

**PROCESSO:** eTC-002347.989.19-6

**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

**Senhora Assessora Procuradora Chefe:**

## **PREÂMBULO**

Cuidam os autos das contas do Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2019, enviadas a esta e Corte pelo Excelentíssimo Senhor Governador, Sr. João Dória, em cumprimento ao disposto no inciso IX do artigo 47 da Constituição do Estado e aqui apresentadas por via do ATG/Ofício GG. JD. nº 017/2020, sendo recebidas nos termos do artigo 178 c.c. alínea "a", inciso I, artigo 183, ambos do Regimento Interno.

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

A prestação de contas do exercício de 2019 é composta pelo Balanço Geral do Estado – Demonstrações Consolidadas, bem como das Demonstrações da Administração Direta e Indireta, que compreendem também as empresas dependentes, no caso, 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 que estas duas últimas tornaram-se dependentes a partir de 2016 e está prevista a sua extinção em 2020, juntamente com a EMPLASA, conforme informado no próprio BGE.

Com base nos demonstrativos e peças contábeis apresentados, em conjunto com o primoroso trabalho consubstanciado em laudos técnicos, frutos das fiscalizações de natureza operacional, foi elaborado o relatório juntado no evento 128, pela Diretoria de Contas do Governador (DCG).

Encaminhados os autos a esta Assessoria, por força do disposto no artigo 183, I, “c”, do Regimento Interno, a área técnica especializada concluiu pela observância **(i)** ao teto de gastos com pessoal, que representou 44,35% da Receita Corrente Líquida – RCL; **(ii)** ao limite mínimo de 12% em gastos com ações e serviços públicos de saúde, dada a aplicação de 13,11%; **(iii)** ao artigo 212 da Constituição Federal, com o emprego de 25,01% das receitas resultantes de impostos no ensino, bem como **(iv)** ao artigo 255 da Constituição Estadual, nos termos do posicionamento adotado por esta Corte, com aplicação de 31,95%, considerando a parcela destinada à insuficiência financeira do SPREV.

Entendeu, ainda, que restou atendido o artigo 22 da Lei nº 11.494/07, já que aplicados 60,81% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério.

De outro lado, em virtude das glosas de despesas de exercícios anteriores, em reincidência, e de repasses efetuados a APMs., sem a efetiva utilização dos recursos do FUNDEB por estas Entidades até 31/03/2020, opinou pelo descumprimento do artigo 21, *caput* e § 2º, da Lei nº 11.494/07, porque apurada a aplicação de 96,75% do total recebido do FUNDEB em 2019.

É o relatório.

### **Opinamos.**

#### **PLANEJAMENTO**

Quanto ao planejamento, observa-se que a proposta orçamentária para 2019, convertida na Lei Orçamentária nº 16.923, de 07 de janeiro de 2019, estimou a receita e fixou a despesa em valores iguais de 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). Foram deduzidos R\$ 29.669.018.964 (vinte e nove bilhões, seiscentos e sessenta e nove milhões, dezoito mil, novecentos e sessenta e quatro reais) de receitas e despesas intra-orçamentárias, uma vez que estas causariam duplicidade devido ao registro em duas entidades integrantes do orçamento.

Consoante determinado pelo artigo 1º da referida Lei, o orçamento foi dividido em 03 (três) partes: Fiscal, Seguridade Social e Investimentos das Empresas.

Sob a perspectiva de valores, o orçamento fiscal foi fixado em R\$ 195.819.108.912 (cento e noventa e cinco bilhões,

oitocentos e dezenove milhões, cento e oito mil e novecentos e doze reais), o equivalente a 84,71% do total, e o da Seguridade Social em R\$ 35.342.672.120 (trinta e cinco bilhões, trezentos e quarenta e dois milhões, seiscentos e setenta e dois mil e cento e vinte reais), correspondente a 15,29%.

Já o orçamento de Investimento das Empresas foi fixado em R\$ 8.036.433.054 (oito bilhões, trinta e seis milhões, quatrocentos e trinta e três mil e cinquenta e quatro reais), tendo por fontes de financiamento recursos de Subscrição de Ações – 43,36%, recursos próprios – 32,63%, outras fontes de recursos – 4,33%, e operações de crédito – 19,68%.

Nesse cenário, impende registrar que a LDO (Lei nº 16.884, de 21 de dezembro de 2018), em seus artigos 13 e 15, passou a mencionar a transposição, transferência e remanejamento. O artigo 13 autorizou a transposição de 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; e o artigo 15 autorizou a transferência ou remanejamento, total ou parcial, das dotações orçamentárias aprovadas na LOA 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.

No tocante à LDO, oportuno antecipar que alguns pontos foram objeto de acurada análise pela instrução, especialmente aspectos jurídicos conjugados com impactos econômicos decorrentes, na execução da renúncia de receitas, cujo resultado foi a identificação de várias impropriedades operacionais, econômicas e legais nos procedimentos de concessão de benefícios fiscais, que certamente demandarão do Executivo maior transparência e aprimoramento na fase de planejamento orçamentário, e que serão oportunamente abordadas neste parecer.

Seguindo, a LOA, ainda por seu artigo 9º, estabeleceu os critérios para a abertura de créditos adicionais, a saber: I - abrir, durante o exercício, créditos suplementares até o limite de 17% (dezesete 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.

Uma análise mais detalhada, quanto à execução de referidas alterações orçamentárias, levadas a efeito no exercício, também será abordada no decorrer desta análise.

De outra ótica, os laudos atrelados a algumas fiscalizações de natureza operacional, desenvolvidas pela DCG, revelam várias deficiências nas peças orçamentárias de planejamento na dimensão setorial, resultando, por consequência, em propostas de encaminhamento às respectivas Secretarias:

✓ **Secretaria de Estado da Educação**

**RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE O TRANSPORTE ESCOLAR**

**Objetivo:** Realizar fiscalização de natureza operacional da Ação Governamental de Transporte Escolar de Alunos da Educação Básica sob a ótica da regularidade dos veículos e motoristas escolares, segurança dos alunos transportados e da eficácia, eficiência e economicidade do Estado na operacionalização dessa ação de governo.

**Proposta de Encaminhamento:**

“7 – Elabore um indicador qualitativo para o produto da ação de Transporte Escolar no PPA que garanta o controle social e o Accountability a respeito das diretrizes, metas e a qualidade desse serviço público prestado pelo Estado”.  
(Relatório DCG – Evento 128)

✓ **Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA) e Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB)**

✓ **RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DE FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL SOBRE A GESTÃO DO TEMA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS (INTEGRANTE DO TCA-4552/026/2016; TC 5198/989/16)**

**Objetivo:** Verificar em que medida as recomendações exaradas no parecer das

Contas do Governador, exercício 2016, foram implementadas pela SIMA e CETESB quando à atuação desses órgãos na gestão do tema resíduos sólidos.

**Proposta de Encaminhamento:**

"8) Defina no PPA e LOA um programa/ação específico para o tema resíduos sólidos". (Relatório DCG – Evento 128)

✓ **Secretaria da Segurança Pública (SSP); Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo (CBPMESP)**

**RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE O CORPO DE BOMBEIROS DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO (CBPMESP)**

**Objetivo:** Avaliar o Programa Estadual nº 1811 "Corpo de Bombeiros – Preparados para Emergências com Foco na Gestão de Riscos", que busca promover atividades de pronta resposta às emergências de Bombeiros e às de Defesa Civil e de prevenção, visando a proteção da vida, do meio ambiente e do patrimônio. Objetiva-se verificar o funcionamento e a 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.

**Proposta de Encaminhamento:**

"15) Atente-se ao cumprimento das metas estabelecidas nas peças orçamentárias". (Relatório DCG – Evento 128)

✓ **Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos (STM)**

**RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE A EXPANSÃO, MODERNIZAÇÃO E OPERAÇÃO DO TRANSPORTE SOBRE TRILHOS.**

**Objetivo:** Realizar fiscalização de natureza operacional sobre a expansão, modernização e operação do transporte sobre trilhos contemplados no Programa 3707 do PPA 2016-2019.

**Proposta de Encaminhamento:**

"6. Cuide para que as metas estabelecidas no PPA sejam exequíveis e evidenciem a verdadeira capacidade do Estado". (Relatório DCG – Evento 128)

✓ **Secretaria de Desenvolvimento Social - Seds**

**RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE A ATENÇÃO AO ADOLESCENTE EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA E CAUTELAR.**

**Objetivo:** Avaliar o cumprimento das medidas socioeducativas em meio fechado e meio aberto aplicadas aos adolescentes em conflito com a lei promovidas pela Fundação Casa e Secretaria de Desenvolvimento Social sob os seguintes aspectos: supervisão, estrutura e cumprimento das metas constantes do Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Estado de São Paulo.

**Propostas de Encaminhamentos:**

"24) Para o programa orçamentário Proteção Social, instituir indicadores sugeridos pelo Plano Decenal para mensurar a relação entre o produto disponibilizado e o resultado efetivamente alcançado no serviço de medidas socioeducativas em meio aberto, e assim dar mais transparência ao orçamento; e

25) Correlacionar as metas do próximo Plano Estadual de Assistência Social com as peças orçamentárias". (Relatório DCG – Evento 128)

✓ **Secretaria de Estado da Habitação/Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano**

**RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE O PROGRAMA 2510 – URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS.**

**Objetivo:** Avaliar o Programa 2510 – Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários sob o aspecto operacional.

**Proposta de Encaminhamento:**

“5. Inclua as despesas com Trabalho Técnico Social dos empreendimentos de urbanização e reassentamento dentro do Programa 2510, de modo a permitir o conhecimento do investimento público nessa atividade, junto a esse público-alvo específico”. (Relatório DCG – Evento 128)

As fiscalizações operacionais buscam, de modo muito competente, realizar um amplo estudo da implementação das políticas públicas, partindo das peças orçamentárias e demais instrumentos de planejamento existentes, com passagem pela parte burocrática e operacional do Executivo, em direção à consecução de sua finalidade primordial, quanto à verificação do efetivo alcance do interesse público, refletido na prestação de serviços públicos em quantidade e qualidade suficientes para atendimento das demandas sociais e econômicas dos cidadãos paulistas.

Posto isso, e tendo em mira que as peças de planejamento são o alicerce orçamentário, a partir do qual o Estado direciona a aplicação dos seus recursos, e pelo qual, ainda que de modo genérico permite, à sociedade aferir o cumprimento dos programas e ações de governo, entendemos necessário o aprimoramento na elaboração das peças, com a eleição de indicadores adequados, o estabelecimento de metas, lastreadas em dados factíveis que espelhem o panorama atual e os objetivos perseguidos pelo Estado, com a distribuição justa e eficiente do orçamento, elementos essenciais que, além de resultar em benefícios sociais e econômicos por meio das políticas públicas, também evitam o excesso de alterações orçamentárias, como ocorreu no exercício.

## **NORMAS CONTÁBEIS**

Inicialmente, necessário registrar que as análises empreendidas pela fiscalização se deram à luz das determinações

emanadas pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 8ª edição, vigente e aplicável ao exercício de 2019<sup>1</sup>.

A DCG, em análise da série histórica da evolução contábil dos demonstrativos, e buscando verificar a aderência do Estado às determinações emanadas pelo MCASP, apurou que o Executivo vem incorporando gradualmente os novos critérios e conceitos previstos pelas Normas Brasileiras de Contabilidade convergidas às Normas Internacionais.

Sobre o assunto, destacou que a Portaria STN nº 548/2015, que dentre outras determinações, apresentou o calendário a ser observado pelos entes federativos para a completa adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais, recomendando que cada ente institísse sua própria linha de ação detalhada em relação aos prazos estabelecidos.

Nesse compasso, a CGE elaborou um planejamento de atuação para adequação de seus processos contábeis ainda não convergidos aos padrões estabelecidos pelo MCASP, o qual também foi objeto de análise da equipe fiscalizatória, que constatou as seguintes impropriedades:

PROCEDIMENTOS	STATUS	PRAZO
Créditos a receber não tributários pelo regime de competência	Em andamento	<b>Vencido em 2017</b>
- 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	<b>Vencido em 2019</b>
Reconhecimento e mensuração dos bens móveis	Em andamento, iniciado em 2017	<b>Vencido em 2019</b>

<sup>1</sup> 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 Público – MCASP).



Mensuração de obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais pelo regime de competência (13º. Salário, férias etc).	Em implementação.	<b>Vencido em 2017</b>
Reconhecimento de fornecedores e contas a pagar por competência	Em implementação.	<b>Vencido em 2016</b>
Reconhecimento e mensuração das provisões, ativos e passivos contingentes.	Em implementação.	<b>Vencido em 2019</b>

Fonte:Rel. de Fiscalização às fls. 19 (Evento 128)

Em verdade, o que se observa, é que remanescem estruturas de contas a serem implementadas, cujos prazos para a conclusão já se encerraram, um deles, inclusive, em 2016, quer dizer, há dois anos do exercício em tablado. A lentidão na adoção das normas contábeis vigentes, como será melhor dimensionado na análise das peças contábeis, impacta a fidedignidade dos demonstrativos.

Face ao exposto, entendemos que os apontamentos devem compor o rol de recomendações, conclamando-se ao gestor a adoção de medidas céleres que garantam um controle contábil eficiente em respeito ao Princípio da Evidenciação Contábil (artigo 83 da Lei 4.320/64), da Transparência Fiscal (artigo 1º, § 2º, da LRF), e obediência às demais normas de regência, especialmente aos mandamentos do MCASP, e respectivas Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), cabendo à fiscalização a continuidade do minucioso acompanhamento que tem realizado.

## **PLANO ORÇAMENTÁRIO (EXECUÇÃO)**

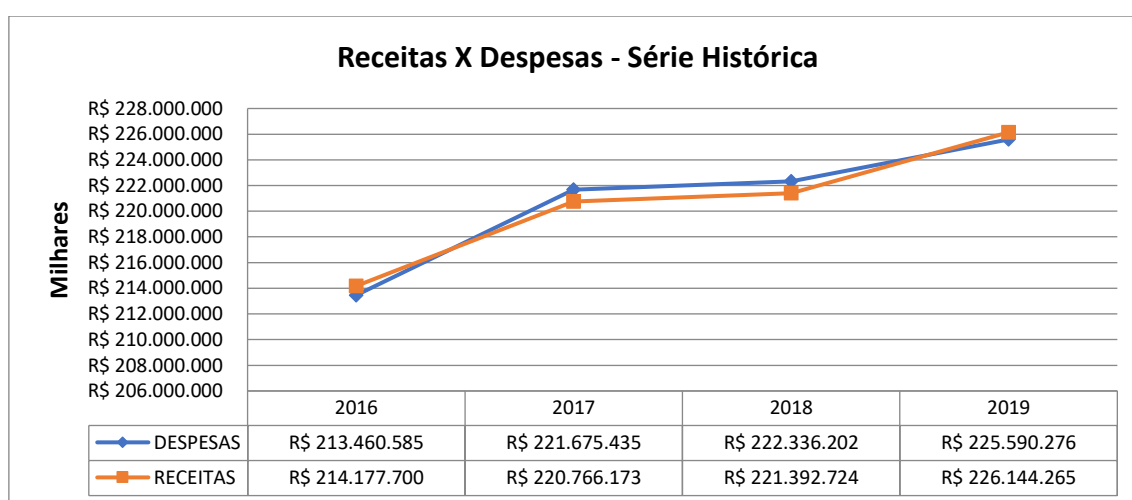
No tocante ao **Balanco Orçamentário (BO)**, conforme informado no relatório de instrução, ao qual nos remetemos, e considerando a atualização pelo IPCA, as receitas (exceto intra) atingiram o valor de **R\$ 225.590.276 mil**, evoluindo em 5,83% sobre o exercício anterior, e **R\$ 257.443.704 mil** (com intra), isto é, 5,97% em valores nominais.

Pelo ângulo da despesa, observa-se que alcançaram o valor (exceto intra) de **R\$ 226.144.265 mil**, aumento de

2,15% em relação a 2018, e **R\$ 257.997.692 mil** (com intra), ou 2,19% a mais em valores nominais, que o observado no exercício anterior.

A peça, portanto, ao confrontar a Despesa Realizada com a Receita Arrecada, demonstrou a existência de **déficit orçamentário de 0,25%**, na ordem de **R\$ 553.989 mil**. Por outra perspectiva, pode-se aferir que, muito embora tenha se apurado economia orçamentária de R\$ 13.124.899 mil, ou 5,49% em relação à despesa autorizada, que no caso alcançou R\$ 239.269.164 mil, o saldo não foi o suficiente para cobrir o recorrente déficit de arrecadação, que no exercício foi de 2,41% (R\$ 5.571.505 mil<sup>2</sup>), em conjunto com o aumento da despesa orçamentária autorizada em relação ao inicialmente dotado (LOA), demonstrando, em nossa percepção, a necessidade de revisão da estratégia na execução orçamentária efetuada pela gestão Estadual.

Para melhor entendimento da situação apresentada, estendemos a análise para os exercícios anteriores, fato que nos permite verificar que o Estado reverteu os resultados orçamentários superavitários de 0,41%, e 0,42%, apurados em 2017 e 2018, respectivamente, para um déficit no exercício em tablado.



Fonte: Dados extraídos da Tabela às Fls. 23 – Relatório DCG – Evento 128

<sup>2</sup> Resultado da Receita = R\$ 231.161.781 mil (Receita Estimada) – R\$ 225.590.276 mil (Receita Arrecadada) = R\$ 5.571.505 mil (déficit de arrecadação).

Obs.: Sem intra-orçamentária e atualizado pelo IPCA. Índices: 2016=1,114022; 2017=1,082128; 2018=1,043060; 2019=1,00.

Em razão desse quadro, nos parece necessário alertar a Administração para que adote medidas voltadas a garantir o alcance e permanência do equilíbrio fiscal (receitas x despesas), conforme preconizado no § 1º do artigo 1º da LRF<sup>3</sup>, tendo em vista que déficits orçamentários, além de poder configurar deficiências no planejamento e na gestão estadual, são temerários no médio/longo prazo, por seu efeito corrosivo nas contas, especialmente no saldo financeiro.

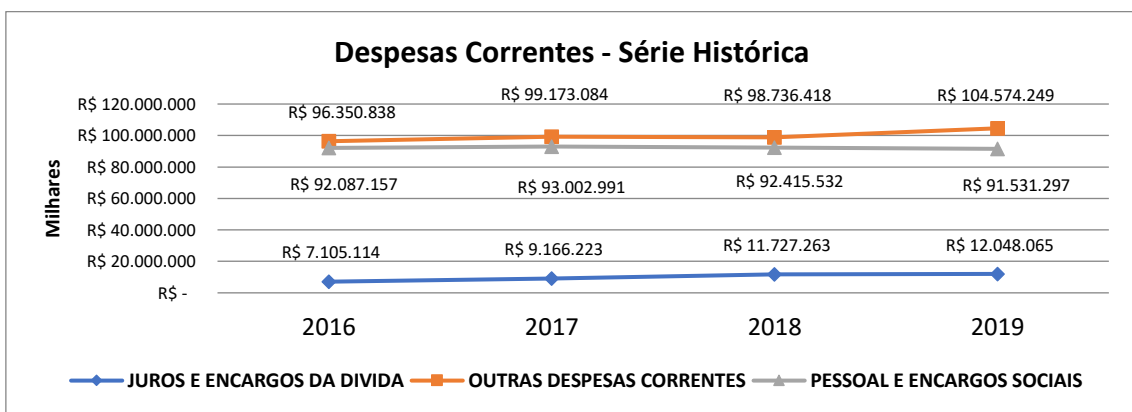
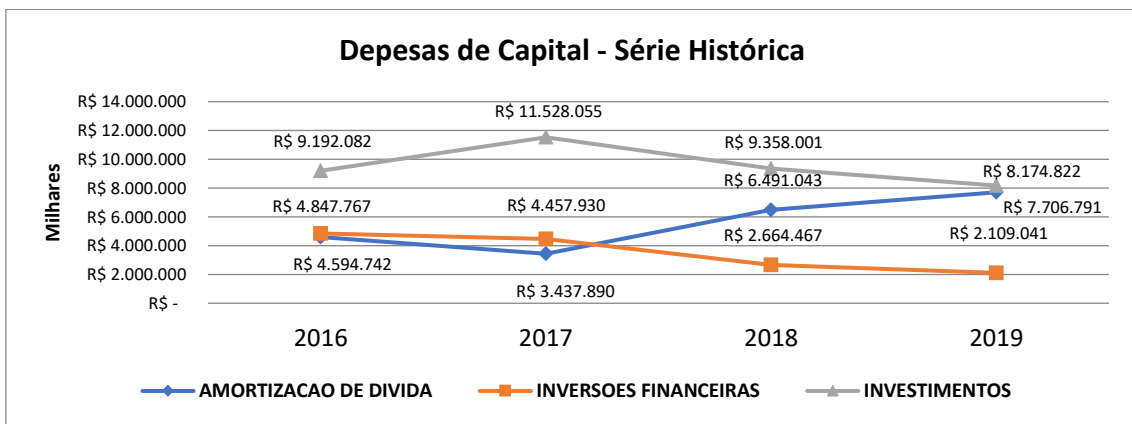
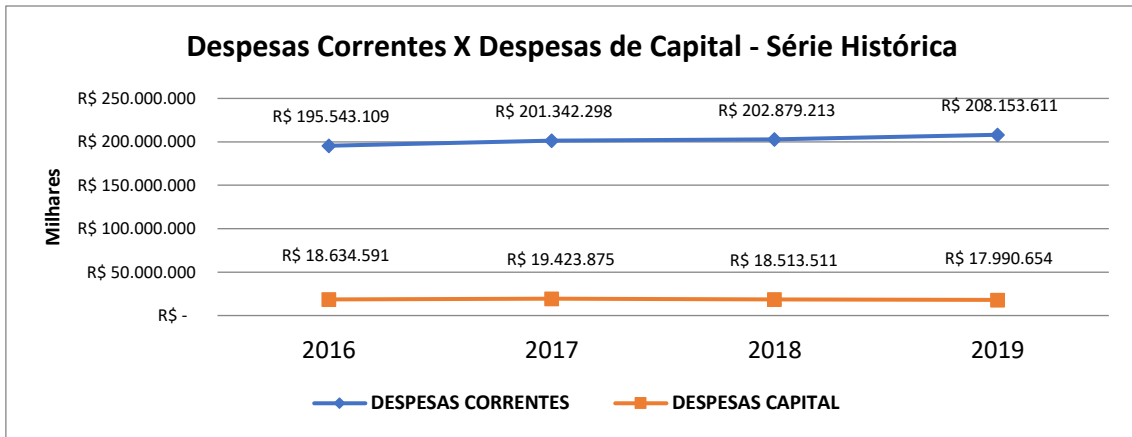
No intuito de elucidar de modo mais abrangente a execução orçamentária da despesa, passamos a analisar os dados da série histórica, por avaliarmos que o impacto decorrente é elemento essencial para verificação do alcance das metas e objetivos no atendimento ao interesse público, finalidade maior de todo esforço do Executivo.

Nesse compasso, chama atenção a constatação de que desde 2017 o Executivo tem gradualmente destinado mais recursos para suportar as despesas correntes, em detrimento das despesas de capital. Enquanto em 2017 as despesas de capital representavam 8,80% do total, em 2018 foi de R\$ 8,36%, e em 2019 esse montante se reduziu para 7,96%. Movimento inverso se observou nas despesas correntes, que passaram de 91,20% em 2017, para 91,64% em 2018, encerrando 2019 com 92,04%.

Esse deslocamento de recursos também se evidencia no âmbito das alterações orçamentárias, tratadas na sequência.

---

<sup>3</sup> § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.



Fonte: Dados extraídos da Tabela às Fls. 46 – Relatório DCG – Evento 128

Obs.: Sem intra-orçamentária e atualizado pelo IPCA. Índices: 2016=1,114022; 2017=1,082128; 2018=1,043060; 2019=1,00.

No âmbito das despesas correntes, observa-se que as despesas com pessoal e encargos sociais não apresentaram oscilações significativas, permanecendo próximo dos R\$ 91/92 bilhões, até porque, como se detalhará mais adiante, o Estado não tem aumentado seu quadro, pelo contrário, percebe-se uma ligeira diminuição. Paralelamente, destaca-se o aumento considerável na rubrica “outras despesas correntes”, cuja variação representou 5,91% em

relação ao exercício anterior, que em boa parte se deve ao aumento de 13,52% em aplicações diretas e 6,60% em transferências a Municípios. Ademais, tem-se observado um aumento gradual no dispêndio com juros e encargos da dívida, que passou a corresponder a 5,79% do total em 2019, enquanto em 2016 representava 3,63%.

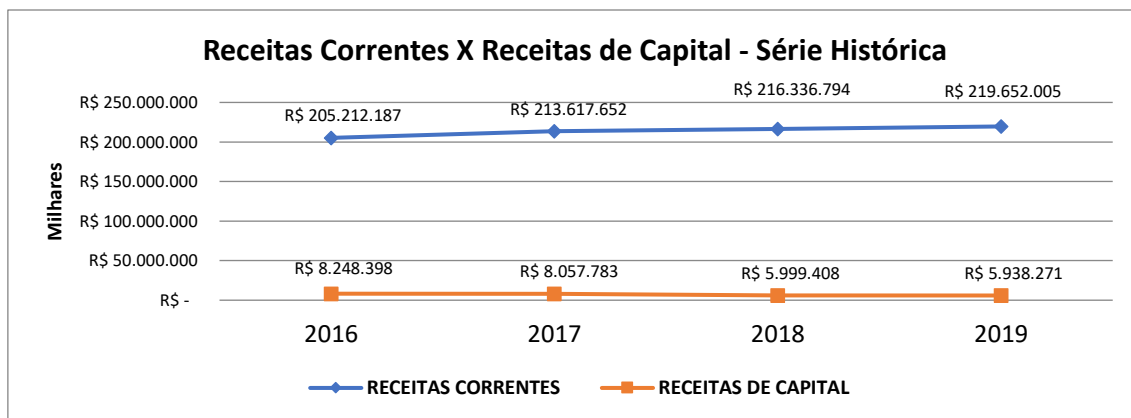
Pelo prisma das despesas de capital, destaca-se o derretimento do montante destinado a investimentos, vez que em 2017 o valor dessa rubrica representava 59,35% do total, e no exercício em apreço representou apenas 45,44%. Em sentido inverso, observa-se que a amortização da dívida consumiu mais recursos em 2019, 42,84% do total, do que em exercícios anteriores (35,06% - 2018, 17,70% - 2017 e 24,66% - 2016).

A redução de investimentos, e a dificuldade estadual na contratação de servidores, se reflete em muitas dimensões sociais e econômicas, que podem ser melhor observadas nos resultados das fiscalizações operacionais, com consequências negativas na prestação de serviços públicos, bem como na entrega de obras públicas a população paulista.

Quanto à receita, nota-se que, embora tenha apresentado déficit de arrecadação frente à previsão na LOA, em termos absolutos, experimentou um aumento de R\$ 3,25 bilhões<sup>4</sup> em relação a 2018.

---

<sup>4</sup> Receita Arrecada em 2018 = R\$ 222.336.202 mil / Receita Arrecada em 2019 = R\$ 225.590.276 mil - atualizado pelo IPCA (fls. 30 Rel. de Fiscalização – Evento 128)



Fonte: Dados extraídos da Tabela às Fls. 26 – Relatório DCG – Evento 128.

Obs.: Sem intra-orçamentária e atualizado pelo IPCA. Índices: 2016=1,114022; 2017=1,082128; 2018=1,043060; 2019=1,00.





Colocando os números no cenário econômico do Estado, observamos que, não obstante o resultado orçamentário do Executivo tenha sido deficitário, o aumento das receitas em 2019 se coaduna com o crescimento experimentado pelo PIB Estadual de 2,5%<sup>5</sup>, em comparação a 2018. Em valores absolutos, o PIB encerrou o exercício em R\$ 2,38 trilhões, sendo composto de 16,43% de impostos líquidos de subsídios e 83,57% em valor adicionado (VA), o qual engloba ainda os setores da agropecuária (1,96%), indústria (21,28%) e serviços (76,76%), conforme bem detalhado em tabela elucidativa da Fundação SEADE:

<sup>5</sup> Disponível em: [https://www.seade.gov.br/produtos/midia/2019/10/PIB\\_Regional\\_4Trim\\_2019.pdf](https://www.seade.gov.br/produtos/midia/2019/10/PIB_Regional_4Trim_2019.pdf). Acesso em: 15/05/2020.

**Valores correntes**  
(expressam as variações tanto das quantidades produzidas quanto dos preços)

O Produto Interno Bruto do Estado de São Paulo do 4º trimestre de 2019 foi estimado em R\$ 632,9 bilhões, sendo R\$ 523,7 bilhões referentes ao Valor Adicionado e R\$ 109,2 bilhões aos Impostos sobre Produtos Líquidos de Subsídios.

Em milhões de reais

	2018.4	Total 2018	2019.1	2019.2	2019.3	2019.4	Total 2019
 PIB	585.872	2.237.387	559.996	586.179	609.101	632.972	2.388.247
IMPOSTOS LÍQUIDOS DE SUBSÍDIOS	92.617	356.982	93.572	94.086	95.484	109.249	392.372
VALOR ADICIONADO	493.255	1.880.405	466.423	492.113	513.616	523.723	1.995.875
 AGROPECUÁRIA	7.870	35.651	5.400	8.492	15.699	9.803	39.193
 INDÚSTRIA	99.119	403.139	93.191	108.662	116.385	106.416	424.654
 SERVIÇOS	386.266	1.441.615	367.832	374.958	381.532	407.704	1.532.027

Fonte: Dados Fundação SEADE<sup>6</sup>

Sob a perspectiva setorial, observamos que o aumento na arrecadação em relação a 2018, pode estar vinculado ao crescimento de 1,0%, verificado no ramo de Indústria, em conjunto com a expansão de 3,3% no segmento de Serviços.

Nesse contexto, necessário registrar que as receitas correntes (exceto intra) alcançaram em 2019 o montante de R\$ 219,65 bilhões, um aumento de 1,53% em relação ao exercício anterior, representando 87,52% do total das receitas correntes arrecadadas (R\$ 250,96 bilhões - incluindo intra). Destaque para as receitas tributárias, cujo valor em 2019 foi de R\$ 185,28 bilhões, sendo responsável sozinha por 73,83% das Receitas Correntes (com intra), e 71,97% do total de recursos arrecadados pelo Estado (R\$ 257,44 bilhões - com intra).

Nesse particular, constatamos que o item mais significativo nas Receitas Tributárias, cujo montante chegou a R\$ 148,36 bilhões, com 57,63% de representatividade no total das receitas do exercício, refere-se à arrecadação de ICMS. O cenário ganha relevo ainda maior, quando analisado sob a ótica da renúncia de receitas,

<sup>6</sup> Disponível em: [https://www.seade.gov.br/produtos/midia/2020/03/PIB\\_Trimestral\\_4Trim\\_2019.pdf](https://www.seade.gov.br/produtos/midia/2020/03/PIB_Trimestral_4Trim_2019.pdf). Acesso em: 15/05/2020.

dado que, conforme melhor detalhado na sequência, a LDO estimou a renúncia de ICMS no exercício em 16% da arrecadação prevista, o que equivale a R\$ 23,081 bilhões. Nota-se, pois, a necessidade de entendimento de todas as informações que amparam a matéria, haja vista que, numa análise superficial, os impactos nos resultados orçamentário/financeiro do Estado são extremamente consideráveis.

Ainda sobre a execução orçamentária, oportuno recordar que, nos termos do Manual de Demonstrativos Fiscais<sup>7</sup>, concebido pela STN, para elaboração do Anexo I – Metas fiscais da LDO, preconizado na LRF, o PIB, em conjunto com a taxa real de juros implícito sobre a dívida do Governo, a Inflação Média (% anual) projetada com base em índice oficial de inflação e o Câmbio (R\$/US\$ – Final do Ano), compõe em conjunto o rol de variáveis econômicas, cuja ponderação baliza o processo de planejamento de metas de acordo com a política fiscal do ente.

Sendo assim, em análise comparativa das referidas variáveis, nota-se que o IPCA/IBGE apurado em 2019, de 4,31%<sup>8</sup>, se aproximou da estimativa apontada na LDO, de 4,25%, ao passo que o Produto Estadual, embora não muito distante, encerrou o exercício abaixo da projeção estimada de 3,00%<sup>9</sup>. Por outro lado, a Taxa de Câmbio apurada ao final de 2019 alcançou R\$ 4,03<sup>10</sup>, enquanto a projetada foi de R\$ 3,39; e a Taxa Selic, cuja projeção foi de 8,00%, em verdade encerrou o exercício em 4,5%<sup>11</sup>. O descompasso entre a previsão e o efetivamente realizado, somado a outros elementos da

---

<sup>7</sup> Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/663733/CPU\\_MDF+9%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+-+Vers%C3%A3o+3+-+18.12.2018+-+com+capa/e0b5b068-3538-4b1a-a6d2-a0b7d9da0f33](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/663733/CPU_MDF+9%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+-+Vers%C3%A3o+3+-+18.12.2018+-+com+capa/e0b5b068-3538-4b1a-a6d2-a0b7d9da0f33). Acesso em 15/05/2020.

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas>. Acesso em 15/05/2020.

<sup>9</sup> Disponível em: [https://www.seade.gov.br/produtos/midia/2019/10/PIB\\_Regional\\_4Trim\\_2019.pdf](https://www.seade.gov.br/produtos/midia/2019/10/PIB_Regional_4Trim_2019.pdf) e [https://www.seade.gov.br/produtos/midia/2020/03/PIB\\_Trimestral\\_4Trim\\_2019.pdf](https://www.seade.gov.br/produtos/midia/2020/03/PIB_Trimestral_4Trim_2019.pdf). Acesso em: 15/05/2020.

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/grafico/graficoestatistica/cambio>. Acesso em: 15/05/2020.

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/grafico/graficoestatistica/metaselic>. Acesso em 15/05/2020.



conjuntura econômica, tem influência relevante na execução orçamentária e financeira do Estado, com efeito nos resultados.

Não obstante, a nosso ver, a execução orçamentária, sob o aspecto do montante arrecadado e gasto, não sofreu variação significativa em relação à previsão inicial (LOA), dado que a despesa ficou somente 2,17%<sup>12</sup> abaixo do inicialmente previsto, enquanto a receita encerrou 2,41%<sup>13</sup> a menor do previsto. Reforçamos, contudo, a necessidade da Administração adotar medidas para garantir o equilíbrio fiscal, nos termos da LRF.

No tocante às alterações orçamentárias, segundo o Órgão Técnico, em 2019 foram publicados inúmeros decretos do Poder Executivo para a abertura de créditos suplementares, cujo montante totalizou R\$ 23,8 bilhões (aproximadamente 9% do total da despesa fixada<sup>14</sup>). Sendo R\$ 1,08 bilhão (4,56%) referente a créditos suplementares cobertos com recursos de superávit financeiro (inciso I do § 1º do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64), R\$ 3,98 bilhões (16,74%) referente a créditos cobertos com excesso de arrecadação (inciso II), e o maior volume de recursos, R\$ 18,74 bilhões (78,70%), coberto com recursos atrelados à anulação de dotações (inciso III)<sup>15</sup>.

Nessas circunstâncias, a instrução apurou irregularidades nos 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), no valor total de R\$ 11,69 bilhões. Isto porque, considerando que tais alterações orçamentárias são

<sup>12</sup> Diferença = Despesa Realizada (R\$ 226.144.265 mil) / Despesa Prevista (R\$ 231.161.781) = 2,17%

<sup>13</sup> Diferença = Receita Realizada (R\$ 225.590.276 mil) / Receita Prevista (R\$ 231.161.781) = 2,41%

<sup>14</sup> R\$ 231.161 bilhões (artigo 4º, Lei nº 16.923, de 07/01/2019).

<sup>15</sup> "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.

classificadas como remanejamento de recursos (entre órgãos), necessário seria a edição de lei específica, o que não ocorreu.

Sob a ótica dos programas orçamentários (transposição), e considerando as áreas sensíveis para a população, destacamos os seguintes Programas: 3932 – Planejamento, Formulação e Implementação da Política do Saneamento, cujo orçamento foi reduzido em 65,13% (R\$ 54,99 milhões); 2508 – Provisão de Moradias, com redução de 46,28% (R\$ 277.695.531), 2302 - Sistema Público de Emprego e Renda, com redução de 38,70% (R\$ 45.232.761), dentre outros.

Por outro lado, os maiores contemplados pelo lado da suplementação, foram o Programa 5115 – Desenvolvimento de Parcerias para a Realização de Projetos e Investimentos<sup>16</sup> (1.114,87% de aumento), e o Programa 2507 – Regularização Fundiária de Interesse Habitacional<sup>17</sup> (98% de aumento). Contudo, foram os Programas 0815 - Manutenção e Suporte da Educação Básica e 1818 - Modernização da Segurança Pública, os que receberam os maiores valores em termos absolutos, R\$ 2.611.568.637 mil e R\$ 774.392.851 mil, respectivamente.

Numa outra abordagem, a instrução apurou que o Executivo procedeu à 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. Nesta análise foram consideradas transações entre categorias econômicas dentro do mesmo órgão, o que, segundo a DCG, caracteriza a transferência de recursos, necessitando, portanto, de lei específica autorizativa.

Nessa seara, muito embora a LDO, por seu art. 15, autorize a transferência de recursos até o limite de 10% da despesa fixada, somente nos casos de reforma administrativa (extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de

---

<sup>16</sup> Secretaria de Governo.

<sup>17</sup> Secretaria da Habitação.

órgãos e entidades), a instrução apontou não ter sido o caso das alterações apuradas, cujo montante alcançou R\$ 600 milhões. Deste total, chama a atenção que 75% (R\$ 447.782.855) das transferências são para despesas correntes, com redução nas despesas de capital.

Também sob essa perspectiva, e a reforçar o cenário desenhado anteriormente, é possível verificar que o Estado está direcionando seus recursos para pagamento das despesas correntes, como despesas com pessoal e encargos, juros da dívida, aquisição de bens de consumo etc., em detrimento de investimentos, como a aquisição de máquinas e equipamentos, realização de obras, aquisição de participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis, dentre outros.

A questão assume importante relevo, vez que, conforme já informado, embora as despesas correntes estejam em ascensão, o fato é que a quantidade de servidores ativos tem diminuído. Portanto, o Executivo se encontra frente à seguinte dicotomia: por um lado a necessidade de contratação de servidores, e consequente aumento de despesas correntes, vide na sequência o retrato da S.E.E., S.E.S. e S.S.P., áreas sensíveis à população; e por outro, também pelo necessário aumento de investimentos em áreas de pouco interesse do capital privado, como habitação, saneamento, transporte, escolas, hospitais, dentre tantos outros, com impacto direto nas camadas sociais mais necessitadas.

Entendemos, por óbvio, que a escolha e oportunidade do quanto e da destinação dos recursos públicos repousa na discricionariedade conferida por lei ao administrador público para que, nos limites nela previstos e com certa parcela de liberdade, adote o plano orçamentário/financeiro mais adequado a satisfazer o interesse público.

No entanto, nos permitimos sugerir que a Administração reflita sobre a situação fiscal do Estado, buscando soluções, nos limites da legislação, para o aumento de fontes de recursos,

combinado com a eficiência do gasto. Nesse particular, a título de exemplo, por um lado destacamos a necessidade de aprimoramento das PPP's, embasadas nos estudos e projetos preconizados na legislação de regência, que, ao que consta, se mostram uma alternativa interessante na atração do capital privado em benefício público, e por outro, a verificação acurada do expressivo valor estimado da renúncia de receitas, precariamente mensurado, e sem estudos ou elementos que demonstrem com transparência, ou sequer mediana precisão, a contrapartida socioeconômica decorrente dos benefícios fiscais concedidos, conforme informado pela instrução.

Ademais, as alterações no orçamento devem primar pela observância às disposições da Lei Federal nº 4.320/64, em especial o constante nos artigos 40 a 46, c/c art. 165, § 8º, e 167, incisos V e VI, da Constituição Federal. Isto porque o orçamento decorre da vontade popular, representada através das audiências públicas<sup>18</sup> e formalizada no orçamento aprovado pelo Legislativo, não podendo, por conseguinte, além dos limites legais, ser reconfigurado, descaracterizando assim o equilíbrio entre as suas peças (LOA, LDO e PPA).

Nessa direção, acreditamos que merece o Executivo Estadual ser alertado sobre a necessidade de observar tais dispositivos legais, bem como as orientações contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial o preconizado no art. 1º, § 1º, e aquelas traçadas por esta E. Corte sobre o tema, consubstanciadas nos Comunicados SDG nº 29/10 e nº 32/15.

## **ASPECTOS RELEVANTES DA RECEITA**

Milita a favor das contas estaduais a ausência de apontamentos no relatório de instrução quanto à condução estadual

---

<sup>18</sup> Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/alesp/audiencia-publica/?id=120> Acesso em: 15/05/2020.

dos recursos atrelados à Desvinculação das Receitas dos Estados e Municípios – DREM, cujo valor total alcançou no exercício em análise o montante de R\$ 1.091.692 mil, que representa uma variação de -6,38% em relação a 2018, tendo sido liquidado no exercício o montante R\$ 615.464 mil.

Quanto ao diferimento de receitas, que consiste em transferir para o exercício seguinte receitas não compromissadas no exercício corrente, oportuno recordar que o referido procedimento, por não estar previsto no MCASP, foi objeto de sucessivos apontamentos, quando da análise das contas referentes a exercícios anteriores, culminando, inclusive, em recomendação à Secretaria de Estado da Fazenda na análise das contas de 2017 (eTC-3546.989.17-9), para que não mais realizasse o diferimento, devendo os saldos eventualmente existentes retornarem à alínea de receita originária, objeto de sua vinculação.

Sobre o assunto, assim como em 2018, a instrução observou que Governo Estadual não realizou o procedimento em 2019, apurando, inclusive, a diminuição de 16,49% no estoque do Diferimento em relação ao exercício anterior, o que, em nosso entendimento, demonstra esforços da Administração na resolução da pendência. Nesse ponto, portanto, nos limitamos a reiterar a recomendação anterior para o efetivo acompanhamento do saldo remanescente.

De outro norte, na checagem da contabilização da Receita, especificamente aquelas atreladas à UG-200122 e UG-200001 (valores arrecadados e contabilizados, respectivamente), no tocante ao ICMS e ao IPVA, a DCG noticiou que a maioria das diferenças antigas foi 'zerada', restando apenas as mais recentes. Desse modo, propomos recomendação para que a Administração adote medidas voltadas a eliminar o restante das impropriedades, e à Fiscalização para que continue o acompanhamento da resolução das pendências ainda existentes.

No tocante às multas de trânsito, o valor total das receitas arrecadadas em 2019 foi de R\$ 284.863 mil, e, em 2018, R\$ 250.125 mil, o que representou um aumento de 13,89% no período. Por outro lado, 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-Superávit Financeiro, R\$ 4.234 mil.

Especificamente sobre as referidas despesas, impende registrar que, conforme disposto no artigo 320 da Lei Federal nº 9.503/97, os recursos dessa natureza devem ser vinculados e aplicados, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego e de campo, policiamento e fiscalização e educação de trânsito, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso (Parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Diante dessas premissas, o Órgão Técnico criticou a realização de despesas com o item 33904710 – Contribuições para formação do PASEP/PIS PASEP/PIS, no valor de R\$ 2.205 mil, por entender que não se enquadraria no art. 320 do CTB, tampouco na Resolução CONTRAN nº 638/2016, posicionamento que corroboramos. Chama a atenção, entretanto, a recalcitrância da impropriedade, tendo em vista que o mesmo apontamento já fora efetuado quando da verificação das contas de 2017 (eTC-3546.989.17-9) e 2018 (eTC-6453.989.18-8), resultando em recomendações nos respectivos pareceres. Todavia, por se tratar de valor de pequena monta, correspondente a 1,24% do total, propomos o relevamento, reforçando novamente a recomendação a fim de se evitar a reincidência.

Ainda sobre o tema, ressaltou a DCG que em exercícios anteriores houve o diferimento de valores, havendo um saldo de R\$ 44.658 mil a ser retornado. Nesse ponto, também reiteramos a recomendação anterior para o efetivo acompanhamento do saldo remanescente.

## ASPECTOS RELEVANTES DA DESPESA

A DCG, em continuidade aos trabalhos desenvolvidos no exercício de 2018, apresentou neste exercício atualização de informações 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. Sopesou que o escopo da referida fiscalização não contemplou informações relacionadas à administração indireta, à Polícia Militar do Estado e aos Poderes Legislativo e Judiciário.

Entendemos que os resultados apresentados, estampam "fotograficamente" o cenário relativo a toda folha de pagamento atualmente existente no Estado, e, se bem aproveitados pela Administração, compõem um lastro de informações valiosas sob o aspecto gerencial, podendo, até mesmo, balizar a tomada de decisões nos aspectos orçamentários/financeiros referentes à despesa com pessoal.

Em relação ao tamanho do quadro de pessoal, a DCG concluiu que no período compreendido entre 2014 a 2019, houve um decréscimo no quantitativo de 17,46%. De modo setorial, observou-se uma redução no período de 17,98% na área da educação, de 13,16% na área da segurança pública e de 22,91% na área da saúde, destacando que o quadro de pessoal da área da administração penitenciária se manteve estável nos últimos seis anos.

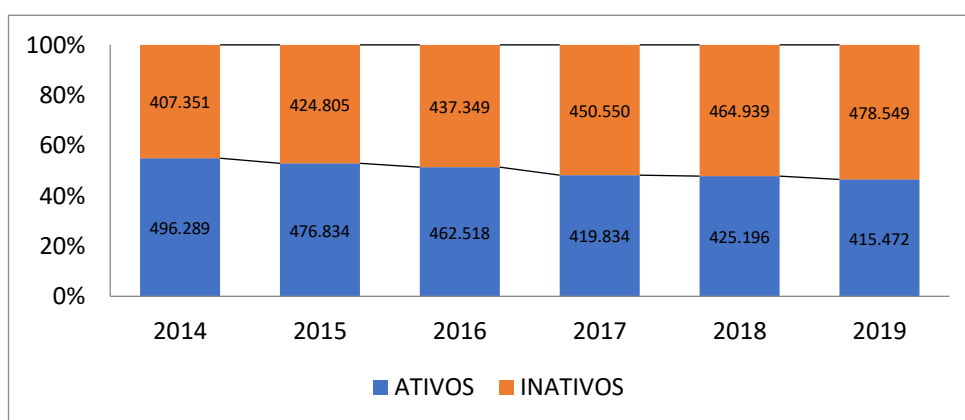
No tocante ao dispêndio com a folha, apurou-se que o Executivo gasta em média R\$ 7.377,57 com cada um dos 364.817 servidores, sendo a Secretaria da Educação a responsável pelo maior custo global para a manutenção de seus funcionários em atividade (56,95%), situação esta que não se repete pela perspectiva do gasto por indivíduo (R\$ 6.371,26). Por outro lado, o maior gasto *per capita* se encontra na PGE e na Secretaria da Fazenda e Planejamento,

correspondendo aos valores de R\$ 34.882,48 e R\$ 31.410,86, respectivamente.

Outro dado importante refere-se ao quantitativo de cargos comissionados em relação aos cargos efetivos. Muito embora, na média geral, essa relação represente 3,51%, há que se destacar a existência de assimetria entre as Secretarias, tendo em vista que, em algumas, essa proporção se encontra acima de 10%, alcançando, e em outras, 80% (Desenvolvimento Social, Cultura e Economia Criativa, Justiça e Cidadania, Habitação, Turismo e Logística e Transportes), e até 200% (Casa Civil e Secretaria de Direitos da Pessoa com Deficiência).

Esta alta proporção, com repercussões, inclusive econômicas, nos parece contrariar o mandamento constitucional que estabelece o provimento de cargos públicos, em regra, por meio de concurso público, sendo o de livre provimento a exceção (art. 37, II, da Constituição Federal de 1988).

Por fim, imperioso ressaltar a evolução da relação entre o total de servidores Ativos e Inativos nos últimos anos. Enquanto o total de inativos apresenta curva ascendente no período analisado, a de ativos vem decaindo. Nesse compasso, desde 2017 o total de servidores inativos ultrapassou o total de ativos, e em 2019 essa proporção alcançou 87%, resultado este refletido nas despesas e nas projeções atuariais.



Fonte: Dados extraídos da Tabela às Fls. 72 – Relatório DCG – Evento 128.



Observa-se ainda, que a evolução da despesa 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, ao passo que a quantidade de Inativos evoluiu, em média, no mesmo período 3,28% ao ano, e tem um aglomerado de 16,38%.

Nessa esteira, oportuno repisar recomendação da DCG quanto à necessidade da Administração engendrar esforços 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.

Aliás, a qualidade dos serviços públicos, pode em grande medida ser verificada, tanto nas auditorias operacionais, que compõem estes autos e de exercícios anteriores, quanto nas fiscalizações ordenadas realizadas pelas equipes de fiscalização desta Corte, especialmente aquelas relacionadas às áreas de saúde, educação, segurança pública, em que são apontadas muitas impropriedades que afetam sensivelmente o alcance de políticas públicas, com impactos em várias dimensões sociais e econômicas.

No tocante aos procedimentos de cancelamento de restos a pagar, a DCG apurou que o valor de cancelamentos em 2018, de R\$ 2.332.199.168, foi reduzido para R\$ 1.061.895.056 em 2019, ou seja, 54,5%.

Especificamente sobre o exercício de 2018, cujo saldo foi motivo de destaque na análise daquelas contas, conforme a instrução, segundo consta no Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária da LRF, 6º Bimestre, em verdade houve uma variação elevada, quando comparado com os demais exercícios.

A CAF e a CGE apresentaram esclarecimentos nesta oportunidade, com alegações sobre os procedimentos adotados em 2018, e anunciando que na elaboração do BGE 2019, em atendimento à

determinação TCE, passou a explicar sobre a descrição do processo de bloqueio e cancelamento de restos a pagar, com o fito de dar maior transparência à respectiva execução.

Nesse sentido, muito embora não tenham sido apontadas impropriedades no relatório de instrução, considerando possíveis impactos nos resultados, entendemos pertinente propor recomendação à DCG para que continue o acompanhamento da questão, apurando eventuais diferenças.

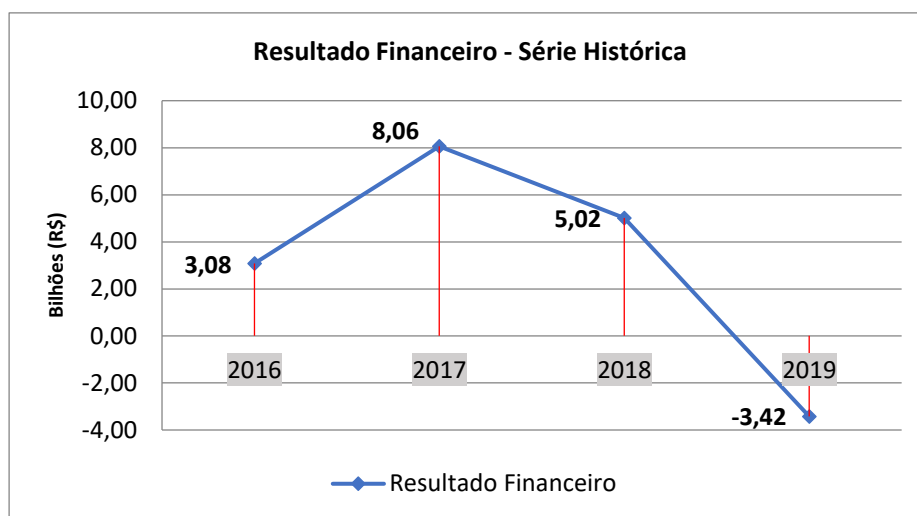
## **PLANO FINANCEIRO - EXECUÇÃO**

Pela perspectiva do **Balanco Financeiro (BF)**, e na esteira das informações apresentadas no relatório de fiscalização, ao qual nos apoiamos, observa-se uma piora no Resultado Financeiro, que passou de um superávit de R\$ 5.023.995 mil em 2018, para um **déficit R\$ 3.425.925 mil** em 2019.

Desmembrando os dados, nota-se que a soma das transferências financeiras recebidas (R\$ 3.523.073 mil) e os recebimentos extraorçamentários (R\$ 19.695.717 mil), não foram suficientes para cobrir o déficit orçamentário (R\$ 553.889 mil) e os pagamentos extraorçamentários (R\$ -26.090.727 mil), resultando, por consequência, no surgimento de um déficit financeiro.

Conquanto o referido déficit decorra majoritariamente do confronto entre as receitas e despesas extraorçamentárias, cuja execução obedece a lógica diferenciada, não se pode olvidar que o resultado orçamentário deficitário também influenciou na composição do resultado financeiro negativo.

O déficit financeiro apurado merece atenção ainda maior, quando analisado sob a perspectiva temporal, dado que nos três exercícios anteriores foram apurados superávits. Contudo, a partir de 2017 a trajetória trilhada pelo Estado é declinante, representando uma variação negativa de 142,46% no período (gráfico a seguir).



Fonte: Relatórios de Fiscalização das Contas do Governador exercícios 2016 (5198.989.16-2)<sup>19</sup>, 2017 (eTC-3546.989.17-9)<sup>20</sup>, 2018 (eTC-6453.989.18-8)<sup>21</sup> e 2019 (eTC-237.989.19-6)<sup>22</sup>.

Considerando exclusivamente o saldo de caixa e equivalentes de caixa, o resultado financeiro apresentou uma variação positiva, com aumento em relação ao exercício anterior no montante de R\$ 1,65 bilhão. Isto porque a variação negativa no âmbito dos Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados (R\$ -5,07 bilhões) impactou sobremaneira o resultado financeiro consolidado.

Sob essa dimensão, nos reportamos também à análise levada a efeito na **Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC)**, que, em consonância ao apurado no Balanço Financeiro, nos permite aferir que o fluxo das atividades operacionais contribuiu com o caixa do tesouro em R\$ 10,4 bilhões, enquanto os fluxos de investimento e financiamento consumiram R\$ 4,3 bilhões e R\$ 4,5 bilhões respectivamente, importando em um fluxo positivo de R\$ 1,65 bilhão, conforme informado. Tal resultado é melhor do que o verificado em 2018, quando se apurou um fluxo de caixa líquido negativo em R\$ -2,38 bilhões.

Retornando ao Balanço Financeiro, observa-se que, apesar do saldo financeiro (Caixa e Equivalentes de Caixa + Depósitos

<sup>19</sup> eTC-5198.989.16-2 - Evento 22.

<sup>20</sup> eTC-3546.989.17-9 - Evento 30.

<sup>21</sup> eTC-6453.989.18-8 - Evento 148.

<sup>22</sup> eTC-2347.989.19-6 - Evento 128.

Restituíveis e Valores Vinculados) ter se reduzido no montante do déficit financeiro apresentado no exercício, permaneceu positivo em R\$ 40,17 bilhões, composto de 28,33 bilhões de caixa e equivalentes de caixa e R\$ 11,83 bilhões de depósitos restituíveis e valores vinculados.

Ainda assim, oportuno repisar a proposta de recomendação para que o Executivo reveja a estratégia na execução orçamentária/financeira, a fim de garantir o equilíbrio fiscal (receitas x despesas), como reza a LRF, preservando, por via reflexa, o saldo financeiro das contas.

## **DEMAIS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS**

No tocante ao **Balanço Patrimonial (BP)**, pode-se aferir que o Patrimônio Líquido (PL) em 2019 foi de -R\$ 959.728.170 mil, resultado pior do que o apurado em 2018 (-R\$ 726.848.758 mil), representando, assim, uma variação negativa de 32,04%, no período. Nesse particular, há que se destacar que os Resultados Acumulados, que somaram o montante negativo de R\$ 1.035.419.366 mil, concorreram preponderantemente para a negatividade verificada no PL.

A propósito, e à luz das informações consolidadas na **Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL)**, que nesta altura da análise nos reportamos, a negatividade do PL no montante mencionado refere-se essencialmente ao valor 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. E, conforme bem destacou a DCG, em outros termos, PL negativo se traduz em passivo a descoberto, situação, a nosso ver, digna de máxima atenção.

Em arremate, no bojo do referido Demonstrativo, a instrução ressaltou a variação decorrente de lançamentos a título de ajustes de exercícios anteriores, cujo saldo resultou no valor negativo de R\$ 13,48 bilhões, **ainda sem esclarecimentos para justificá-los**. Nesse

diapásão, oportuno recordar que, no exercício anterior, lançamentos “similares” na mesma rubrica foram objeto de recomendação quanto à necessidade de apresentação de lastro justificatório, o que parece se repetir neste exercício, demandando nova proposta de recomendação nos mesmos termos de 2018.

Adentrando ainda mais aos demonstrativos, e considerando os lançamentos que compõem o PL, no âmbito da apuração dos Resultados Acumulados, como o Resultado Patrimonial, consubstanciado na **Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP)**, a esta peça contábil neste momento nos remetemos.

Nota-se, que as Variações Patrimoniais Diminutivas<sup>23</sup>, também por essa perspectiva, foram fortemente impactadas pelo registro do passivo atuarial, cujo montante alcançou R\$ 222,28 bilhões em 2019, contribuindo majoritariamente, por via reflexa, para que o referido resultado encerrasse o exercício negativo em R\$ 219,4 bilhões, o que quer dizer que o patrimônio do Estado encolheu esse valor no exercício analisado. Aliás, impende destacar que o resultado em apreço, representa uma piora de 56,25% (R\$ -133.10 bilhões) em relação a 2018, quando a DVP havia apurado um resultado negativo de 86,29 bilhões.

Não bastasse o exposto, o cenário é agravado com o reflexo da lentidão inicialmente obtemperada, quanto à aderência do Estado na adequação de seus processos contábeis ainda não convergidos aos padrões estabelecidos pelo MCASP, destacando-se aqui o fato de que o Executivo ainda não realiza, de forma plena, os procedimentos de reconhecimento dos passivos contingentes e outras obrigações trabalhistas e com fornecedores por regime de competência, nos levando a concluir também que o déficit patrimonial é ainda maior ao apurado.

Sendo assim, considerando os efeitos nas peças contábeis, e buscando garantir a fidedignidade das informações,

---

<sup>23</sup> Dentro da Outras Variações Patrimoniais Diminutivas.

reiteramos a recomendação quanto à necessidade do Estado engendrar esforços a fim de atender com plenitude os mandamentos do MCASP, Portarias da STN e demais normas de regência.

Retornando ao exame do Balanço Patrimonial, de todo exposto pela DCG quanto ao detalhamento das contas que o compõem, bem como aos destaques dados a algumas delas, acompanhamos as propostas de recomendações e ponderações constantes do Relatório daquela Diretoria, que passamos a analisar na sequência.

Sobre as notas explicativas, no âmbito das contas de Investimentos e Aplicações Temporárias – Curto e Longo Prazo, em 2016 e 2017, a fiscalização havia recomendado 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.

No ensejo, muito embora o BGE 2018 tenha apresentado tabela explicativa da movimentação das contas durante o exercício de 2018, a movimentação de 2019 não foi objeto de detalhamento dentre as demonstrações apresentadas, fazendo-se necessária nova recomendação.

Ademais, observou o órgão Técnico que, para o completo atendimento das recomendações exaradas em 2016 e 2017, existe a necessidade de a CGE também apresentar esclarecimentos dos históricos para a compreensão da evolução e formação inicial dos saldos desde 2014, entendimento do qual partilhamos e propomos aqui também recomendação.

No tocante às Participações Societárias - Empresas estatais não dependentes e avaliação pelo Método de Equivalência Patrimonial - MEP, no cotejo das informações do Patrimônio Líquido informado no BGE com as demonstrações contábeis publicadas pelas empresas estatais elencadas no Caderno Empresarial do Diário Oficial do

Estado, a DCG identificou divergências pertinentes ao Patrimônio Líquido do METRÔ, CPP, CPSEC, DERSA, EMAE, PRODESP.

Nesse contexto, oportuno recordar que, em 2016 e 2017, inconsistências da espécie também já haviam sido apuradas pela fiscalização, resultando, por conseguinte, em recomendações para a garantia de maior transparência, devendo constar, assim, em Notas Explicativas a data de referência do Balanço Patrimonial considerado, além da análise quanto a eventuais eventos subsequentes relevantes que possam impactar o cálculo realizado.

Destarte, informou a DCG que 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.

Dadas essas razões, e por mais pertinentes que pareçam, entendemos necessária a continuidade do acompanhamento pela fiscalização, considerando o princípio da transparência, bem como o entendimento de possíveis inconsistências,

Em relação às Empresas estatais dependentes e respectiva consolidação das Demonstrações Contábeis, segundo os demonstrativos publicados no DOE na data de 31/12/2019, a equipe fiscalizatória apurou que o total do grupo Patrimônio Líquido das empresas controladas era de R\$ 10.368 milhões, e não R\$ 10.377 milhões, como informado no BGE, fato que provocou subavaliação do Patrimônio consolidado do Estado em aproximadamente R\$ 9,4 milhões.

Ademais, quanto aos registros contábeis na conta de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital - AFAC das empresas dependentes, foi apurada divergência de R\$ 64,7 milhões entre os valores publicados nas demonstrações e no BGE, das empresas CPTM (R\$ 531

mil), DOCAS (R\$ -423.042 mil), CETESB (R\$ 28.398.463 mil), IPT (R\$ 376.316 mil), e EMPLASA (R\$ 36.412.969 mil).

Sendo assim, também nos alinhamos à recomendação da DCG, para que o BGE apresente de forma mais acurada a informação na data a que se refere o Patrimônio Líquido das empresas dependentes, a fim de garantir a fidedignidade dos dados.

Por outro ângulo, importante destacar a situação econômica apresentada pelas referidas Empresas, cujos resultados do exercício têm sido negativos em algumas delas, merecendo, portanto, máxima atenção da Administração.

A CPTM, embora tenha melhorado o resultado apresentado em 2019, quando comparado a 2018 (-R\$ 547.729.000 mil)<sup>24</sup>, permaneceu deficitária em R\$ 237.284.000 mil. Mesmo caminho percorreu a CETESB, cujo resultado deficitário em 2019 (-R\$ 24.553 mil), foi melhor que o aferido em 2018 (-R\$ 170.050.000)<sup>25</sup>. A Emplasa, por sua vez, passou de um superávit em 2018 (R\$ 654.000 mil)<sup>26</sup>, para um déficit de – R\$ 5.498.000 mil, em 2019. A DOCAS e o IPT, por outro lado, apresentaram resultados positivos no exercício. No geral, o que se observa, é que as empresas vêm acumulando prejuízos totais de mais de R\$ 8,2 bilhões, sendo R\$ 234 milhões somente em 2019, a despeito desse resultado representar uma melhora de 31% frente ao apurado no ano anterior, em que os prejuízos totalizaram R\$ 748 milhões.

No caso da CPTM, oportuno destacar que, conforme relatório de fiscalização do balanço geral do exercício de 2018 (eTC-2441.989.18-3)<sup>27</sup>, o efeito negativo do resultado do exercício foi neutralizado pelo aumento de capital ocorrido no período, gerando ao final um resultado positivo de R\$ 9.826.139 mil<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Rel. de Fiscalização – Contas do Governador 2018 (eTC-6453.989.18-8).

<sup>25</sup> Rel. de Fiscalização – Contas do Governador 2018 (eTC-6453.989.18-8).

<sup>26</sup> Rel. de Fiscalização – Contas do Governador 2018 (eTC-6453.989.18-8).

<sup>27</sup> Evento 22 (eTC-2441.989.18-3).

<sup>28</sup> eTC-2441.989.18-3 – Evento 11.85 - Demonstrações das Mutações do Patrimônio Líquido – Fl. 12.



Segundo a instrução daquelas contas “O aumento de Capital de R\$ 865.656 mil é devido principalmente aos Adiantamentos para futuro aumento de capital, que são recursos financeiros disponibilizados pela Fazenda do Estado de São Paulo, na condição de acionista majoritário da CPTM, para fazer frente ao Programa de Investimento da Companhia, previstos no PPA e LOA, sendo que tais recursos somente são liberados para pagamento de medições contratuais e outras caracterizadas como de investimento, diretamente aos fornecedores, através do Sistema de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM”<sup>29</sup>.

Observamos que em 2019 a Companhia também recebeu recursos a título de “Subscrição de Ações para aumento de capital – fonte tesouro”, no montante de R\$ 194.594.786 mil<sup>30</sup>, o que possivelmente também terá efeito compensador na negatividade do resultado do exercício apresentado.

Nada obstante, a DCG verificou a existência de ressalvas às demonstrações contábeis da CPTM na opinião dos auditores independentes, de modo reincidente a 2018. Destacou que, devido à dependência de autorização expressa do Governo do Estado, controlador da Companhia, por meio do Conselho de Defesa dos Capitais do Estado de São Paulo – CODEC, para alguns registros contábeis, o ativo não circulante e o passivo não circulante estavam subavaliados em R\$ 1,77 bilhão em 31 de dezembro de 2019. Também ressaltou a preocupação da referida auditoria quanto à incerteza significativa relacionada com a continuidade operacional, pois a companhia vem apresentando prejuízos sucessivos, sendo R\$ 237 milhões apurado em 2019, R\$ 548 milhões em 2018, além do respectivo passivo circulante da Companhia exceder o ativo circulante em R\$ 167 milhões (R\$ 231 milhões em 2018) <sup>31</sup>.

Ademais, no ensejo de concatenar a gestão financeira/orçamentária da Companhia com aspectos da qualidade e quantidade da prestação de serviços oferecidos à população, a

---

<sup>29</sup> Rel. de Fiscalização às fls. 29 (Evento 22 – eTC-2441.989.18-3).

<sup>30</sup> Rel. de Fiscalização – fls. 136 (Evento 128).

<sup>31</sup> Relatório dos Auditores Independentes. Publicado em 03/04/2020 – Diário Oficial Empresarial.

fiscalização operacional sobre a expansão, modernização e operação de transporte sobre trilhos, componente destes autos, oferece um retrato alarmante, em virtude das várias impropriedades verificadas no âmbito de responsabilidade da CPTM, destacando-se a deficiência na manutenção da infraestrutura das edificações e estações, a necessidade de reforço estrutural em diversas estações e de revisão dos sistemas de combate a incêndios, problemas de acessibilidade, dentre outros, cujo resultado foi a proposição de recomendações, às quais também nos filiamos.

Outrossim, enfatizamos que as fiscalizações operacionais também alcançaram a CETESB, por meio da temática "Licenciamento Ambiental", evidenciando um quadro nada animador, com repercussão direta na prestação de serviços, destacando-se a inadequada alocação e falta de recursos humanos, carência de equipamentos e veículos, deficiências estruturais dos locais de instalação, sistemas defasados, dentre outros, que demandam, por óbvio, a necessária adoção de medidas pelo Executivo Estadual, como bem recomendou a DCG, entendimento que também partilhamos.

O cenário é ainda mais preocupante frente à revelação apresentada no relatório de instrução de que os repasses oriundos da Taxa Ambiental Estadual - TAE-SP, efetuados em favor da CETESB, representaram em 2019 somente 20% (R\$ 10.218.544,36) da referida arrecadação, malgrado o definido em norma seja 50%<sup>32</sup>.

Nesse contexto, em que pesem os resultados econômicos apresentados pelas empresas devam ser tratados nos processos que abarcam os correspondentes Balanços, autuados e instruídos pela fiscalização ordinária desta Corte, entendemos que a matéria merece especial atenção do Poder Público, com adoção de medidas para reversão do quadro, dado que a gestão financeira/orçamentária das empresas dependentes, em especial a

---

<sup>32</sup> Portaria CG – 13, de 28/07/2016.

CPTM, para além dos efeitos nos próprios demonstrativos contábeis, que influenciam, por via reflexa, a composição dos resultados do BGE, na sua dimensão operacional, também afetam diretamente a população do Estado, com a prestação ineficiente dos serviços públicos.

Propomos, então, que se reitere a recomendação dirigida à SEFAZ no Parecer concernente às contas do exercício de 2018, para que “acompanhe a situação patrimonial negativa das Empresas Estatais Dependentes, precavendo-se contra solução de continuidade dos serviços públicos” e, por via reflexa, contribuindo para otimização e aprimoramento desses serviços, assim como a implementação de medidas voltadas a sanar as inadequações indicadas nos relatórios de fiscalização operacional aqui referenciados.

Quanto ao imobilizado, apurou a fiscalização que os procedimentos de reconhecimento inicial de imóveis não reconhecidos, diferentemente do observado em 2016 e 2017, não continuaram nos exercícios de 2018 e 2019.

O BGE de 2019, por sua vez, se limitou a apresentar explicações sobre o início do processo, alegando que o mesmo prosseguirá, sem, contudo, justificar a não evolução dos procedimentos no exercício em apreço.

Sobre o assunto, em apertada síntese, a instrução registrou que a metodologia para realização do procedimento foi adquirida pelo Estado através de consultoria da FIPECAFI, e que foi realizado um trabalho piloto nos exercícios de 2016 e 2017, resultando no reconhecimento inicial de 1600 imóveis e bens de infraestrutura. A legislação de regência<sup>33</sup> definiu a Companhia Paulista de Obras e Serviços - CPOS como órgão assessor, com importantes atribuições nessa tarefa. Não obstante, a Companhia teve sua extinção autorizada em 05/06/2019<sup>34</sup>, e somente em 06/12/2019<sup>35</sup> se determinou que a CDHU

---

<sup>33</sup> Decreto nº 61.163 de 10/03/2015, atualizado pelo Decreto nº 64.030 de 27/12/2018.

<sup>34</sup> Lei nº 17.056 de 05/06/2019

<sup>35</sup> Decreto nº 64.646/2019

(Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano) desempenharia as atividades antes exercidas pela CPOS, no que coubesse e respeitado o seu Estatuto Social.

Face ao exposto, corroboramos o entendimento da DCG quanto à necessidade do Estado redefinir a política de cadastramento, registro e controle imobiliário, estabelecendo as responsabilidades na assunção das respectivas tarefas. E, como já exaustivamente abordado, necessário repisar também, sob esse prisma, que o processo de adoção das normas contábeis ditadas pelo MCASP, pelo Executivo, tem se caracterizado pela lentidão em algumas dimensões.

Em relação à conta "Demais Obrigações", identificou a instrução que, para efeito do Balanço Patrimonial, parcela referente a "Obrigações Judiciais" é reclassificada para o subgrupo "Fornecedores", ajuste que a DCG recomenda seja também realizado no sistema, com atualização do Plano de Contas, evitando-se a necessidade de reclassificações extras. De nossa parte, ratificamos esse posicionamento, e propomos recomendação.

No que tange à Dívida Ativa, no exercício em exame, observou-se uma redução de 16,92% (R\$ 67,08 bilhões) no saldo (R\$ 329,30 bilhões) em relação ao exercício anterior (R\$ 396,38 bilhões). Essa contração decorreu essencialmente da remissão<sup>36</sup> de débitos no montante de R\$ 91,1 bilhões, conjugada com Prescrições no montante de R\$ 2,9 bilhões. Contudo, o saldo líquido, desconsiderado o ajuste para perdas de -R\$ 157,34 bilhões, alcançou o montante de R\$ 171,95 bilhões.

---

<sup>36</sup> 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 equidade, em relação com as características pessoais ou materiais do caso;

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.

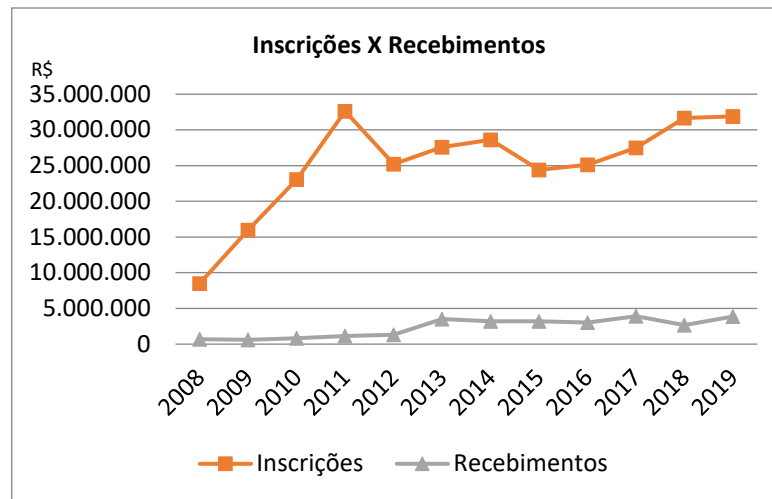
Nesse viés, a redução em relação a 2018 foi de R\$ 3,88 bilhões, representando 2,21%.

Especificamente sobre os Ajustes, ao que consta, em 2012 o Governo do Estado iniciou os procedimentos de Ajuste a Valor Recuperável dos débitos inscritos em Dívida Ativa, e em 2019 o montante de R\$ 157,34 bilhões foi reconhecido como irrecuperável, representando 47,78%, do total.

Sobre a contabilização, destacou a Fiscalização que a revisão da metodologia de apuração das perdas na dívida ativa vem sendo prometida desde 2016, o que nos leva a concordar com a DCG, na proposta de recomendação ao Estado para que conclua a revisão dos procedimentos mencionados.

Pela perspectiva da execução, enfatizamos que, muito embora os recebimentos tenham representado um aumento de 45,38% em relação a 2018, totalizaram em termos absolutos apenas R\$ 3,86 bilhões. De outro lado, as inscrições somaram o importe de R\$ 31,87 bilhões, representando pouca variação ao observado em 2018 (0,67%). Frisamos, ainda, o significativo volume de inadimplência, com destaque para os créditos vencidos há mais de 5 anos, cuja representatividade alcançou no exercício 59,87% do saldo, ou R\$ 197,17 bilhões.

Observa-se, então, um grau de desequilíbrio entre as entradas e as saídas dos créditos de dívida ativa, conjugado com a vultosa inadimplência, movimento este que tem se repetido ano após ano:



Fonte: Rel. de Fiscalização às fls. 157 (Evento 128)

Outrossim, a despeito da recomendação exarada no parecer das contas anteriores, destacamos que a concentração da dívida ativa entre os 100 maiores devedores aumentou em relação a 2018 (R\$ 77,58 bilhões – 19,60%), passando a representar 26,14% (R\$ 86,06 bilhões) do total. Desse modo, propomos que se reitere a referida recomendação, para que seja elaborada estratégia de atuação concentrada nesses devedores, visando à recuperação desses créditos.

O cenário chama atenção, tendo em vista as dificuldades enfrentadas pelas finanças estaduais, que neste exercício resultaram em déficit orçamentário e financeiro, o que nos leva a concluir pela existência de grande potencialidade de recursos oriundos dessa rubrica, cujo impacto seria considerável para arrecadação Estadual, e por consequência, nos resultados.

A título de exemplo, para efeito comparativo, destacamos que o valor do estoque de dívida ativa atual, considerando o saldo recuperável (R\$ 171,95 bilhões), representa 74,39% do montante total de receitas fixado para o exercício de 2019 (R\$ 231,16 bilhões), e quando comparado à RCL (R\$ 160 bilhões em 2019), alcança 107%.

Nesse contexto, mister destacar novamente que as despesas estaduais têm se direcionado para o custeio, enquanto o valor destinado aos investimentos tem se retraído. Nesse viés, observamos que

o valor total de investimentos no exercício, de R\$ 8,17 bilhões, representa tão somente 4,75% do saldo de dívida ativa Estadual.

Face ao exposto, considerando a magnitude do saldo devido, mesmo quando desconsiderados os ajustes para perdas, e a reincidência da situação, propomos que se reforce a recomendação dirigida à Secretaria da Fazenda e Planejamento consubstanciada no parecer do exercício anterior, para que se “estabeleça controles eficientes sobre os créditos de Dívida Ativa a receber e adote medidas para sua recuperação mais eficiente, aprimorando e acelerando os procedimentos de registro e cobrança desses haveres”.

### **LEI Nº 9.496/1997 – ACORDO DE RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA - ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA LC 148/2014 E PELA LC 156/2016**

A maior parte do estoque da Dívida Interna é constituída pela dívida renegociada sob a égide da Lei Federal nº 9.496/1997, que instituiu o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, e autorizou a União a assumir a Dívida Pública dos Estados e Distrito Federal, conforme se observa no quadro abaixo, extraído do BGE de 2019:

Empréstimos	Lei 9496/97 alt. LC 148/14 e LC 156/16	CEF	BANCO	BNDES	SANTANDER	Dívida sem trânsito pelo Tesouro	Dívida Interna
31/12/2018	245.812.473.899	1.744.856.147	6.033.812.112	9.271.365.850	250.000.000	736.508.750	263.849.016.757
Liberações	-	53.409.551	630.000.000	29.580.379	-	-	712.989.930
Atualização Monetária	14.884.170.210	(1)	234.930.557	28.179.150	-	-	15.147.279.916
Amortizações	(14.695.114.736)	(83.910.646)	(408.761.201)	(551.112.310)	(8.928.571)	-	(15.747.827.465)
Dívida sem trânsito pelo Tesouro	-	-	-	-	-	-	-
Ajustes/Reclassificações	-	-	-	-	-	(650.165.500)	(650.165.500)
31/12/2019	246.001.529.373	1.714.355.051	6.489.981.468	8.778.013.069	241.071.429	86.343.250	263.311.293.639

Sobre a questão, oportuno lembrar que a Lei Complementar 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 égide da Lei nº 9.496/97, e as prestações passaram a ser

calculadas pela Tabela Price<sup>37</sup> com base nos encargos estabelecidos pela Lei Complementar nº 148/2014<sup>38</sup>. Instituiu, também, uma redução extraordinária de até 100% da parcela mensal devida para os meses de julho a dezembro de 2016, limitada a R\$ 500 milhões/mês.

Desta forma, o saldo devedor do Acordo da Dívida, à luz da Lei Complementar nº 9496/970, atingiu a cifra de R\$ 246.001.529 mil em 31/12/2019, valor este superior em 5,01% ao saldo de 31/12/2018 (R\$ 245.812.474 mil).

Conforme informações do quadro apresentado, verificamos que a amortização da Dívida feitas nos moldes da Lei nº 9.496/97, de R\$ 14,7 bilhões, foi inferior à atualização monetária do saldo a pagar, que alcançou R\$ 14,9 bilhões. No exercício anterior (2018), houve amortização de R\$ 13,5 bilhões e atualização monetária de R\$ 20 bilhões.

Oportuno registrar que, durante a verificação de atendimento à recomendação exarada no parecer das contas de 2018 (TC-6453.989.18-8)<sup>39</sup>, o Governo Estadual noticiou à DCG a obtenção de Medida Cautelar, em caráter liminar, decorrente da Ação Cível Originária nº 3.363, de 22 de março de 2020, determinando a suspensão por 180 (cento e oitenta dias) do pagamento das parcelas relativas à dívida da Lei 9.496/97, impedindo a União de proceder às medidas decorrentes do descumprimento do referido contrato enquanto vigorar a liminar. Foi estabelecido, ainda, que esses recursos, correspondentes a cerca de R\$ 7,2 bilhões, sejam integralmente aplicados na Secretaria da

---

<sup>37</sup> Também chamado de Sistema Francês de Amortização, ele estabelece o pagamento de empréstimos e financiamentos através de parcelas iguais e periódicas, diferindo, nesse ponto, da Tabela SAC (Sistema de Amortização Constante), no qual o valor periódico das parcelas vai decrescendo ao longo da amortização do saldo principal.

<sup>38</sup> Com base na edição da LC nº 148/2014, os encargos financeiros foram alterados (com aplicabilidade a partir de janeiro de 2013): a taxa de juros de 6,0% ao ano foi reduzida para 4,0% ao ano, e a atualização monetária, calculada anteriormente com base na variação do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) passou a ser calculada pelo Coeficiente de Atualização Monetária - CAM, conforme Decreto Federal nº 8.616/2015.

<sup>39</sup> **"3 – RECOMENDAÇÕES:**

(...)

3.2 - À Secretaria da Fazenda e Planejamento:

(...)

Projete os impactos frente à retomada dos pagamentos integrais da dívida refinanciada com a União."



Saúde para o custeio das ações de prevenção, contenção, combate e mitigação à pandemia do COVID-19.

Considerando a suspensão dos pagamentos de março/2020 a agosto/2020 com base na liminar do STF de 22/03/2020, e considerando a reincorporação no saldo devedor em 1º/09/2020 dos valores suspensos atualizados pelos encargos contratuais de inadimplência, o Estado projetou um serviço da dívida da Lei nº 9.496/97 no montante de R\$ 7.535.195.357,44 para 2020.

Devido à relevância do assunto e diante dos impactos financeiros que as informações anunciadas terão nas contas de 2020, propomos recomendação para que a matéria seja objeto de acompanhamento pela Fiscalização.

## **PRECATÓRIOS, OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR E DEPÓSITOS JUDICIAIS**

Quanto ao item Precatórios, importante relembrar a modificação introduzida pela Emenda Constitucional nº 99, de 14/12/2017, que alterou o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (incluído pela EC 62/09), prorrogando o prazo máximo para quitação dos débitos de 2020 até 2024.

Face ao exposto, a Fiscalização elaborou estudo, considerando o valor do estoque e dos depósitos até o presente exercício, a fim de demonstrar se no ritmo atual as dívidas com precatórios estariam liquidadas até 2024. Foi constatado que, se mantido o montante repassado ao Tribunal de Justiça em 2019, de R\$ 3.410.667 mil nos próximos anos, haveria insuficiência para quitação dos débitos até 2024, no valor de R\$ 4.375.708 mil ao ano.

Diante deste cenário, a Secretaria da Fazenda encaminhou à DCG o novo plano de Pagamento de Precatórios de 2019 até 2024. Analisando os valores apresentados, entretanto, verificamos que há previsão de pagamentos em montantes que consideramos no

mínimo questionáveis, especificamente em relação à sua viabilidade, como por exemplo a parcela a ser paga em 2020, de R\$ 10.033 mil, e a última parcela de 2024, no valor de R\$ 14.964 mil, montantes estes bem acima do valor depositado neste exercício (R\$ 3.410.667 mil).

Neste sentido, o próprio Tribunal de Justiça fez ressalvas ao referido plano, tendo emitido decisão que acolheu somente a parcela relativa a 2019, cujo trecho transcrevemos da instrução elaborada pela DCG:

*“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.”(g.n.)*

Deste modo, entendemos que houve atendimento parcial à recomendação exarada no parecer das contas de 2018<sup>40</sup>, pois, embora o Estado tenha tomado providências no que tange ao planejamento da quitação dos precatórios, a viabilidade financeira do plano apresentado se mostra questionável, uma vez que estima valores de pagamento muito acima dos montantes depositados ao TJ nos últimos exercícios.

Face ao exposto, entendemos ser necessário propor recomendação para que a Administração Estadual não apenas esclareça de que forma serão viabilizados os recursos necessários para a quitação dos débitos até 2024, mas reavalie todo o planejamento financeiro do Estado, já levando em conta o lamentável prognóstico de recessão econômica, com significativa queda das receitas e aumento

---

<sup>40</sup> 2 - DETERMINAÇÕES:

2.1 - Ao Governo do Estado de São Paulo:

(...)

- Incremento o planejamento relativo à quitação do Passivo Judicial (em reiteração), observando os objetivos da EC 99/2017 e os termos pactuados com o Tribunal de Justiça.

das despesas em decorrência das medidas urgentes, necessárias e extremas já adotadas, e outras que venham a ocorrer, no combate à COVID-19.

A respeito dos depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos, houve a seguinte recomendação nas contas de 2018:

*“Finalize os ajustes necessários para conciliar os saldos dos Fundos de Reserva afetos à utilização de depósitos judiciais para pagamento de precatórios (em reiteração)”*

Neste sentido, observamos que foram tomadas providências pelo Departamento de Finanças do Estado, que apresentou esclarecimentos sobre as alterações adotadas no processo de contabilização dos depósitos judiciais e administrativos a partir de outubro de 2015. Contudo, em que pesem as medidas adotadas, a Fiscalização constatou neste exercício que ainda permanecem divergências nos valores dos Fundos de Reserva apresentados pela Origem, em comparação com os dados extraídos do SIGEO.

Face ao exposto, propomos recomendação para que o Estado envide maiores esforços na conciliação contábil e financeira e a regularização dos saldos dos fundos de reserva de depósitos judiciais.

## **RENÚNCIA DE RECEITAS**

Em relação ao item “Renúncia de Receitas”, verificamos que os graves problemas que vêm sendo constatados nos últimos exercícios não foram sanados, especialmente em relação às limitações e obstáculos encontrados pela Fiscalização na apuração da matéria, devido ao alegado “*sigilo fiscal*”, embora tenham ocorrido alguns avanços em seus trabalhos.

Neste sentido, permanece não sendo possível mensurar o montante da renúncia fiscal fruída, ou seja, a apuração do

valor de renúncia efetivamente incorrida pelo Estado, devido ao fato da Secretaria da Fazenda e Planejamento não possuir qualquer ferramenta capaz de fornecer a informação com confiabilidade.

Destacamos também que o Anexo de Metas Fiscais da LDO continua sendo elaborado sem atender ao art. 4º, §2º, V, da LRF<sup>41</sup> 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. Como exemplos destas inadequações, citamos:

- Estimativa imprecisa de renúncia por “crédito presumido e outorgado” de R\$ 7,4 bilhões. Tal montante encontra-se subavaliado, uma vez que oculta o valor da renúncia estimada para diversos setores da economia, como apoio a extração de minerais, construção de edifícios, obras de infraestrutura, entre outros.

- Estimativa de isenção e redução de base de cálculo no montante de R\$ 10 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), entre outros.

A renúncia para os exercícios foi estimada pela Origem, 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.

---

<sup>41</sup> “§ 2º O Anexo conterá, ainda:

*I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;*

*II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;*

*III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;*

*IV - avaliação da situação financeira e atuarial:*

*a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;*

*b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;*

*V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.”*

A metodologia de estimativa dos valores adotada pela Origem é passível de críticas, uma vez que se utiliza de cálculos médios com base no montante global de operações isentas ou não tributadas informadas pelos contribuintes no exercício anterior, não levando em conta as variáveis econômicas atuais que possam influenciar estas estimativas.

Diante do exposto, endossamos a recomendação da Fiscalização, no sentido de que cabe à Administração Estadual o desenvolvimento de um sistema de informação que permita apurar a efetiva fruição de benefícios fiscais a cada exercício, o que viabilizaria a formação de um banco de dados consistente e eliminaria a necessidade de adoção de cálculos médios e de estimativas nas leis orçamentárias.

Quanto aos avanços relatados, verificamos que se deram principalmente em relação aos benefícios classificados como "benefícios novos", ou seja, concedidos em 2019. Neste ponto, destacamos o minucioso trabalho investigativo realizado pela DCG, que, mesmo com todas as limitações e dificuldades relatadas, efetuou pormenorizada análise de todos os benefícios concedidos em 2019.

Em sua análise, foi constatado que tais benefícios foram concedidos com todas ou algumas das seguintes falhas: a) ausência de previsão na LDO e na LOA; e b) ausência de indicação de medidas de compensação que atendam às exigências da LRF de aumento de receitas (art. 14, II). Também logrou extrair informações acerca dos montantes de renúncia estimados para o exercício, relativos à maior parte dos benefícios concedidos em 2019.

Os valores encontram-se sintetizados no quadro a seguir:

CLASSIFICAÇÃO DOS "BENEFÍCIOS NOVOS" CONFORME DCG	SETOR / PRODUTO /CONTRIBUINTE BENEFICIADO	MONTANTE ESTIMADO DE RENÚNCIA DE RECEITA EM 2019 (R\$ milhões)	OBS.
"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	Produtos hortifrutigranjeiros	146,00	(a)
"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	Querosene de Aviação	401,20	(a)
	Milho e soja utilizados na preparação de Ração Animal	36,50	(b)
	Medicamento <i>Spinraza</i>	0,80	(b)
"Reedição de benefícios fiscais" existentes em exercícios anteriores: Inadequação do estudo indicativo de que os benefícios atendem às disposições da LDO	SP-Arte	28,30	(b)
	Pá Carregadeira	29,00	(b)
	Táxi	98,80	(b)
	Feira Escandinava	0,60	(b)
	McDia Feliz 2019	0,30	(b)
	Insumos para indústria aérea	42,30	(b)
	Banda Larga Popular	8,80	(b)
Benefícios fiscais concedidos em 2019 e, segundo a Secretaria da Fazenda e Planejamento não implicam em renúncia	Diversos (PEP)	379,00	(c)
<b>TOTAL</b>		<b>1.171,60</b>	

OBS:

(a) conforme valor considerado correto pela DCG.

(b) conforme Sumário Quantitativo da Diretoria de Estudos Tributários e Econômicos (DETEC), da Coordenadoria da Administração Tributária (CAT).

(c) conforme DCG, referidos valores são reconhecidos como renúncia de receitas pela própria Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do Estado de São Paulo.

Do quadro acima, constatamos um montante estimado de renúncia de receitas no exercício, de no mínimo R\$ 1.171,60 milhões, ou seja, mais de 1 bilhão de reais, somente com os benefícios concedidos em 2019.

Diante das falhas apontadas, destacamos a importância das propostas de encaminhamentos elaboradas pela DCG,

indicando possíveis caminhos para a Origem para a regularização destes problemas, conforme transcrevemos a seguir:

**“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).”*

Concluindo, face à ausência de esforços por parte do Governo em sanar os problemas apontados desde o exercício de 2017, e o não atendimento às determinações e recomendações exaradas por esta Corte no parecer das contas de 2018<sup>42</sup>, propomos **ressalva** nas contas em exame.

Ademais, como já obtemperado, a correta estimativa de renúncia, lastreada em aspectos econômicos e jurídicos, é

---

<sup>42</sup> 2 - DETERMINAÇÕES:

(...)

2.2 - À Secretaria da Fazenda e Planejamento:

(...)

4 - *Que os órgãos responsáveis do ente exercem eficaz e suficiente controle sobre os benefícios fiscais concedidos, comprovando-se a mensuração do valor efetivamente fruído de benefícios fiscais, sua compatibilidade com a autorização inserida na LOA para aquele exercício e o real atingimento dos objetivos socioeconômicos colimados.*

3 - RECOMENDAÇÕES:

(...)

3.2 - À Secretaria da Fazenda e Planejamento:

(...)

- *Aprimore a metodologia de cálculo das renúncias fiscais e garanta a compatibilidade entre as diferentes peças de planejamento;*

- *Elabore anualmente o cálculo da estimativa de impacto orçamentário, medidas de compensação, adequação das metas fiscais da LDO e de estimativas das receitas da LOA em virtude do benefício fiscal (crédito outorgado) para a renúncia fiscal do Proac IcMS, nos termos do artigo 14, inciso II, da LRF.*

elemento essencial no planejamento orçamentário, com impacto direto nos resultados.

## **ATENDIMENTO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

No tocante ao atendimento à LRF, temos os seguintes comentários a tecer:

Conforme já relatado, o cenário apresentado da execução das receitas e despesas foi desfavorável ao equilíbrio orçamentário: a receita realizada foi inferior à despesa empenhada em R\$ 553.990 mil, equivalente a um déficit de 0,25%. Entretanto, a liquidação das despesas encontra-se suportada na arrecadação, conforme análise efetuada pela Fiscalização no Acessório 3 – Lei de Responsabilidade Fiscal (TC- 9612.989.19-4).

Verificamos que tal resultado foi influenciado pela não realização da receita prevista, uma vez que a receita arrecadada (R\$ 225.590.276 mil) foi inferior à estimada (R\$ 231.161.781 mil) em 2,41%. A perda se deve principalmente à não realização das Receitas de Capital, cuja previsão na LOA foi de R\$ 14,5 bilhões, e sua realização foi de somente R\$ 5,9 bilhões no exercício. Dentro deste grupo, as rubricas que tiveram a menor realização foram “Alienação de Bens”, cuja previsão foi de R\$ 6,2 bilhões e a realização de somente R\$ 0,3 bilhões<sup>43</sup>; e “Operações de Crédito”, cuja previsão foi de R\$ 5,8 bilhões e a realização de R\$ 2,3 bilhões.

Quanto aos Resultados Nominal e Primário, importante lembrar que o Resultado Nominal representa a diferença entre receitas e despesas totais no exercício; já o Resultado Primário surge do confronto de receitas e despesas primárias no exercício, excluída a

---

<sup>43</sup> Conforme dados constantes no endereço: [http://www.orcamento.planejamento.sp.gov.br/orcamento\\_historico](http://www.orcamento.planejamento.sp.gov.br/orcamento_historico)



parcela referente aos juros nominais incidentes sobre a dívida líquida. A seguir transcrevemos o quadro da RREO extraído do BGE 2019<sup>44</sup>:

<b>RESULTADO PRIMÁRIO - Acima da Linha (XXIV) = [XIIIa - (XXIIIa + XXIIIb + XXIIIc)]</b>		<b>18.329.973</b>
<b>META FISCAL PARA O RESULTADO PRIMÁRIO</b>		<b>VALOR CORRENTE</b>
Meta fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO para o exercício de referência		<b>4.064.000</b>
<b>JUROS NOMINAIS</b>		<b>Até o Bimestre/2019</b>
		<b>VALOR INCORRIDO</b>
Juros, Encargos e Variações Monetárias Ativos (XXV)		1.457.717
Juros, Encargos e Variações Monetárias Passivos (XXVI)		17.075.883
<b>RESULTADO NOMINAL - Acima da Linha (XXVII) = XXIV + (XXV - XXVI)</b>		<b>2.711.806</b>
<b>META FISCAL PARA O RESULTADO NOMINAL</b>		<b>VALOR CORRENTE</b>
Meta fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO para o exercício de referência		<b>-5.965.000</b>

O Resultado Primário Realizado no exercício de 2019 foi positivo, no montante de R\$ 18,33 bilhões. Em relação ao valor previsto na LDO (R\$ 4,06 bilhões), superou a pretensão estabelecida em 351,03%.

O Resultado Nominal Ajustado obtido em 2019 foi de R\$ 2,71 bilhões, superando a previsão negativa constante na LDO, de R\$ - 5,96 bilhões.

No exercício anterior (2018), o Resultado Primário obtido foi de R\$ 12,4 bilhões e o Resultado Nominal de R\$ - 20,6 bilhões.

Ressaltamos, contudo, que a meta de Resultado Primário do Estado de São Paulo vem sendo estimada nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) em valores muito aquém do que demonstra o histórico da execução orçamentária do Estado, o que pode indicar que o Ente ou 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.

Diante do exposto, ratificamos a recomendação contida no Acessório 3 – LRF, para que a Administração Estadual realize análise quanto aos critérios adotados para aplicação dos recursos

<sup>44</sup> Registramos que os valores acima informados foram extraídos do BGE 2019, onde foram rerepresentados 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, conforme noticiado pela Fiscalização em sua instrução.

primários, justificando o elevado saldo remanescente do Resultado Primário que, até o 6º bimestre de 2019 representa mais de 350% do montante estimado na LDO.

Com relação às Parcerias Público-Privadas – PPP, no exercício de 2019 as despesas de contratos de PPP totalizaram R\$ 1.589.875 mil, atingindo o percentual de 0,99% da RCL, obedecendo, portanto, 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 em análise, apresentaram previsão de déficit de R\$ 23,2 bilhões, a ser atendido por recursos para cobertura de insuficiência financeira, que atingiram R\$ 22,05 bilhões.

Em 2019, a Receita de Alienação de Ativos (R\$ 288.364 mil) foi inferior em 83,01% na receita registrada em 2018 (R\$ 1.696.778 mil).

Foi verificado o atendimento ao disposto no artigo 44 da LRF, que veda 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. Os recursos foram aplicados, em sua maior parte, em Despesas de Capital e Despesas Correntes – Regime Próprio de Previdência.

Contudo, foi apontada a existência de 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.

Diante do exposto, propomos recomendação para que a Fiscalização verifique se houve a correta utilização destes recursos nos próximos exercícios.

No exercício de 2019, as despesas de capital (R\$ 16,94 bilhões) apresentaram valor superior às operações de crédito (R\$ 2,26 bilhões), restando obedecida, portanto, a chamada “Regra de Ouro”, conforme disposições contidas no inciso III do artigo 167 da Constituição Federal e inciso III do artigo 176 da Constituição Estadual.

Também foram obedecidos os limites legais previstos para o Endividamento (a Dívida Consolidada Líquida representou 1,66 vezes a Receita Corrente Líquida do período); para a Concessão de Garantias (o percentual apurado de 2,97%, encontra-se devidamente ajustado ao limite de 22% da RCL); e para realização de Operações de Crédito (1,41% da RCL).

## **GESTÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES**

No que tange ao tópico “Previdência Social”, destacamos inicialmente o déficit previdenciário que vem aumentando a cada ano, e em 2019 ficou em R\$ 22,04 bilhões, equivalente a um aumento de 11,61% em relação ao exercício anterior (déficit de R\$ 19,76 bilhões) e a 60,39% da despesa previdenciária.

Ressaltamos ainda o crescimento da despesa com pessoal inativo (R\$ 38 bilhões), que vem se aproximando da despesa com pessoal ativo (R\$ 42 bilhões), indicando que será muito improvável que a contribuição dos ativos sustente os benefícios dos inativos, devido ao fato do Estado adotar o Regime de Repartição Simples.

Mostra-se preocupante também a informação de que, entre 2015 e 2019, os aportes adicionais de recursos para fazer frente aos déficits previdenciários cresceram 38% no período, o que indica que as receitas das contribuições patronais e dos segurados não estão sendo suficientes para suportar os benefícios concedidos. Referida situação encontra-se agravada pelo fato de o Estado adotar o Regime Financeiro de Repartição Simples, situação essa já objeto de apontamento em exercícios anteriores.

Diante do exposto, endossamos a recomendação feita pela DCG para que o Estado de São Paulo estude medidas visando equacionar de forma eficaz o déficit previdenciário, e assim suportar o pesado impacto da sua folha de inativos, que apresenta tendência de crescimento acentuado.

Também permanece neste exercício a falha quanto ao valor contabilizado como Insuficiência financeira pelo Estado, que não foi corretamente evidenciado no Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, não detalhando o montante necessário de aportes futuros do Estado.

No que tange às receitas previdenciárias, verificamos que as previsões se mostram um pouco melhores em relação ao ano anterior, face às alterações introduzidas pela Proposta da SPPREV e Emenda à Constituição nº 06, de 21 de fevereiro de 2019, relativas à idade e tempo de contribuição necessário para concessão de aposentadorias, e aumento da alíquota de contribuição de 11% para 14%.

De acordo com o estudo atuarial apresentado pela SPPREV, em 2028, com a adoção de tais medidas, o Estado teria 27,9% de aumento da receita se comparado ao atual sistema, enquanto na alíquota progressiva o aumento seria de 21,7%. Ressaltamos, contudo, que tal incremento ainda não irá cobrir, de forma suficiente, os montantes de aportes extraordinários a serem efetuados pelo Governo.

Diante do exposto, ratificamos as recomendações exaradas pela DCG quanto à necessidade de revisão do regime financeiro adotado, estabelecendo um plano de amortização para o equacionamento do déficit em até 35 anos, nos termos dos artigos 18 e 19 da Portaria MPS nº403/2008, visando garantir a sustentabilidade e o equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

Destacamos também a ausência de informações da Origem quanto aos impactos financeiros (positivos e negativos) da determinação judicial que reconhece o direito de migração dos

servidores para o regime de previdência complementar instituído pela Lei Estadual 14.653/2011, em desatendimento à determinação exarada no Parecer relativo às Contas de 2018 (TC-6453.989.18-8).

No que tange ao controle efetivo dos repasses das contribuições devidas pelo Governo do Estado, ressaltamos que também não houve o atendimento às determinações exaradas nas contas de 2018, no sentido de que o órgão estudasse a possibilidade de *“integração ao projeto RH-Folha que está em desenvolvimento pelo 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”*.

A SPPREV ainda permanece 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. Ou seja, em que pese esteja dando prosseguimento ao Relatório de Conciliação em conjunto com o DDPE, constatamos que a SPPREV continua efetuando seus controles de modo precário, baseados apenas em informações fornecidas pelos próprios Órgãos.

Importante registrar, ainda, que a Fiscalização realizou tentativas de verificação destes valores em confronto com as retenções e consignações em folha, contudo, 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).

Face ao exposto, endossamos recomendação da DCG, para que a Coordenadoria de Recursos Humanos do Estado apresente manifestação de como pretende sanar a demanda de controle sobre os recursos humanos do Estado, questão esta que vem sendo apontada desde o exercício de 2016.

Também foi constatada a inconsistência do procedimento contábil adotado pela Secretaria da Fazenda e pela

SPPREV, uma vez que ambos os Órgãos continuam a fazer a execução orçamentária das transferências para cobertura da insuficiência financeira. Conforme orienta o MCASP - 8ª edição, não há necessidade de 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.

Endossamos, portanto, a recomendação da Fiscalização para que os Órgãos se adequem ao 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.

Quanto aos imóveis para investimentos que compõem a carteira da SPPREV, repetem-se os apontamentos do exercício anterior, quanto à possível ineficiência na gestão desta fonte de receita, uma vez que aproximadamente 48% dos imóveis componentes da carteira não se encontram efetivamente livres ou disponíveis para investimento, por diversas razões (terrenos invadidos, terrenos em situação de permissão de uso etc.); e também devido ao baixo percentual de retorno com receita de aluguel dos imóveis pertencentes à SPPREV (0,0046%) no exercício de 2019.

Houve recomendação no parecer atinente às contas de 2018, para que o Órgão revisse sua política de manejo desses ativos, finalizando a anunciada contratação de Fundo de Investimento Imobiliário ou adotando outras providências que maximizassem a geração de retorno financeiro sobre esses recursos.

Face às informações prestadas pela SPPREV à DCG, de que há projeto para a venda dos imóveis da autarquia para a Fazenda Pública do Estado a fim de integrarem o fundo já existente (Projeto de Lei 1340/2019), entendemos que estão sendo adotadas providências pelo Estado para regularização destas questões.

Ressaltamos também que tais imóveis se encontram registrados no Balanço Patrimonial do Estado, sendo necessária a

reclassificação contábil destes bens, a fim de garantir maior fidedignidade do demonstrativo, conforme recomendação proposta por DCG.

Quanto ao registro dos Passivos Contingentes da SPPREV no Balanço Patrimonial, houve evolução no exercício em análise, uma vez que em 2018 a autarquia contava com apenas 39.000 ações judiciais figurando no polo passivo, conforme TC-002253.989.18-0, e em 2019 esse número aumentou 151%, passando para 98.233 ações judiciais.

Contudo, entendemos que as recomendações efetuadas pela DCG no exercício anterior ainda não foram totalmente atendidas, já que o relatório da Auditoria Independente apontou que não foram informados pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (PGE) 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.

Desta forma, endossamos a recomendação feita pela Fiscalização quanto à 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.

Também cabe destacar que a SPPREV, ao contrário do Governo do Estado, ainda não se adequou às normas contábeis em vigor, em especial quanto ao registro do devido Passivo Atuarial em suas demonstrações contábeis em conformidade com a NBC TSP 15, do Conselho Federal de Contabilidade. Ressaltamos que em 2019 esse montante foi de R\$ 1,06 trilhão, segundo cálculo constante na Avaliação Atuarial, sendo que tal falha compromete a fidedignidade dos demonstrativos.

Por fim, ressaltamos que a avaliação atuarial continua sendo realizada sobre base de dados incompleta, desatualizada e que não atende plenamente a Portaria MF 464/2018, atualmente vigente, falha que compromete a precisão dos cálculos que deveriam dimensionar o montante dos compromissos financeiros e atuariais, presentes e futuro.

Deste modo, ratificamos as recomendações da DCG, para que a Autarquia adeque suas demonstrações contábeis 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; apresente estudos sobre os impactos da implantação e manutenção da segregação da massa, prevista no art. 58, a curto, médio e longo prazo; e para que atenda às determinações da Lei 9.717/98 e regulamentações decorrentes dos órgãos responsáveis (Ministério da Previdência e Assistência Social e Ministério da Fazenda).

## **PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO**

Quanto ao Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP), que atualmente conta com 11 contratos distribuídos entre as áreas de Mobilidade, Saneamento e Recursos, Saúde, Logística e Transportes e Habitação, cumpre destacar que o reconhecimento inicial dos ativos e passivos destes contratos foi realizado no exercício de 2017, gerando impacto de cerca de R\$ 3 bilhões em Passivos e R\$ 2,7 bilhões em Ativos; e a atualização desses valores para o exercício de 2019 correspondeu a um estoque de R\$ 4,3 bilhões em ativos e R\$ 1,9 bilhões em Passivos.

Sobre a questão, aponta a DCG que não se encontram mapeadas pela CGE as PPPs sob gestão da SABESP (Sistema Alto Tietê e Sistema Produtor São Lourenço), cujos passivos e riscos potenciais não estão incluídos nos controles do mencionado Órgão. Corroboramos o entendimento de que o Estado de São Paulo, por ser



acionista majoritário da SABESP, responde também, em certa medida, pelos riscos e pelos passivos daí decorrentes.

Diante do exposto, endossamos a recomendação da Fiscalização, para que 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.

Destacamos também a diferença entre o montante registrado no Demonstrativo do RREO (\$ 1,59 bilhões) e o valor demonstrado pela execução orçamentária na modalidade de aplicação "67" (R\$ 373,8 milhões) detectada pela Fiscalização, que não restou esclarecida pela Secretaria da Fazenda e Planejamento.

A DCG entende que o apontamento deverá ser sanado durante os trabalhos de fiscalização dos relatórios fiscais durante o exercício de 2020. Deste modo, propomos recomendação para que haja o acompanhamento desta questão nas contas do próximo exercício.

Sob a ótica econômico-financeira, pensamos ser interessante destacar o quadro contido no Balanço Geral do Estado 2019, no Anexo 9.2.13 – Anexo 13 – Demonstrativo das Parcerias Público Privadas, que contém o comparativo entre as despesas com Parcerias

Público Privadas previstas e realizadas em 2019, conforme transcrevemos a seguir:

<u>DESPESAS DE PPP</u>	DESPESA EXECUTADA 2018	DESPESA PREVISTA 2019	DESPESA EXECUTADA 2019
<b>Do Ente Federado, exceto estatais não dependentes (I)</b>	<b>1.199.103</b>	<b>1.943.947</b>	<b>1.589.875</b>
Linha 4 - STM/Metrô	0	0	0
Linha 8 - STM/CPTM	330.312	344.850	345.852
Linha 6 - STM/Metrô	713	220.912	220.912
Ind. Farmacêutica de Americo Brasiliense - FURP-IFAB/EMS	79.743	105.000	68.776
Complexos Hospitalares de São Paulo - SES	185.418	305.747	156.963
Rodovia dos Tamoios - SLT	511.416	845.478	676.030
Habitação - Lote I - SH	33.439	51.882	53.786
Sist. Int. Metropolitano da Reg. Met. Baixada Santista (SIM R)	58.062	70.078	67.556
<b>Das Estatais Não-Dependentes</b>	<b>285.907</b>	<b>417.168</b>	<b>514.413</b>
Sistema Produtor Alto Tietê - Sabesp	120.557	124.632	124.599
Sistema Produtor São Lourenço - Sabesp	165.350	292.536	389.814
<b>TOTAL DAS DESPESAS</b>	<b>1.485.010</b>	<b>2.361.115</b>	<b>2.104.288</b>
<b>PPP a Contratar (II)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Farmácia Homoderivativos	-	-	-
Linha 08 e 09 - CPTM (Trens)	-	-	-
<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL) (III)</b>	<b>159.210.706</b>	<b>160.444.553</b>	<b>160.444.553</b>
<b>TOTAL DAS DESPESAS CONSIDERADAS PARA O LIMITE</b>	<b>1.199.103</b>	<b>1.943.947</b>	<b>1.589.875</b>
<b>TOTAL DAS DESPESAS / RCL (%) (V = IV / III)</b>	<b>0,75%</b>	<b>1,21%</b>	<b>0,99%</b>

Confrontando a despesa total executada (R\$ 2.104.288 mil) com a prevista (R\$ 2.361.115 mil), verificamos que a realização foi 10,88% menor do que o montante previsto para o exercício.

As PPPs que não realizaram a despesa prevista para 2019 foram: a) Indústria Farmacêutica de Américo Brasiliense (IFAB) gerida pela Fundação do Remédio Popular (FURP), e b) Complexos Hospitalares, ambas vinculadas à Secretaria da Saúde; c) Rodovia Tamoios, gerida pela Agência Reguladora de Transportes do Estado de São Paulo (ARTESP) vinculada à Secretaria de Logística e Transportes (SLT); e d) 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).

Sobre este assunto, no Relatório Anual do Governo do Estado (juntado no evento 108 do TC-2347.989.19), encontramos a seguinte afirmação: “Ao longo do ano embora tenha sido necessário

*continuar diminuindo os investimentos, por causa do quadro macroeconômico dominante, foram criadas as condições para a retomada do investimento privado em setores chave da infraestrutura, através de inovações nos termos das parcerias público privadas, o que já se traduziu em novos contratos de concessões. Adicionalmente, o Governo do Estado de São Paulo conseguiu manter o nível de prestação de serviços junto à população sem comprometer a responsabilidade fiscal”.*

Contudo, fazemos ressalvas às afirmações apresentadas pelo Governo, especialmente no que tange à afirmação de que “o Governo do Estado de São Paulo conseguiu manter o nível de prestação de serviços junto à população sem comprometer a responsabilidade fiscal”, haja vista as constatações efetuadas pela Fiscalização, especificamente em suas fiscalizações operacionais, as quais estão sendo tratadas em relatórios específicos elaborados pela DCG.

## **ASPECTOS ECONÔMICOS DAS FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS**

No cumprimento ao plano anual determinado pelo eminente Conselheiro Relator e com supedâneo dos Textos Magnos da República (artigos 70 e 71) e deste Estado (artigos 32), a Diretoria de Contas do Governador - DCG acompanhou o desempenho operacional de diversos Programas e Ações Governamentais empreendidos pelo Estado de São Paulo durante o exercício de 2019.

Para tal mister, desempenhou o Órgão Técnico a denominada Fiscalização Operacional<sup>45</sup> e, em razão disso, realizou reuniões, análises de registros administrativos (informações e documentos requisitados, obtidos in loco ou divulgados), pesquisa através de questionários e/ou entrevistas, informações da execução orçamentária

---

<sup>45</sup> A que examina a eficácia, a eficiência e a efetividade das ações governamentais.

e financeiras coletadas por meio do SIAFEM e do SIGEO e anotações originárias de visitas de equipe, abordando os relevantes temas: manutenção e reparos em prédios escolares; medidas socioeducativas; enfrentamento à extrema pobreza; sistema prisional paulista; prevenção e controle de arboviroses; licenciamento ambiental; transporte sobre trilhos; resíduos sólidos; transporte escolar; urbanização de favelas e assentamentos precários; malha rodoviária e serviços de bombeiros.

Anotamos que, muito embora esta Assessoria tenha como foco os aspectos econômico-financeiros dos pontos acima citados, a Diretoria de Contas do Governador – DCG os examinou de maneira minuciosa em detalhado laudo técnico apresentado.

Como resultado das fiscalizações procedidas, foram constatadas diversas impropriedades, disso engendrando a necessidade de premente aprimoramento e correções pelo Estado, tudo consubstanciado nas conclusões e propostas formuladas por aquela i, Diretoria, das quais destacamos apenas aquelas atreladas a aspectos econômicos-financeiros.

Ressaltamos, por oportuno, que os aspectos econômicos de maior relevância nas fiscalizações operacionais sob as temáticas “Licenciamento Ambiental” (CETESB), e “Transporte Sobre Trilhos” (CPTM), foram tratadas na análise do Balanço Patrimonial, no âmbito das Empresas Dependentes.

## **1. TRANSPORTE ESCOLAR**

**Órgão Fiscalizado:** Secretaria de Estado da Educação - SEE.

Cabe ressaltar, preliminarmente, que em relação aos pontos que envolvem cálculos do percentual de aplicação no Ensino (art. 212 da CF; art. 255 da CE e FUNDEB), já foram avaliados no parecer

da Assessoria especializada, conforme anotado no Relatório deste Parecer.

Dando prosseguimento na análise no âmbito do Ensino, também realizou a DCG fiscalização operacional, que teve por objetivo avaliar o Transporte Escolar de alunos da educação básica sob a ótica da regularidade dos veículos e motoristas escolares, segurança dos alunos transportados e da eficácia, eficiência e economicidade do Estado na operacionalização dessa ação de governo. O escopo de fiscalização não abrangeu o Transporte Escolar para alunos Portadores de Necessidades Especiais (PNEs).

O Transporte Escolar está inserido no Plano Plurianual (PPA) no programa 0815 – Manutenção e Suporte da Educação Básica, enquanto que no âmbito da Lei Orçamentária Anual (LOA) está materializado na Ação 5740 – Transporte de Alunos da Educação Básica. Em 2019, o valor orçado para a referida ação foi de R\$ 910.074.079.

<b>Fontes de Despesa</b>	<b>2019</b>
001 - Tesouro Estadual	R\$ 336.956.361,00
003 - Recursos Vinculados - Fundo Especial de Despesa	R\$ 5.000.000,00
005 - Recursos Vinculados - Federais	R\$ 568.117.718,00
<b>Dotação LOA</b>	<b>R\$ 910.074.079,00</b>

Fonte: Rel. de Fiscalização às fl. 964 (Evento 128)

Constatou-se que as reduzidas despesas desta Ação, provenientes de Fundo Especial de Despesa (-66,2%) e de recursos federais (-21,1%) foram supridas pelo aumento de 186% nas realizadas com recursos do Tesouro Estadual. No total, a despesa liquidada em 2019 superou em 55,5% o que havia sido dotado inicialmente pela LOA para o Transporte Escolar.

Em relação à execução física, a meta fixada no PPA é estabelecida pela Secretaria Estadual de Educação (SEE) com base na

série histórica de atendimento de transporte, correspondente a 10%<sup>46</sup> de alunos da rede estadual transportados.

Apesar da indicação de cumprimento de 110% da meta física (observada de 11%, em comparação à estabelecida de 10%, no PPA) e da constatação da liquidação de 155,5% dos recursos dotados inicialmente pela LOA, destinados ao Transporte Escolar, os resultados da Fiscalização Operacional não foram promissores, indicando entre outros fatos desabonadores os comentados na sequência.

Observou a equipe técnica que não há referencial técnico financeiro padronizado em vigor para a contratação do Transporte Escolar no Estado de São Paulo.

Importa, neste ponto, consignar que pesquisa realizada junto a 91 Diretorias de Ensino, destinada à avaliação da importância do CADTERC de Transporte Escolar, revelou que 78 (86%) dessas Diretorias de Ensino afirmaram que essa referência facilitaria a definição de preços e aumentaria a eficiência e economicidade dos contratos de Transporte Escolar.

Apesar de já ter sido produzido o CADTERC Transporte Escolar pelo Centro de Estudos de Serviços Terceirizados – CEST da Coordenadoria de Compras Eletrônicas – CCE da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo (SFP-SP), esse caderno ainda não está em vigor.

Deste modo, conforme descrito pela DCG, a estimativa para conclusão pela Fundação Getúlio Vargas, escolhida para atualização, aprimoramento e elaboração de novos Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados, incluindo o de Transporte Escolar, é somente em maio de 2020.

A despeito da previsão de entrega do CADTERC de Transporte Escolar na data mencionada, em consulta ao endereço

---

<sup>46</sup> Percentual obtido dividindo-se o número de alunos transportados pelo número de alunos matriculados na rede estadual de ensino.

eletrônico do CADTERC ([www.cadterc.sp.gov.br](http://www.cadterc.sp.gov.br)) verificamos que, até o momento, não foi divulgado aludido estudo.

Isto posto, considerando que o transporte escolar está entre os serviços mais comuns e representa mais de R\$ 1 bilhão dos gastos do Estado com Manutenção e Suporte da Educação Básica, entendemos adequada a sugestão da DCG de propor conjuntamente à Secretaria de Estado da Educação e a Secretaria da Fazenda e Planejamento que estabeleça cronograma com prazos definidos para as próximas atividades relativas à entrada em vigor do CADTERC de Transporte Escolar.

Com vistas a avaliar a regularidade da prestação do serviço de Transporte Escolar, a Fiscalização serviu-se de questionário enviado às 91 Diretorias de Ensino, onde constatou-se que somente 12 (13%) apresentaram documentação que comprovasse a realização de fiscalização *in loco* de rotas e/ou veículos escolares em 2019.

Somam-se à falta de fiscalização e acompanhamento do transporte de alunos, as seguintes deficiências encontradas pela Fiscalização:

- Existência de veículos escolares em situação irregular quanto à pintura, certificação dos cronotacógrafos, ausência de cintos de segurança e extintores de incêndio, ineficácia dos limitadores de abertura dos vidros corrediços, dentre outros aspectos;

- Divergências entre os termos contratuais e sua efetiva execução: houve casos em que a distância efetivamente percorrida pelo veículo escolar em uma rota era menor do que a informada em contrato e o tipo de veículo fornecido pela empresa prestadora do serviço também não coincidia com o que havia sido contratado;

- Indícios de subcontratação do serviço sem a anuência do Estado;

- As Diretorias de Ensino não vistoriam de forma consistente a prestação do serviço pelas empresas contratadas, não

corroborando com a eficácia do controle interno do Estado perante essa ação de governo.

Relevante comentar que a falta de controle e fiscalização satisfatórios do Transporte Escolar, implica no surgimento de diversos problemas no âmbito das escolas atendidas por convênios e nas contratações diretas pelas Diretorias de Ensino, problemas estes que, além da ineficiência e do desperdício de recursos públicos, podem gerar prejuízos irreversíveis e insanáveis à Administração Pública.

A esse respeito, importa salientar que o art. 6º, I, da Resolução SE nº 28/2011 e o Guia de Boas Práticas – Gestão de Contratos de Transporte Escolar, versam que a responsabilidade pela fiscalização da prestação do serviço de Transporte Escolar é compartilhada entre as Diretorias de Ensino e as Unidades Escolares, e não exclusiva de uma ou de outra.

Nestas circunstâncias, diante da constatada fragilidade do controle e do ineficaz acompanhamento da execução no âmbito dos convênios e dos contratos de Transporte Escolar, somadas às demais impropriedades mencionadas, é de mister acompanhar proposta da DCG à Secretaria de Estado da Educação que:

- 1) Planeje, realize e documente, periodicamente, em conjunto com as Diretorias de Ensino, fiscalizações in loco do Transporte Escolar com o intuito de verificar a regularidade dos veículos escolares, monitores e motoristas com base nos requisitos elencados nos Anexos I, II e III do Guia de Boas Práticas – Gestão de Contratos de Transporte Escolar elaborado em 2019 pela SEE;
- 2) Discuta, em conjunto com as Diretorias de Ensino, o atual fluxo processual relativo à contratação e gestão direta do Transporte Escolar no sentido de promover maior eficiência e tempestividade a essas atribuições.

## **2. PREVENÇÃO E CONTROLE DE ARBOVIROSES**

**Órgãos/Entidades Fiscalizados:** Secretaria de Estado da Saúde – SES, pela Superintendência de Controle de Endemias – SUCEN e Instituto Adolfo Lutz – IAL.



Inicialmente, destacamos os aspectos inerentes ao cálculo do percentual de aplicação na área da Saúde (§ 3º do art. 198 da CF) já foram analisados no parecer da Assessoria especializada, conforme anotado no Relatório deste Parecer.

Passamos, então, à abordagem dos demais pontos da fiscalização operacional efetuada no âmbito do Programa 0932 – Vigilância em Saúde, no contexto das Ações e Serviços Públicos de Saúde, que visou apurar em que medida as recomendações exaradas no Parecer referente às Contas do Governador do exercício de 2016 (no que concerne à atuação estadual na prevenção e controle das arboviroses “dengue, zika e chikungunya”) foram cumpridas ao longo dos últimos três anos.

Analisaram-se quatro Ações concernentes ao Programa 0932 – Vigilância em Saúde: 4127 – Ações de Vigilância Sanitária, 4138 – Exames de laboratório de interesse à saúde pública, 4722

– Vigilância Epidemiológica e 4839 – Controle de doenças transmitidas por vetores e hospedeiros intermediários.

Nos aspectos orçamentários (LOA 2019), as ações vinculadas ao controle das arboviroses correspondem a mais de 90% do total previsto no Programa 0932.

Previsão Orçamentária 2019	Dotação Inicial	% em relação ao Programa
<b>0932 - Vigilância em Saúde</b>	<b>193.243.081</b>	<b>100%</b>
4124 - Ações de Imunização na população humana	9.571.336	4,95%
4127 - Ações de Vigilância Sanitária	11.761.170	6,09%
4138 - Exames de laboratório de interesse à saúde pública	38.873.447	20,12%
4722 - Vigilância Epidemiológica	45.344.435	23,46%
4839 - Controle de Doenças Transmitidas por Vetores e Hospedeiros Intermediários	80.000.304	41,40%
4865 - Epidemiologia e informação em câncer	7.289.177	3,77%
6244 - Vigilância Ambiental	403.212	0,21%

Fonte: Rel. de Fiscalização às fl. 718 (Evento 128)

Sob esta perspectiva, destacamos a recomendação Nº 11, exarada no Parecer referente às Contas do Governador do exercício de 2016, cuja verificação de sua implementação foi realizada pela fiscalização operacional: *“Financie anualmente os municípios na prevenção e controle as arboviroses sob a forma de participação ou incentivo, a exemplo da “Campanha Todos Juntos Contra o Aedes Aegypti”, respeitados os critérios do PES”*

Conforme observado na fiscalização operacional em 2016, o incentivo no denominado Programa “Todos Juntos Contra o Aedes Aegypti” foi considerado o mais específico e relevante apoio financeiro estadual aos municípios para Prevenção e controle de arboviroses (dengue, zika e chikungunya).

De acordo com levantamento da fiscalização operacional realizada no exercício em exame, sob qualquer forma, fonte ou fundo para apoio financeiro estadual, a avaliação feita por 508 municípios evidenciou a opinião de 62% de que são insuficientes os

recursos transferidos pelo Estado para cumprimento das ações de prevenção e controle de arboviroses (dengue, zika e chikungunya).

Ademais, apurou a DCG que o valor anual repassado não é constante e tem caído bastante nos últimos anos:

Municípios	Montante dos recursos do Estado transferidos para ações de prevenção e controle de arboviroses (dengue, zika e chikungunya)			
	2016	2017	2018	2019
Total	36.793.560,00	21.523.960,00	4.328.880,00	160.320,00

Fonte: Rel. de Fiscalização às fl. 747 (Evento 128)

Chama a atenção o fato de que, em contraposição à queda do montante de recursos do Estado transferidos aos municípios para ações de prevenção e controle de arboviroses, o número de casos da dengue tem aumentado: foram 202.896 em 2016, 9.204 em 2017, 19.765 em 2018 e 444.593 em 2019, o que corresponde a um aumento de 119,12% em relação a 2016 e de 2.149% em comparação ao ano de 2018.

Preocupante, também, a redução do número de municípios que foram contemplados com recursos transferidos sob a forma de participação ou incentivo. Em 2016, 414 municípios receberam recursos transferidos pelo Estado, ao passo que, em 2019, apenas 101 receberam apoio financeiro.

A partir dessas constatações, necessário ressaltar a forte correlação existente entre a diminuição do número de municípios que receberam recursos Estaduais sob a forma de participação ou incentivo, a queda do montante destes recursos transferidos aos municípios, e o aumento exponencial no número de casos da dengue no Estado.

Dito isto, diante das crescentes epidemias que acometem o país e o Estado de São Paulo a cada ano, é imperativa a intensificação das ações de combate ao vetor neste momento e crucial para garantir o controle das doenças em um futuro próximo, motivo pelo qual entendemos que maiores investimentos nas ações de prevenção e

controle de arboviroses nos anos vindouros certamente resultarão num cenário favorável para a diminuição significativa do número dengue, zika e chikungunya.

A nosso ver, esse quadro também denota, além da falta de cuidado do Estado em não implementar satisfatoriamente a recomendação desta Corte, a inobservância ao artigo 30, inciso VII da Carta Magna, que prevê que compete aos municípios prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.

Diante de tais circunstâncias, acompanhamos proposta da DCG de reiteração da deliberação exarada no parecer das Contas relativas a 2016 que, em nosso entendimento, não foi satisfatoriamente implementada: “1) Financie anualmente os municípios na prevenção e controle das arboviroses sob a forma de participação ou incentivo, a exemplo da “Campanha Todos Juntos Contra o Aedes Aegypti”, respeitados os critérios do PES”.

Adicionalmente, propomos que, em face do insuficiente apoio financeiro aos municípios, observado desde o exercício de 2016, o Governo viabilize recursos suficientes a todas as municipalidades que necessitem desse financiamento para cumprirem as ações de prevenção e controle das arboviroses.

### **3. ENFRENTAMENTO À EXTREMA POBREZA**

**Órgãos/Entidades Fiscalizados:** Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDS.

A DCG realizou trabalho operacional no âmbito do Programa 3500 – Enfrentamento à Extrema Pobreza Multidimensional, em que buscou-se verificar a eficácia e a efetividade dos programas inseridos na mitigação das vulnerabilidades socioeconômicas e nutricionais no Estado de São Paulo, especialmente: Vivaleite (VL), Renda

Cidadã (RC) e Ação Jovem (AJ), que se inserem no Sistema Único da Assistência Social (SUAS), no âmbito estadual.

De pronto, verificamos que os orçamentos anuais inicialmente previstos para os programas Vivaleite, Renda Cidadã e Ação Jovem foram sistematicamente reduzidos em todos os anos da vigência do PPA 2016/2019.

Sob a ótica da LOA 2019, importante destacar que o orçamento fixado para o Programa, no montante de R\$ 374.516.770,00, foi reduzido para R\$ 272.580.970,00, equivalente a 27,22%. A dotação atualizada apresentou uma redução de 6% na comparação com o exercício anterior (de R\$ 291.630.288,00 para R\$ 272.580.970,00).

Nesse cenário, destaca-se o programa Vivaleite, cuja relevância no exercício é traduzida em sua participação de 59,38% em relação ao total do Programa, que em 2019 sofreu corte orçamentário no montante de 28,04%, de R\$ 222.397.562,00 para R\$ 160.039.973,00.

Já quando considerados os créditos empenhados, nota-se que a aplicação dos recursos destinados ao enfrentamento das vulnerabilidades sociais, apresentaram um montante ainda menor, de R\$

199.062.047,79, correspondendo a uma contração de 6,53% em relação aos empenhamentos no ano anterior.

Outro ponto destacado pela Fiscalização refere-se à redução da quantidade de beneficiários atendidos pelos programas de transferência de renda (PTRs) Renda Cidadã e Ação Jovem.

Ano	Renda Cidadã (RC)		Ação Jovem (AJ)	
	Quant. de benef.	Valor transf. (R\$)	Quant. de benef.	Valor transf. (R\$)
2010	135.705	115.401.967,00	91.149	71.364.200,00
2011	167.611	161.849.933,00	104.034	97.057.116,00
2012	176.525	171.889.640,00	103.153	95.737.120,00
2013	177.304	181.050.530,00	105.190	96.160.320,00
2014	186.034	171.792.500,00	109.635	97.607.600,00
2015	186.047	178.000.880,00	105.026	93.682.779,00
2016	132.980	107.605.260,00	82.503	61.821.520,00
2017	78.421	129.724.320,00	16.957	17.811.280,00
2018	80.975	87.716.969,00	42.397	27.592.800,00
2019	80.429	66.147.920,00	38.442	30.744.160,00

- 57%
- 63%

Fonte: TC 10693/989/20-4

Fonte: Rel. de Fiscalização às fl. 670 (Evento 128)

Detectou-se, a partir de dados da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social - SEDS, que o Renda Cidadã atendeu 80 mil beneficiários em 2019, ao passo que em 2015 atendia 186 mil pessoas, o que representa uma redução de 57% nos últimos quatro anos. Quanto ao Ação Jovem (AJ), em 2019 o programa contava com 38 mil beneficiários; já em 2015 eram 105 mil, ou seja, houve uma redução de 63% da abrangência de atendimento em quatro anos.

A Fiscalização identificou, também, que em 2019 o Vivaleite atendeu 290 mil (duzentos e noventa mil) beneficiários, ao passo que em 2017 apenas 420 mil pessoas foram contempladas, e em 2010,

620 mil, uma redução de 53% nos últimos nove anos e de 31% nos últimos dois anos.

Diante deste quadro, entendemos que o observado encolhimento dos programas de transferência de renda do Estado de São Paulo, pode estar caminhando na contramão ao seu papel fundamental de enfrentamento à extrema pobreza multidimensional e às desigualdades sociais.

É o que se depreende do estudo citado pela DCG, empreendido em 2012 pela SEDS, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), sobre a importância que os Programas de Transferência de Renda desempenham no alcance da qualidade de vida de seus beneficiários, o qual concluiu que houve evolução considerável nos indicadores das áreas da saúde, trabalho, moradia, nutrição e educação, apresentados pelos cidadãos que recebiam transferência de renda do Estado e participavam das ações complementares propostas pelos programas.

No âmbito dos Programas Renda Cidadã e Ação Jovem, registrou a Fiscalização que o valor de R\$ 80,00, atualmente distribuído pelos dois programas, está há uma década sem reajuste, sequer da inflação incorrida no período, sendo que, em 2010, o valor

distribuído pelos programas representava 15,7% do salário mínimo, enquanto que neste momento representa apenas 7,6%.

ANO	IPCA	RC: caso fosse reajustado pela inflação	AJ: caso fosse reajustado pela inflação
2010	5,9%	80,00	80,00
2011	6,5%	84,72	80,00
2012	5,84%	90,23	85,20
2013	5,91%	95,50	90,18
2014	6,41%	101,14	95,51
2015	10,67%	107,62	101,63
2016	6,29%	119,11	112,47
2017	2,95%	126,60	119,54
2018	3,75%	130,33	123,07
2019	4,31%	135,22	127,69
2020		141,05	133,19

Fonte: Rel. de Fiscalização às fl. 675 (Evento 128)

Aplicando-se a correção da inflação do período nos valores transferidos pelos programas Renda Cidadã e Ação Jovem, tem-se, respectivamente, R\$ 141,05, ou seja, 76,3% maior do que o valor atualmente praticado (R\$ 80,00), e R\$ 133,19, uma quantia 66,5% mais alta do que a atual.

Neste ponto, ponderamos que no cenário de atendimento de uma parcela cada vez menor da população, a perda do poder de compra dos valores transferidos pelos programas Renda Cidadã e Ação Jovem tem por consequência tornar os beneficiários destes programas mais desassistidos, uma vez que a população mais pobre é a que mais sofre com os efeitos da inflação.

Entretanto, importante observar que, a despeito da sistemática redução a que o orçamento da área social vem sendo submetido e da defasagem do valor transferido pelos referidos programas, a equipe técnica constatou que o Governo dispõe de fundos de amparo às vulnerabilidades sociais que estão atualmente subutilizados, citando como maior exemplo o Fundo Estadual de



Combate e Erradicação da Pobreza – FECOEP, que até dezembro de 2019 detinha um saldo acumulado de R\$ 1,3 bilhão.

Código Nome Item	12/2016	12/2017	12/2018	12/2019
1111150 - APLICACOES FINANCEIRAS DE LIQUIDEZ IMEDIATA	410.799.371	728.984.456	1.059.551.319	1.314.459.469,02

Fonte: Rel. de Fiscalização às fl. 685 (Evento 128)

Nesse panorama, considerando que o FECOEP foi criado pela Lei Estadual nº 16.006, de 24 de novembro de 2015, com o objetivo de viabilizar o acesso a níveis dignos de subsistência à população vulnerável do Estado de São Paulo e que os seus recursos não poderão ser utilizados em finalidade diversa da prevista na lei, também nos ancoramos na proposta de recomendação da DCG à Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDS) que: “1) Avalie a possibilidade de utilização de parte do saldo do FECOEP para providenciar o reajuste dos valores transferidos pelos programas Renda Cidadã e Ação Jovem, atualmente de R\$80,00, a partir do índice acumulado de inflação (IPCA) dos anos em que as quantias ficaram congeladas, de modo a torná-los suficientes para cobrir as necessidades materiais básicas dos participantes e servir como atrativo para a integração das famílias à rede de proteção da Assistência Social; 2) Avalie a possibilidade de utilização de parte do saldo do FECOEP para cessar a redução da quantidade de

beneficiários atendidos pelos programas *Vivaleite*, *Renda Cidadã* e *Ação Jovem*”.

#### **4. URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS**

**Órgão/Entidades Fiscalizadas:** Secretaria da Habitação e Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo

Constituiu alvo da fiscalização operacional o funcionamento e os resultados do Programa 2510 – Urbanização de favelas e Assentamentos Precários, que tem por cerne atuar em favelas e assentamentos precários para melhoria das condições de moradia, integração urbana e qualificação socioambiental; integrar atendimentos por habitação, saneamento, desenvolvimento social e regularização urbanística, com ações de urbanização, adequação de infraestrutura, serviços e reassentamento<sup>47</sup>.

Delimitando-se na ação referente à urbanização de assentamentos precários (2005), a DCG verificou discrepância entre o orçamento previsto e o realizado pelo governo do Estado no âmbito da CDHU, ficando evidente a deficiência nas estimativas de recursos necessários na linha programática.

Noticiou a equipe técnica que os valores realizados são consistentemente e altamente discrepantes dos valores previstos na lei orçamentária em todos os programas fontes disponíveis.

Em decorrência, a informação imperfeita, à sociedade e aos gestores, sobre a quantidade efetivamente disponível ou necessária de recursos para as linhas programáticas estabelecidas,

---

<sup>47</sup> Plano Plurianual 2016-2019: Lei 16.092, de 28 de dezembro de 2015. Objetivo do Programa 2510.

implica em pouca transparência quanto à ação pública e retroalimenta um sistema falho de estimativa de recursos.

Ressaltamos, da observação da DCG, que o precário conhecimento quanto aos custos e recursos disponíveis é um entrave significativo à construção de uma estratégia de efetivação de uma política pública.

Mais do que conhecer os detalhes da política de urbanização de favelas e assentamentos precários em sua dimensão, a construção de um conhecimento quanto aos custos e benefícios das políticas públicas concretizadas propicia a diminuição do risco de baixa eficiência nas decisões de gestão dessas políticas.

Portanto, entendemos adequada a proposta da DCG de se recomendar à Secretaria da Habitação e à CDHU que as estimativas de recursos disponíveis para as políticas habitacionais sejam realizadas à luz de melhores informações e análises, tornando a lei orçamentária instrumento útil de informação, gestão, deliberação democrática e controle.

Outro achado digno de nota diz respeito ao Conselho Estadual de Habitação – CEH e ao Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social – FPHIS, ambos instituídos pela Lei nº 12.801, de 15 de janeiro de 2008.

Verificou a Fiscalização que, de 2016 até 2019, não houve propostas de diretrizes ou deliberações do CEH, funcionando mais como um painel de informes.

Em relação à identificação do FPHIS nos Sistemas de Administração Orçamentária do Estado, a equipe técnica apurou que permanece a mesma situação constatada quando da fiscalização operacional realizada em 2012, em que se debruçou sobre o Programa

2505, que concentra as ações da Casa Paulista e registra as utilizações dos recursos do FPHIS:

- As unidades orçamentárias (UO's) criadas para os Fundos não tem sido utilizadas na execução orçamentária;

- Nas Leis Orçamentárias Anuais, não são identificadas dotações para as UO's relativas aos Fundos, somente para a UO 25001;

- Em pesquisas realizadas nos sistemas SIAFEM e SIGEO, não foi possível aferir a existência das respectivas contas contábeis dos Fundos em comento, o que pode tornar deficiente o efetivo controle das saídas e entradas de recursos;

- A maior parte dos empenhos dos valores relativos aos Programas vinculados ao FPHIS são realizados em favor do CNPJ pertencente à própria Secretaria da Habitação, sendo que o FPHIS possui seu próprio CNPJ;

- O movimento orçamentário dos recursos não é realizado utilizando-se como favorecido o CNPJ do Fundo, e sim o da SH, em desacordo com o artigo 63 da Lei Federal nº 4.320/64, já que o CNPJ da SH é utilizado para várias outras operações e não somente para a movimentação dos fundos, além de impossibilitar a identificação do credor do empenho e/ou liquidação.

Frente à permanência das impropriedades retromencionadas, nos alinhamos ao entendimento da DCG, no sentido de propor que sejam reiteradas as recomendações efetuadas por aquela Diretoria, a fim de que a Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo (Agência Paulista de Habitação de Interesse Social):

"1) Direcione dotações orçamentárias para as UO's dos Fundos Habitacionais nas leis orçamentárias, de modo que as dotações sejam identificadas e confira transparência na utilização dos recursos;

2) Utilize contas bancárias específicas para cada Fundo nos termos da LRF, Lei nº 4.320/64 e Decreto nº 53.823/2008, de molde a propiciar maior transparência na utilização dos recursos;

- 3) Utilize as UG's dos Fundos na execução orçamentária e contábil, ao invés de utilizar as UG's dos Gabinetes do Secretário e Assessorias e da Secretaria de Habitação; 4) Empenhe para o real credor os recursos dos Fundos habitacionais, de molde a conferir transparência na utilização dos recursos;
- 5) Elabore balanço consolidado de cada Fundo, de molde a demonstrar as atividades, investimentos, programas desenvolvidos e Municípios beneficiados".

## **CONCLUSÃO**

Sob a ótica econômico-financeira, entendemos que as contas em análise estão em condições de receber **parecer favorável**, a despeito do déficit orçamentário na ordem de R\$ 553.989 mil, o qual pensamos possa ser **ressalvado** no exercício, uma vez que representou um percentual de 0,25% da receita realizada; e também face ao crescimento da receita total arrecadada de 1,53% em relação ao exercício anterior, que se coaduna com o crescimento experimentado pelo PIB Estadual de 2,5%; e, ainda, em virtude do atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal. Também ressaltamos que o saldo financeiro, embora tenha se reduzido no montante do déficit financeiro apresentado no exercício, permaneceu positivo em R\$ 40,17 bilhões.

Oportuno destacar que a Administração engendrou esforços a fim de cumprir as recomendações estampadas na análise das contas do exercício anterior, ainda que algumas permaneçam não completamente atendidas.

Contudo, entendemos que as contas em análise também merecem **ressalva** em relação às impropriedades verificadas pela instrução no tocante aos aspectos que abarcam a Renúncia de

Receitas que, a despeito da discussão jurídica da matéria, também influencia sensivelmente o quadro econômico das finanças estaduais.

Por fim, reforçamos as recomendações propostas no corpo deste parecer, abaixo discriminadas de modo ordenado:

### **1. PLANEJAMENTO:**

- Aprimorar a elaboração das peças, com a eleição de indicadores adequados, o estabelecimento de metas lastreadas em dados factíveis que espelhem o panorama atual e os objetivos perseguidos pelo Estado, com a distribuição justa e eficiente do orçamento, elementos essenciais que, além de resultarem em benefícios sociais e econômicos por meio das políticas públicas, também evitam o excesso de alterações orçamentárias, como ocorreu no exercício.

### **2. NORMAS CONTÁBEIS:**

- Adotar medidas céleres que garantam um controle contábil eficiente em respeito ao Princípio da Evidenciação Contábil (artigo 83 da Lei 4.320/64), da Transparência Fiscal (artigo 1º, § 2º da LRF), e obediência às demais normas de regência, especialmente aos mandamentos do MCASP, e respectivas Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), cabendo à fiscalização a continuidade do minucioso acompanhamento que tem realizado.

### **3. PLANO ORÇAMENTÁRIO (EXECUÇÃO):**

- Adotar medidas a fim de garantir o alcance e permanência do equilíbrio fiscal (receitas x despesas), conforme preconizado no § 1º do artigo 1º da LRF, tendo em vista que déficits orçamentários, além de poder configurar deficiências no planejamento e na gestão estadual, são temerários no médio/longo prazo, por ter

efeito corrosivo nas contas, especialmente no saldo financeiro.

- No tocante às alterações orçamentárias, observar as disposições da Lei Federal nº 4.320/64, em especial o constante nos artigos 40 a 46, c/c art. 165, § 8º, e 167, inciso V, da Constituição Federal, bem como as orientações contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, destacando-se o preconizado no art. 1º, § 1º, e aquelas traçadas por esta E. Corte sobre o tema, consubstanciadas nos Comunicados SDG nº 29/10 e nº 32/15.

#### **4. ASPECTOS RELEVANTES DA RECEITA:**

- Acompanhar efetivamente o saldo remanescente de diferimento de receitas.

- Adotar medidas a fim de eliminar o restante das impropriedades em relação às diferenças na contabilização da Receita, especificamente aquelas atreladas à UG-200122 e UG-200001 (valores arrecadados e contabilizados, respectivamente), relativamente ao ICMS e ao IPVA.

- Evitar reincidir na falha referente à realização de despesas com o item 33904710 – Contribuições para formação do PASEP/PIS PASEP/PIS, já que não se enquadram no art. 320 do CTB, tampouco na Resolução CONTRAN nº 638/2016.

#### **5. ASPECTOS RELEVANTES DA DESPESA:**

- Engendrar esforços 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.

#### **6. PLANO FINANCEIRO – EXECUÇÃO:**

- Rever a estratégia na execução orçamentária/financeira, a fim de garantir o equilíbrio fiscal (receitas x despesas), como reza a LRF, preservando-se, por via reflexa, o saldo financeiro das contas.

## **7. DEMAIS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS:**

- Esclarecer a variação decorrente de lançamentos a título de ajustes de exercícios anteriores, cujo saldo resultou no valor negativo de R\$ 13,48 bilhões, na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido.

- Dar 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, nas Notas Explicativas do Balanço Patrimonial.

- Deve o BGE apresentar de forma mais acurada, nas Notas Explicativas, a informação na data a que se refere o Patrimônio Líquido das empresas dependentes, a fim de garantir a fidedignidade dos dados.

- Deve a SEFAZ acompanhar a situação patrimonial negativa das Empresas Estatais Dependentes, precavendo-se contra solução de continuidade dos serviços públicos e, por via reflexa, contribuir para otimização e aprimoramento desses serviços; assim como implementar medidas voltadas a sanar as inadequações relatadas no relatório de fiscalização operacional aqui referenciado.

- Redefinir a política de cadastramento, registro e controle imobiliário, estabelecendo as responsabilidades na assunção das respectivas tarefas.



- Realizar o ajuste no sistema com atualização do Plano de Contas, para o subgrupo "Fornecedores", da parcela referente a "Obrigações Judiciais", da conta "Demais Obrigações" do Balanço Patrimonial.

- Concluir a revisão da metodologia de apuração das perdas na Dívida Ativa, prometida desde 2016.

- Estabelecer controles eficientes sobre os créditos de Dívida Ativa a receber e adotar medidas para sua recuperação mais eficiente, aprimorando e acelerando os procedimentos de registro e cobrança desses haveres.

#### **8. PRECATÓRIOS:**

- Esclarecer de que forma serão viabilizados os recursos necessários para a quitação dos débitos referentes aos Precatórios até 2024, e reavaliar o planejamento, levando em conta o lamentável prognóstico de recessão econômica, com significativa queda das receitas e aumento das despesas em decorrência das medidas urgentes, necessárias e extremas já adotadas, e outras que venham a ocorrer, no combate à COVID-19.

- Envidar maiores esforços na conciliação contábil e financeira e a regularização dos saldos dos fundos de reserva de depósitos judiciais.

#### **9. RENÚNCIA DE RECEITAS:**

- Desenvolver um 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.

## **10. ATENDIMENTO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:**

- Realizar análise quanto aos critérios adotados para aplicação dos recursos primários, justificando o elevado saldo remanescente do Resultado Primário que, até o 6º bimestre de 2019, representa mais de 350% do montante estimado na LDO.

## **11. GESTÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES:**

- Estudar medidas visando equacionar de forma eficaz o déficit previdenciário, e assim suportar o pesado impacto da sua folha de inativos, que apresenta tendência de crescimento acentuado.
- Revisar o regime financeiro adotado, estabelecendo um plano de amortização para o equacionamento do déficit em até 35 anos, nos termos dos artigos 18 e 19 da Portaria MPS nº403/2008, visando garantir a sustentabilidade e o equilíbrio financeiro e atuarial do regime.
- Deve a Coordenadoria de Recursos Humanos do Estado apresentar manifestação de como pretende sanar a demanda de controle sobre os recursos humanos do Estado, questão esta que vem sendo apontada desde o exercício de 2016.
- Devem os Órgãos se adequar ao 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.
- Deve o Estado proceder à reclassificação contábil dos imóveis para fins de investimento que pertencem à SPPREV, de modo a garantir maior fidedignidade do demonstrativo.

- Deve 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.

- Deve a SPPREV adequar suas demonstrações contábeis 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; apresentar estudos sobre os impactos da implantação e manutenção da segregação da massa, prevista no art. 58, a curto, médio e longo prazo; e atender às determinações da Lei 9.717/98 e regulamentações decorrentes dos órgãos responsáveis (Ministério da Previdência e Assistência Social e Ministério da Fazenda).

## **12. PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS E PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO:**

- Os ativos, passivos e passivos contingentes decorrentes das PPPs sob gestão da SABESP devem ser 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.

## **13. FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS:**

### **a. TRANSPORTE ESCOLAR:**

- Planeje, realize e documente, periodicamente, em conjunto com as Diretorias de Ensino, fiscalizações *in loco* do Transporte Escolar com o intuito de verificar a regularidade dos veículos escolares, monitores e motoristas com base nos requisitos elencados nos

Anexos I, II e III do Guia de Boas Práticas – Gestão de Contratos de Transporte Escolar elaborado em 2019 pela SEE;

- Discuta, em conjunto com as Diretorias de Ensino, o atual fluxo processual relativo à contratação e gestão direta do Transporte Escolar no sentido de promover maior eficiência e tempestividade a essas atribuições.

**b. PREVENÇÃO E CONTROLE DE ARBOVIROSES:**

- Financie anualmente os municípios na prevenção e controle das arboviroses sob a forma de participação ou incentivo, a exemplo da “Campanha Todos Juntos Contra o Aedes Aegypti”, respeitados os critérios do PES.

**c. ENFRENTAMENTO À EXTREMA POBREZA:**

- Avalie a possibilidade de utilização de parte do saldo do FECOEP para providenciar o reajuste dos valores transferidos pelos programas Renda Cidadã e Ação Jovem, atualmente de R\$80,00, a partir do índice acumulado de inflação (IPCA) dos anos em que as quantias ficaram congeladas, de modo a torná-los suficientes para cobrir as necessidades materiais básicas dos participantes e servir como atrativo para a integração das famílias à rede de proteção da Assistência Social;

- Avalie a possibilidade de utilização de parte do saldo do FECOEP para cessar a redução da quantidade de beneficiários atendidos pelos programas Vivaleite, Renda Cidadã e Ação Jovem.

**d. URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS:**

- Direcione dotações orçamentárias para as UO's dos Fundos Habitacionais nas leis orçamentárias, de modo que as dotações sejam identificadas e confira transparência na utilização dos recursos;
- Utilize contas bancárias específicas para cada Fundo nos termos da LRF, Lei nº 4.320/64 e Decreto nº 53.823/2008, de molde a propiciar maior transparência na utilização dos recursos;
- Utilize as UG's dos Fundos na execução orçamentária e contábil, ao invés de utilizar as UG's dos Gabinetes do Secretário e Assessorias e da Secretaria de Habitação;
- Empenhe para o real credor os recursos dos Fundos habitacionais, de molde a conferir transparência na utilização dos recursos;
- Elabore balanço consolidado de cada Fundo, de molde a demonstrar as atividades, investimentos, programas desenvolvidos e Municípios beneficiados.

À elevada consideração de Vossa Senhoria.

ATJ, em 18 de maio de 2020.

**Cláudio Ferreira Fernandes de Lima**  
**Assessoria Técnica**

**Daniel Luiz Pereira Ribeiro**  
**Assessoria Técnica**

**Meire Naomi Tanaka Yoshimine**  
**Assessoria Técnica**