



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO-I



TC- 2347.989.19-6
Fl.1

PROCESSO: 00002347.989.19-6
ÓRGÃO: CONTAS DO GOVERNADOR
SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO (CNPJ
46.377.222/0001-29)

ASSUNTO: Contas do Governador - Exercício de 2019
EXERCÍCIO: 2019
INSTRUÇÃO POR: DCG

**PROCESSO(S)
DEPENDENTES(S):** 00009609.989.19-9, 00009612.989.19-4,
00020308.989.19-3, 00020310.989.19-9,
00010688.989.20-1, 00010692.989.20-5,
00010691.989.20-6, 00010693.989.20-4,
00010695.989.20-2, 00010696.989.20-1,
00010697.989.20-0, 00010699.989.20-8,
00010701.989.20-4, 00010702.989.20-3,
00010703.989.20-2, 00010704.989.20-1,
00010706.989.20-9.

**PROCESSO(S)
REFERENCIADO(S):** 00002356.989.19-4, 00013097.989.19-8,
00006199.989.19-5, 00016848.989.19-0,
00021401.989.19-9, 00000818.989.20-4,
00001810.989.20-2.

Excelência

Em exame as contas do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício financeiro de 2019, apresentadas para os fins do artigo 33, inciso I, da Constituição deste Estado, dos artigos 2º, inciso I, e 23, ambos da Lei Complementar Paulista nº 709/93, bem como do artigo 178 e seguintes, do nosso Regimento Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO-I

TC- 2347.989.19-6
Fl.2



Mediante apreciação geral e fundamentada sobre a totalidade daquele exercício, examinaram-se as atividades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público Estadual e deste próprio E. Tribunal de Contas, tudo a teor do artigo 23, §§ 1º e 4º, da referenciada Lei Complementar.

Estão abrangidas, no âmbito do Poder Executivo, as demonstrações contábeis da Administração Direta e da Indireta, que compreendem 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 – EEMPLASA, 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 EEMPLASA, conforme informação do BGE (2019, p. 158) e Lei Estadual 17.056 de 05/06/2019.

A nossa Diretoria de Contas do Governador – DCG executou com primazia e excelência pormenorizados trabalhos técnicos sobre os indicadores orçamentários, contábeis, fiscais, limites constitucionais e legais, devidamente acompanhados durante o exercício, conforme Autos Acessórios, além de 12 fiscalizações operacionais e o Estudo Comparativo de Hospitais e Farmácias administrados pela SPDM¹, todos com processos próprios, dependentes deste processo principal.

Relatórios insertos no evento 128.

É a síntese do que considero essencial.

Passo a me pronunciar.

¹ Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO-I



Preliminarmente, uma síntese dos principais indicadores de natureza contábil, orçamentária, patrimonial, legal e fiscal:

Em R\$ milhões

SÍNTESE DO APURADO ITEM	2017		2018		2019	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Superávit/Déficit Orçamentário - Consolidado	909	0,41%	943	0,42%	-554	-0,25%
Evolução da Receita Tributária (*1)	150.277	5,03%	160.083	6,53%	192.555	20,28%
Despesas com Propag. e Publicidade (*2)	196	5,48%	162	-17,58%	201	24,07%
Evolução do Disponível	29.073	23,13%	26.688	-8,20%	28.338	6,18%
Evolução do Passivo Circulante	55.510	64,96%	52.535	-5,36%	50.974	-2,97%
Dívida Ativa	369.916	10,40%	396.316	7,14%	329.306	-16,91%
(-) Ajuste a valor recuperável	201.751		220.471		157.349	-28,63%
(=) Dívida Ativa após Ajuste	168.165		175.845		171.957	-2,21%
Dívida Interna	251.652	5,22%	263.849	4,85%	263.311	-0,20%
- Ajuste Fiscal	233.935	4,65%	245.812	5,08%	246.002	0,08%
Dívida Externa	16.698	-1,43%	23.835	42,74%	24.438	2,53%
Precatórios e Obrig. Pequeno Valor - Pagamentos	2.293		3.472	51,42%	3.550	2,25%
Precatórios - Repasses ao TJ	3.114		2.324	-25,37%	3.411	46,77%
Despesas com Pessoal e Reflexos (*3)	77.375	51,12%	81.486	51,25%	84.616	52,81%
- Poder Executivo	65.627	43,36%	69.017	43,36%	71.072	44,35%
- Poder Legislativo	1.722	1,14%	1.787	1,12%	1.905	1,19%
- Poder Legislativo (ALESP)	922	0,61%	953	0,60%	965	0,60%
- Poder Legislativo (TCESP)	800	0,53%	834	0,52%	941	0,59%
- Poder Judiciário	8.050	5,32%	8.677	5,45%	9.301	5,80%
- Poder Judiciário (TJ)			8.623	5,42%	9.242	5,77%
- Poder Judiciário (TJM)			54	0,03%	59	0,04%
- Ministério Público	1.976	1,31%	2.163	1,36%	2.338	1,46%
Ensino - incluindo inativos	37.186	31,36%	39.270	31,25%	42.754	31,83%
Ensino - excluindo inativos	29.991	25,30%	31.421	25,00%	34.157	25,43%
Ensino - excluindo inativos e repasses às APMs					33.429	24,89%
Saúde	15.666	13,21%	16.769	13,34%	17.607	13,11%
Resultado Primário previsto LDO (*4)	194		506	160,82%	4.064	703,16%
Resultado Primário realizado (*4)	5.352		12.404	131,76%	18.330	47,78%
Resultado Nominal previsto LDO (*5)	28.714		23.114	-19,50%	5.965	-74,19%
Resultado Nominal realizado (*5)	12.663		20.566	62,41%	-5.332	-
Dívida Consolidada Líquida	259.106		279.672	7,94%	274.340	-1,91%
Passivo Atuarial (*6)	731.603	11,19%	839.803	14,79%	1.061.476	26,40%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO-I



(*1) - A receita tributária, em 2019, passou a incluir, além do principal, a dívida ativa e respectivos montantes de multas e juros. Referida alteração na classificação da receita foi definida pela **Portaria Interministerial STN/SOF nº 05 de 25/08/2015, prevendo efeitos a partir do exercício financeiro de 2018.**

(*2) - Exceto publicidade legal. Portanto, os valores apresentados nesta linha incluem a despesa com propaganda, publicidade institucional e publicidade de utilidade pública.

(*3) - As despesas com pessoal da Defensoria Pública estão incluídas nas despesas do Poder Executivo. Os valores apresentados são calculados após a exclusão do ressarcimento das despesas com profissionais do ensino das escolas municipalizadas e, sem a inclusão dos recursos do FUNDEB na RCL.

(*4) - O resultado primário realizado, comparativamente ao previsto, representou: Em 2017, 2658,76%; em 2018, 2451,34% e em 2019, 351,03%.

(*5) - O resultado positivo, representa aumento da DCL. O resultado negativo, representa redução no saldo da DCL. Valores do exercício de 2017 considerados foram os apontados como do exercício anterior, no Acessório 3 - Relatório LRF do 3º Quadrimestre/2018.

(*6) - O Resultado Atuarial vem sendo contabilizado desde 2016, que correspondeu a R\$ 658 bilhões. Em 2019, como demonstrado, já alcança o montante de R\$ 1,06 trilhão.

Obs: trata-se de quadro resumo. Para maiores informações, inclusive quanto aos critérios utilizados, consultar o tópico específico do Relatório.

Os itens Despesa com Pessoal, Ensino e Saúde têm os percentuais calculados em relação à receita, conforme normas vigentes.

No Ensino, foram apresentados dois valores, um considerando a contribuição para Cobertura de Insuficiência Financeira da SPPREV, e outro sem considerar.

Destaca-se do quadro apresentado o resultado da execução orçamentária com déficit da ordem de 0,25%, mesmo com a economia orçamentária de 5,49% e sem significativo aumento em despesas de capital, cenário que impõe acompanhamento e acionamento das medidas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre as quais, de contingenciamento, conforme ações delineadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Quanto ao aspecto patrimonial, resalto o significativo saldo registrado em Dívida Ativa, que ajustado, é de R\$171,9 bilhões, e comparado a Receita Corrente Líquida de R\$160 bilhões, equivale a um índice de 1,07, sendo que 47,78% (R\$157,3 bilhões) reconhecidos como valores irre recuperáveis e lançados em perdas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO-I



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

Neste aspecto, a Administração deve concluir os estudos para revisão da metodologia utilizada para a apuração das perdas, ação que vem sendo prometida desde 2016.

Nesta senda, acompanho as recomendações da fiscalização quanto a necessidade de evidenciar os lançamentos contábeis e das operações concernentes a cessão dos créditos tributários e dos retornos a título de debêntures no Balanço Patrimonial, a fim de explicar a redução no saldo de Investimentos e Aplicações Temporárias no montante de R\$422 milhões.

Em igual teor, valem as recomendações sobre os registros nas Demonstrações das Variações Patrimoniais – DVP, cujo incremento da arrecadação na receita tributária não foi capaz de suportar a elevação das variações patrimoniais diminutivas, resultado desfavorável que se apresentaria bem maior, se realizasse de forma plena os reconhecimentos dos passivos contingentes e outras obrigações passivas.

Quanto aos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, os pontos de controles encontram-se adequados aos parâmetros lá estabelecidos, ressaltando-se a aplicação da Deliberação tomada nos autos do processo TC-A 007019/026/19², com a apuração da participação da despesa com pessoal na Receita Corrente Líquida Ajustada “com e sem a inclusão dos recursos do FUNDEB na RCL”.

² 27ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno aprovada no dia 11 de setembro de 2019:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO-I



DESPESAS DE PESSOAL COM A EXCLUSÃO DOS RECURSOS DE RETENÇÃO DO FUNDEB

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

E, com a inclusão das receitas redutoras do FUNDEB, o quadro se apresenta da seguinte forma (conforme Nota Técnica SDG nº 150):

DESPESAS DE PESSOAL COM A INCLUSÃO RECURSOS DE RETENÇÃO DO FUNDEB

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

No tópico destinado à Renúncia de Receitas, melhor sorte não assiste, vez que desde a instrução das Contas do Governador do exercício de 2017, sobretudo decorrente da limitação aos trabalhos da fiscalização em razão da negativa de atendimento a diversas informações requisitadas sob a justificativa de serem protegidas por “sigilo fiscal”, ainda que com alguns avanços, impossibilitou a este

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO-I



Tribunal a avaliação do atendimento ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, pairando indagações : **“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?”**

Outrossim, paralelamente à negativa de informação, as conclusões obtidas com os trabalhos sobre a renúncia fiscal evidenciam falhas consubstanciadas no desatendimento às determinações da LRF e da Constituição Federal, além de demonstrar falha de gerenciamento de informações pela Secretaria da Fazenda e Planejamento na medição desse indicador.

Neste ponto, o sigilo fiscal não se mostra consentâneo com os Princípios do Interesse Público e da Publicidade, fato que merece ser severamente ressaltado nestas Contas.

Na mesma linha, a análise das ações e providências prometidas *versus* efetivamente realizadas, objeto de Monitoramento do Plano de Ação, decorrente de ponderação exarada nas Contas do Governador – exercício de 2017, evidencia que as expectativas não foram atendidas ou parcialmente atendidas em sua maioria.

Ainda, acompanho e reitero as recomendações e possíveis encaminhamentos sugeridos pela Fiscalização, consubstanciadas no item 7 – Síntese das análises, recomendações e possíveis encaminhamentos.

Já, a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino apresenta, no exercício em exame, peculiaridades em razão de inclusão de despesas com repasses a Associação de Pais, Alunos e Mestres e repasses para insuficiência financeira de despesas com inativos e pensionistas, conforme os quadros a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO-I



Tabela 1 (Não inclui os repasses às APMs dentre o total das despesas aplicadas):

DESPESAS COM MDE	R\$ milhares	%
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%	
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%	

Tabela 2 (Inclui os repasses às APMs dentre o total da despesa aplicada):

DESPESAS COM MDE	R\$ milhares	%
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 FINANCEIRA	9.325.452	100%
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	134.305.074	
PERCENTUAL APLICADO	6,94%	
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR)	43.482.630	100%
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	134.305.074	
PERCENTUAL APLICADO	32,38%	

Destarte, o limite apurado, incluídos os repasses às APMs, alcançou 25,43%, e deduzidos do cômputo dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, o percentual apurado é de 24,89%, inferior ao que determina o artigo 212 da Constituição Federal (25%), embora atendido o limite mínimo estabelecido pela Constituição Paulista (30%), em ambas as situações, considerando-se o inciso III do artigo 5º da LC 1333/2018 (repasso para cobertura da insuficiência financeira ao regime próprio de previdência).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO-I

TC- 2347.989.19-6
Fl.9



Quanto ao Sistema Estadual de Controle Interno, requer-se medidas para o aperfeiçoamento de sua governança quanto às suas macro-funções, de definição do que vem ser a Controladoria e o Sistema de Controle Interno, a divisão de responsabilidades e atribuições, além da necessidade de estar diretamente vinculada ao Governador – dirigente máximo, e não à Secretaria de Fazenda e Planejamento, como se encontra atualmente o Departamento de Controle e Avaliação – DCA.

Senhor Relator, destaco, por conferir relevantíssimo aspecto pragmático aos trabalhos, o acompanhamento desenvolvido pela nossa Diretoria de Contas do Governador e as Unidades de Fiscalização da Casa quanto ao desempenho operacional da Administração Paulista, em função daquilo que fora antevisto no planejamento orçamentário, tanto em relação aos seus objetivos, metas e prioridades, quanto acerca da alocação e uso dos recursos públicos no tocante à sua economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e na melhoria dos fluxos dos processos ali analisados.

Ao todo foram efetuadas 12(doze) fiscalizações operacionais, objeto de acompanhamento nos seguintes processos:

1. TC nº 10699.989.20-8 - Relatório de fiscalização de natureza operacional sobre a atuação estadual na manutenção e reparos em prédios escolares;
2. TC nº 10701.989.20-4 - Relatório de fiscalização de natureza operacional sobre a atenção ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa e cautelar;
3. TC-2347/989/19-6 - Relatório de fiscalização de natureza operacional sobre a atuação estadual no sistema prisional paulista;
4. TC 10693/989/20-4 - relatório de fiscalização de natureza operacional sobre o enfrentamento à extrema pobreza no estado de são paulo;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO-I



5. TC-10703.989.20-2: Relatório de monitoramento do programa 0932 – vigilância em saúde - ação 4839 – controle de doenças transmitidas por vetores e hospedeiros intermediários (tc 5198/989/16);
6. TC-10697.989.20-0 - Relatório de fiscalização de natureza operacional sobre monitoramento da qualidade e redução da pegada ambiental;
7. TC – nº 10704.989.20-1 - relatório de fiscalização de natureza operacional sobre a expansão, modernização e operação do transporte sobre trilhos;
8. TC nº 10702.989.20-3 - Relatório de monitoramento de fiscalização operacional sobre a gestão do tema dos resíduos sólidos (integrante do tca-4552/026/2016; tc 5198/989/16);
9. TC nº 10706.989.20-9 - Fiscalização de natureza operacional sobre o transporte escolar;
10. TC nº 10696.989.20-1: Fiscalização operacional no programa 2510 – urbanização de favelas e assentamentos;
11. TC-10691.989.20.6 - Relatório de fiscalização operacional sobre a atuação do departamento de estradas de rodagem do estado de são paulo (der) no cumprimento de atividades essenciais para adequação da malha rodoviária;
12. TC nº 10692.989.20-5 - Relatório de fiscalização de natureza operacional sobre o corpo de bombeiros da polícia militar do estado de são paulo (cbpmesp);

Além destas, foi desenvolvido o “Estudo Comparativo de Hospitais e Farmácias Administrados pela Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina - SPDM” .

Como resultado das fiscalizações procedidas, cujos relatórios estão insertos nos mencionados processados, foram constatadas impropriedades, com proposta de encaminhamento sintetizada às fls. 1534/1558 do documento inserto no evento 128 (Relatório 2019 – parte 9), com o qual me associo em sua totalidade.

Por fim, Excelência, os resultados, análises, propostas, estudos e recomendações apresentados neste Relatório traduzem a Missão abraçada por este



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO-I



Tribunal: “Fiscalizar e orientar para o bom e transparente uso dos recursos públicos em benefício da sociedade”, e o permanente compromisso em contribuir para a efetividade e qualidade aos gastos públicos.

Ante o exposto, elevo os autos à consideração de Vossa Excelência, com prévio trânsito, nos termos dos artigos 183 e 184, do Regimento Interno pela ATJ, SDG, MPC e PFE.

DSF-I, em 14 de maio de 2020.

PAULO MASSARU UESUGI SUGIURA
Diretor Técnico de Departamento
DSF-I