares.

É importante salientar que não fez parte do escopo desta fiscalização a análise da prestação de contas dos recursos estaduais repassados às APMs, tendo em vista que essa atribuição cabe às Diretorias de Fiscalização e Unidades Regionais, e nem foram planejadas visitas *in loco* para a fase de execução, embora algumas tenham sido realizadas.

O planejamento contemplou entrevistas, requisições de documentos junto aos setores envolvidos da Secretaria da Educação (Seduc) e da FDE com vistas a conhecer os papéis desempenhados por cada um deles no objeto fiscalizado. Além disso, abarcou a análise e o estudo da legislação, normas, procedimentos, relatórios, banco de dados oficiais e sítios eletrônicos relacionados aos temas e elaboração dos questionários aplicados nas Unidades Escolares[129] e nos Núcleos de Obras e Manutenção Escolar (NOMs)[130] das Diretorias de Ensino e respectivos testes-piloto.

Como limitação ao trabalho pode-se relacionar solicitações de dilação dos prazos iniciais das requisições e/ou atendimento de itens de forma divergente da estabelecida; respostas aos itens requisitados enviadas de forma parcial e/ou incompleta, ensejando novas requisições; respostas aos questionários inconsistentes e incompatíveis com a realidade observada, demandando saneamento dos dados; e não atendimento de itens de Requisição de Documentos.

Na fase de execução foram feitas novas requisições de documentos e analisadas as respectivas respostas, estudadas as legislações e normas relacionadas ao Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista e utilizado dados de sistemas oficiais. Além disso, foi feito o envio, consolidação e análise dos questionários aplicados nos 91 Núcleos de Obras e Manutenção Escolar das Diretorias de Ensino e 5.108 Unidades Escolares utilizando o *software LimeSurvey*[131]*.* Do total de escolas informadas – 5.740 – foram excluídas 70 Classes Hospitalares, 148 Classes Penitenciárias, 164 Classes na Fundação CASA, visto que eventuais obras, reformas ou manutenções não estão a cargo da Seduc ou da FDE, 208 Centros de Estudo de Línguas – CEL,

---

[129] As perguntas constantes do questionário aplicado nas escolas encontram-se no Apêndice 7.2 do Relatório e as respostas consolidadas encontram-se no Anexo 02, ambas disponíveis no TC-10699.989.20-8.

[130] As perguntas constantes do questionário aplicado nos NOMs encontram-se no Apêndice 7.1 do Relatório e as respostas consolidadas encontram-se no Anexo 01, ambas disponíveis no TC-10699.989.20-8.

[131] *LimeSurvey* é um software livre para aplicação de questionários on-line. Ele permite que usuários sem conhecimento sobre desenvolvimento de software possam publicar e coletar respostas de questionários. As pesquisas podem ser acessíveis ao público ou de acesso controlado, através do uso de chaves para cada participante do questionário. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/LimeSurvey. Acesso em: 10/03/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

que funcionam junto a escolas regulares, e 39 Centros Estaduais de Educação para Jovens e Adultos – Ceeja, uma vez que identificamos algumas características não uniformes entre eles, como possuir ou não APM e funcionar junto a outras escolas ou em prédios próprios. Foram excluídas também três escolas da DE Sul 3 (Capital) que estão provisoriamente ocupando o espaço pertencente a outras unidades escolares. Foram ainda realizadas visitas em 11 escolas, viabilizadas pela conciliação com as fiscalizações *in loco* definidas pela fiscalização operacional realizada sobre transporte escolar.

VISÃO GERAL

Contexto geral

O artigo 6º da Constituição Federal assegura que a educação é um direito social. O artigo 206 define entre os princípios orientadores do ensino a garantia de padrão de qualidade. O parágrafo 3º do artigo 212 prevê que "a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação" (g.n.).

Da mesma forma, a Lei Federal nº 9.394/1996 (LDB), que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, define em seu artigo 4º, inciso IX, que "o dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem" (g.n.).

Na mesma linha, a Constituição Estadual, no parágrafo 2º do artigo 249, assegura "a existência de escolas do ensino público fundamental com corpo técnico qualificado e elevado padrão de qualidade" (g.n.).

O Plano Nacional de Educação – PNE – com vigência decenal, aprovado em 2014 pela Lei Federal nº 13.005/2014, que tem como uma de suas diretrizes a melhoria da qualidade, definiu no inciso VIII do artigo 4º o "estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade" (g.n.).

Entre as metas e estratégias a serem implementadas visando ao cumprimento do PNE, encontra-se a estratégia 7.5, que prevê a formalização e execução de "planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

apoio técnico e financeiro voltadas, entre outras, à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar" (g.n.).

Em consonância com as diretrizes, metas e estratégias do PNE, a Lei Estadual nº 16.279/2016 aprovou o Plano Estadual de Educação de São Paulo – PEE, que também estabelece a melhoria da infraestrutura escolar como estratégia para se atingir diversas metas[132]. Com destaque para a estratégia 3.7, que associa a melhoria da infraestrutura escolar com a diminuição das taxas de abandono e evasão.

Nota-se, portanto, que o padrão de qualidade das escolas é um objetivo constante dos diversos normativos e planos relativos à área da educação. Mesmo que nenhum diploma legal descreva claramente o que seja padrão de qualidade, para esta fiscalização estamos considerando que a melhoria da infraestrutura das unidades escolares e sua conservação contribuem para a garantia do padrão de qualidade mencionado na Constituição Federal e nos demais normativos citados.

Secretaria da Educação – Seduc

A rede estadual de ensino conta com 5.204 prédios escolares, de acordo com o informado pela FDE, dos quais aproximadamente 80% possuem mais de 30 anos[133]. A conservação destes prédios escolares, embora particularmente desafiadora no caso do Estado de São Paulo, é fundamental para garantir o padrão de qualidade e condições adequadas ao ensino.

A conservação e manutenção dos prédios escolares envolve a atuação da Secretaria da Educação e da Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE. Na Secretaria da Educação, a Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços Escolares – Cise – tem entre suas atribuições "implementar o plano de obras da Secretaria e os programas de manutenção da rede escolar"[134]. Essa atribuição é cumprida através do Departamento de Gestão de Infraestrutura – DGINF, a quem cabe "planejar, gerir, acompanhar e normatizar obras e demais serviços de engenharia"[135].

O Centro de Planejamento e Acompanhamento de Obras e Serviços de Engenharia – Ceplae – é o órgão do DGINF responsável por toda a gestão de construção e manutenção dos prédios escolares. O Decreto

---

[132] Lei Estadual nº 16.279 de 08 de julho de 2016, estratégias 3.7, 6.6 e 7.12.

[133] Disponível em: https://www.educacao.sp.gov.br/noticia/educacao-anuncia-escolas-contempladas-pelo-projeto-escola-bonita/. Acesso em: 14/08/2019.

[134] Decreto Estadual nº 64.187 de 17 de abril de 2019, art.57, inciso I.

[135] Decreto Estadual nº 64.187 de 17 de abril de 2019, at.61, inciso I, alínea a.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Estadual nº 64.187/2019 estabelece no inciso II do artigo 61 as seguintes atribuições deste centro:

a) especificar padrões para construção, ampliação e reforma de unidades escolares, de acordo com a orientação da Coordenadoria Pedagógica;

b) elaborar o plano de obras da Secretaria;

c) consolidar o plano de manutenção das escolas e acompanhar sua implementação, em estreita articulação com as Diretorias de Ensino;

d) acompanhar:

1. a elaboração dos projetos de obras e serviços;

2. a contratação e execução das obras e dos serviços.

A atuação desconcentrada da Secretaria da Educação se dá através das 91 Diretorias de Ensino distribuídas no território do Estado de São Paulo. Em cada uma delas há um Núcleo de Obras e Manutenção Escolar (NOM) a quem cabe regionalmente gerenciar a construção e manutenção dos prédios escolares. As atribuições desses núcleos estabelecidas no inciso V do artigo 78 do Decreto Estadual nº 64.187/2019 são:

a) consolidar o plano de obras e de manutenção das escolas e acompanhar sua execução;

b) assistir as escolas na definição das necessidades de adequação, manutenção e reforma de instalações;

c) fiscalizar a execução de serviços terceirizados;

d) inspecionar as obras e os serviços de construção, reforma e manutenção nas escolas.

Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE

A FDE, por sua vez, tem por missão promover o desenvolvimento da educação pública do Estado de São Paulo e garantir a execução de políticas públicas de infraestrutura nas escolas estaduais. A sua atuação tem a finalidade de prover a escola pública estadual com tecnologia, infraestrutura e serviços de qualidade[136]. O seu estatuto prevê que, para a consecução do seu objetivo, a FDE pode executar, diretamente ou por meio de contratos ou convênios, construção, manutenção, reforma, restauro e ampliação de

[136] Disponível em: http://www.fde.sp.gov.br/PagePublic/Interna.aspx?codigoMenu=141. Acesso em: 13/08/2019.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

edificações e outros recursos físicos para a educação, destinados à Secretaria da Educação e a seus órgãos[137]. O estatuto da FDE prevê ainda outra forma de atuação com vistas à manutenção preventiva e conservação de prédios escolares: a celebração de convênios com as Associações de Pais e Mestres – APMs[138].

Unidades Escolares

As unidades escolares são os órgãos que atuam diretamente no ensino dos alunos. As atribuições administrativas e pedagógicas competem à direção da escola, inclusive àquelas relacionadas à manutenção e conservação do prédio.

Em regra, cada escola possui uma Associação de Pais e Mestres vinculada, administrada por um coletivo que inclui a direção da escola, professores, pais de alunos, alunos maiores de 18 anos e outros sócios admitidos. No cotidiano escolar, a APM da escola é a responsável pela gestão financeira dos recursos disponibilizados às escolas e pelas aquisições de materiais e contratações de serviços para conservação e manutenção do prédio e das instalações da escola. O Decreto Estadual nº 12.983/1978, que estabeleceu o estatuto padrão das APMs, definiu no seu artigo 4º, inciso III como objetivo "mobilizar os recursos humanos, materiais e financeiros provendo condições que permitam a conservação e manutenção do prédio, do equipamento e das instalações".

Os recursos recebidos pelas APMs são provenientes da contribuição dos sócios, de convênios (como os celebrados com a FDE), de subvenções diversas, de doações e de outras fontes[139]. Entre as subvenções públicas, as APMs recebem recursos federais do Programa Dinheiro Direto na Escola, através da Fundação Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e mais recentemente, com a publicação da Lei Estadual nº 17.149/2019, recursos estaduais diretamente da Seduc, dentro do Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista.

Aspectos orçamentários

Para execução da política educacional, o Estado de São Paulo conta com os seguintes programas previstos no Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019 (PPA 2016-2019):

---

[137] Decreto Estadual nº 51.925 de 22 de junho de 2017, art. 4, § 1º, alínea 11.

[138] Decreto Estadual nº 51.925 de 22 de junho de 2017, art. 4, § 1º, alínea 14.

[139] Estatuto Padrão das APMs, art. 6º. Estabelecido no Decreto Estadual nº 12.983, de 15 de dezembro de 1978.

Programas orçamentários da Secretaria de Educação no PPA 2016-2019

Nº	Nome	Valor Previsto (R$)	Percentual
800	Gestão Pedagógica da Educação Básica	65.629.069.129	61,3%
805	Parcerias Escola, Comunidade e Sociedade Civil	455.940.763	0,4%
808	Formação e Qualidade de Vida dos Profissionais da Educação	1.535.717.547	1,4%
815	Manutenção e Suporte da Educação Básica	39.418.808.283	36,8%
2826	Comunicação Social	91.291.831	0,1%
	Total	**107.130.827.553**	**100,0%**

Fonte: TC-10699.989.20-8

Em relação ao planejamento anual, a Secretaria de Educação conta com os seguintes programas previstos na Lei Orçamentária Anual, cujos orçamentos previstos para 2019 são:

Programas orçamentários da Secretaria de Educação na LOA 2019

Nº	Nome	Valor Previsto (R$)	Percentual
0	Encargos Gerais	7.500.000.000	23,1%
800	Gestão Pedagógica da Educação Básica	14.228.895.984	43,9%
805	Parcerias Escola, Comunidade e Sociedade Civil	48.022.100	0,1%
808	Formação e Qualidade de Vida dos Profissionais da Educação	339.995.942	1,0%
815	Manutenção e Suporte da Educação Básica	10.306.480.673	31,8%
2826	Comunicação Social	21.000.000	0,1%
	Total	**32.444.394.699**	**100,0%**

Fonte: TC-10699.989.20-8

As ações previstas dentro do programa 0815 – Manutenção e Suporte da Educação Básica são:

Ações orçamentárias do Programa 0815 – Manutenção e Suporte da Educação Básica na LOA 2019

Nº	Nome	Valor Previsto (R$)	Percentual
2494	Construção e Ampliação da Rede Física Escolar	234.621.367	2,3%
2569	Conservação, Manutenção e Reparos em Prédios Escolares	44.000.030	0,4%
4087	Gestão Administrativa e Financeira	149.461.080	1,5%
5740	Transporte de Alunos da Educação Básica	910.074.079	8,8%
5810	Ação Cooperativa Estado-Município para Construções Escolares	130.917.122	1,3%
6172	Fornecimento de Alimentação Escolar aos Alunos da Educação Básica	916.204.418	8,9%
6173	Modernização e Manutenção Tecnológica nas Unidades Escolares	52.000.020	0,5%
6174	Operação da Rede de Ensino Básico	1.139.706.906	11,1%
6178	Gestão e Modernização da Secretaria da Educação	239.239.508	2,3%
9001	Contribuição do Estado para o Regime de Previdência dos Servidores	6.490.256.143	63,0%
	Total	**10.306.480.673**	**100,0%**

Fonte: TC-10699.989.20-8

Dentre as ações relacionadas acima, as ações 2494 – Construção e Ampliação da Rede Física Escolar, 2569 – Conservação, Manutenção e

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Reparos em Prédios Escolares e 6174 – Operação da Rede de Ensino Básico são as que contemplam as atividades destinadas a obras, reformas e manutenções das unidades escolares estaduais, objeto desta fiscalização operacional. Os órgãos executores dessas ações são a Secretaria da Educação (Gabinete e Cise) e a Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE.

Os produtos, indicadores de produto e metas para essas ações previstos na LDO 2019 e na LOA 2019 são os seguintes:

Produtos, indicadores de produto e metas das ações fiscalizadas

Ação	Nome da Ação	Produto	Indicador de Produto	Meta LDO 2019	Meta LOA 2019
2494	Construção e Ampliação da Rede Física Escolar	Rede Física Escolar Ampliada e Modernizada	Número de Obras, Reformas, Ampliações e Adequações Realizadas (Unidade)	800	900
2569	Conservação, Manutenção e Reparos em Prédios Escolares	Estrutura Predial Escolar Adequada	Percentual de Serviços de Manutenção – Pequenos Reparos – Atendidos no Total dos Serviços Solicitados no Ano (%)	100	30
6174	Operação da Rede de Ensino Básico	Equipamentos, Mobiliário, Suprimento, Serviços e Kit Escolar	Percentual de Escolas Atendidas com Reposição de Material Permanente Necessário ao Seu Funcionamento (%)	37	37

Fonte: TC-10699.989.20-8

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são o caminho proposto para a efetivação da Agenda 2030[140]. Com 17 objetivos e 169 metas, os ODS estão fundamentados nos três pilares do desenvolvimento sustentável: crescimento econômico, inclusão social e proteção ao meio ambiente[141].

Entendemos que entre os objetivos propostos pela Agenda 2030, o tema em análise está inserido no seguinte ODS, tendo em vista o objeto desta fiscalização:

[140] Trata-se da nova agenda global para o desenvolvimento sustentável, adotada em 2015 pelos 193 países-membros da ONU (Organização das Nações Unidas). Em vigor desde 1º de janeiro de 2016, o pacto deve ser implementado até 2030.

[141] Disponível em https://www4.tce.sp.gov.br/observatorio/. Acesso em: 12/11/2019.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS

ODS	Indicadores
	Educação de Qualidade **Objetivo 4.a** – construir e melhorar instalações físicas para educação, que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos

Fonte: TC-10699.989.20-8

Contextualizado dessa forma, os achados pertinentes às questões que orientaram a fiscalização estão descritos adiante.

ACHADOS

O processo de solicitação de obras e manutenções e sua execução

Na dinâmica da manutenção dos prédios escolares, o processo de identificação de problemas nas instalações da escola e a viabilização de sua solução podem envolver apenas a escola e sua APM ou a Seduc em conjunto com a FDE, caso em que a intermediação entre o pedido da escola e a aprovação da Seduc é feita pela Diretoria de Ensino, através do Núcleo de Obras e Manutenção Escolar – NOM.

O diretor da escola é o responsável pela identificação das necessidades de infraestrutura do prédio. Quando a necessidade é de baixa complexidade e a APM possui recursos suficientes, o próprio diretor realiza a contratação dos serviços. Ausente essas condições, o diretor da escola solicita a solução de problema ao NOM.

O NOM verifica se a demanda é de baixa complexidade e se é possível a contratação (por dispensa de licitação) do serviço pela Diretoria de Ensino. Em sendo o caso, o Centro de Administração, Finanças e Infraestrutura – CAF – pode realizar a contratação do serviço e solucionar o problema da escola. Para essas contratações, a Diretoria de Ensino utiliza um recurso a ela disponibilizado com o título de Crédito Direto, que deve possuir saldo suficiente para realização da contratação.

Quando essas vias se mostram impossíveis, o NOM formaliza o pedido de atendimento da escola no sistema da Secretaria da Educação denominado *Customer Relationship Management* – CRM. O DGINF, através do Ceplae, avalia o pedido e, confirmando a impossibilidade de solução pela escola ou pela Diretoria de Ensino, solicita à FDE a realização de uma vistoria e elaboração de um orçamento. A FDE, através de sua Diretoria de Obras e Serviços – DOS, direciona seus profissionais da área de arquitetura e engenharia ao local para que estes avaliem a solicitação, realizem a vistoria e

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

elaborem o orçamento. O orçamento é enviado ao Ceplae para que este o avalie e autorize a realização da manutenção solicitada pela escola[142].

Além da análise técnica da necessidade da intervenção, a autorização para a realização da manutenção depende da existência de um convênio entre a Seduc e a FDE na qual a obra ou reforma solicitada pode ser inserida. A Seduc utiliza dois tipos de convênios: convênios de obras emergenciais e convênios temáticos de obras planejadas. De acordo com as características do pedido, ele pode ser inserido dentro de um convênio de obras emergências, que não prevê as escolas a serem atendidas, mas sim as situações que permitem a inclusão da escola. Alternativamente, a Seduc pode solicitar à FDE que elabore um plano de trabalho com um objeto determinado para atender prédios escolares específicos que, posteriormente, culminará na formalização de um convênio[143]. Essa é a solução adotada, por exemplo, nos casos de obras de acessibilidade, reforma de cozinhas e cobertura de quadras.

Uma vez que o pedido é incluído no convênio, compete à FDE providenciar a licitação e a contratação da empresa que realizará os serviços e obras necessários à solução do problema apontado pela escola.

Os pedidos que não são considerados emergenciais e para os quais não é formalizado um convênio ficam pendentes de atendimento até que haja disponibilidade orçamentária que permita a formalização de um convênio para atendê-los[144].

A figura seguinte sintetiza esse fluxo de solicitação e realização de obras, reformas e manutenções:

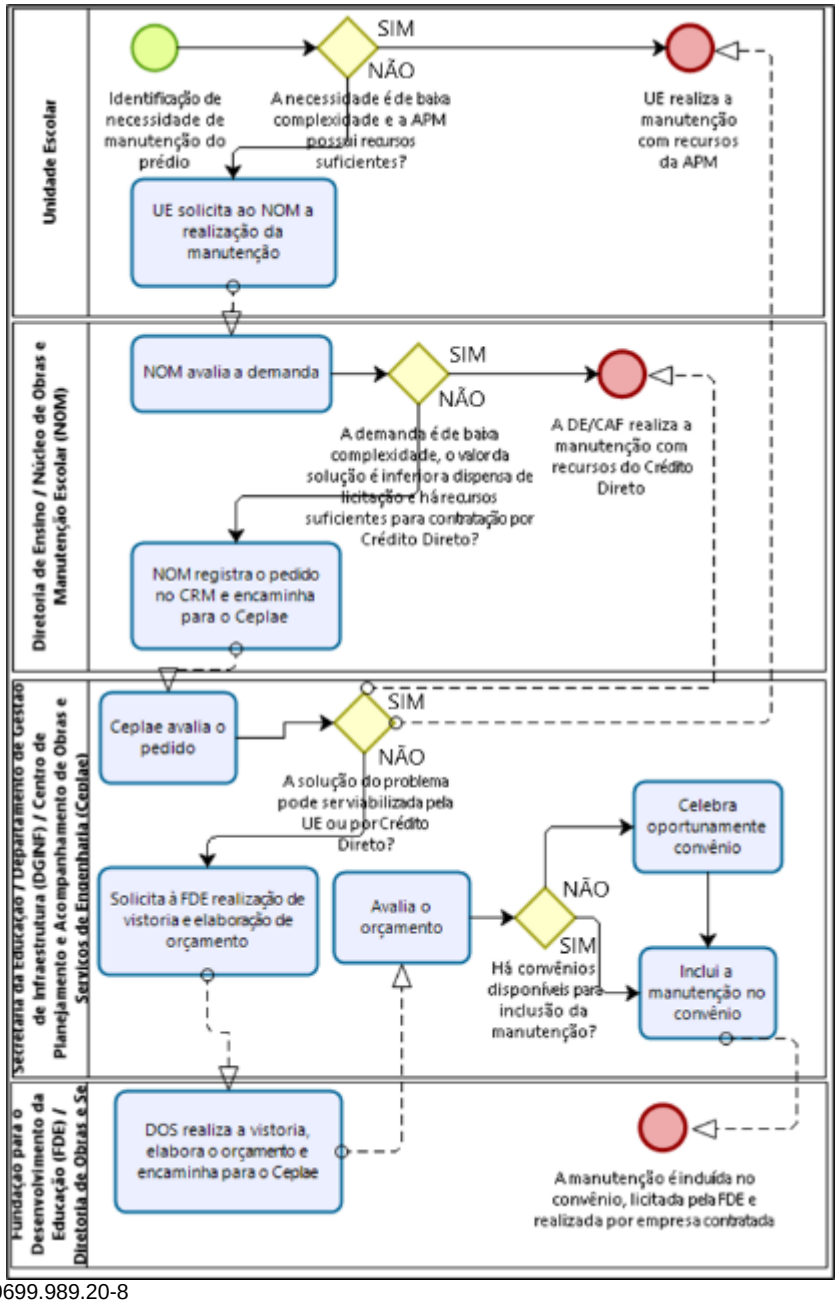
[142] Resposta à Requisição de Documentos nº 06/2019 – Seduc, item 1 e resposta à Requisição de Documentos nº 54/2019 – FDE, item 1, disponíveis respectivamente no Anexo 03 e no Anexo 08 do TC-10699.989.20-8.

[143] Resposta à Requisição de Documentos nº 54/2019 – FDE, item 1, disponível no Anexo 08 do TC-10699.989.20-8.

[144] Resposta à Requisição de Documentos nº 53/2019 – Seduc, item 2, disponível no Anexo 07 do TC-10699.989.20-8.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Mapa simplificado do processo de solicitação e execução de obras, reformas e manutenções



Fonte: TC-10699.989.20-8

Inexistência de manual ou normativo que estabeleça o procedimento de solicitação de manutenção, obras e reformas e as situações que justificam a formalização do pedido

No questionário aplicado às escolas foi perguntado na questão 10 se há um manual ou normativo que estabelece o procedimento de solicitação de manutenção, obras e reformas e as manutenções ou reformas que podem

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

ser realizadas pela própria escola. 61,3% das escolas respondentes responderam positivamente a esta questão.

Questionados sobre quem elaborou o mencionado manual, foi informado por 29,1% que há manual(is) elaborado(s) pela Seduc e por 93,0% que há manual(is) elaborado(s) pela FDE.

Existência de manual ou normativo sobre manutenção, obras e reforma e responsável pela elaboração

Existência de manual ou normativo sobre manutenção, obras e reformas	Quantidade de escolas	Percentual de escolas	Responsável pela elaboração	Quantidade de escolas	Percentual de escolas
Sim	2.431	61,3%	Seduc	707	29,1%
			FDE	2.260	93,0%
			Outros	172	7,1%
Não	1.536	38,7%			
Total	**3.967**	**100,0%**			

Fonte: TC-10699.989.20-8

Porém, essas respostas devem ser analisadas com cautela. Ao tentar identificar os manuais informados pelas escolas, entendemos que estes são na verdade os Manuais de Instrução elaborados pela FDE e disponibilizados em seu site[145] para cada uma das verbas estaduais disponibilizadas às APMs das escolas. Da leitura destes manuais se depreende que estes se destinam a informar a finalidade, prazo para utilização e prestação de contas e respectivos documentos necessários; não regulam todo o processo de identificação de uma necessidade de manutenção e a forma de viabilizar sua solução. Assim, s.m.j., concluímos que não há um manual destinado à direção da escola para estabelecer as situações em que a escola deve realizar a manutenção do prédio com os recursos em posse da APM, nem tampouco como proceder nas situações em que as manutenções necessárias fogem do seu escopo ou superam sua capacidade financeira. O processo hoje existente, descrito anteriormente, provém da prática administrativa.

Convém destacar uma boa prática do NOM da Diretoria de Ensino de Santo André, que divulga em sua página alguns manuais. Dentre eles, um Manual de Pequenos Reparos, como se pode ver na figura seguinte, com modelo de ofício para escola formalizar o pedido, descrever as necessidades e evidenciá-las, justificar a não utilização das verbas da APM da escola etc.[146].

[145] Disponível em: https://www.fde.sp.gov.br/PagePublic/ManuaisAPM.aspx?codigoMenu=138. Acesso em: 07/10/2019.

[146] Disponível em: https://desantoandre.educacao.sp.gov.br/caf/nom/. Acesso em: 24/01/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Portal NOM Santo André – Há um manual para solicitação de pequenos reparos e fornecedores da região cadastrados no Caufesp (Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado de São Paulo)

Fonte: TC-10699.989.20-8

A manualização dos processos de solicitação e realização de manutenção, com a atribuição das responsabilidades a cargo da escola e dos casos em que haverá participação da Diretoria de Ensino e/ou da Seduc é importante, uma vez que a padronização do processo e a gestão da informação possibilita garantir a assertividade das operações e assertividade nas tomadas de decisão[147]. Entre outros benefícios, a padronização e a manualização dos processos conferem previsibilidade ao processo, aumento da qualidade e da produtividade e redução de custos, por exemplo, através da eliminação de atividades redundantes e esforço duplicado. Em casos de substituição de diretores de escola, a existência de um manual ainda contribuiria muito na hora de capacitá-los e disponibilizaria um documento confiável para consulta sempre que tivessem dúvidas[148].

Com as responsabilidades das escolas claramente definidas, os recursos da escola poderão ser gastos de maneira eficiente, uma vez que estes não serão aplicados em soluções paliativas, mas somente naqueles objetos a cargo da escola, para os quais sua capacidade financeira permite uma solução definitiva.

---

[147] Disponível em: http://www.ejaconsultoria.com.br/a-importancia-dos-manuais-para-a-organizacao/. Acesso em: 24/01/2020.

[148] Disponível em: https://www.euax.com.br/2018/09/padronizacao-de-processos/#por-que-e-importante-padronizar-processos. Acesso em: 24/01/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Cabe ainda destacar que a necessidade de padronização de processos também foi pontuada pelos diretores dos NOMs no questionário a eles dirigido. Quando perguntado quais capacitações lhes seriam úteis ou necessárias, oito deles responderam: padronização dos processos de gestão dos pedidos de obras e reformas e seu treinamento. Assim, também no caso dos processos realizados pelos NOMs, a padronização para definir, por exemplo, prazos para respostas, forma de comunicação, critérios para definir a responsabilidade pelo atendimento do pedido, nível de criticidade etc., poderia levar a uma melhora no processo.

Ineficiências no processo de solicitação e acompanhamento dos pedidos pelas escolas

Embora inexista um manual ou normativo que padronize a formalização dos pedidos de obras, reformas e manutenções, o questionário enviado às escolas mostrou que os procedimentos são bastante similares entre elas. A grande maioria dos respondentes (74,8% – 2.966) informou na questão 13 que formaliza os pedidos de obras, reformas e manutenções por ofício assinado pelo diretor e entregue fisicamente ao NOM. Assim, observa-se que o procedimento adotado por ¾ das escolas é o mais custoso e burocrático dentre as opções de resposta, pois envolve um documento formal (ofício), impresso em papel, com entrega física e pessoal.

Forma de solicitação de manutenções, obras e reformas ao NOM

Forma de solicitação de manutenções, obras e reformas ao NOM	Quantidade de escolas	Percentual de escolas
Solicitadas por ofício assinado pelo diretor e entregue fisicamente ao NOM	2.966	74,8%
Solicitadas por ofício assinado pelo diretor e entregue digitalmente (por e-mail) ao NOM	925	23,3%
Solicitadas por e-mail, sem a necessidade de ofício ao NOM	47	1,2%
Solicitadas ao NOM por meio informal, como mensagens de texto, aplicativos de mensagens ou telefone	29	0,7%

Fonte: TC-10699.989.20-8

Nas entrevistas realizadas com diretores dos NOMs durante a fase de planejamento da fiscalização, foi perguntado se a existência de ofício era uma necessidade estabelecida por eles. Foi informado que o envio de um e-mail era suficiente para formalizar o pedido, procedimento mais rápido e menos custoso. Cabe ainda destacar que no registro do pedido no CRM (*Customer Relationship Management*)[149] há a necessidade de anexar fotos que comprovem e ilustrem a situação relatada. Como essas fotos são digitais e, na maioria das vezes, são capturadas pela própria escola, elas precisam ser

[149] CRM: é a plataforma sobre a qual foi criado o Sistema de Solicitação de Obras e Serviços.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

encaminhadas digitalmente ao NOM. Sendo assim, a elaboração e entrega física do ofício é também redundante.

Para a direção da escola, talvez a maior utilidade da entrega física seja o recebimento do protocolo, que comprova e documenta a formalização do pedido ao NOM. A entrega digital, porém, seja ela via sistema ou mesmo por e-mail, permite a confirmação de entrega e de ciência do conteúdo através de um alerta ou uma resposta escrita. Dessa forma, a comunicação eletrônica poderia ser adotada como padrão nesse processo, simplificando-o e agilizando-o, atendendo à necessidade dos NOMs, com formalização do pedido e evidenciação fotográfica dos problemas, e também das escolas, com a confirmação da ciência do problema e das providências para formalização do pedido. Essa medida se alinha com o Programa SP Sem Papel, iniciativa lançada em agosto/2019 e ampliada para todas as escolas da rede estadual em novembro/19, que tem como objetivo universalizar a digitalização dentro da Administração Estadual[150].

Quanto ao acompanhamento dos pedidos feitos aos NOMs, 90,0% das escolas respondentes afirmaram, na questão 14, que fazem acompanhamento do pedido. Esse acompanhamento é feito de forma indireta, na maioria das vezes questionando o NOM sobre andamento do pedido, como se pode observar na tabela abaixo:

Forma de acompanhamento dos pedidos de obras, reformas e manutenções por parte das escolas

Forma de acompanhamento dos pedidos de obras, reformas e manutenções	Quantidade de escolas	Percentual de escolas
Ofício ao NOM solicitando andamento	2.060	57,7%
E-mail ao NOM solicitando andamento	1.806	50,6%
Telefonema ao NOM solicitando o andamento	2.176	61,0%
Ofício à Seduc solicitando andamento	129	3,6%
E-mail à Seduc solicitando andamento	82	2,3%
Telefonema à Seduc solicitando andamento	52	1,5%
E-mail ao engenheiro ou coordenador da FDE solicitando andamento	82	2,3%
Telefonema ao engenheiro ou coordenador da FDE solicitando andamento	87	2,4%
Outros	139	3,9%

Fonte: TC-10699.989.20-8

Dentre as escolas que fazem o acompanhamento do pedido, 57,7% informaram que enviam um novo ofício ao NOM questionando o andamento do pedido, 50,6% utilizam e-mail para questionar o Núcleo sobre o andamento do pedido e 61,0% o fazem através de telefonema ao mesmo. Considerando que as informações sobre a tramitação do pedido encontram-se no CRM, uma ferramenta on-line e acessível de qualquer lugar, percebe-se que

[150] Disponível em: http://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/educacao-programa-sp-sem-papel-chega-as-escolas-da-rede-estadual/. Acesso em: 24/01/2020.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

o acompanhamento dos pedidos também poderia ser agilizado, permitindo que as escolas consultassem o andamento dos pedidos por elas realizados diretamente na plataforma. Essa medida, além de reduzir a carga de trabalho dos NOMs, possibilitaria que as necessidades de informação das escolas fossem prontamente satisfeitas por elas mesmas.

No questionário aplicado aos diretores dos NOMs, foi perguntado na questão 15 se seria conveniente permitir que a direção da escola tivesse acesso ao CRM para acompanhamento das obras e reformas de sua escola. 88,6% dos diretores dos Núcleos responderam positivamente a esta pergunta. Eles apontaram na questão 16 os seguintes benefícios decorrentes do acesso ao CRM pelos diretores das escolas: aumento da transparência da tramitação do pedido (38,5%), maior agilidade e detalhamento no acompanhamento do pedido (33,3%), maior controle por parte da escola sobre os objetos das solicitações, permitindo a proposição de complementação e a comprovação da formalização do pedido (11,5%), aumento da credibilidade e da confiança no NOM (10,3%), redução da carga de trabalho do Núcleo e da escola, evitando refazer e registrar objetos de obra ou reforma constantes como pendentes (9,0%), maior agilidade e facilidade para a direção da escola reportar à comunidade escolar o andamento dos pedidos de manutenção pendentes (9,0%) e manutenção da informação, que não seria perdida quando houvesse a troca da direção da escola (7,7%).

Ainda em relação aos pedidos de manutenção feitos ao NOM, foi perguntado às escolas que informaram ter recebido obras ou reformas realizadas pela FDE em 2018 ou 2019 quais eram os pontos positivos e os pontos negativos do processo de solicitação de obras, reformas e manutenções. As tabelas a seguir apresentam as respostas das 530 escolas participantes que responderam a essas perguntas e tiveram alguma obra ou reforma realizada pela FDE concluída entre 2018 e 2019:

Pontos positivos do processo de solicitação da obra ou reforma na opinião das escolas que passaram por obras ou reformas realizadas pela FDE em 2018 ou 2019

Pontos positivos do processo de solicitação da obra e reforma	Quantidade de escolas	Percentual de escolas
Suporte oferecido pelo NOM	376	70,9%
Na visita para vistoria ou orçamento o engenheiro da FDE fez uma inspeção completa, buscando identificar novos problemas e incluí-los no pedido	247	46,6%
Rapidez no início da execução da obra ou reforma	121	22,8%
Rapidez na aprovação do pedido	98	18,5%
Outros	13	2,5%
NÃO HOUVE PONTOS POSITIVOS	53	10,0%

Fonte: TC-10699.989.20-8

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Pontos negativos do processo de solicitação da obra ou reforma na opinião das escolas que passaram por obras ou reformas realizadas pela FDE em 2018 ou 2019

Pontos negativos do processo de solicitação da obra e reforma	Quantidade de escolas	Percentual de escolas
Tramitação lenta do processo	249	47,0%
Demora para início da execução da obra ou reforma	226	42,6%
Falta de transparência na tramitação do pedido	56	10,6%
Falta de apoio do NOM no pedido de solicitação	16	3,0%
Outros	41	7,7%
NÃO HOUVE PONTOS NEGATIVOS	186	35,1%

Fonte: TC-10699.989.20-8

Os pontos positivos mais apontados por essas escolas foram o suporte oferecido pelo NOM (70,9%) e a inspeção ampla e completa realizada pelo engenheiro da FDE para avaliar todas as necessidades da escola (46,6%). Entre todas as escolas participantes, o suporte oferecido pelo núcleo de obras também foi destaque como ponto forte, tendo sido apontado por 87,6% das escolas[151]. Destaca-se também o fato de que, para 35,1% das escolas respondentes que tiveram alguma obra ou reforma realizada pela FDE concluída entre 2018 e 2019, não houve pontos negativos no processo de solicitação da obra ou reforma, como visto na tabela anterior. Entre os NOMs, o suporte oferecido pelo DGINF/Ceplae foi apontado como um ponto forte do processo por 87,1% e o suporte oferecido pelo engenheiro ou coordenador da FDE, por 40,0%[152].

Entre os pontos negativos destacados pelas escolas que tiveram alguma obra ou reforma realizada pela FDE concluída entre 2018 e 2019, a tramitação lenta do processo (47,0%) e a demora para início da execução da obra ou reforma (42,6%) foram os mais apontados. Uma maior agilidade no processo de análise do pedido de obras foi apontada por 68,6% dentre todas as escolas participantes do questionário[153] e por 74,4% dos NOMs como uma oportunidade de melhoria[154]. Percebe-se assim, que o tempo que leva para análise do pedido e, posteriormente, para seu atendimento é uma falha desse processo tanto na visão das escolas, quanto dos NOMs. A tabela seguinte apresenta a data dos pedidos em aberto no CRM em 31/12/2019 e corrobora a percepção dos núcleos de obras e das escolas:

[151] Consolidado das respostas à questão 66 do questionário enviado às escolas, disponível no Anexo 02 do TC-10699.989.20-8.

[152] Consolidado das respostas à questão 28 do questionário enviado aos NOMs, disponível no Anexo 01 do TC-10699.989.20-8.

[153] Consolidado das respostas à questão 67 do questionário enviado às escolas, disponível no Anexo 02 do TC-10699.989.20-8.

[154] Consolidado das respostas à questão 29 do questionário enviado aos NOMs, disponível no Anexo 01 do TC-10699.989.20-8.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Data dos pedidos pendentes no CRM em 31/12/2019

Data do Pedido		Quantidade de Pedidos	Percentual de Pedidos
2017		711	19,8%
2018		1.668	46,3%
2019	Janeiro	104	2,9%
	Fevereiro	115	3,2%
	Março	65	1,8%
	Abril	350	9,7%
	Maio	77	2,1%
	Junho	70	1,9%
	Julho	81	2,3%
	Agosto	83	2,3%
	Setembro	73	2,0%
	Outubro	55	1,5%
	Novembro	67	1,9%
	Dezembro	80	2,2%
	Ano inteiro	1.220	33,9%
Total		3.599	100,0%

Fonte: TC-10699.989.20-8

Falhas e incompletudes do CRM

O CRM – *Customer Relationship Management* – é a plataforma sobre a qual foi criado o Sistema de Solicitação de Obras e Serviços. Este sistema começou a funcionar em meados de 2017 com o objetivo de parametrizar e registrar os pedidos de obras e reformas realizadas pelas diretorias das unidades escolares. É neste sistema que os NOMs registram os pedidos de intervenção solicitados pelas unidades escolares. O sistema organiza o fluxo do pedido e o encaminha para aprovação ou reprovação do DGINF e, na sequência, para a Diretoria de Obras e Serviços da FDE, para que esta realize as tarefas de sua competência (vistoria, emissão de Parecer Técnico, elaboração de orçamento etc.).

Conforme informado pela Seduc em resposta ao item 2 da Requisição de Documentos nº 06/2019, este sistema vem passando por melhorias desde sua criação. Em 2018 foi incluída funcionalidade para mostrar o andamento das solicitações e permitir o acompanhamento do pedido. Em maio/2019 foram implantadas novas melhorias, como indicação do nível de prioridade do pedido (criticidade), possibilidade de atualização do pedido registrado, suprimindo ou complementando o objeto do pedido, e inserção de novos campos de informações. Essas mudanças foram bem avaliadas pelos diretores dos NOMs participantes do questionário, visto que 69,4% (59) deles

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

consideraram essas "novidades incorporadas no CRM" como um ponto forte do processo de solicitação de obras, reformas e manutenções[155].

No questionário aplicado aos diretores dos NOMs, foi perguntado na questão 13, já levando em consideração as atualizações de maio/19, se o CRM apresentava todas as informações necessárias ao acompanhamento do pedido e com transparência suficiente. 61,4% dos respondentes responderam positivamente a essa pergunta. Para os 38,6% que responderam negativamente, foi perguntado quais melhorias precisavam ser feitas no CRM para que ele permitisse o adequado acompanhamento do pedido de obra ou reforma. A tabela a seguir apresenta as sugestões apresentadas pelos diretores dos NOMs:

Melhorias necessárias no CRM

Melhorias necessárias	Quantidade de NOMs	Percentual de NOMs
Ampliar a transparência das fases de tramitação, em especial no fluxo dentro da FDE, e diminuir a periodicidade de atualização dos dados	18	52,9%
Incluir previsão de atendimento	5	14,7%
Incluir documentos e planilhas das vistorias e dos atendimentos realizados (orçamento, fornecedor, prazo de garantia etc.)	4	11,8%
Maior celeridade na avaliação e atendimento	3	8,8%
Incluir data das vistorias agendadas	2	5,9%

Fonte: TC-10699.989.20-8

Percebe-se que a melhoria mais apontada pelos diretores dos NOMs foi o aumento da transparência na tramitação do pedido quando está sob a responsabilidade da FDE (52,9%). Uma maior transparência no processo de análise e na tramitação do pedido de obras também foi apontada como oportunidade de melhoria por 28,3% dentre todas as escolas participantes do questionário[156] e por 52,3% dos NOMs[157]. A segunda melhoria mais apontada foi a inclusão da previsão de atendimento (14,7%).

Porém, a nova funcionalidade que potencialmente poderia tornar o CRM uma ferramenta mais completa, ampliando a sua atual função de comunicação e aprovação das obras e reformas e tornando-o um sistema que consolida todas as informações das obras e reformas realizadas em cada unidade escolar, é a "inclusão de documentos e planilhas, das vistorias e dos atendimentos realizados (orçamento, fornecedor, prazo de garantia etc.)", apontado por 11,8% dos diretores de NOM que avaliaram o CRM como uma ferramenta ainda pendente de melhorias. O desenvolvimento dessa função

[155] Consolidado das respostas à questão 28 do questionário enviado aos NOMs, disponível no Anexo 01 do TC-10699.989.20-8.

[156] Consolidado das respostas à questão 67 do questionário enviado às escolas, disponível no Anexo 02 do TC-10699.989.20-8.

[157] Consolidado das respostas à questão 29 do questionário enviado aos NOMs, disponível no Anexo 01 do TC-10699.989.20-8.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

com a disponibilização de um perfil para as escolas tornaria o CRM um grande banco de dados com registro das intervenções feitas nas escolas, permitindo ainda identificar problemas recorrentes para os quais as soluções paliativas adotadas pelas escolas mostraram-se ineficientes e exigem soluções definitivas. Permitiria ainda à direção da escola conhecer o histórico de problemas do prédio escolar e as soluções adotadas, possibilitando um melhor planejamento na gestão e manutenção dele. Esse histórico seria útil também para o próprio DGINF, responsável pela elaboração dos planos de reforma e pela aprovação das solicitações.

A Seduc informou, respondendo ao item 6 da Requisição de Documentos nº 53/2019, que possui a intenção de ter o CRM como principal plataforma de acompanhamento de obras e pedidos de intervenção. O objetivo é que seja possível diagnosticar as carências de infraestrutura da rede a partir das ocorrências registradas no CRM. Informou também que já está em viabilização a integração entre os sistemas CRM e GRP (sistema utilizado pela FDE para cadastro das informações relativas aos prédios da rede), o que permitiria ao CRM possuir novas informações, como data de vistoria e orçamento.

Cabe ainda destacar que os pedidos de manutenção registrados no CRM, são somente aqueles que possuem previsão de atendimento pela FDE. As manutenções realizadas pelas próprias escolas com os recursos de suas APMs não são incluídas nesse processo e podem ser desconhecidas pelo DGINF e pela FDE/DOS. Assim, para tornar este um sistema completo, convém, registrar as manutenções realizadas via Crédito Direto e permitir que as escolas informem as manutenções realizadas por elas próprias, em especial aquelas manutenções de reparos de problemas elétricos, hidráulicos, telhados e coberturas e outros cuja capacidade financeira da escola permite apenas soluções paliativas para problemas maiores.

Corroborando este ponto, cabe destacar que a “disponibilização de um sistema centralizado para registro de manutenções realizadas e pendentes, com acesso e preenchimento pelas escolas, DE, Seduc e FDE” foi apontado como uma oportunidade de melhoria por 59,3% dos diretores dos NOMs e por 40,5% das unidades escolares.

Necessidade de manutenções não refletidas no CRM

No questionário enviado às escolas foi perguntado na questão 57 quais intervenções eram necessárias para corrigir e adequar o prédio escolar. Dentre as 3.966 escolas que responderam essa questão, 3.951 (99,6%) informaram pelo menos uma necessidade de obra, reforma ou manutenção. Foi pedido, então, para que essas escolas informassem em que medida aquelas

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

manutenções pendentes foram solicitadas ao NOM. A tabela a seguir apresenta as respostas dadas:

Manutenções pendentes solicitadas ao NOM

Em que medida as manutenções pendentes foram solicitadas ao NOM?	Quantidade de escolas	Percentual de escolas
Todas as obras, reformas e manutenções necessárias já foram solicitadas ou reportadas ao NOM	779	19,7%
A maior parte das obras, reformas e manutenções necessárias já foram solicitadas ou reportadas ao NOM	1.019	25,8%
Algumas das obras, reformas e manutenções necessárias já foram solicitadas ou reportadas ao NOM	1.486	37,6%
As obras, reformas e manutenções necessárias não foram solicitadas ou reportadas ao NOM	667	16,9%
Total	**3.951**	**100,0%**

Fonte: TC-10699.989.20-8

Da tabela acima, depreende-se que apenas 16,9% das escolas com manutenções necessárias informaram não ter formalizado o pedido ao NOM. Porém, ao analisar os pedidos feitos por estas escolas e que estavam pendentes de atendimento em 31/10/2019, observou-se que 45,4% (1.796) delas não possuíam pedido em aberto no CRM[158].

Esses fatos sugerem que pode haver pelo menos um dos seguintes problemas:

1. algumas escolas não têm formalizado pedidos com as manutenções que elas não têm capacidade de realizar; ou
2. os NOMs não têm registrado no CRM nem atendido por Crédito Direto os pedidos de manutenção formalizados pelas escolas.

Um exemplo desse segundo problema foi o encontrado na escola Profa. Anna Maria Hoeppner Gomes (DE Guarulhos Norte), visitada durante a fiscalização em 07/11/2019. Esta é uma escola cujo prédio foi construído recentemente, há pouco mais de cinco anos, utilizando um projeto padrão da FDE. Uma de seus laterais possui um painel com tela metálica ("*breezer*"), como se pode observar nas fotos seguintes. A fixação desses painéis está deteriorada em alguns pontos por conta de oxidação, o que fez com que a direção da escola oficializasse o NOM solicitando intervenção para este e outros problemas. Em resposta, o núcleo de obras informou que não seria possível realizar o atendimento e recomendou que a escola verificasse a possibilidade de realizar a manutenção com seus próprios recursos. A solução de tal problema, porém, é custosa. O orçamento obtido pela direção da escola foi de aproximadamente R$ 28 mil, um valor substancial comparado aos recursos recebidos pelas APMs das escolas, até a data da visita, para

[158] Resposta à Requisição de Documentos nº 53/2019 – Seduc, item 15, disponível no Anexo 07 do TC-10699.989.20-8.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

realização de despesas em 2019. Considerando as alternativas disponíveis para 2019, embora tal problema não pudesse ser solucionado via Crédito Direto, poderia ter sido registrado no CRM como uma manutenção necessária ou solicitado verba para Atendimento às Urgências, caso uma avaliação técnica apurasse que a situação apresentava risco à comunidade escolar. A orientação do NOM recomendando que a escola solucione o problema com seus próprios recursos pode fazer com que a solução fique pendente por tempo indeterminado.

Escola Profa. Anna Maria Hoeppner Gomes (DE Guarulhos Norte) – Fixação do painel metálico deteriorada devido à oxidação

Fonte: TC-10699.989.20-8

As visitas realizadas durante a fase de execução da fiscalização operacional permitiram identificar situações que exemplificam casos de manutenções necessárias que as escolas não tinham capacidade de solucionar e que não estavam refletidas no CRM: caso das escolas Washington Alves Natel (DE Sul 3) e Profa. Yvone Frutuoso Prodóssimo (DE São Bernardo do

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Campo). A primeira atende a aproximadamente 1.300 alunos e possui dois prédios com 26 salas no total. Como resposta ao questionário, a escola avaliou seus “sanitários e vestiários” como “péssimo” e informou que dentre as manutenções pendentes está a necessidade de reforma dos banheiros, que apresentam problemas no sistema de esgoto. Na visita realizada em 08/11/2019, verificamos que havia quatro banheiros disponíveis para uso dos alunos, considerando os masculinos e os femininos, sendo que dois destes eram acessíveis, ou seja, possuíam capacidade de atender a um único aluno por vez. Embora essa situação afete o cotidiano dos alunos, ainda não havia sido resolvido pela escola, pois a direção informou não possuir naquele momento recursos suficientes para contratar o serviço de reparo de esgoto e criação de novas tubulações para sanar o problema com os sanitários e bebedouros.

Escola Washington Alves Natel (DE Sul 3) – Banheiros interditados e bebedouros quebrados

Fonte: TC-10699.989.20-8

Já a escola Profa. Yvone Frutuoso Prodóssimo (DE São Bernardo do Campo) possui problemas como nidificação de pombos, janelas desalinhadas com impossibilidade de recolocação dos vidros pendentes, banheiros quebrados, mato pendente de capinação, fiação exposta, quadra descoberta e problemas de pintura. Todos estes problemas foram apontados no questionário enviado à escola e observados em visita realizada em 30/10/2019.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Escola Profa. Yvone Frutuoso Prodóssimo (DE São Bernardo do Campo) – Banheiros interditados e sem porta, janelas deterioradas e sem vidro, mato elevado e fios expostos

Fonte: TC-10699.989.20-8

Embora não seja possível definir a causa da ausência de solicitação desses pedidos no CRM, o que se observou é que esta escola não tinha conseguido com os recursos de sua APM realizar as manutenções necessárias à adequada conservação do prédio e suas condições talvez fossem desconhecidas pela Seduc devido à ausência do registro no CRM.

A inexistência de um manual talvez seja uma das explicações para as situações em que as escolas não formalizam as suas necessidades de manutenção. Pode ser que não haja um entendimento claro sobre se qualquer melhoria ou manutenção pode ser solicitada ao NOM ou apenas aquelas que impedem o andamento das aulas ou expõem a comunidade escolar à risco. Uma interpretação mais restrita dos casos que justificam o acionamento do NOM levaria a não formalização do pedido e, como consequência, a impossibilidade de solução do problema pela DE ou o não registro da demanda no CRM. Dessa forma, essa falta de clareza pode implicar falta de dados para o Núcleo e para a Seduc na tomada de decisões e criação de planos, pois pode fazer com que as necessidades reais das escolas não estejam

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

contempladas no CRM, base de informações de pedidos de obras, reformas e manutenções.

Além das situações identificadas nas visitas realizadas na fase de execução, os casos apresentados na sequência ilustram problemas que podem ser desconhecidos da Seduc, visto que não há pedidos em aberto no CRM para essas escolas.

Escola Profa. Vera Campagnani (DE Bauru) – Rachaduras na parede, teto e piso

Fonte: TC-10699.989.20-8

Escola Profa. Maria Augusta Corrêa (DE Leste 1) – Pilar do quintal da zeladoria comprometido e torre da caixa água com infiltrações

Fonte: TC-10699.989.20-8

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Escola Izidoro Daun (DE Marília) – Rachaduras, problemas no telhado e nos revestimentos do laboratório

Fonte: TC-10699.989.20-8

Escola Francisco Parente (DE Leste 2) – Banheiros sem torneiras e válvulas, azulejos soltos na cozinha e muro não finalizado

Fonte: TC-10699.989.20-8

A Seduc informou, em resposta ao item 6 da Requisição de Documentos nº 53/2019, que está em curso uma força-tarefa entre o DGINF e as DE com o objetivo de ter retratado no CRM o atual quadro de conservação

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

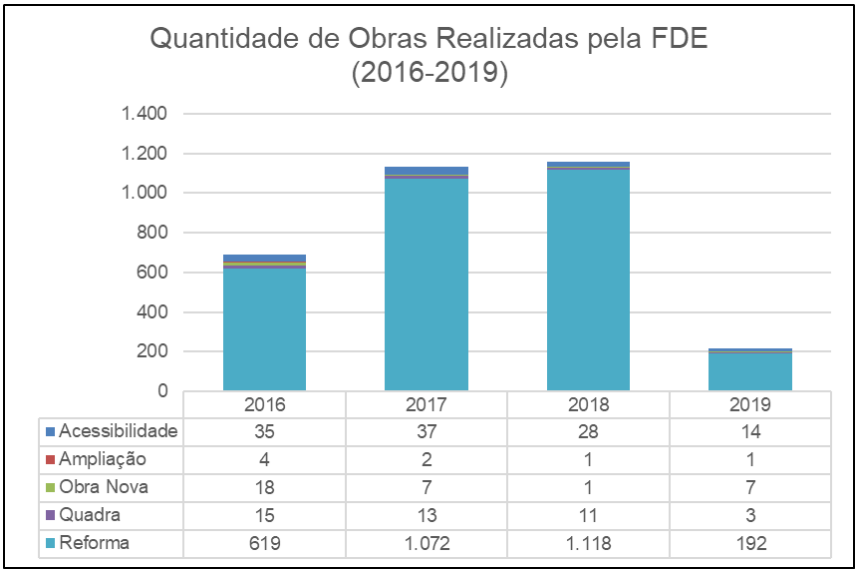
das escolas através do complemento de informações para as ocorrências registradas e da inserção de novos registros para aquelas escolas onde surgiram problemas nos últimos meses. Tal medida é necessária para que o CRM contenha informações completas e atualizadas sobre a situação da infraestrutura das escolas da rede estadual.

Problemas no acompanhamento da execução e na aceitação das obras e reformas executadas pela FDE

No Estado de São Paulo, em especial em se tratando da infraestrutura da rede ensino, a FDE é a responsável pela materialização dos planos e ações da Seduc. A FDE é quem realiza, de maneira indireta, através de contratação de obras e serviços, a construção e ampliação de escolas, além de obras de adequação, acessibilidade e construção e cobertura de quadras. No caso das reformas, escopo dessa fiscalização operacional, a FDE é a responsável por realizar todas aquelas que excedem o limite para dispensa de licitação[159]. Devido à qualificação do seu corpo técnico, com engenheiros e arquitetos, a FDE é a responsável pelas vistorias e diagnósticos dos problemas de maior complexidade.

Os gráficos seguintes apresentam a quantificação e os valores envolvidos nas obras realizadas pela FDE no período de 2016 a 2019. Os quantitativos apresentados representam as obras concluídas e os anos nos quais foram classificadas as intervenções representam o ano de sua conclusão.

Quantidade de obras realizadas pela FDE (2016-2019)



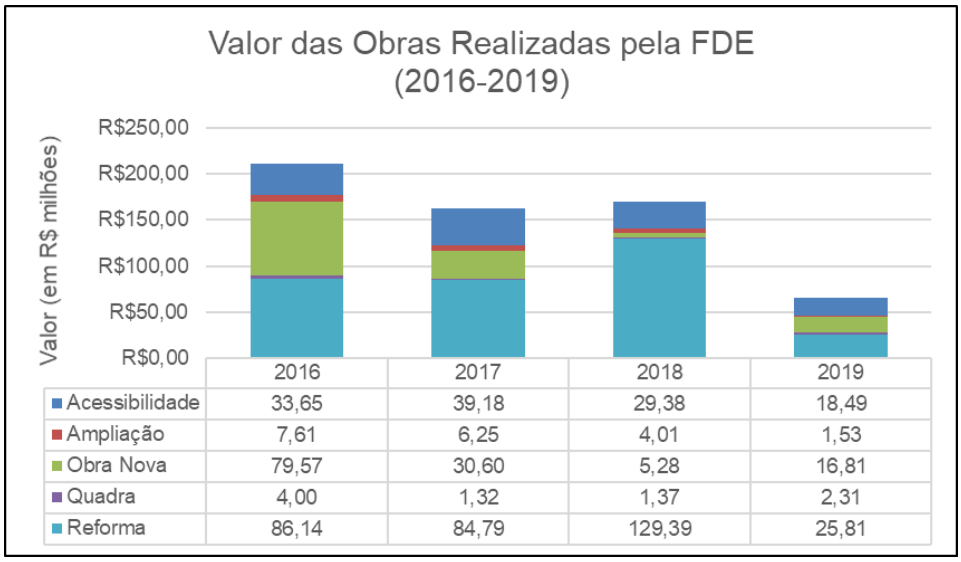
	2016	2017	2018	2019
Acessibilidade	35	37	28	14
Ampliação	4	2	1	1
Obra Nova	18	7	1	7
Quadra	15	13	11	3
Reforma	619	1.072	1.118	192

Fonte: TC-10699.989.20-8

[159] Resposta à Requisição de Documentos nº 06/2019 – Seduc, item 1, disponível no Anexo 03 do TC-10699.989.20-8.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Valor das obras realizadas pela FDE (2016-2019)



	2016	2017	2018	2019
Acessibilidade	33,65	39,18	29,38	18,49
Ampliação	7,61	6,25	4,01	1,53
Obra Nova	79,57	30,60	5,28	16,81
Quadra	4,00	1,32	1,37	2,31
Reforma	86,14	84,79	129,39	25,81

Fonte: TC-10699.989.20-8

Como se pode observar no primeiro gráfico, no período de 2016 a 2018 ocorreu um aumento na quantidade de reformas realizadas pela FDE, em contrapartida à redução dos outros tipos de intervenção. O segundo gráfico nos mostra que a classificação Reforma é a destinação principal dos recursos para manutenção e reparos dos prédios escolares, com uma proporção crescente de 2016 a 2018. Observa-se ainda uma redução na atuação da FDE em 2019. A quantidade de intervenções totais realizadas pela FDE em 2019 (217) é 81,3% menor do que as realizadas em 2018 (1.159). Em termos financeiros, a despesa com essas intervenções caiu 61,7%, de R$ 169,4 milhões para R$ 65,0 milhões.

O questionário enviado às escolas continha um bloco de perguntas direcionado àquelas que passaram por alguma obra ou reforma realizada pela FDE nos anos de 2018 e 2019. Os objetos dessas intervenções, de acordo com as respostas das 530 escolas, estão apresentados na tabela a seguir:

Objetos das obras e reformas realizadas pela FDE

Objeto da obra ou reforma	Quantidade de escolas	Percentual de escolas
Reparos de forros, telhados e coberturas	232	43,8%
Substituição ou revisão das instalações elétricas	147	27,7%
Construção ou reforma de sanitários	117	22,1%
Construção ou reparo de muro, grades e alambrados	115	21,7%
Pintura externa ou interna	107	20,2%
Construção ou reforma de cozinha, refeitórios ou despensa	96	18,1%
Conserto de pisos e calçamentos	95	17,9%
Construção ou reforma do sistema de abastecimento (caixa d'água, cisterna, bomba d'água etc.)	92	17,4%
Construção ou reparo de cobertura de quadra	65	12,3%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Objeto da obra ou reforma	Quantidade de escolas	Percentual de escolas
Reforma ou reparos em salas de aula, biblioteca, laboratórios etc.	64	12,1%
Construção ou reforma da rede de esgoto e águas pluviais	59	11,1%
Obras de acessibilidade	51	9,6%
Instalação ou reparos no sistema de combate a incêndio	32	6,0%
Instalação ou reparo de elevador	24	4,5%
Instalação ou reparo de para-raios (SPDA)	21	4,0%
Poda e supressão de árvores	17	3,2%
Controle de pombos	15	2,8%
Construção ou ampliação de salas de aula, biblioteca, laboratórios etc.	8	1,5%

Fonte: TC-10699.989.20-8

Observa-se que as obras ou reformas mais recorrentes são aquelas decorrentes de problemas em telhados e coberturas, que se manifestam através de goteiras, infiltrações e mofos; 43,8% das intervenções realizadas pela FDE em 2018 e 2019 nas escolas respondentes incluíram em alguma medida reparo em telhados e coberturas. 27,7% das escolas respondentes informaram que houve reparo em alguma instalação elétrica, tornando este item o segundo mais comum. Nas visitas e entrevistas realizadas na fase de planejamento, assim como nas respostas aos questionários, observamos que as falhas elétricas e curtos-circuitos ocorrem com alguma frequência, às vezes até mesmo desencadeando incêndios nos quadros de distribuição, como ocorreu em duas das escolas visitadas[160]. Na sequência das intervenções mais comuns estão: construção ou reforma de sanitários (22,1%), construção ou reparo de muro, grades e alambrados (21,7%) e pintura externa ou interna (20,2%).

Uma vez aprovada a intervenção solicitada pela escola e realizada a contratação do serviço pela FDE, a escola, o NOM e o Ceplae recebem a chamada Notificação de Obra. A Notificação de Obra é um e-mail encaminhado pela FDE que informa a escola que passará pela intervenção, a empresa contratada, o número do contrato, o prazo da obra e a descrição dos serviços que serão executados.

Foi perguntado aos NOMs e às escolas sua opinião sobre a Notificação de Obra, se esse informativo apresenta todas as informações necessárias, com nível de detalhe adequado, para que eles possam acompanhar a execução da obra. A tabela seguinte apresenta as suas respostas:

[160] Entrevistas realizadas com a direção das escolas MMDC (DE Centro Sul), em 07/05/2019; e Baltazar Fernandes (DE Sorocaba), em 09/05/2019.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

Opinião dos NOMs e das escolas sobre a quantidade de informações e o nível de detalhamento da Notificação de Obra

Opinião sobre a Notificação de Obra	Quantidade de NOMs	Percentual de NOMs	Quantidade de Escolas	Percentual de Escolas
Está perfeito, pois a Notificação de Obra apresenta todas as informações necessárias ao NOM/à escola para o perfeito acompanhamento da obra, sem detalhes desnecessários à sua atuação	24	27,6%	274	56,6%
Inclui detalhes desnecessários ao perfeito acompanhamento da obra por parte do NOM/da escola	1	1,1%	4	0,8%
Falta detalhamento mais preciso, o que impede o perfeito acompanhamento da obra por parte do NOM/da escola	62	71,3%	207	42,8%

Fonte: TC-10699.989.20-8

Observa-se que para 71,3% dos diretores dos NOMs a Notificação de Obras precisa ser aprimorada, com a inclusão de um maior detalhamento. Esta também é a opinião de 42,8% das escolas que passaram por reformas em 2018 ou 2019. Para esses respondentes, foi perguntado quais melhorias e mudanças deveriam ser feitas na Notificação de Obra para que ela permitisse o perfeito acompanhamento da obra. As respostas dos NOMs e das escolas estão apresentadas na tabela a seguir:

Melhorias e modificações necessárias na Notificação de Obras

Melhorias e modificações necessárias	Quantidade de NOMs	Percentual de NOMs	Quantidade de Escolas	Percentual de Escolas
Maior detalhamento na especificação dos objetos da obra, reforma ou manutenção	50	80,6%	182	87,9%
Inclusão do quantitativo dos objetos da obra, reforma ou manutenção	49	79,0%	125	60,4%
Inclusão do valor da obra, reforma ou manutenção	27	43,5%	80	38,6%
Inclusão da previsão de início e término da obra, reforma ou manutenção	21	33,9%	69	33,3%

Fonte: TC-10699.989.20-8

A principal necessidade apontada é um maior detalhamento na especificação do objeto (80,6% dos NOMs e 87,9% das escolas respondentes), inclusive com a inclusão dos quantitativos (79,0% dos NOMs e 60,4% das escolas respondentes). No processo atual, o quantitativo do objeto é estabelecido pela FDE quando do orçamento para a licitação; é reportado pela contratada para execução da obra e conferido pelos engenheiros da gerenciadora contratada pela FDE ou pelos próprios engenheiros da FDE[161]. Como no dia a dia a obra é acompanhada pela direção da escola e ela participa do recebimento, a fiscalização entendeu ser necessário que a unidade escolar saiba com precisão qual a extensão das obras e reformas. Os NOMs pontuaram ainda outras informações que eles consideraram úteis e

[161] Resposta à Requisição de Documentos nº 54/2019 – FDE, item 1, disponível no Anexo 08 do TC-10699.989.20-8.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

necessárias, como prazo de garantia e identificação do responsável técnico da contratada.

O ajuste no modelo da Notificação de Obras permitiria um melhor acompanhamento do atendimento por parte do NOM, mas principalmente pela direção da escola, com expectativas adequadas em relação ao escopo da intervenção.

Quanto a execução da obra, foi pedido para as escolas que passaram por obras ou reformas que identificassem os pontos positivos e negativos da execução. As tabelas abaixo apresentam as respostas obtidas:

Pontos positivos da execução da obra e reforma

Pontos Positivos	Quantidade de Escolas	Percentual de Escolas
Organização e limpeza	211	39,8%
Prazo de execução (execução rápida)	208	39,2%
Qualidade do serviço	203	38,3%
Realização por parte da contratada, como cortesia, de pequenas correções adicionais além do objeto contratado	123	23,2%
NÃO HOUVE PONTOS POSITIVOS	114	21,5%

Fonte: TC-10699.989.20-8

Pontos negativos da execução da obra e reforma

Pontos Negativos	Quantidade de Escolas	Percentual de Escolas
Prazo de execução (execução lenta)	181	34,2%
Falta de capricho e zelo	107	20,2%
Baixa qualidade do serviço, vícios ocultos ou acionamento da garantia	101	19,1%
Recebimento da obra com execução incompleta (pequenos reparos e consertos pendentes)	95	17,9%
Bagunça e sujeira	86	16,2%
Interrupção da obra por abandono da empresa contratada	38	7,2%
Impedimento de aulas e atividades devido à interdição de ambientes decorrente de mau planejamento	23	4,3%
NÃO HOUVE PONTOS NEGATIVOS	228	43,0%

Fonte: TC-10699.989.20-8

As avaliações dos serviços prestados pela FDE, de maneira geral, foram positivas, porém ainda há pontos críticos apontados pelas escolas, como o descumprimento do prazo (34,2%), “falta de capricho e zelo” (20,2%), “a baixa qualidade do serviço, vícios ocultos ou acionamento da garantia” (19,1%) e o “recebimento da obra com execução incompleta (pequenos reparos e consertos pendentes)” (17,9%), como mostram alguns comentários extraídos das respostas à questão 51 do questionário enviado às escolas:

- Tivemos problemas com a qualidade da execução das calçadas, já informamos o NOM e a empresa responsável, estamos prestes a completar 1 ano e ainda não retornaram para fazer os acertos;
- Alguns detalhes pendentes, como fechadura não funciona, vazamento no lavatório dos banheiros;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA LUCIANA DOS REIS MAGALHAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 2-ETU4-5149-6358-663B

- Falta de atendimento na última solicitação de acionamento da garantia, por aparecimento de pontos de ferrugem no telhado instalado;
- Houve necessidade de pequenos ajustes em alguns serviços prestados;
- Dentre os serviços previstos alguns não foram executados;
- Faltaram as calhas em acompanhamento aos telhados;
- Não foram realizados reparos na quadra.

Assim como respondido sobre o prazo para avaliação dos pedidos, sobre o prazo de execução das obras e reformas, 81,4% dos diretores dos NOMs[162] e 60,5% das escolas participantes[163] apontaram como oportunidade de melhoria "maior rapidez para início de execução da obra, reforma ou manutenção solicitada".

Dificuldades enfrentadas pelos NOMs

No contexto das manutenções e reparos dos prédios escolares, o NOM é responsável pela interface entre as escolas, a DE e a Seduc. Além disso, eles dão suporte aos diretores das escolas não apenas nos casos em que o atendimento é realizado por Crédito Direto ou pela FDE, mas também nas manutenções e pequenos reparos realizados pela própria escola.

Entre suas atribuições, está previsto "inspecionar as obras e os serviços de construção, reforma e manutenção nas escolas"[164]. Porém, em um contexto em que não há obras em execução, a realização de visitas nas unidades escolares é discricionária, segundo informado pela Seduc em resposta à Requisição de Documentos nº 53/2019, item 6.

No questionário enviado aos NOMs foi perguntado na questão 5 se aquele núcleo fazia visitas periódicas e programadas nas escolas para avaliar e inspecionar suas instalações físicas e condições estruturais independentemente de pedido de obra, reforma e manutenção. 68,2% dos respondentes informaram que realizam este tipo de visita discricionária. Em relação ao prazo para completar o ciclo e visitar todas as escolas sob sua supervisão, 51,7% deles responderam na questão 6 que o fazem em período menor ou igual a 6 meses, 41,7% em período entre 6 meses e 1 ano e 6,7% em período entre 1 e 2 anos.

---

[162] Consolidado das respostas à questão 29 do questionário enviado aos NOMs, disponível no Anexo 01 do TC-10699.989.20-8.

[163] Consolidado das respostas à questão 67 do questionário enviado às escolas, disponível no Anexo 02 do TC-10699.989.20-8.

[164] Decreto Estadual nº 64.187, de 17 de abril de 2019, art. 78, inciso V, alínea d.