



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



PROCESSO: TC-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

Senhor Conselheiro,

Trata-se das Contas do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício financeiro de 2019.

Alcança esse Balanço os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público Estadual e este Tribunal de Contas, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

No âmbito do Poder Executivo, abrangem essas Contas as Administrações Direta e Indireta, incluídas as empresas estatais dependentes: Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S.A. - IPT, Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental – CETESB, Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. – EMLASA¹, Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM, Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo – CODASP² e Companhia Docas de São Sebastião.

Tramitam em conjunto com estes autos os processos eletrônicos de acompanhamento “Acessório 2 – Aplicação no Ensino” – TC–0009609.989.19-9,

¹ A EMLASA encontra-se em processo de liquidação desde a edição da Lei Estadual nº 17.056/19, que a extinguiu.

² A CODASP também foi extinta pela Lei Estadual nº 17.056/19, encontrando-se em processo de liquidação.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

“Acessório 3 – Lei de Responsabilidade Fiscal” - TC-009612.989.19-4, “Acessório 4 - Aplicação na Saúde” - TC-020308.989.19-3, “Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira” – TC-020310.989.19-9, além das “Fiscalizações Operacionais” – TCs 010688.989.20-1, 010692.989.20-5, 010691.989.20-6, 010693.989.20-4, 010696.989.20-1, 010697.989.20-0, 010699.989.20-8, 010701.989.20-4, 010702.989.20-3, 010703.989.20-2, 010704.989.20-1 e 010706.989.20-9, e do Expediente TC-010695.989.20-2, relativo ao Estudo Comparativo de Hospitais e Farmácias administrados pela SPDM.

A Diretoria de Contas do Governador – DCG apresenta minudente relatório, no qual consigna informações relativas à execução orçamentária, à gestão das contas e ao cumprimento das regras constitucionais e legais, além da importante e imprescindível Fiscalização Operacional (evento nº 128).

A Assessoria Técnica da área de Economia pronunciou-se pela emissão de parecer favorável, enquanto as Assessorias das áreas de Cálculo e Jurídica e a i Chefia de ATJ manifestaram-se pela emissão de parecer desfavorável (evento nº 141).

No caso da Assessoria da área de Cálculos, sua opinião desfavorável embasou-se na aplicação de apenas 96,75% dos recursos do FUNDEB, após a glosa de R\$ 506 mil, correspondente a despesas de exercícios anteriores, bem como de R\$ 568,393 milhões, referente aos recursos repassados às Associações de Pais e Mestres - APMs, mediante PDDE Paulista, sem a comprovação da aplicação até 31/03/2020; enquanto a Assessoria Técnica da área Jurídica enfatizou as reiteradas violações às determinações deste Tribunal no que toca à Renúncia de Receitas.

A Chefia de ATJ acompanhou as supracitadas Assessorias, tendo divergido da Assessoria da área de Cálculos apenas no que diz respeito à consideração de parte das despesas com APMs na aplicação do Ensino, por reputar que não compõem o art. 70, da LDB, tendo como corretos, portanto, os cálculos de aplicação no Ensino efetuados pela DCG desconsiderando os gastos com APMs (31,83%, incluindo as despesas com inativos, e 24,89%, desconsiderando as despesas com inativos).

É a síntese do que considero essencial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Passo a opinar.

Primeiramente, no tocante às peças de planejamento, Excelência, anuncio que sutis foram as diferenças que aferi em cotejo com o apurado no exercício precedente, mormente porque as duas peças orçamentárias anuais (LDO e LOA) foram lastreadas no mesmo regramento plurianual (PPA)³.

No que tange à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2019⁴ e à Lei Orçamentária Anual – LOA de 2019⁵, observo que referidos regramentos, em linhas gerais, conformam-se, em grande parte, às exigências do sistema de responsabilidade fiscal.

Entretanto, noto que aludidas peças orçamentárias demandam aperfeiçoamento em alguns aspectos.

Primeiramente, no que concerne à LDO de 2019, destaco que no r. voto proferido sobre as Contas de 2018 (TC-006453.989.18-8), a Exma. Sra. Conselheira Relatora, a par da anotação de melhorias em relação à congênere peça orçamentária relativa ao exercício de 2018, consignou importante advertência referente à persistência de deficiências, a saber, *in verbis*:

A comparação entre as Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2018 e 2019 (elaborada em 2018) demonstram uma evolução no detalhamento das informações sobre a matéria, já que passou a ser evidenciada, além da perda de arrecadação prevista, a renúncia decorrente de Programas Especiais de Parcelamento.

[...]

Passaram a ser explicitadas, também, as categorias de benefícios concedidos (isenções e reduções e base de cálculo, isenções e reduções de base de cálculo nas importações, crédito presumido e outorgado e programas especiais de parcelamento), de acordo com a classificação econômica dada pelo Código Nacional de Atividades Econômicas (CNAE):

[...]

³ Lei Estadual nº 16.082, de 28/12/2015 – DOE de 29/12/2015.

⁴ Lei Estadual nº 16.884, de 21/12/2018 – DOE de 22/12/2018.

⁵ Lei Estadual nº 16.923, de 07/01/2019 – DOE de 08/01/2019.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

A despeito da pequena melhora observada, e conforme já mencionado anteriormente, a LDO continua desatendendo ao determinado no inciso V do § 2º do art. 4 da LRF, vez que o Anexo de Metas Fiscais não trouxe o demonstrativo das medidas de compensação da renúncia de receitas, é dizer, o modo pelo qual o ente pretende equilibrar economicamente a não arrecadação daqueles valores (g.n.).

O lapso destacado no trecho retromencionado, ressalte-se, também foi anotado pela DCG na análise da matéria “Renúncia de Receitas”, conforme exposto linhas adiante.

Quanto à LOA de 2019, observo que, a exemplo de situação verificada em relação ao exercício anterior (TC-006453.989.18-8), ela carece das informações e demonstrativo consignados no art. 5º, incisos I e II, da LRF⁶.

Posto isso, e considerando que a recomendação exarada à Secretaria da Fazenda e Planejamento no Parecer das Contas de 2018 (TC-006453.989.18-8), para que, *ipsis litteris*, “*elabore a Lei Orçamentária Anual em conformidade com os requisitos do artigo 5º e demais dispositivos aplicáveis da LRF, observando a modelagem determinada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN*”, foi parcialmente atendida pela Origem, já que foram prometidos aprimoramentos para as peças orçamentárias relativas ao exercício de 2021, conforme apuração efetuada pela DCG no exame do monitoramento das recomendações do exercício anterior, reputo apropriado sugerir a reiteração de aludida advertência.

A propósito, oportuno ressaltar que nos exames anuais das Contas do Governador, especialmente nas análises relacionadas às “Fiscalizações Operacionais”, comumente há apontamentos acerca de precariedade ou incompatibilidade entre programas consignados nas peças orçamentárias, o que se repetiu em relação ao exercício em análise, conforme apurações delimitadas nos relatórios da DCG.

⁶ Art. 5º. O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação e renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Dessa forma, considero mandatório repisar alerta já proposto por esta Diretoria em manifestação sobre as Contas do exercício anterior, no sentido de que se faz necessário maior cuidado no momento das elaborações das peças orçamentárias, de modo que elas assinalem indicadores e valores de programas mais realistas e amoldados às demandas dos respectivos setores a que se referem, e compatíveis entre si.

No que tange à Transparência, constato que, conforme estabelecido nos arts. 5º, § 3º⁷; e 34, § 2º⁸, da LDO/2019, foram divulgadas no Portal de Transparência do Estado as informações relativas aos repasses financeiros às Universidades Estaduais⁹ e a relação das entidades privadas sem fins lucrativos beneficiadas com recursos públicos¹⁰.

Além disso, para assegurar a transparência e a participação popular durante o processo de elaboração da proposta orçamentária, a LDO dispôs sobre a realização de audiências públicas em todas as regiões administrativas, com a utilização dos meios eletrônicos disponíveis¹¹.

⁷ Art. 5º. § 3º. O Governo do Estado, por meio da Secretaria da Fazenda, publicará no Diário Oficial e disponibilizará no portal da transparência, trimestralmente, demonstrativo dos repasses para as Universidades Estaduais, contendo a receita prevista e a realizada a cada mês.

⁸ Art. 34. § 2º - O Poder Executivo, por intermédio das respectivas secretarias responsáveis, tornará disponível no portal da transparência a relação completa das entidades privadas sem fins lucrativos beneficiadas com recursos públicos.

⁹ <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Repasses-para-Universidades.aspx>

¹⁰ <http://www.fazenda.sp.gov.br/cpates/Sistema/Inicial.aspx>

¹¹ Artigo 51 - Para assegurar a transparência e a participação popular durante o processo de elaboração da proposta orçamentária, o Poder Executivo promoverá audiências públicas em todas as Regiões Administrativas, Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos do Estado, contando com ampla participação popular, nos termos do artigo 48 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º - Além da iniciativa mencionada no "caput" deste artigo, o Poder Executivo deverá, ainda, realizar uma audiência pública com a utilização dos meios eletrônicos disponíveis.

§ 2º - As audiências serão amplamente divulgadas nos meios de comunicação regionais, no portal do Governo do Estado de São Paulo, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias das datas estabelecidas, podendo o Poder Executivo promover inserções em rádio e televisão para chamamento da população à participação.

§ 3º - O Poder Executivo apresentará em cada audiência pública balanço da situação orçamentária e financeira do Estado, bem como as projeções de receitas e previsões de despesas para o exercício de 2019, destacando os valores previstos para investimentos.

§ 4º - As propostas oriundas da participação popular nas audiências públicas de que trata o "caput" deste artigo serão publicadas no portal do Governo do Estado e encaminhadas para a Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento da Assembleia Legislativa, bem como aos órgãos e entidades estaduais para subsidiar a elaboração da proposta orçamentária de 2019.

§ 5º - O projeto de lei orçamentária deverá contemplar um percentual mínimo equivalente a 0,0004347% (quatro mil, trezentos e quarenta e sete décimos de milionésimo por cento) da receita corrente líquida constante no referido projeto, para cada região administrativa a qual houver a realização da audiência pública.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

A esse título, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo realizou audiências, distribuídas nas regiões administrativas e metropolitanas do Estado de São Paulo, cujos resultados podem ser acessados no endereço eletrônico <https://www.al.sp.gov.br/alesp/audiencia-publica/?id=120#programacao>.

Entretanto, no que concerne à determinação contida no art. 21, § 2º, da LDO/2019¹², verifiquei em pesquisa ao endereço eletrônico <http://www.transparencia.sp.gov.br/investimentos.html> que, até o momento, não houve divulgação da execução dos investimentos de 2019, mas apenas a informação quanto à dotação inicial, o que requer correção.

Por fim, considero salutar a sugestão efetuada pela DCG para que os quesitos propostos para avaliação do indicador “Transparência Fiscal” do Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEG-E/TCESP sirvam de referencial à Origem para boas práticas de transparência.

Passando à Execução Orçamentária, observo que o Resultado Orçamentário Bruto consignado na respectiva peça consolidada, ou seja, compreendidos os entes da Administração Direta e as Autarquias, Fundações e Empresas Dependentes, implicou déficit de R\$ 553.989 mil, equivalente a 0,25% da receita arrecadada (R\$ 225,590 bilhões) ou 0,35% da Receita Corrente Líquida (R\$ 160,236 bilhões¹³), denominador básico de responsabilidade fiscal, enquanto em 2018 houve um superávit de 0,42%.

§ 6º - A indicação do objeto a ser contemplado será feita pelo Deputado, membro da Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento, que presidir a audiência pública, e a escolha deverá ser baseada nas propostas priorizadas nas audiências públicas.

§ 7º - Caso ocorra algum imprevisto e a audiência pública seja cancelada, o valor que seria empenhado na região administrativa deverá ser redistribuído de forma igual às regiões em que houve a realização da audiência pública.

¹² Art. 21, § 2º - O Poder Executivo disponibilizará anualmente no portal da transparência relatório demonstrando a execução dos investimentos a que se refere o inciso X deste artigo.

¹³ Aí considerados a dedução (i) do valor da contribuição ao FUNDEB, conforme determinado no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, da Secretaria do Tesouro Nacional, e nos termos da orientação contida na Nota Técnica SDG nº 144, de 23/07/2018; (ii) do montante das transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais destinadas a Estados e Municípios, conforme Emenda Constitucional nº 86/2015 (art. 166, § 13, da CF); (iii) bem como as deduções procedidas pela DCG, referentes ao ressarcimento das despesas com profissionais do ensino nas escolas municipalizadas, mediante convênio.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Tal descompasso, contudo, foi integralmente bancado pelo superávit financeiro do ano anterior (R\$ 13,8 bilhões¹⁴), não comprometendo a higidez das contas em exame.

Nesse sentido, aliás, é o posicionamento pacífico desta Corte de Contas, e, como exemplo, cito a decisão proferida no processo TC-006880.989.16-5¹⁵, sob a relatoria de Vossa Excelência, cuja Ementa assim dispõe, *ipsis litteris*:

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PREFEITURA MUNICIPAL – OBSERVÂNCIA DOS MANDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS RELEVANTES – DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO AMPARADO EM SUPERÁVIT FINANCEIRO – ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS RELEVADAS – PARCELAMENTOS DE ENCARGOS SOCIAIS ADIMPLIDOS - FALHAS DE NATUREZA FORMAL RELEVADAS COM RECOMENDAÇÕES. EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS.

Segundo relatado pela DCG em análise empreendida sobre o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), até fevereiro de 2020 houve empenho de despesas de exercícios anteriores, no valor total de R\$ 860.653 mil - *com respectiva liquidação no total de R\$ 591.443 mil* - que, se fosse considerado como despesa de competência de 2019, implicaria em déficit recalculado de 0,63% da receita arrecadada¹⁶, o qual, ainda assim, restaria amparado no retromencionado superávit financeiro do exercício precedente.

Quanto às Alterações Orçamentárias, verifico que, pela via do Decreto, o Executivo suplementou R\$ 23,811 bilhões, o que representa 10,30% da despesa inicial fixada (R\$ 231,161 bilhões)¹⁷.

¹⁴ Informação extraída do r. voto proferido pela Relatora das Contas de 2018 do Governo do Estado, Dra. Cristiana de Castro Moraes, exarado no processo TC-006453.989.18-8.

¹⁵ Parecer exarado pela E. Segunda Câmara em sessão de 17/09/2019, publicado no DOE em 10/10/2019, e com trânsito em julgado em 26/11/2019.

¹⁶ R\$ 553.989 mil + R\$ 860.653 mil = R\$ 1.414.642 mil / 225,590 bilhões = 0,63%.

¹⁷ No tocante aos créditos suplementares, a LOA de 2019 assim estabelece em seu art. 9º, *in verbis*:

Artigo 9º - Fica o Poder Executivo autorizado a:

I - abrir, durante o exercício, créditos suplementares até o limite de 17% (dezessete por cento) da despesa total fixada no artigo 4º desta lei, observado o disposto no artigo 43, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

II - abrir créditos adicionais até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Acerca dessa matéria, ainda, oportuno consignar que em relatórios contidos no TC-020310.989.19-9, referentes ao “Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira”, assim como no relatório das Contas, a DCG informou existir uma metodologia de operação na abertura de créditos adicionais suplementares, pela via do Decreto, que não observou os institutos constitucionais do remanejamento e da transferência, não se enquadrando na hipótese prevista no art. 15, da LDO¹⁸, nem naquela introduzida pela Emenda Constitucional nº 85/15, que autorizou indigitadas alterações orçamentárias por meio de Decreto do Poder Executivo no caso de atividades de ciência, tecnologia e inovação.

Ademais, na análise do item “Transposição”¹⁹, a DCG consignou existir programas que tiveram uma média de redução de recursos de 41,13%, assim como outros que tiveram suplementação média de 116,09%.

Conquanto a realização de remanejamentos, transposições e transferências por Decreto do Executivo e sem amparo na LDO impliquem descumprimento da determinação insculpida no art. 167, inciso VI, da CF²⁰, e ainda que ocorram reprogramações orçamentárias em patamares superiores aos indicados nas peças orçamentárias, referidos lapsos não se mostram suficientes para comprometer a regularidade das Contas, mormente se não houver prejuízo ao equilíbrio orçamentário e

III - abrir créditos suplementares mediante a utilização de recursos na forma prevista no artigo 43, § 1º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, até o limite de 15% (quinze por cento) do total da despesa fixada no artigo 4º desta lei.

Parágrafo único - Não onerará o limite previsto no inciso I deste artigo, os créditos destinados a suprir insuficiências nas dotações orçamentárias, relativas a inativos e pensionistas, honras de aval, débitos constantes de precatórios judiciais, serviços da dívida pública, despesas de exercícios anteriores e despesas à conta de recursos vinculados, até o limite de 9% (nove por cento) do total da despesa fixada no artigo 4º desta lei.

¹⁸ *Artigo 15 - O Poder Executivo, observado o disposto no inciso XIX, alínea “a”, do artigo 47 da Constituição Estadual, poderá, mediante decreto, transferir ou remanejar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na lei orçamentária de 2019, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática.*

Parágrafo único - A transferência ou o remanejamento de dotações orçamentárias, previstos no “caput” não poderão resultar em alteração dos valores das programações aprovadas na lei orçamentária de 2019.

¹⁹ *Artigo 13, da LDO/2019: Fica o Poder Executivo, observadas as normas de controle e acompanhamento da execução orçamentária, autorizado a transpor recursos entre atividades e projetos de um mesmo programa, no âmbito de cada órgão, até o limite de 10% (dez por cento) da despesa fixada para o exercício e obedecida a distribuição por grupo de despesa.*

²⁰ *Art. 167. São vedados:*

[...]

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

ao cumprimento dos principais limitadores legais e constitucionais, como verificado *in casu*, conforme consignado ao longo desta manifestação.

Nessa trilha, aliás, tem se posicionado esta Corte de Contas, a exemplo das decisões enunciadas nos processos TC-006536.989.16-3²¹ e TC-002127/026/15²².

Sem embargo, reputo adequadas as propostas de recomendações efetuadas por aludida Diretoria para que a Origem, em síntese, atente para a determinação contida no art. 167, inciso VI, da CF, e para que as alterações orçamentárias realizadas não impactem negativamente a execução de políticas públicas essenciais para a população, da forma como definida na LOA aprovada pelo Poder Legislativo.

No tocante à Receita, noto que, em comparação com o ano anterior, ocorreu um incremento nominal de 5,83% nas arrecadações, de R\$ 213,157 bilhões para R\$ 225,590 bilhões.

O ingresso de recursos em 2019 importou 9,48% do Produto Interno Bruto (PIB) paulista do mesmo ano, na ordem de R\$ 2,38 trilhões²³, e a inflação apurada significou 7,7% (IGP-DI), 4,31% (IPCA) e 4,48% (INPC).

Nesse ponto, pertinente ressaltar que o acréscimo do PIB alcançado em 2019, correspondente a 2,5%, foi superior ao registrado no exercício anterior, de 1,6%.

Segundo dados da Fundação Seade²⁴, o comportamento do PIB foi influenciado positivamente pelo setor de serviços, que teve alta de 3,3%, e pela indústria, que cresceu 1%.

Tendo em conta que a diferença entre a estimativa inicial da receita (R\$ 231,161 bilhões) e sua realização (R\$ 225,590 bilhões) foi de apenas 2,41% - *cujo*

²¹ Parecer exarado pela E. Segunda Câmara em sessão de 06/08/2019, publicado no DOE em 05/11/2019, e com trânsito em julgado em 21/01/2020.

²² Decisão emitida pelo E. Tribunal Pleno, em sede de Pedido de Reexame, em sessão de 28/11/2018, publicada no DOE em 24/01/2019, e com trânsito em julgado em 1º/02/2019.

²³ <https://www.seade.gov.br/pib-do-estado-de-sao-paulo-cresceu-25-em-2019/>

²⁴ *Idem* nota de rodapé anterior.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

*déficit de arrecadação foi motivado, notadamente, pela não realização das receitas de capital previstas*²⁵ - reputo eficiente a previsão da Secretaria Estadual do Planejamento.

A receita de impostos, taxas e contribuições de melhoria, no valor de R\$ 185,280 bilhões, foi a parcela predominante das receitas totais angariadas (R\$ 225,590 bilhões), representando 82,13% desse montante.

No grupo “Outras Receitas Correntes”, a Dívida Ativa tem enorme potencial para incrementar a arrecadação estadual, visto que se relaciona a um robusto ativo: R\$ 329,306 bilhões. Referido saldo foi 16,92% inferior ao registrado em 2018 (R\$ 396,388 bilhões).

Aludida redução deveu-se, principalmente, à remissão de débitos no montante de R\$ 91,1 bilhões, e à prescrição, no valor de R\$ 2,9 bilhões, representando tais quantias, somadas, 89% do total de saídas do exercício, de R\$ 105,541 bilhões.

A atualização influencia substancialmente nos valores da Dívida Ativa e, no exercício de 2019, significou R\$ 6,651 bilhões, sendo 2,36% inferior à registrada em 2018, de R\$ 6,812 bilhões. Além disso, a atualização monetária ocorrida no exercício em exame representou 17,26% do total de entradas, de R\$ 38,530 bilhões.

Em atendimento à recomendação constante no Parecer de 2011, a Fazenda Estadual iniciou, em 2012, a constituição de provisão para perdas sobre os valores inscritos na Dívida Ativa, depurando, em conta subtrativa, inscrições com baixíssima possibilidade de recuperação, a exemplo de CNPJs suspensos, inaptos, baixados, nulos ou não encontrados.

Em face disso, R\$ 157,349 bilhões foram afastados daquele estoque creditício, daí resultando o valor recuperável de R\$ 171,956 bilhões, o mesmo que 107,31% da Receita Corrente Líquida (R\$ 160,236 bilhões) ou, ainda, 76,23% da arrecadação total do Estado no período de um ano (R\$ 225,590 bilhões).

²⁵ Com efeito, as receitas de capital previstas foram de R\$ 14,507 bilhões, enquanto a arrecadação efetiva foi de R\$ 5,938 bilhões. De outra sorte, se considerada a previsão de receitas correntes frente à sua realização, tem-se um superávit de arrecadação de 1,38% (receita corrente prevista de R\$ 216,654 bilhões, e arrecadação efetiva de R\$ 219,652 bilhões).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Nesse ponto, saliento que a revisão da metodologia de apuração das perdas na dívida ativa vem sendo prometida desde 2016, fazendo-se pertinente, pois, a recomendação exarada pela DCG para que se proceda à sua conclusão e ao estudo do histórico de recebimentos, de modo a justificar a metodologia adotada.

Os recebimentos da Dívida Ativa havidos em 2019, produzindo a receita de R\$ 3.866.099 mil, foram superiores aos do exercício de 2018 em 45,38% (R\$ 2.659.235 mil), e representaram apenas 2,19% do saldo tido recuperável no ano anterior (R\$ 175,844 bilhões).

Somado ao baixo nível de recebimentos, observa-se que o grau de inadimplência dos débitos inscritos em Dívida Ativa é preocupante, sendo que, em 2019, 59,87% deles estavam vencidos há mais de 05 anos.

Destarte, sem perder de vista as dificuldades ocasionadas pelo reflexo da crise econômica que assola o país, a qual em 2020, em especial, está se agravando por conta da pandemia de Covid-19, reputo adequado propor a adoção de medidas para que se incremente os recebimentos de dívida ativa.

Registro que os *Royalties* do Petróleo importaram, no exercício de 2019, o montante de R\$ 2.273.170 mil, diminuindo 3,38% em relação a 2018 (que foi de R\$ 2.352.744 mil).

No que concerne à Desvinculação das Receitas dos Estados e Municípios (DREM), ressalto que, no exercício em exame, foi separado a esse título o montante de R\$ 1.091.692 mil, 6,38% inferior à quantia reservada em 2018, de R\$ 1.166.035 mil.

Da importância reservada, foram liquidadas despesas de R\$ 615.464 mil.

Ainda, consigno que, em atendimento à recomendação exarada no parecer das Contas de 2017 (TC-003546.989.17-9²⁶), o Governo do Estado deixou de realizar o diferimento de receitas em 2019. Quanto ao estoque relativo aos exercícios anteriores, no valor de R\$ 2.525.177 mil, informa o Balanço Geral do Estado (BGE) que

²⁶ "Abstenha-se de proceder ao diferimento de receitas, devendo os saldos existentes ao final de cada exercício retornarem à alínea da receita originária objeto da sua vinculação".

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

ele será utilizado com o procedimento de retorno do diferimento, no momento da real necessidade orçamentária e financeira.

Prosseguindo, no que concerne à Despesa, chama a atenção a diferença entre a despesa final autorizada, de R\$ 239,269 bilhões, e a realizada, de R\$ 226,144 bilhões, ambas consolidadas, o que causou significativa economia orçamentária, da ordem de R\$ 13,125 bilhões, ou 5,49%.

Em relação às despesas efetuadas com receitas de multas de trânsito, a DCG efetuou ressalva no sentido de que o item 33904710 – Contribuições para formação do PASEP/PIS, no valor de R\$ 2.205 mil, não se enquadraria no art. 320, do CTB, bem como na Resolução CONTRAN nº 638/2016.

Entretanto, oportuno ressaltar que no r. voto proferido pela Exma. Sra. Conselheira Relatora das Contas de 2018 restou definido, *ipsis litteris*, que a destinação de parte de aludida receita para a formação do PASEP/PIS “se encontra expressamente respaldada no artigo 13 da Resolução CONTRAN nº 638/2018²⁷ [sic] por integrar a base para o cálculo da contribuição prevista na Lei Federal nº 9.715/1998²⁸”.

No que concerne ao cancelamento de restos a pagar, informa a DCG que o valor de cancelamentos em 2018, que foi de R\$ 2.332.199.168, reduziu-se para R\$ 1.061.895.056 em 2019 (redução de 54,5%), e que, de acordo com explicações consignadas no Memorando Conjunto CAF/CGE Nº 001/2020 (evento nº 107 do TC-002347.989.19-6), *ipsis litteris*, o Decreto nº 63.640, de 02/08/18 estabeleceu “critérios para o cancelamento dos não processados e bloqueios dos processados, centralizando a avaliação e os desbloqueios na Secretaria de Planejamento e Gestão”, entretanto

²⁷ Art. 13. Os órgãos e entidades de trânsito responsáveis pela arrecadação das multas de trânsito deverão observar a incidência da alíquota de 1%, sobre as multas de trânsito, prevista no artigo 8º, inciso III, da Lei nº 9.715, de 25 de novembro de 1998, que dispõe sobre as contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP.

²⁸ Art. 2º A contribuição para o PIS/PASEP será apurada mensalmente:

III - pelas pessoas jurídicas de direito público interno, com base no valor mensal das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas.

Art. 8º A contribuição será calculada mediante a aplicação, conforme o caso, das seguintes alíquotas:

III - um por cento sobre o valor das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas (destaques acrescidos)

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

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

A Dívida Fundada Interna, que engloba as obrigações e compromissos assumidos pelo Poder Público em face de terceiros, visando a atender o desequilíbrio orçamentário ou os financiamentos de obras e serviços, totalizou R\$ 263,311 bilhões em 2019, sendo 0,20% inferior ao exercício precedente (R\$ 263,849 bilhões).

A majoritária parcela desses débitos, no total de R\$ 246,001 bilhões, correlaciona-se ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste dos Estados (PARAFE), com fulcro na Lei Federal nº 9.496/97²⁹, observando-se aumento da ordem de 0,08% em relação ao ano anterior (R\$ 245,812 bilhões).

Acerca dessa matéria, ainda, oportuno consignar que a DCG informou que o Governo do Estado atendeu ao teto estabelecido para o crescimento anual das despesas primárias correntes em 2019, nos termos do art. 4º, da Lei Complementar Federal nº 156/2016³⁰, e art. 1º, do Decreto Federal nº 9.056/2017³¹, condição para a preservação do prazo adicional e da redução nos valores da dívida.

²⁹ Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que específica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.

³⁰ Art. 4º. Para celebração, lastreada no Acordo Federativo celebrado entre a União e os entes federados em 20 de junho de 2016, dos termos aditivos de que tratam os arts. 1º e 3º desta Lei Complementar, tendo em vista o que dispõe o art. 169 da Constituição Federal, respeitadas a autonomia e a competência dos entes federados, fica estabelecida a limitação, aplicável nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo, do crescimento anual das despesas primárias correntes, exceto transferências constitucionais a Municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA ou por outro que venha a substituí-lo, a ser observada pelos Estados e pelo Distrito Federal, cabendo-lhes adotar as necessárias providências para implementar as contrapartidas de curto prazo constantes do Acordo acima referido.

§ 1º. O não cumprimento da medida de que trata o caput implicará a revogação do prazo adicional de que trata o art. 1º e da redução de que trata o art. 3º.

§ 2º. Revogado o prazo adicional, ficam afastados seus efeitos financeiros, devendo o Estado ou o Distrito Federal restituir à União os valores diferidos por força do prazo adicional nas prestações subsequentes à proporção de um doze avos por mês, aplicados os encargos contratuais de adimplência.

§ 3º. A avaliação do cumprimento da medida de que trata o caput será regulamentada por ato do Poder Executivo.

³¹ Art. 1º A limitação do crescimento anual das despesas primárias correntes, exceto quanto às transferências constitucionais a Municípios e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA ou por outro que venha a substituí-lo, será aplicável nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo, conforme disposto no § 3º do art. 4º da Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016.

§ 1º O valor inicial para apuração do estabelecido no caput constará do termo aditivo ao contrato de refinanciamento, observado o disposto no § 6º.

§ 2º Os Estados e o Distrito Federal poderão escolher, no ato de celebração do termo aditivo ao contrato de refinanciamento, como base para o cálculo de que trata o § 1º as informações referentes:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Já os Débitos Consolidados Externos somaram R\$ 24,438 bilhões em 2019, 2,53% maior do que o verificado em 2018 (R\$ 23,835 bilhões).

Passo à análise do dispêndio com Propaganda e Publicidade, cujo total, no exercício em exame, importou R\$ 200,709 milhões, correspondendo a um acréscimo na ordem de 24,19% em relação aos congêneres gastos de 2018 (R\$ 161,611 milhões).

Já as despesas com publicidade legal foram de R\$ 2,238 milhões, 15,82% menores do que as do exercício anterior (R\$ 2,659 milhões).

Relativamente às Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, revelou nossa Fiscalização o desembolso de R\$ 6.530.046 mil, 13,51% maior que o do ano anterior (R\$ 5.752.667 mil).

A Contadoria Geral do Estado (CGE) apresentou as demonstrações contábeis do exercício em análise no formato previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP – 8ª edição, aplicável ao exercício de 2019, tendo sido implantado o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP desde o ano de 2014.

Em relação ao Balanço Patrimonial Consolidado, demonstrado no relatório de instrução da DCG, para o qual me reporto, verifica-se que o Patrimônio Líquido registrado em 2019 foi de –R\$ 959,728 bilhões, negatividade essa 32,04% superior à registrada em 2018, de –R\$ 726,848 bilhões. Verifica-se que contribuiu para o incremento do resultado negativo o montante do Passivo Atuarial, que vem sendo

I - ao exercício de 2016;

II - à média aritmética entre os valores do exercício de 2015, corrigidos pela variação do número índice médio do IPCA entre os anos de 2015 e 2016 e os valores do exercício de 2016; ou

III - ao exercício de 2017.

§ 3º Os valores referentes às despesas primárias correntes e às transferências constitucionais a Municípios corresponderão às despesas empenhadas e serão extraídos do Demonstrativo do Resultado Primário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO do 6º bimestre do exercício.

§ 4º Para fins de padronização das informações de que tratam o § 2º e § 3º, os Estados e o Distrito Federal deverão observar o disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e no Manual de Demonstrativos Fiscais vigentes, ambos editados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

§ 5º O ente federativo deverá apurar e apresentar demonstrativo, com os montantes das contribuições para o Pasep, dos exercícios que fizerem parte da base de cálculo, escolhida entre as alternativas de que trata o § 2º, das administrações públicas diretas, dos fundos, das autarquias, das fundações e das empresas estatais a ele pertencentes.

§ 6º Na hipótese de o Estado ou o Distrito Federal escolher como base para o cálculo que trata o § 1º as informações referentes ao exercício de 2017, o valor inicial para apuração do estabelecido no caput será enviado pelo ente federativo, até 30 de abril de 2018, conforme modelo constante do Anexo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



registrado desde o exercício de 2016, e, em 2019, somou pouco mais de R\$ 1 trilhão, constando dentro da conta de “Resultados Acumulados”.

Consoante pormenorizada análise efetuada pela DCG, foram registradas inconsistências e ausências de detalhamentos em aludida peça contábil, sendo que algumas delas, inclusive, constituem reiteração de lapsos anotados em exercícios anteriores.

De minha parte, endosso as propostas de alerta efetuadas pela DCG quanto à necessidade de regularização dos desacertos apurados.

Em relação à Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido – DMPL, oportuno consignar que a DCG destacou, *in verbis*, que “*outras variações relevantes se deram a título de lançamento de ajustes de exercícios anteriores no valor de R\$ 13,5 bilhões nas contas de Patrimônio Social/Capital Social (R\$ 1,39 bilhão), Adiantamento para futuro aumento de capital (R\$ 1,23 bilhão), Ajustes de Avaliação Patrimonial (R\$ 1,70 bilhão) e Resultados Acumulados (R\$ 12,57 bilhões), que ainda dependem de esclarecimentos que os justifiquem*”.

A Demonstração das Variações Patrimoniais indicou déficit patrimonial equivalente de R\$ 219,405 bilhões, decorrente de uma Variação Patrimonial Diminutiva (despesas) superior às Variações aumentativas (receitas), em 56,25%, considerando o regime de competência.

No tocante ao Balanço Financeiro, observa-se que houve significativa queda no resultado financeiro, que passou do superávit de R\$ 5,02 bilhões para o déficit financeiro de R\$ 3,42 bilhões.

Entretanto, considerando exclusivamente o Saldo de Caixa e Equivalentes de Caixa, houve uma variação positiva, com aumento do saldo em relação ao exercício anterior em R\$ 1,65 bilhões.

Atendendo às recomendações constantes do relatório de instrução dos exercícios de 2017 e 2018, a partir de 2019, os recursos destinados à previdência social passaram a ser detalhados na rubrica de receitas vinculadas.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Quanto à Demonstração dos Fluxos de Caixa – DFC, verifica-se que o fluxo das atividades operacionais está contribuindo com o caixa do tesouro em R\$ 10,436 bilhões, entretanto, os fluxos de investimentos e de financiamentos consumiram R\$ 4,322 bilhões e R\$ 4,463 bilhões, respectivamente, reduzindo o fluxo para R\$ 1,650 bilhões.

No que tange ao atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), primeiramente, destaco que tendo em mira que as operações de crédito (R\$ 2,255 bilhões) foram substancialmente inferiores às despesas de capital líquidas (R\$ 16,944 bilhões), sob minha percepção, houve sintonia com a conhecida “Regra de Ouro” do Direito Financeiro (art. 167, inciso III, da Constituição da República³², e art. 176, inciso III, da Constituição Estadual³³).

Digno de nota, outrossim, que as operações de crédito diminuíram 22,18% no período, vindo dos R\$ 2.898.267 mil de 2018 para os R\$ 2.255.496 mil de 2019, o que, representando 1,41% da Receita Corrente Líquida (R\$ 160,236 bilhões), cumpre as barreiras das Resoluções Senatoriais nº 40 e 43/2001 (16% daquela base de cálculo).

Registro, ainda, que o montante das receitas vindas da alienação de bens em 2019 foi de R\$ 288.364 mil, ao passo que, em relação às despesas, foram liquidados R\$ 1.333.113 mil³⁴ e inscritos em restos a pagar não processados R\$ 18.457 mil, os quais foram aplicados em Despesas de Capital e Despesas Correntes dos Regimes de Previdência; atendido, portanto, o art. 44, da LRF.

Não obstante, considero apropriado o alerta efetuado pela DCG quanto à necessidade de utilização, nos termos do dispositivo legal acima referido, do saldo de

³² Art. 167. São vedados:

[...]

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

³³ Art. 176 - São vedados:

[...]

III - a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com fim preciso, aprovados pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta.

³⁴ Considerando a liquidação de despesas de capital de R\$ 1.332.415 mil, e de despesas correntes dos Regimes de Previdência de R\$ 698 mil.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

recursos em estoque de receita de alienação de ativo que fora diferida em exercícios anteriores, no montante de R\$ 12.599 mil.

Sobre a matéria, destaca a DCG que a ocorrência, em 2018, da venda da participação acionária do Governo do Estado na CESP – Companhia Energética de São Paulo, por R\$ 1,5 bilhão, justifica a significativa diferença entre a receita de alienação de bens de 2019 em comparação com o exercício anterior (de R\$ 1.696.778 mil).

Com relação às Parcerias Público-Privadas – PPP, as despesas de contratos de PPP do Ente Federado no exercício de 2019, conforme consignado no Anexo 13 do RREO - Demonstrativo das Parcerias Público Privadas, totalizaram R\$ 1.589.875 mil, valor correspondente a 0,99% da RCL, atingindo percentual inferior ao limite estabelecido na Lei nº 11.079, de 30/12/04³⁵. Houve, também, R\$ 514.413 mil de dispêndios de contratos das estatais não dependentes (SABESP), cujo montante, somado ao supracitado valor de despesas de R\$ 1.589.875 mil, equivale a 1,31% da RCL, patamar também inferior ao limite estabelecido na Lei nº 11.079/04.

Acerca dessa matéria, pertinente salientar que a DCG constatou a ocorrência de divergência entre o supracitado valor de despesas assinalado no Anexo 13 do RREO e o demonstrado pela execução orçamentária na modalidade de aplicação “67”, de R\$ 373.773 mil, motivo pelo qual solicitou que aludidas diferenças sejam esclarecidas durante os trabalhos de acompanhamento e fiscalização dos relatórios fiscais durante o exercício de 2020. Além disso, recomendou que os ativos, passivos e passivos contingentes decorrentes das PPPs sob gestão da SABESP também sejam objeto de controle pelo Governo Estadual e componham os valores demonstrados pelo Anexo 13 do RREO, cujo entendimento eu perfilho.

A amortização, os juros e demais encargos da dívida representaram R\$ 19,754 bilhões³⁶, sendo que, desse montante, R\$ 14,697 bilhões³⁷ referem-se ao

³⁵ Art. 28. *A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.*

³⁶ Amortização de Dívida: R\$ 7,706 bilhões; Juros e Encargos da Dívida: R\$ 12,048 bilhões (dados consolidados – excluídas as despesas intraorçamentárias).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Programa de Ajuste dos Estados – PAF, estabelecido na Lei nº 9.496/97, que, nos termos do art. 7º, § 8º, da Resolução Senatorial nº 43/01³⁸, encontra-se excetuada da aplicação do disposto nesse mesmo dispositivo legal, em seu inciso II³⁹.

Posto isso, remanesce a quantia de R\$ 5,057 bilhões, a qual consumiu 3,16% da Receita Corrente Líquida, patamar esse conformado ao limite de 11,5%, conforme Resolução Senatorial nº 43/01 (art. 7º, inciso II).

Essas despesas financeiras (R\$ 19,754 bilhões) foram 13,09% maiores que as do ano anterior (R\$ 17,466 bilhões).

Ponto de destacada relevância, o resultado primário configura o principal indicador de solvência fiscal do setor público, sendo obtido pela diferença entre as receitas e as despesas não financeiras, e indica a capacidade de pagamento do serviço da dívida.

O resultado primário realizado foi 351,03% superior ao previsto para o exercício em exame.

Quanto a sobredito resultado, oportuno destacar que a DCG efetuou, *ipsis litteris*, as seguintes observações e recomendação, cujo entendimento eu perfilho:

O Manual do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE/TCESP, 2018, pág. 87)⁴⁰, atribui pontuação 0 (zero) em situação que o Resultado Primário realizado é superior ao previsto na LDO em mais de 10%. A presunção é de que neste caso, “a entidade está realizando uma economia considerável de recursos, com risco de comprometimento da

³⁷ Dados extraídos do Demonstrativo da Dívida Pública, relativo ao 3º Quadrimestre de 2019, acessível no endereço eletrônico <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/D%C3%ADvida-P%C3%ABlica.aspx>. Vide, também, quadros do item V – Acordo da Dívida, inseridos no evento nº 128.11 do TC-002347.989.19-6, páginas 46 e 47.

³⁸ Art. 7º. § 8º. O disposto no inciso II do **caput** não se aplica às operações de crédito que, na data da publicação desta Resolução estejam previstas nos Programas de Ajuste dos Estados, estabelecidos nos termos da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e, no caso dos Municípios, nos contratos de refinanciamento de suas respectivas dívidas com a União, ou aquelas que, limitadas a o montante global previsto, vierem a substituí-las.

³⁹ Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:

[...]

II - o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida.

⁴⁰ IEGE/TCESP. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-eindice-efetividade-gestao-estadual-exercicio-2018-apuracao-2018>. Acesso em 05/03/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



prestação dos serviços para a sociedade local. Ou, eventual excesso de arrecadação não está sendo devidamente aplicado”.

Neste contexto, recomenda-se que a administração estadual realize análise quanto aos critérios adotados para aplicação dos recursos primários, justificando o elevado saldo remanescente que, até o bimestre em análise representa mais de 350% do Resultado Primário estimado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei nº 16.884/2018.

O resultado nominal apresentou um decréscimo em relação ao exercício anterior, de R\$ 5,332 bilhões (abaixo da linha) e R\$ 2,751 bilhões (acima da linha), de acordo com o Demonstrativo da LRF publicado no DOE em 30/01/2020, e de R\$ 12,942 bilhões (abaixo da linha) e R\$ 2,711 bilhões (acima da linha), de acordo com o Balanço Geral do Estado divulgado em 30/04/2020, sendo, em ambos os casos, fato positivo, visto que estava previsto na LDO um aumento de R\$ 5,965 bilhões na Dívida Fiscal Líquida.

A Dívida Consolidada Líquida⁴¹ apurada no exercício de 2019 importou no montante de R\$ 274,339 bilhões, de acordo com o Demonstrativo da LRF publicado no DOE em 30/01/2020, e em R\$ 266,730 bilhões, conforme o Balanço Geral do Estado divulgado em 30/04/2020, correspondendo, em um e outro caso, respectivamente, a 11,53% e 11,21% do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado de São Paulo (R\$ 2,38 trilhões), e representando 1,71 e 1,66 vezes a Receita Corrente Líquida, ambos os níveis conformados ao limite determinado na Resolução nº 40, de 20/12/01, do Senado Federal (até 2 vezes aquela receita⁴²).

Acerca das supracitadas divergências de dados relativos ao Resultado Nominal e à Dívida Consolidada Líquida, reputo pertinente a advertência efetuada pela DCG à Secretaria de Fazenda e Planejamento para que republique o Relatório

⁴¹ Resolução nº 40/01, do Senado Federal: Art. 1º, § 1º - Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

[...]

V - dívida consolidada líquida: dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

⁴² Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a: (Vide Resolução nº 20, de 2003)

I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal e disponibilize os dados atualizados no portal da Transparência Estadual (www.transparencia.sp.gov.br).

No que concerne ao instituto da concessão de garantias, no 3º quadrimestre de 2019 o percentual apurado, de 2,97%⁴³, encontra-se devidamente ajustado aos limites de 22% e 32% da RCL, demonstrando o cumprimento do disposto no art. 9º da Resolução nº 43, alterado pela Resolução nº 3, de 02/04/02, ambas do Senado Federal⁴⁴.

Nesse diapasão, destaco que, a partir das contas de 2017, dentro do exame do atendimento da LRF, a DCG passou a analisar, em item específico, a matéria “Renúncia de Receitas”, tendo apurado vários desacertos que, ao final, culminaram na emissão de recomendações e de determinação, à Secretaria de Estado da Fazenda, para que *“apresente Plano de Ação com vistas à geração de informações verossímeis e à demonstração da efetiva amplitude da política de desonerações fiscais do Governo e seu impacto nas finanças do Estado”*, consoante consignado no Parecer sobre as contas de referido exercício (TC-003546.989.17-9).

Por ocasião do exame das contas de 2018 (TC-006453.989.18-8), a DCG, em síntese, relatou que persistiam as dificuldades de fiscalização em decorrência da alegação de “sigilo fiscal” de informações, assim como as concessões de renúncias tributárias pela via do Decreto e a precariedade de demonstrações e inconsistências das peças orçamentárias quanto a essa matéria, em inobservância às respectivas disposições da LRF e da Constituição Federal, e ao entendimento assentado pelo STF.

No tocante ao cumprimento da determinação de apresentação de Plano de Ação, com as recomendações exaradas no Parecer das Contas de 2017, a DCG

⁴³ Total das garantias concedidas: R\$ 4,763 bilhões / Receita Corrente Líquida: R\$ 160,236 bilhões = 2,97%.

⁴⁴ Art. 9º O saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida, calculada na forma do art. 4.

Parágrafo único. O limite de que trata o caput poderá ser elevado para 32% (trinta e dois por cento) da receita corrente líquida, desde que, cumulativamente, quando aplicável, o garantidor:

I - não tenha sido chamado a honrar, nos últimos 24 (vinte e quatro) meses, a contar do mês da análise, quaisquer garantias anteriormente prestadas;

II - esteja cumprindo o limite da dívida consolidada líquida, definido na Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal;

III - esteja cumprindo os limites de despesa com pessoal previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000;

IV - esteja cumprindo o Programa de Ajuste Fiscal acordado com a União, nos termos da Lei nº 9.496, de 1997.” (NR)

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

destacou que embora aludido documento tenha sido encaminhado, ele carecia de adequações e melhorias em seu conteúdo.

Tendo em conta o apurado pela DCG, a Exma. Sra. Conselheira Relatora, das Contas de 2018, Dra. Cristiana de Castro Moraes, consignou a seguinte conclusão em relação a essa matéria, *in verbis*:

Face a todo o apurado, o que se pode constatar foi uma restrita melhoria em relação aos detalhes constantes da LDO, os quais todavia ainda destoam da modelagem ditada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais.

*Sopesando, por outro lado, que este Tribunal concedeu prazo de 90 dias para a apresentação de Plano de Ação pela Secretaria da Fazenda para corrigir as impropriedades destacadas e que, assim, boa parte das atividades será implementada no curso de 2019, considero que a matéria não deve, nesse momento, comprometer o conjunto das contas examinadas, ficando esse tópico lançado ao campo das **ressalvas** sobre o parecer emitido.*

*Sugiro, contudo, que o Governo do Estado seja **alertado** que a persistência das irregularidades aqui constatadas representa gravame suficiente para a emissão de parecer desfavorável, cabendo, assim, a adoção de providências tendentes a corrigir os desacertos.*

No bojo do Parecer sobre as Contas de 2018, por sua vez, houve a emissão das seguintes determinações à Secretaria da Fazenda e Planejamento no tocante a esse aspecto, *ipsis litteris*:

- Demonstre que a concessão de Benefícios Fiscais cumpre com os seguintes requisitos mínimos:

1 - Que a desoneração fiscal está respaldada e adequada aos termos do convênio da CONFAZ e, além disso, internalizada na ordem jurídica estadual mediante lei em sentido estrito (alínea g do inciso XII do art. 155 da CF/BB c.c. Lei Complementar nº 24/1975 e § 6º do art. 150 da CF/88);

2 - Que a concessão dos benefícios fiscais atendeu aos requisitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive no que tange aos quadros e anexos integrantes das peças orçamentárias, conforme modelagem estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



3 - Que a concessão dos benefícios fiscais se insere em política pública estratégica de fomento, marcada pela racionalidade e por objetivos de ordem socioeconômica bem definidos;

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.

A par disso, houve a expedição de 13 recomendações à Secretaria de Governo acima aludida, tendentes ao aprimoramento dos procedimentos adotados em relação às renúncias de receitas.

Segundo relatado pela DCG em análise ao monitoramento das recomendações exaradas no Parecer das Contas do exercício anterior, parte das advertências afetas ao item “Renúncia de Receitas” foi cumprida, como o aprimoramento dos termos do Plano de Ação elaborado para garantir transparência na concessão de benefícios fiscais e a indicação dos agentes responsáveis por conduzir as alterações institucionais indicadas por esta Corte; e algumas parcialmente atendidas, como a edição de norma para disciplinar os procedimentos, competências e limites dos órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento dos benefícios tributários e o refinamento da metodologia de cálculo das renúncias fiscais e garantia da compatibilidade entre as diferentes peças de planejamento.

Contudo, quanto ao exercício de 2019, a DCG consignou em seu pormenorizado relatório, para o qual me remeto, que, não obstante tenha ocorrido alguns avanços, eles se deram de forma restrita e incompleta, em razão da persistência da negativa de atendimento a informações requisitadas sob a justificativa de que estão protegidas por “sigilo fiscal”.

Acerca dessa questão, ressalto que esta Corte de Contas, em razão e para os fins de exercício de suas atribuições constitucionais, possui competência para ter acesso a dados protegidos por sigilo fiscal, notadamente para efeito de análises que envolvem renúncia de receitas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Nesse sentido, aliás, tem se posicionado o TCU, amparado em entendimento do STF, a exemplo da decisão enunciada no Acórdão nº 1.174/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro⁴⁵, conforme excerto de interesse do r. voto condutor que a seguir reproduzo, *in verbis*:

Recentemente, quando do julgamento do TC-023.578/2018-1, de minha relatoria, relativo a Solicitação do Presidente do Senado Federal, que, ao encaminhar o relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da JBS (CPMI-JBS), recomendou a avaliação de impacto dos benefícios fiscais concedidos aos setores das empresas investigadas, no qual este Tribunal prolatou o Acórdão 741/2019 – Plenário, enfatizei no voto a competência desta Corte de Contas para ter acesso a dados protegidos por sigilo fiscal, especialmente nos casos que envolvem renúncia de receitas.

Nesta oportunidade não apenas reitero o que disse naquela ocasião como chamo a atenção para o fato de que o Supremo Tribunal Federal, cada vez mais, tem construído o entendimento de que o acesso deste Tribunal a dados protegidos por sigilo fiscal decorre da teoria dos poderes implícitos e não representa quebra do sigilo, mas sim a sua transferência a esta Corte que deve adotar as providências necessárias à proteção dessas informações.

Feita essa observação, ressalto que a despeito da supracitada incompletude de informações, a DCG conseguiu verificar que embora os processos de renúncia de receitas tenham apresentado alguma formalização, possuíam imperfeições capazes de colocar em dúvida a sua validade jurídica, merecendo destaque entre as suas apurações, em síntese: (i) a falta de observância ao disposto no art. 14, da LRF⁴⁶,

⁴⁵ Sessão de 22/05/2019.

⁴⁶ Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º. A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º. Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º. O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



no que concerne aos processos de concessão de “benefícios novos”, haja vista não contarem com previsão na LDO, e não estarem acompanhados de efetivas medidas de compensação; (ii) os benefícios fiscais vêm sendo concedidos sem instrumento legal adequado, em desacordo ao determinado no art. 150, § 6º, da CF⁴⁷; (iii) aumento da abrangência do benefício sem apuração do impacto decorrente e respectiva indicação de medidas de compensação, como verificado na inclusão dos estabelecimentos industriais no benefício de isenção no produto de milho e soja para preparação da ração animal; (iv) processos carentes de justificativa quanto à realidade socioeconômica que se quer influenciar, diagnóstico do interesse público envolvido e indicadores capazes de garantir, no futuro, uma medição da efetividade da renúncia; e (v) as Notas Técnicas da Assessoria de Políticas Tributária e Econômica - APTE e da Assessoria de Políticas Fiscal e Financeira – APFF - *emitidas, respectivamente, para a análise quanto à previsão na LOA e indicação de medidas de compensação e para o exame quanto aos impactos nas metas fiscais da LDO* – foram intempestivas e tardias, não se prestando como instrumentos condicionantes para a verificação da adequação legal e cumprimento dos requisitos do supracitado art. 14, da LRF.

Além disso, no que concerne às peças de planejamento, na esteira de observação já efetuada no r. voto relativo às Contas de 2018 (TC-006453.989.18-8) - *cujo excerto de interesse foi reproduzido alhures* - a DCG enfatizou que o Anexo de Metas Fiscais da LDO não atende, na íntegra, às determinações do art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF⁴⁸, e ao Manual de Demonstrativos Fiscais.

No tocante ao Plano de Ação mencionado linhas atrás, verificou-se que a maioria dos eixos que deveriam ser implantados em 2019 não foram atendidos e que persiste a necessidade de adequações e melhorias em seu conteúdo.

⁴⁷ Art. 150. § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

⁴⁸ Art. 4º. § 2º. O Anexo conterá, ainda:

[...]

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

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Quanto à renúncia de receita relativa ao ICMS sobre o querosene de aviação – a qual foi objeto de questionamento pelo MPC no Expediente TC-002356.989.19-4, referenciado ao presente feito – a DCG informou que, em 2019, houve redução da alíquota de ICMS sobre referido produto, de 25% para 12%, por meio de alteração no art. 34, da Lei Estadual nº 6.374/1989, pela Lei Estadual nº 17.100/2019.

Segundo apurado, o benefício em referência não contava com previsão na LDO e na LOA, nem com medida de compensação que efetivamente atendesse ao disposto no art. 14, inciso II, da LRF, e tampouco foi objeto de prévia aprovação pelo CONFAZ. Acerca desse último aspecto, a DCG asseverou, *in verbis*, que, “posteriormente, houve aprovação do Convênio CONFAZ 55/2019, com vigência a partir de 25/07/2019, aprovando a concessão de benefício fiscal sob a modalidade de Redução de Base de Cálculo”, e que “o Estado de São Paulo, porém, não se valeu deste Convênio, pois já havia aprovado a redução de alíquota, por Lei Estadual”.

Por falar em CONFAZ, nesse ponto, necessário enfatizar que este Tribunal já discorreu exaustivamente sobre a impropriedade da internalização de Convênio firmado por aludido Conselho por meio de Decreto do Executivo no r. voto proferido no TC-006453.989.18-8, que tratou das Contas de 2018 do Governo do Estado, tendo embasando a defesa de necessidade de lei específica para tanto, inclusive, em julgados do STF, entre os quais, a decisão proferida no RE 630.705 AgR, cujo extrato encontra-se disponível na página eletrônica do Pretório Excelso⁴⁹, nos *links* Publicações > Legislação Anotada > A Constituição e o Supremo, com o seguinte teor, *in verbis*:

ICMS. Benefício fiscal. Ausência de lei específica internalizando o convênio firmado pelo Confaz [Conselho Nacional de Política Fazendária]. Jurisprudência desta Corte reconhecendo a imprescindibilidade de lei em sentido formal para dispor sobre a matéria. (...) Os convênios são autorizações para que o Estado possa implementar um benefício fiscal. Efetivar o beneplácito no ordenamento interno é mera faculdade, e não obrigação. A participação do Poder Legislativo legitima e confirma a intenção do Estado, além de

⁴⁹ www.stf.jus.br.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



manter hígido o postulado da separação de poderes concebido pelo constituinte originário.

[RE 630.705 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 11-12-2012, 1ª T, DJE de 13-2-2012]

Dessa forma, mostra-se injustificado que, como anotado pela DCG, ainda persista no âmbito do Governo do Estado de São Paulo a concessão de benefícios fiscais por meio de Decreto do Poder Executivo, ainda que precedida de Convênio do CONFAZ, tendo em conta o disposto no art. 150, § 6º, da CF, e os posicionamentos exarados por este Tribunal e pelo STF.

Em remate, oportuno salientar que a renúncia de receitas apresenta íntima relação com a gestão fiscal responsável, tanto que ela é expressamente citada no art. 1º, § 1º, da LRF⁵⁰, bem como é mencionada e conta com previsões específicas em outros dispositivos desse mesmo diploma legal.

Com efeito, sobredito artigo da LRF categoricamente estabelece que a gestão fiscal responsável pressupõe a “ação planejada” e “transparente”, e, pautando-se nessas premissas, esse mesmo regramento legal estabelece metodologias a serem observadas no que tange à renúncia de receitas, impondo a elaboração e consignação, em Anexo da LDO, de demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita⁵¹, bem como de medidas de compensação à renúncia de receitas na LOA⁵², além de estabelecer condicionantes para a sua concessão⁵³.

⁵⁰ Art. 1º. § 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.

⁵¹ Art. 4º. § 2º. O Anexo conterá, ainda:

[...]

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

⁵² Art. 5º. O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

[...]

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

⁵³ Vide transcrição do art. 14, da LRF, na nota de rodapé nº 46.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Os retromencionados achados da DCG, todavia, dão conta de reiteração no desatendimento dos preceitos contidos na LRF e na Constituição Federal no que tange ao procedimento de renúncia de receitas.

Apesar dos desacertos acima referidos, e sem olvidar as determinações lançadas por este Tribunal no Parecer das Contas de 2018, penso não ser o caso de reprovação das contas *sub examine* em razão dessa matéria.

A análise da renúncia de receitas não pode ser dissociada do exame do quadro geral das Contas, mas, para fins de aprovação ou reprovação, deve levar em consideração a ocorrência de efetivo prejuízo ao equilíbrio da execução orçamentária e o comprometimento dos principais limitadores constitucionais e legais decorrente dos procedimentos de renúncia de receitas adotados, o que não se verificou na presente situação.

De fato, como exposto ao longo desta manifestação, o déficit de execução orçamentária registrado no exercício de 2019 não implicou efetiva avaria ao equilíbrio das contas, haja vista que ele contou com amparo em superávit financeiro do exercício anterior, cumprindo destacar que, a despeito desse quadro deficitário, em relação às receitas correntes houve superávit de arrecadação de 1,38%, e os resultados primário e nominal foram favoráveis. Além disso, os mínimos constitucionais de aplicação no Ensino, Saúde e Precatórios foram observados.

Não se pode ignorar, ainda, que algumas das recomendações exaradas no Parecer das Contas de 2018 sobre o tema foram atendidas, como exposto alhures, o que demonstra haver boa vontade no aprimoramento dos procedimentos de renúncia de receitas por parte do Governo do Estado.

Por fim, a título de informação, saliento que, para o exercício de 2020, o STF, por decisão exarada em sede de Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357/DF⁵⁴, afastou a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado

⁵⁴ Decisão publicada no DJE nº 78, divulgado em 30/03/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



pela disseminação de Covid-19, e, por conseguinte, a aplicação dos arts. 14, 16, 17 e 24, da LRF, para todos os entes federativos que tenham decretado estado de calamidade pública em função dessa pandemia.

Entretanto, importante ressaltar que sobredita permissão refere-se, apenas, a atos relacionados ao enfrentamento da Covid-19. Portanto, no tocante à execução de políticas públicas ordinárias e regulares, persiste a necessidade de atendimento às determinações contidas nos supracitados dispositivos legais.

A propósito, na própria decisão do STF retromencionada ressaltou-se a importância da observação do disposto no art. 14, da LRF, para a consecução de uma gestão responsável, como se depreende do trecho de interesse de aludida decisão que a seguir transcrevo, *ipsis litteris*:

No julgamento da ADI 2238/DF, suspenso em 22 de agosto de 2019, dez Ministros desta CORTE se posicionaram, declarando a constitucionalidade dos artigos 14, inciso II; 17 e 24 da LRF.

Naquela oportunidade, como relator da ADI 2238/DF, ao votar pela constitucionalidade do artigo 14, inciso II, da LRF, afirmei que, o art. 14 da LRF se propõe a organizar uma estratégia, dentro do processo legislativo, para que os impactos fiscais de um projeto de concessão de benefícios tributários sejam melhor quantificados, avaliados e assimilados em termos orçamentários.

O mecanismo previsto no artigo 14 da LRF destina-se a promover um diagnóstico mais preciso do montante de recursos públicos de que o Estado abre mão por atos de renúncia de receita, tendo como objetivo principal a qualificação do debate legislativo sobre gastos tributários, a partir da análise de duas condições (a) uma condição básica, primariamente exigível, que é a de inclusão da renúncia da receita na estimativa da lei orçamentária; e (b) uma condição alternativa, secundariamente acionável, mediante a efetivação de medidas de compensação, por meio de elevação de alíquotas, da expansão da base de cálculo ou da criação de tributo.

Conclui, naquele julgamento, ser inconteste que a Constituição Federal exige que as renúncias de receita sejam seriamente analisadas pelas instituições brasileiras, acolhendo recomendações internacionais que exortam a criação de instrumentos de conexão dos gastos tributários com a realidade orçamentária dos governos.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Vê-se, pois, que o combate à pandemia de Covid-19 não eximirá o Governo do Estado do cuidado com o cumprimento dos preceitos legais e constitucionais relacionados à realização de políticas públicas ordinárias e regulares, e que a segmentação entre a atuação voltada à batalha contra o coronavírus e a prática de atos de gestão ordinários exigirá ainda maiores transparência e eficiência por parte da Administração, inclusive, e em especial, no que concerne à renúncia de receitas, já que se trata de aspecto sensível ao equilíbrio das contas públicas e à política econômica.

Posto isso, conquanto considere que os lapsos verificados nos procedimentos de renúncia de receitas não comprometem a higidez das Contas *sub examine*, reputo adequado o acolhimento das propostas de recomendação efetuadas pela DCG acerca dessa matéria.

Mudando de assunto, dentro do gasto orçamentário global (R\$ 226,144 bilhões), a Despesa com Pessoal consumiu R\$ 84,616 bilhões, representando 37,42% daquele montante ou 52,81% da Receita Corrente Líquida (R\$ 160,236 bilhões), patamar que se harmoniza com a limitação estatuída no art. 19, inciso II, da LRF (60,00%)⁵⁵.

Entendo procedentes, Excelência, as deduções efetuadas pela Fiscalização, quer sobre o gasto laboral, quer sobre a base de cálculo (Receita Corrente Líquida), pois guardam relação com o reembolso do salário de professores estaduais por parte de Municípios que assumiram o Ensino Fundamental (R\$ 122.727 mil).

Também adequados, sob minha ótica, os gastos setoriais de pessoal, é dizer, nos Poderes Executivo (44,35%), Legislativo (1,19%), Judiciário (5,80%), bem assim no Ministério Público (1,46%), tudo nos termos do art. 20, inciso II, da LRF⁵⁶; não

⁵⁵ Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

[...]

II - Estados: 60% (sessenta por cento).

⁵⁶ Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



obstante os gastos dos Poderes Executivo e Judiciário tenham atingido, respectivamente, os limites de alerta e prudencial estabelecidos na LRF.

Realço que este Tribunal de Contas despendeu R\$ 940,781 milhões com pessoal, o mesmo que 0,59% da Receita Corrente Líquida do Estado, bem abaixo do seu específico limite: 1,25%.

Ressalto, também, que, em atendimento às determinações do Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF e à orientação contida na Nota Técnica SDG nº 144, de 23/07/2018, houve exclusão, no cálculo da Receita Corrente Líquida, do valor da contribuição ao FUNDEB.

Não obstante, atenta às resoluções consignadas na Nota Técnica SDG nº 150, de 16/09/2019, e na Deliberação tomada nos autos do processo TC-A 007019/026/19⁵⁷, a DCG, a título de informação, procedeu à apuração da participação da despesa com pessoal na Receita Corrente Líquida Ajustada considerando a inclusão dos recursos do FUNDEB, tendo verificado, nesse cenário, que o percentual de dispêndios com pessoal seria de 50,28%, e que, assim, apenas os gastos do Poder Judiciário (5,53%) atingiriam o limite de alerta consignado na LRF.

Nesse ponto, oportuno relembrar que, nos termos do Comunicado SDG nº 14/2019, este Tribunal, em resposta à Consulta formulada no processo TC-021431.989.18-5, consignou entendimento no sentido de que as despesas custeadas por recursos de aportes a título de “interferência financeira” (sem execução

II - na esfera estadual:

- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados.

⁵⁷ **27ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno aprovada no dia 11 de setembro de 2019:**

RESOLVE DELIBERAR QUE:

1º. Os entes públicos que tenham extrapolado os limites de gastos com pessoal por conta única e exclusiva da contabilização do FUNDEB retido, para fins de cálculo da Receita Corrente Líquida, deverão reduzir os excessos decorrentes aos limites previstos na lei, no prazo de 02 (dois) exercícios, a contar de 2020, na proporção de 50% por exercício;

2º. Esta Deliberação se aplica apenas às situações em que a superação dos limites previstos nos artigos 19 e 20 da LRF decorra, exclusivamente, da nova metodologia de cálculo da RCL adotada por esta Corte, nos termos da 8ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN e da Nota Técnica SDG nº 144/2018, não se aplicando se a superação ocorrer por quaisquer outros motivos.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

orçamentária) realizados pelo Ente Federativo para cobertura de insuficiência financeira em seu RPPS compõem a Despesa Total (ou Bruta) com Pessoal para esses mesmos fins.

Por conta desse novo entendimento, esta Corte de Contas estabeleceu regra de transição para fins de verificação do limite legal de Despesa com Pessoal, considerando, para tanto, os seguintes mínimos: no exercício de 2019, 10% do total de aportes realizados no exercício em Plano Financeiro (Portaria MPS nº 403/2008) ou Fundo em Repartição (Portaria MF nº 464/2018); 2020, 25%; 2021, 45%; 2022, 70% e 2023, 100%.

Como não há no relatório da DCG informação específica acerca da inclusão ou não de despesas da espécie nos gastos com pessoal, nem discriminação de seus respectivos valores, presumo que tal questão foi considerada por aludida Diretoria e que, destarte, os cálculos por ela efetuados no que concerne à dedução de despesas com inativos encontram-se apropriados. Não obstante, reputo salutar propor advertência à Origem para que atente para a regra de transição noticiada no supracitado Comunicado, para fins de controle e apuração do limite de gastos com pessoal nos exercícios vindouros.

Ainda, pertinente destacar que, dando continuidade a estudo iniciado nas Contas de 2018, a DCG realizou exame do quadro de pessoal da Administração Direta do Poder Executivo Estadual, englobando, entre outros aspectos, análises qualitativas acerca do quadro de servidores e dos gastos de pessoal do Poder Executivo, inclusive sobre os inativos, e de cargos efetivos e comissionados, cujas informações apresentam um retrato de grande valia para que o Estado possa identificar deficiências e se planejar em relação às futuras ordenações e reposições do quadro e no tocante às despesas de pessoal.

Entre os achados da DCG, ressalto a reiteração da constatação de desproporcionalidade entre o número de cargos efetivos e em comissão identificada em alguns dos órgãos que compõem o Poder Executivo, existindo casos em que os comissionados representam mais de 80% e até 200% do quadro de servidores efetivos (Desenvolvimento Social, Cultura e Economia Criativa, Justiça e Cidadania, Casa Civil,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Habitação, Turismo, Logística e Transportes e Secretaria de Direitos da Pessoa com Deficiência), o que demanda planejamento por parte do Governo para a sua adequação, por não se conformar ao mandamento constitucional, que estabelece o provimento de cargos públicos mediante concurso público como regra, sendo o de livre provimento a exceção (art. 37, inciso II, da CF⁵⁸), e, destarte, recomenda a reiteração de advertência sobre a questão exarada no Parecer das Contas de 2018⁵⁹ (TC-006453.989.18-8).

Prosseguindo, no que se refere ao Ensino, inicialmente, necessário relembrar que, em decorrência de apreciação de Contas de Prefeituras, esta Corte entendeu incabível a inclusão de gastos com inativos do Magistério nas despesas próprias do Ensino, sendo que no parecer relativo às Contas de 2016 constou recomendação acerca dessa matéria, no sentido de que *“atente para a decisão deste Tribunal de não mais considerar, a partir de janeiro de 2018, no cômputo dos gastos com ensino, os valores despendidos com o pagamento dos inativos da educação, adotando medidas orçamentárias”*.

A par disso, o Governo do Estado editou a Lei Complementar nº 1.333, de 17/12/18, a qual, com efeitos retroativos⁶⁰, estabeleceu em seu art. 5º, *ipsis litteris*, que:

Considerar-se-ão, para fins de aplicação de recursos da parcela excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no artigo 212 da Constituição Federal, as despesas abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e aquelas destinadas a:

- I - gestão pedagógica da educação básica;*
- II - manutenção e suporte da educação básica;*

⁵⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

⁵⁹ “Reveja a situação das secretarias de Estado que estão compostas majoritariamente por servidores comissionados, privilegiando o ingresso pela via do concurso público”.

⁶⁰ Art. 7º - Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 1º de janeiro de 2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



III - despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio;

IV - programas de educação profissional e tecnológica” (g.n.).

Vê-se, assim, que, conquanto tenha reafirmado a adoção do percentual mínimo de 30%⁶¹, referido regramento permitiu que integrasse até 5% desse montante as despesas com equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio, tendo em perspectiva o atingimento do mínimo constitucional estabelecido na Carta Magna Federal.

Outrossim, rememoro que a Lei Complementar nº 1.333/18 foi contestada pelo Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – APEOESP, que ajuizou ADI no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), tratada no Processo nº 2077323-86.2019.8.26.0000.

Em sobredito feito, inicialmente, houve concessão parcial da tutela cautelar pleiteada pela APEOESP, por meio de decisão enunciada em 10/04/2019, de lavra do Relator do processo, Exmo. Sr. Desembargador Jacob Valente, para o fim de, com efeitos *ex nunc*, suspender a eficácia do inciso III do art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 1.333/18.

Entretanto, em 02/10/2019, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por maioria dos votos, decidiu pela extinção de referida ADI, sem resolução do mérito, revogando a liminar anteriormente concedida e restabelecendo o vigor, na íntegra, do regramento legal acima aludido.

Além disso, antes mesmo da supracitada decisão enunciada pelo TJSP, este Tribunal, no exame das Contas de 2018 (TC-006453.989.18-8), por declaração de voto exarada por Vossa Excelência, e mediante aprovação da maioria do E. Plenário, reputou adequada a aplicação de parte do dispositivo legal acima mencionado, fazendo-se pertinente reproduzir, *in verbis*, por sua pertinência, o seguinte trecho de indigitada declaração de voto:

⁶¹ Art. 4º - Anualmente, o Estado aplicará 30% (trinta por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, incluindo recursos de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Não obstante e da própria finalidade da Lei Complementar nº 1.333/18, elegíveis no Ensino são tão somente os aportes financeiros do sistema previdenciário para garantia da equivalência entre receitas e despesas verificadas em cada exercício, não se incluindo aí aqueles relacionados à manutenção do equilíbrio atuarial, estes dimensionados para garantia da correspondência entre o fluxo de receitas estimadas e as obrigações projetadas de longo prazo.

Assim, bem se vê que as denominadas “despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro” comportariam mais de uma interpretação possível, abrindo espaço de decisão para que o aplicador do Direito extraia o sentido compatível com a realidade social, desde que a significação alcançada se limite à alteração quantitativa do preceito, não qualitativa.

Nessas circunstâncias, sobressai a técnica de interpretação da norma impugnada conforme os valores da Constituição Estadual, mediante reconhecimento parcial de inconstitucionalidade, com redução de texto, de modo que seja suprimida a expressão “atuarial”, estabelecida nitidamente de modo autônomo no fraseado legal.

[...]

Porém, qualquer que seja a decisão definitiva do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no processo supramencionado, será efetivamente cumprida por todos: Executivo, Legislativo e por este Tribunal de Contas (grifos originais).

Posto isso, o exame das despesas com Ensino deve levar em consideração a aplicação do patamar mínimo estabelecido na Constituição Federal (25%) em despesas consideradas próprias do Ensino pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal nº 9.394/96), assim como a autorização contida na Lei Complementar Estadual nº 1.333/18 para a realização de despesas, entre outras, com aportes financeiros do sistema previdenciário, no que se refere à parcela “excedente” de 5%, para fins de atingimento do percentual fixado na Carta Estadual (30%).

Quanto ao FUNDEB, conquanto tenha ressalvado a utilização de referida verba para o pagamento de inativos no exame empreendido no TC-006453.989.18-8, esta Casa estabeleceu modulação de efeitos a fim de propiciar a adequação orçamentária pelo Governo do Estado, tendo consignado no Parecer das Contas de 2018, *in verbis*, que “no exercício de 2020, e nos quatro seguintes, caso prorrogado ou substituído o FUNDEB sem alterações relevantes nas premissas consideradas para esta modulação, o Governo do Estado reduzirá anualmente 1/5 (um quinto) do valor de

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

R\$ 3.415.306 mil dos recursos do Fundo utilizados em 2018 para o custeio de despesas com inativos da Educação, corrigidos pelo mesmo incremento da receita arrecadada do exercício anterior, devendo o montante de cada quinto (R\$ 683.061 mil, com a correção ora determinada) ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino em sentido estrito (artigo 70 da LDB)”.

Vê-se, pois, que sobredita modulação de efeitos deve ser observada a partir das Contas de 2020, não se aplicando às do exercício em exame (2019).

Feitas essas ponderações, ressalto que, em relação às despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino, bem detalhadas no Acessório 2 (TC-009609.989.19-9), a DCG apresentou dois cenários de aplicação, sendo que ambos consideraram a parcela referente à insuficiência financeira do Regime Próprio de Previdência.

Na primeira situação, foram efetuadas glosas que totalizaram R\$ 1.502.974 mil, sendo que, desse montante, R\$ 728.592 mil referiram-se à exclusão de recursos repassados às Associações de Pais e Mestres (APMs).

Efetuada as supracitadas glosas, o Governo Estadual teria aplicado na Educação o percentual de 31,83%, acima, portanto, do limite mínimo de 30% estabelecido na Constituição Estadual.

Todavia, ao excluir do cálculo as despesas com inativos, mantendo, porém, as outras glosas realizadas, o percentual de aplicação no Ensino cairia para 24,89%, abaixo do limite mínimo de 25% disposto na Constituição Federal.

Consoante justificado pela DCG, a glosa de recursos transferidos às APMs decorreu de análise efetuada na fiscalização operacional intitulada “Atuação Estadual na Manutenção e Reparos em Prédios Escolares”, tratada no TC-010699.989.20-8, em que se concluiu que os repasses às APMs não se enquadrariam entre as despesas com Ensino autorizadas pela Lei Federal nº 9.394/96 (LDB), haja vista a vedação contida no art. 71, inciso II, da LDB⁶².

⁶² Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

[...]

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Ainda, informou a DCG que, do total de R\$ 728.592 mil, R\$ 568.393 mil referiram-se a recursos do FUNDEB e R\$ 82.839 mil corresponderam a recursos do Tesouro, ambos repassados via Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista (PDDE Paulista), e R\$ 77.360 mil aludiram a recursos do Tesouro repassados via Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE), sendo que os repasses via PDDE Paulista foram disponibilizados às APMs somente a partir do dia 26/12/2019.

Por ponderar que a data dos repasses efetuados via PDDE Paulista sinalizava a falta de tempo hábil para aplicação desses recursos pela APMs em 2019, e tendo em conta que, no caso, os repasses não foram precedidos de programa de trabalho para aplicação e regras definidas para a prestação de contas, a DCG considerou que tais aspectos, com maior razão, corroborariam a glosa.

Além disso, asseverou existir precedentes desta Corte de Conta no sentido da desconsideração de despesas da espécie no cálculo da aplicação no Ensino, citando, como exemplo, as decisões proferidas nos processos TCs 003228/026/06⁶³ e 001726/026/04⁶⁴.

Sem embargo, a DCG também destacou a existência de julgados favoráveis à aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino por meio de repasses às APMs, desde que comprovadas as efetivas aquisições de bens e serviços em itens afetos ao Ensino.

De minha parte, filio-me ao entendimento jurisprudencial que reputa adequada a inclusão, na aplicação no Ensino, de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino decorrentes de repasses efetuados às APMs, a exemplo da decisão enunciada no processo TC-002028/026/07⁶⁵, sob a relatoria de Vossa Excelência, citado pela DCG, que assim dispôs acerca da matéria, *in verbis*:

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural.

⁶³ Parecer proferido pela E. Primeira Câmara em sessão de 21/10/2008, publicado no DOE em 27/11/2008, e mantido em sede de Pedido de Reexame, conforme decidido em Sessão Plenária de 16/07/2009, com publicação em 08/10/2009, e trânsito em julgado em 13/10/2009.

⁶⁴ Parecer exarado pela E. Segunda Câmara em sessão de 19/09/2006, publicado no DOE em 05/10/2006, e mantido em sede de Pedido de Reexame, conforme decidido em Sessão Plenária de 18/07/2007, com publicação em 07/09/2007, e trânsito em julgado em 17/09/2007.

⁶⁵ Parecer emitido pela E. Segunda Câmara em sessão de 29/09/2009, publicado no DOE em 10/10/2009, e com trânsito em julgado em 12/11/2009.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



No entanto, acolho a manifestação de SDG e considero a maior parte dos dispêndios realizados pelas Associações de Pais e Mestres relacionados à manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do artigo 70 da Lei Federal nº 9.394/96⁶⁶.

A propósito, na manifestação mencionada no excerto acima reproduzido, esta Diretoria consignou o seguinte posicionamento, *ipsis litteris*:

Excelência, a questão que se afigura diz respeito às atividades de apoio das Associações de Pais e Mestres no tocante à manutenção e desenvolvimento da educação, tarefas que, historicamente, são desenvolvidas com a participação efetiva dos municípios de forma colegiada.

Nesse sentido, o associado vive de perto as necessidades da escola e, no mais das vezes, comparece perante a respectiva diretoria para discutir planos de ação de melhoria do setor educacional.

Essas Associações, ainda, detêm estatuto próprio e personalidade jurídica, requisitos os quais estabelecem seus objetivos específicos, lembrando que elas não têm fins lucrativos.

Nessa linha de raciocínio, parece-me que não se caracterizam, perfeitamente, como instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural, referidas no artigo 71 da Lei Federal nº 9.394/96⁶⁷, cujos repasses de subvenções não podem ser eleitos nos cálculos dos gastos educacionais.

Com base nessas observações, tendo em vista a presunção de veracidade das alegações complementares e, ainda, propondo o rateio do valor de R\$ 53.900,00 (cinquenta e três mil e novecentos reais) entre as 41 (quarenta e uma) despesas destacadas às fls.258, por não haver respectiva individualização, verifico que cada gasto foi de R\$ 1.314,63 (um mil, trezentos e catorze reais e sessenta e três centavos).

Faço essa operação para o fim de excluir o montante de R\$ 13.146,34 (treze mil, cento e quarenta e seis reais e trinta e quatro centavos), relativos as 10 (dez) despesas não elegíveis à conta do ensino, do valor de custeio das APMs e, deste modo, s.m.j., creio que R\$ 40.753,66 (quarenta mil, setecentos e cinquenta e três reais e sessenta e seis centavos) destinados ao custeio das Associações de Pais e Mestres para o

⁶⁶ manutenção, materiais de construção, porta, grelha, piso, toldos, bens móveis; serviços de escritório, material de escritório; material escolar, livros, barbante, cola, revistas; autônomos; acessórios diversos, serviços diversos; material de consumo, material de informática, computador, toner; materiais de limpeza; flores, revelação de fotos; juros bancários, tarifas bancárias, CPMF, INSS, IOF, depósito NCNB.

⁶⁷ - Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

financiamento das ações e programas do ensino, possam, ao elevado critério de Vossa Excelência, ser recepcionado no conjunto das despesas supridas pelas verbas do Fundeb durante o exercício.

A par disso, observo que conquanto tenha desconsiderado como aplicação no FUNDEB os recursos repassados às APMs, mediante PDDE Paulista, por ausência de comprovação da aplicação até 31/03/2020, a Assessoria Técnica da área de Cálculos efetuou minudente estudo em defesa da possibilidade de consideração de transferência às APMs como despesas elegíveis na manutenção e desenvolvimento do ensino, e, nesse exclusivo ponto, por corroborar com seu posicionamento, remeto-me às ponderações por ela efetuada acerca desse aspecto em parecer inserido no evento nº 141.1.

Posto isso, penso não ser pertinente a realização de glosa de despesas com APMs baseada na tese de que elas se conformariam à retromencionada vedação contida no art. 71, da LDB, mas, apenas, se for constatado que os repasses destinados a essas entidades não se amoldaram às hipóteses de aplicação no Ensino estabelecidas em aludido diploma legal.

Quanto à alegação de falta de tempo hábil para a aplicação dos recursos repassados às APMs via PDDE Paulista em 26/12/2019, os quais, somando recursos do Tesouro e do FUNDEB, somaram R\$ 651.232 mil, há que se ter em conta que a maior parte desse montante (R\$ 568.393 mil) referiu-se a recursos do FUNDEB, como exposto alhures, cumprindo lembrar que, nos termos do art. 21, § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07⁶⁸, até 05% desses recursos podem ser utilizados no primeiro trimestre do exercício seguinte.

Como a quantia de R\$ 568.393 mil representa 3,25% da receita total do FUNDEB auferida em 2019 (R\$ 17.494.431 mil), e considerando que tais repasses destinaram-se a várias APMs, é possível e viável a sua aplicação até 31/03/2020.

⁶⁸ Art. 21. § 2º. Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Ainda, há que se considerar que, embora o aludido PDDE Paulista tenha sido regulamentado em 2019⁶⁹, os repasses às APMs pelo Governo do Estado vêm ocorrendo há anos, não tendo sido objeto de glosas e/ou de reprimenda por parte deste Tribunal nas análises das Contas do Governador.

Assim como, agora, questiona-se a realização de repasses em tempo inábil para aplicação pelas APMs no mesmo exercício, é possível que em anos anteriores também se tenha verificado tal prática, e que, portanto, possa ter ocorrido a aplicação por APMs, em 2019, de recursos recebidos no exercício anterior, que já integraram os gastos do Ensino do ano precedente, e que não foram considerados na aplicação no Ensino do exercício em exame.

Aliás, a considerar a questão do tempo de aplicação dos recursos repassados, tem-se que também seria necessário averiguar a utilização, no exercício de análise, de todos os repasses efetuados a entidades do Terceiro Setor caracterizadas como escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas incluídos nos gastos do Ensino, o que se mostra impraticável, em termos operacionais, para o exame do atendimento ao mínimo constitucional no Ensino, seja no bojo das Contas do Governador ou de Contas Municipais.

Dessa forma, como solução viável e razoável para a apuração da aplicação das despesas com Ensino, considero apropriado ter-se como parâmetro, em situações da espécie, o momento dos repasses e a sua destinação para a realização de dispêndios em conformidade com o estabelecido na LDB.

Eventualmente, caso se verifique, em análise amostral, a não comprovação de aplicação de recursos pela entidade e/ou o desvio de finalidade, aí sim, mostra-se plausível e justificável a realização de glosas dos respectivos montantes apurados das despesas com Ensino.

No caso em testilha, a DCG criticou a falta de documento formal que efetivamente indicasse as diretrizes e o plano de trabalho para aplicação dos recursos repassados às APMs além de como elas deveriam prestar contas; entretanto, no

⁶⁹ Lei Estadual n° 17.149, de 13/09/2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



relatório de fiscalização operacional relativo à “Atuação Estadual na Manutenção e Reparos em Prédios Escolares”, ela também ressaltou que *“não fez parte do escopo desta fiscalização a análise da prestação de contas dos recursos estaduais repassados às APMs”* [sic].

Além disso, é certo que a Lei Estadual nº 17.149/19, que instituiu o PDDE Paulista, consignou, em seu art. 1º⁷⁰, que a sua finalidade é promover melhorias na infraestrutura física e pedagógica das unidades escolares, o que foi reafirmado no Decreto Estadual nº 64.644/19, que regulamentou aludido diploma legal, o qual estabeleceu, em seu art. 6º⁷¹, a destinação de repasses para *“cobertura de despesas de custeio e de capital, devendo ser destinados às ações voltadas à garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica das unidades escolares beneficiárias”*.

Vê-se, pois, que, a despeito da falta de prévio plano de aplicação de recursos, sobreditos regramentos legais estabeleceram a destinação dos repasses para a realização de despesas que, em linhas gerais, são afetas à manutenção e desenvolvimento do ensino.

A propósito, oportuno salientar que o supracitado art. 6º, do Decreto Estadual nº 64.644/19, em seu § 2º, item 4, vedou a aplicação dos recursos do PDDE Paulista em *“serviços contínuos que, por sua natureza, devam ser contratados pela*

⁷⁰ Art. 1º - Fica criado o Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista – PDDE Paulista, com o objetivo de prestar assistência financeira suplementar às escolas públicas da educação básica da rede estadual paulista, a fim de promover melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, com vistas a fortalecer a participação da comunidade e a autogestão escolar.

Parágrafo único - A Secretaria da Educação do Estado de São Paulo poderá conceder assistência financeira às unidades executoras representativas da comunidade escolar – Associações de Pais e Mestres (APMs), por meio de transferência direta, mediante crédito do valor do repasse em conta bancária específica.

⁷¹ Art. 6º – Os recursos do PDDE Paulista destinam-se à cobertura de despesas de custeio e de capital, devendo ser destinados às ações voltadas à garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica das unidades escolares beneficiárias, de acordo com o plano de aplicação financeira, quando couber.

§ 1º – Resolução do Secretário da Educação disciplinará os limites para aplicação dos recursos do programa.

§ 2º – Sem prejuízo de outros impedimentos estabelecidos com fundamento no § 1º deste artigo, é vedada a aplicação dos recursos do PDDE Paulista com o pagamento de:

1. serviços prestados por agente público da ativa, incluindo-se os de consultoria, assistência técnica e assemelhados;
2. serviços prestados por empresas privadas que tenham em seu quadro societário servidor público da ativa ou empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, incluindo-se os serviços de consultoria, assistência técnica e assemelhados;
3. tributos federais, distritais, estaduais e municipais, quando não incidentes sobre os bens adquiridos ou produzidos, ou sobre os serviços contratados para a consecução dos objetivos do programa;
4. serviços contínuos que, por sua natureza, devam ser contratados pela Secretaria da Educação.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Secretaria da Educação” [sic], ou seja, passou a prever medida salutar de proibição de efetivação de despesas pelas APMs, entre outras, com contratação de pessoal que deveria ser admitido pela Administração Pública.

Além disso, a DCG noticiou que, em 1º/05/2020, entrou em vigor o procedimento para a Prestação de Contas a ser realizada pelas APMs, objeto de regulamentação por meio da Resolução SEDUC nº 49 de 30/04/2020, que prevê, ainda, a futura edição de um Manual de Execução do PDDE Paulista, com normas complementares para o processo de prestação de contas.

Dessa forma, penso que não há elementos que evidenciem a destinação dos recursos repassados às APMs para a realização de despesas incompatíveis com as diretrizes da LDB, nem a constatação, no caso concreto, de execução de dispêndios passíveis de exclusão da aplicação no Ensino, não se mostrando suficiente para a glosa, a meu ver - e com a *devida vênia* - a mera presunção de futura aplicação indevida ou, ainda, o enquadramento do caso à hipótese prevista no art. 71, inciso II, da LDB.

A par disso, necessário enfatizar, a título de argumentação, que mesmo que, agora, fosse reputada inadequada a inclusão de gastos com APMs nas despesas do Ensino, como se trata de prática antiga no âmbito do Governo do Estado, e que não sofreu reprimenda anteriormente, como exposto linhas atrás, não se pode olvidar que o art. 24, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), assim determina, *ipsis litteris*:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Ademais, em caso de mudança de entendimento, há que se atentar que sobredito diploma legal estabelece em seu art. 23, *in verbis*, que “a decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais” (g.n.).

Sem embargo, como a implantação de medidas voltadas ao estabelecimento de diretrizes para a elaboração de documentos formais de plano de trabalho e de prestação de contas pelas APMs está se concretizando em 2020, reputo necessário propor o acompanhamento da matéria, bem como a emissão de advertência à Origem para que tais deficiências sejam supridas, sob o risco de possibilidade de glosa de repasses a APMs como gastos com Ensino, no futuro, por falta de comprovação de sua finalidade.

Ante o exposto, penso que o valor de R\$ 728.592 mil merece ser reintegrado às despesas com Ensino de 2019, o que, em conformidade com os cálculos efetuados pela DCG incluindo os gastos com APMs, implica a elevação do percentual de aplicação para 32,38%⁷² se considerados os dispêndios com inativos, e para 25,43%⁷³ se desconsiderados os gastos com inativos, atendendo, ambos os patamares, aos limites mínimos estabelecidos nas Constituições Estadual e Federal, respectivamente.

Por conseguinte, compreendo que o valor de R\$ 568.393 mil de repasses às APMs com receitas do FUNDEB também deve ser reintegrado nos dispêndios com Ensino pagos com aludidos recursos, e que, destarte, merece ser glosado de referida aplicação apenas o montante de R\$ 506 mil, relativo a despesas de exercícios

⁷² R\$ 42.754.038 mil de despesas consideradas pela DCG como aplicação no Ensino para apuração do mínimo de 30% + R\$ 728.592 mil / R\$ 134.305.074 mil de receitas de impostos vinculados ao Ensino.

⁷³ R\$ 33.428.586 mil de despesas consideradas pela DCG como aplicação no Ensino para apuração do mínimo de 25% + R\$ 728.592 mil / R\$ 134.305.074 mil de receitas de impostos vinculados ao Ensino.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



anteriores, o que faz com que a utilização das receitas do FUNDEB auferidas no exercício (R\$ 17.494.431 mil) atinja o patamar de 99,99%⁷⁴.

Embora não se tenha alcançado a integralidade da aplicação da receita do FUNDEB recebida no exercício, como requerido no art. 21, da Lei Federal nº 11.494/07, o ínfimo percentual de insuficiência de aplicação aliado ao fato de que tal saldo decorreu de glosa efetuada pela DCG, e não de falta de aplicação dos recursos em si, permitem o relevamento da falha.

Nesse sentido, aliás, tem se posicionado este Tribunal em análises de Contas Municipais, como é exemplo a decisão exarada no processo TC-006861/989/16⁷⁵, conforme segue, *in verbis*:

Também foram revistos os índices do FUNDEB para exclusão de restos a pagar não pagos até 31-03-2018 (FUNDEB 60% = R\$41.461,38; FUNDEB 40% = R\$ 12.701,23), e, assim, aferidos 98,33% do aporte aplicado até 31-12-2017, 81,60% direcionado ao Magistério, e integralmente utilizada a parcela diferida de 1,56% (R\$ 776.683,89). Cumpre registrar análise da equipe de Cálculos de ATJ, cujo teor indica que após a dedução, a aplicação total do Fundo caiu para 99,89%, o que aponta para descumprimento do artigo 21, da Lei Federal nº 11.494/2007⁷⁶.

Porém, bem sopesou Assessoria Técnico-Jurídica quanto à utilização superior a 95% do FUNDEB e à pouca expressão da diferença remanescente (R\$ 54.162,61) se comparada ao montante recepcionado no exercício (R\$ 49.698.374,13), tendo em vista, ainda, que se trata de valores glosados pela Fiscalização e que não traduzem eventual negligência da Origem na aplicação dos recursos vinculados.

Assim, em consonância a precedentes julgados em que esta Corte se manifestou pela relevação de ocorrências símiles⁷⁷, pondero pela escusa do desacerto, sem prejuízo de

⁷⁴ R\$ 16.925.532 mil de despesas com recursos do FUNDEB considerados pela DCG + R\$ 568.393 mil / R\$ 17.494.431 mil de receitas do FUNDEB.

⁷⁵ Parecer emitido pela E. Primeira Câmara em sessão de 08/10/2019, e publicado no DOE em 06/11/2019.

⁷⁶ **Art. 21.** Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

⁷⁷ Julgados de referência:

- **TC-1042/026/11** – Contas da Prefeitura Municipal de São Pedro, Exercício de 2011 – Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes – Pedido de Reexame Provido – Tribunal Pleno de 15/10/2014. Excerto da decisão: “Lembro que o Município obteve



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



cabível advertência, devendo a diferença apontada (R\$ 54.162.61) ser aplicada no setor educacional, mediante correta movimentação em conta vinculada, após o trânsito em julgado deste parecer.

Assim, a par da modulação de efeitos referente aos gastos com inativos, estabelecida para ocorrer a partir de 2020, reputo adequado propor, a exemplo da decisão acima transcrita, que a Origem atente para a necessidade de aplicação em despesas elegíveis no Ensino, em referido exercício, do saldo glosado do FUNDEB (R\$ 506 mil).

No que concerne à utilização de recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica, informou a DCG a aplicação do percentual de 60,53%, superior ao patamar mínimo estabelecido no art. 22, da Lei Federal nº 11.494/07⁷⁸ (60%).

Alçando, agora, o tema da Saúde, ressalto, inicialmente, que no exame das Contas de 2017, tratadas no TC-003546.989.17-9, restou consignado no r. voto condutor que, em relação aos gastos com presidiários, nada obsta a inclusão de tais

receitas de R\$ 11.086.690,86 (transferências e aplicações financeiras), valor totalmente empenhado; conquanto tenha aplicado R\$ 11.062.397,00, atingindo 99,78%, em razão da exclusão da inspeção no valor de R\$ 22.946,68 tendo em vista a impugnação de restos a pagar não pagos até 31/03/2012. [...] No caso em apreço, observa-se que o valor restante de R\$ 22.946,68 é irrisório quando comparado ao montante repassado pelo fundo (R\$ 11.086.690,86), e sobretudo, em relação ao orçamento municipal (R\$ 59.033.141,79), denotando que a pendência foi originada muito mais em razão de um descontrole na gestão contábil das despesas do fundo do que de uma disposição deliberada da Prefeitura Municipal em não aplicar os recursos vinculados em sua finalidade legal. [...] Ressalto que o mesmo posicionamento foi adotado no reexame das contas dos Municípios de Juruá e Lorena de 2011 (TC-1148/026/11 e TC-1334/026/11), em Sessão Ordinária de 01/10/2014 e, ainda, nas contas de 2011 do Município de Franca (TC-1303/026/11 - E. Segunda Câmara, em Sessão de 13.08.2013)".

- TC-103/026/14 (PM Macedônia; Trânsito em Julgado em 06/04/2016; Relator

Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo). Parecer favorável. Excerto do voto: "[...] foi constatada a aplicação de 98,24% dos recursos do FUNDEB. Tal índice, entretanto, à luz da jurisprudência mais recente desta E. Corte, não constitui, por si só, motivo para rejeição das contas, tendo em vista a modicidade do valor envolvido, como assinalado nos autos do TC-002164/026/1313 (Sessão de 10- 11-15 - Prefeitura Municipal de Pracinha – contas de 2013, Relator E. Auditor Substituto de Conselheiro VALDENIR ANTONIO POLIZELLI - 97,69%) e TC001920/026/13 (Sessão de 24-11-15 - Prefeitura Municipal de Artur Nogueira – contas de 2013, de minha Relatoria - 98,79%)".

⁷⁸ Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



dispêndios na aplicação na Saúde, contanto que atendam às diretrizes traçadas no art. 2º, da Lei Complementar Federal nº 141/12, ou seja, que: (i) sejam destinados às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito; (ii) estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação; (iii) sejam de responsabilidade específica do Setor de Saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população; e (iv) as despesas com ações e serviços públicos sejam financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos Fundos de Saúde.

Tendo em conta sobredita diretriz, a DCG, conforme informações contidas no relatório das Contas e no Acessório 4 – Aplicação na Saúde (TC-020308.989.19-3), efetuou glosas de dispêndios, conforme delimitado em seu relatório de instrução, as quais totalizaram R\$ 2,310 bilhões; além de exclusão de cancelamentos de restos a pagar, no valor de R\$ 20,627 milhões.

Feitas as adequações necessárias, ao final, apurou-se que o Estado dispendeu, em ações e serviços afetos a essa Área, R\$ 17,606 bilhões, 13,11% da pertinente base de cálculo, percentual superior ao mínimo estatuído na Lei Complementar nº 141, de 13/01/12⁷⁹ (12%).

Entre as despesas desconsideradas pela DCG, destaco a glosa de dispêndios pagos com recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECOEP - *o qual, nos termos do art. 1º, da Lei Estadual nº 16.006/2015⁸⁰, in*

⁷⁹ Art. 6º. Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea "a" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

⁸⁰ Art. 1º - Fica instituído, no âmbito do Poder Executivo, o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECOEP, com o objetivo de viabilizar para a população do Estado o acesso a níveis dignos de subsistência.

§ 1º - Os recursos do FECOEP devem ser aplicados única e exclusivamente em programas e ações de nutrição, habitação, educação, saúde e outras ações de relevante interesse social, dirigidas para melhoria da qualidade de vida, incluindo ações de proteção à criança e ao adolescente e ações de incentivo à agricultura familiar.

§ 2º - Uma das principais fontes de recursos do FECOEP deve ser constituída pela arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) resultante da adição de 2 (dois) pontos percentuais às alíquotas incidentes em operações e prestações com produtos e serviços de que trata o artigo 2º desta lei.

§ 3º - O FECOEP vigorará enquanto subsistir a necessidade social da aplicação dos recursos de que trata o § 1º deste artigo.

§ 4º - A disciplina sobre vinculação, fontes de recursos, aplicação e movimentação de recursos, gestão, funcionamento, prestação de contas e outros procedimentos necessários ao FECOEP será estabelecida em regulamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



verbis, possui “o objetivo de viabilizar para a população do Estado o acesso a níveis dignos de subsistência” – tendo em conta o disposto no art. 4º, inciso X, da Lei Complementar Federal nº 141/2012⁸¹.

Nesse ponto, oportuno enfatizar que a falta de utilização dos recursos do FECOEP foi questionada pelo MPC, conforme Expediente TC-000818.989.20-4, referenciado ao presente feito, e que, a par da apuração acima referida, a DCG, em auditoria operacional relacionada ao “Enfrentamento à Extrema Pobreza”, verificou a subutilização de aludido Fundo.

Dessa forma, no ensejo, e tendo em perspectiva a potencialização da situação de vulnerabilidade da população carente propiciada pela pandemia de Covid-19 no presente exercício (2020), considero necessário propor à Origem advertência no sentido de que os recursos do FECOEP sejam empregados em conformidade com o regramento que o disciplina e de forma eficaz, de modo a preservar a saúde e o bem-estar da população desfavorecida.

Ainda em relação à Saúde, a DCG observou a ausência de realização de audiências públicas na forma esperada para atendimento à exigência da Lei Complementar nº 141/12⁸², motivo pelo qual recomendou à Secretaria de Saúde que

§ 5º - Ao adicional de que trata este artigo, não se aplica:

1 - o disposto nos artigos 158, IV, e 167, IV, da Constituição Federal, bem como qualquer desvinculação orçamentária, conforme previsto no § 1º do artigo 82, combinado com o § 1º do artigo 80, ambos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal;

2 - qualquer benefício ou incentivo fiscal, financeiro fiscal ou financeiro.

⁸¹ Art. 4º. Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de:

[...]

X - ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida nesta Lei Complementar ou vinculados a fundos específicos distintos daqueles da saúde.

⁸² Art. 36. O gestor do SUS em cada ente da Federação elaborará Relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, o qual conterá, no mínimo, as seguintes informações:

I - montante e fonte dos recursos aplicados no período;

II - auditorias realizadas ou em fase de execução no período e suas recomendações e determinações;

III - oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada, cotejando esses dados com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação.

[...]

§ 5º. O gestor do SUS apresentará, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, em audiência pública na Casa Legislativa do respectivo ente da Federação, o Relatório de que trata o caput.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



envide esforços para que elas sejam realizadas conforme preceituado em referido diploma legal, cujo entendimento eu corroboro.

No tocante aos Precatórios do exercício de 2019, oportuno relembrar que em 14 de dezembro de 2017 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 99, a qual alterou o art. 101 do ADCT, dando-lhe a seguinte redação:

Art. 1º O art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2024, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

Assim, o prazo máximo anterior, que seria até 2020, foi alongado para até 31/12/2024.

Nesse diapasão, destaco que a DCG fez uma projeção, conforme a Emenda Constitucional nº 99/17, considerando os valores do estoque e dos depósitos até o presente exercício, para verificar se, no ritmo em que se encontram, as dívidas com precatórios estariam liquidadas até o exercício de 2024, tendo obtido, como resultado, o valor anual insuficiente para quitação até 2024 de R\$ 4.375.708 mil.

Assim, verifica-se que se o Governo do Estado mantiver o mesmo compasso, os pagamentos de precatórios não se mostrarão suficientes para a quitação da dívida no prazo estabelecido pela Emenda Constitucional nº 99.

A par disso, quanto ao Plano de Pagamentos de Precatórios apresentado ao TJSP em 2019, noticiou a DCG que aludida Corte emitiu decisão acolhendo somente

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: SERGIO CIQUERA ROSSI. Sistema e-TCE/SP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://6-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento: 2-F96K-MIMW2-6J72-3931

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

a parte relativa ao exercício de 2019, visto que as estimativas indicadas para os exercícios de 2020 a 2024, não se mostraram, em princípio, adequadas aos termos e fins do texto constitucional, notadamente porque remetem para o último exercício do período de regime especial a amortização de parcela significativa do acervo estimado, a ser futuramente obtida por meio de financiamento cujas tratativas sequer foram iniciadas.

Posto isso, em 2019, o Poder Executivo Estadual repassou R\$ 3,410 bilhões ao Poder Judiciário, valor esse superior a 1,5% do duodécimo da RCL apurado (R\$ 157,702 bilhões)⁸³, e equivalente a 2,16% desse montante, patamar esse que, ressalte-se, encontra-se em conformidade com o percentual do pagamento total anual em relação à RCL do ano acordado para 2019 em aludido Plano, de 2,154%.

Somados os pagamentos de precatórios e as obrigações de pequeno valor, os dispêndios totalizaram R\$ 3,549 bilhões.

No tocante aos depósitos judiciais, a DCG constatou divergências de contabilização, conforme delimitado em seu relatório de instrução, para o qual me reporto, motivo pelo qual reiterou proposta de recomendação efetivada em exercícios anteriores, para que seja realizada a conciliação e regularização dos saldos dos fundos de reserva de depósitos judiciais, o que corroboro.

Em pesem as supracitadas projeções efetuadas pela DCG, é certo que, em relação às Contas *sub examine*, o Plano de Pagamento relativo a 2019 foi aprovado pelo TJSP, não havendo notícias de ausência e/ou insuficiência dos pagamentos devidos em aludido exercício.

Quanto ao exercício de 2020 e seguintes, ressalto que, em pesquisas efetuadas na *internet*, esta Diretoria apurou que o TJSP, no Processo nº 9000032-79.2015.8.26.0500/03, autorizou que os depósitos para pagamento de precatórios, no âmbito do governo estadual, sejam suspensos por 180 dias, a partir de março de 2020,

⁸³ O valor de 1,5% do duodécimo da RCL, acima referido, corresponde a R\$ 2,365 bilhões.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

conforme decidido pelo Exmo. Desembargador Sr. Wanderley Federighi, Coordenador da Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos de SP ⁸⁴.

Ademais, constatou-se a existência de duas Propostas de Emenda à Constituição, de n^{os} 95/2019 e 223/2019, em trâmite na Câmara Federal⁸⁵, que pretendem prorrogar o prazo de vigência do Regime Especial de Pagamento de Precatórios para até 2028.

Assim, considerando os percalços ocasionados pela pandemia de Covid-19 em 2020 e seus reflexos futuros, e que as Contas em análise referem-se ao primeiro ano de gestão do atual Mandatário, compreendo seja o caso de prosseguimento do acompanhamento da matéria nos próximos exercícios.

Em atendimento à orientação exarada no voto referente ao Parecer das Contas de 2016, para que se aprimorasse o exame da matéria “Previdência Social”, a DCG inseriu, a partir das contas de 2017, item específico em seu relatório de instrução para se dedicar a essa matéria, haja vista a relevância do tema, cujos resultados podem provocar impactos nos resultados orçamentários, financeiros, patrimoniais e de resultado, bem como no futuro dos contribuintes e beneficiários do Sistema Previdenciário.

Sobre a matéria, inicialmente, extraio do delimitado relato efetuado pela DCG em sua manifestação - *para a qual reporto* – que, em 2019, persistiram carências apuradas no exame das Contas do exercício anterior, entre as quais destaco a falta de mecanismos de controle aptos a garantir que as contribuições repassadas realmente correspondem ao *quantum* devido pela Administração; a necessidade de revisão da política de manejo dos ativos imobiliários, de modo que o retorno financeiro sobre esses recursos seja potencializado; e a realização de avaliação atuarial com base de dados incompleta e desatualizada.

⁸⁴ Conforme informação contida em notícia veiculada no endereço eletrônico <https://www.migalhas.com.br/quentes/325621/tj-sp-suspende-pagamentos-de-precatorios-por-180-dias>.

⁸⁵ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2226781>
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2233853>.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

A par disso, a DCG anotou a ocorrência de outras deficiências que demandam correção, entre as quais, a falta de adequação das demonstrações contábeis da SPPREV às normas contábeis em vigor, notadamente quanto ao registro do devido Passivo Atuarial em conformidade com a NBC TSP 15, do Conselho Federal de Contabilidade, além da ausência de conformação do procedimento de contabilização das transferências do Estado para cobertura da insuficiência financeira do RPPS à forma determinada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Ademais, ressaltou-se a não elaboração de estudo quanto aos impactos positivos e negativos de possíveis migrações dos servidores para o regime de previdência complementar, como determinado no Parecer das Contas de 2018⁸⁶.

Tendo em perspectiva as apurações efetuadas, a DCG sugeriu recomendações, as quais corroboro e, portanto, incluo nas advertências propostas no final desta manifestação.

Com efeito, as medidas sugeridas mostram-se relevantes se considerado que o BGE tem registrado déficits previdenciários crescentes, tendo tal insuficiência, em 2019, atingido o valor de R\$ 22,049 bilhões, o qual, por sua vez, foi 11,61% maior que o verificado em 2018, de R\$ 19,755 bilhões.

Aludido montante de insuficiência financeira fez com que fossem empregados recursos para sua cobertura, no montante de R\$ 22,078 bilhões, o que representou, em 2019, 60,39% da despesa previdenciária do exercício (R\$ 36,561 bilhões).

Considerando que o quadro de inativos já é 1,13 vezes o quadro de ativos, conforme informação constante da Avaliação Atuarial, e como o Estado de São Paulo adota o Regime de Repartição Simples, é improvável que a contribuição dos ativos sustente os benefícios dos inativos, mesmo considerando a respectiva contribuição patronal, tanto é assim, que, em 2019, como exposto, os cofres estaduais foram

⁸⁶ "Elabore estudo sobre as consequências de eventual determinação judicial que reconheça o direito de migração dos servidores para o regime de previdência complementar, bem como os eventuais benefícios de uma alteração legislativa que autorize planejadamente a migração dos servidores e os mecanismos de equilíbrio das finanças públicas".

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

onerados com o custeio de mais de 60% da despesa previdenciária, em importância equivalente a 13,78% da Receita Corrente Líquida (R\$ 160,236 bilhões).

Ainda em relação a essa matéria, a título de informação, oportuno salientar que em 07/03/2020 foram publicadas a Emenda Constitucional nº 49, que modificou o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos titulares de cargos efetivos do Estado, e a Lei Complementar nº 1.354, que dispõe sobre as aposentadorias e pensões do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos ocupantes de cargo de provimento efetivo, nos termos do art. 126, da Constituição do Estado de São Paulo.

Entre as principais mudanças estabelecidas por sobreditos regramentos estão as alterações na alíquota de contribuição previdenciária, que passa a ser progressiva, com variação de 11% a 16%, a depender do salário do contribuinte; a idade mínima de aposentadoria, que será de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres, e que também dependerá do tempo mínimo de contribuição mínimo de 25 anos para ambos os sexos, assim como 10 anos no serviço público e 05 anos no cargo em que o servidor irá se aposentar, com regras de transição para quem já for servidor público à época da promulgação da Emenda Constitucional.

A constitucionalidade da tramitação do Projeto que se converteu na Emenda Constitucional acima referida, todavia, foi questionada pelo Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – APEOESP, cuja respectiva ação está sendo tratada na ADI nº 2044985-252020.8.26.0000, em trâmite no TJSP.

Em 17/03/2020, o TJSP concedeu a liminar pleiteada em sobredito feito, suspendendo os efeitos da Emenda Constitucional nº 49, entretanto, em 23/03/2020, o STF, por meio de decisão exarada na Suspensão de Liminar nº 1.306 – São Paulo, revogou aludida liminar, susmando a execução da decisão unipessoal proferida pelo Relator da ADI nº 2044985-25.2020.8.26.0000 até seu respectivo trânsito em julgado.

Acerca dos impactos de mudanças promovidas por uma reforma da previdência estadual, a DCG informou que análises feitas pela consultoria atuarial em julho de 2019, tomando como base as principais mudanças propostas no então Projeto

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

de Emenda Constitucional (PEC), mostraram, por meio de simulações, uma diminuição nas despesas projetadas em 5,7% no ano de 2028, se comparado ao modelo então vigente.

Ainda de acordo com indigitado estudo, em 2028, se o Estado adotasse a alíquota fixa de 14% para todos os servidores, teria 27,9% de aumento da receita, enquanto com a alíquota progressiva ela seria de 21,7%, podendo levar a um acréscimo financeiro em 2028 de R\$ 4,099 milhões a R\$ 4,395 milhões.

Contudo, como bem ponderado pela DCG em seu relatório, *in verbis*, “*mesmo com a reforma da previdência, os déficits previdenciários ainda permanecem em patamar elevado, devendo o Estado de São Paulo estudar medidas para equacionar de forma eficaz este déficit, e assim suportar o pesado impacto da sua folha de inativos, que apresenta tendência de crescimento acentuado*”.

Independente do deslinde que tiver a ADI nº 2044985-25.2020.8.26.0000, a supracitada constatação, ressalte-se, só vem a reforçar a pertinência das medidas corretivas propostas pela DCG, cujo entendimento eu perfilho.

No tocante à análise do Sistema Estadual de Controle Interno, a DCG anotou a existência de deficiências em sua estrutura organizacional e vinculação hierárquica de seus integrantes, razão pela qual propôs recomendações de melhorias, as quais corroboro.

Prosseguindo, Senhor Relator, a conferir relevantíssimo aspecto pragmático aos trabalhos, nossa DCG e as Unidades Regionais da Casa acompanharam o desempenho operacional da Administração Paulista, em função daquilo que fora antevisto no planejamento orçamentário, tanto em relação aos seus objetivos, metas e prioridades, quanto acerca da alocação e uso dos recursos públicos.

Para tal mister, desempenharam os Órgãos Técnicos a denominada Fiscalização Operacional, e, em razão disso, realizaram pesquisas, reuniões e diversas visitas *in loco*, abordando os temas: (1) Sistema Prisional Paulista; (2) Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo – CBPMESP; (3) Atuação do Departamento de Estradas de Rodagem (DER) no Cumprimento de Atividades

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Essenciais para Adequação da Malha Rodoviária; (4) Enfrentamento à Extrema Pobreza; (5) Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários; (6) Monitoramento da Qualidade e Redução da Pegada Ambiental; (7) Atuação Estadual na Manutenção e Reparos em Prédios Escolares; (8) Atenção ao Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa e Cautelar; (9) Gestão do Tema dos Resíduos Sólidos; (10) Atuação Estadual na Prevenção e Controle de Arboviroses; (11) Expansão, Modernização e Operação do Transporte sobre Trilhos; e (12) Transporte Escolar.

Além disso, realizaram estudo comparativo de hospitais e farmácias administrados pela Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina – SPDM.

Assim o fizeram em cumprimento ao plano anual determinado por Vossa Excelência e com supedâneo nos Textos Magnos da República (art. 70), e deste Estado (art. 32), buscando aferir o nível alcançado de eficiência, a qual, por sua vez, desde a Emenda Constitucional nº 19/98, está consagrada como um dos princípios norteadores da Administração Pública (art. 37, da CF).

Como resultado das fiscalizações procedidas, cujos relatórios estão insertos, na íntegra, nos TCs 010688.989.20-1, 010692.989.20-5, 010691.989.20-6, 010693.989.20-4, 010696.989.20-1, 010697.989.20-0, 010699.989.20-8, 010701.989.20-4, 010702.989.20-3, 010703.989.20-2, 010704.989.20-1 e 010706.989.20-9, foram constatadas diversas impropriedades, que deram ensejo a propostas de recomendação por mim corroboradas ao final deste parecer.

Entretanto, no que concerne à fiscalização operacional intitulada “Atuação Estadual na Manutenção e Reparos em Prédios Escolares”, com devida vênia, divirjo da DCG apenas no tocante à proposta efetuada à Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) para que desconsidere os valores repassados às APMs das escolas estaduais em 2019 para fins de aplicação no Ensino e no FUNDEB, tendo em conta os motivos expostos linhas atrás, detalhadamente, na análise do item “Ensino”, para o qual me remeto.

Ainda, destaco que no Expediente TC-010695.989.20-2, que tratou do Estudo Comparativo de Hospitais e Farmácias administrados pela SPDM, a DCG

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

apurou que, em alguns aspectos, não existe padrão em relação aos estabelecimentos hospitalares e farmacêuticos. Entretanto, não efetuou propostas de recomendações, tendo em conta as dificuldades do estudo em questão, já que se está lidando com estabelecimentos que possuem perfis demográficos de atendimento diferentes, culminando em estruturas diferentes para prestar seus serviços, e que as informações foram colhidas por meio de requisições de informações.

No que tange às recomendações exaradas no Parecer sobre as Contas de 2018, encaminhou o senhor Secretário Executivo da Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) as informações a respeito do atendimento ao que foi recomendado.

Sobre o tema, de minha parte, perfilho o entendimento externado pela DCG, a qual, em seu relatório de instrução, para o qual me reporto, informou que boa parte das recomendações foi atendida, a par de outras determinações não atendidas ou atendidas parcialmente, e de algumas cuja análise de cumprimento restou prejudicada.

Por conseguinte, considero apropriado propor a reiteração das advertências relativas aos itens não sanados.

CONCLUSÃO

À vista do retrato sobre a gestão paulista de 2019, observo que os principais limitadores constitucionais e legais foram atendidos, e que o déficit de execução orçamentária foi integralmente amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior, além de não haver comprometido as metas fiscais.

Ademais, há que se ponderar que a LOA embasou-se no mesmo Plano Plurianual vigente no exercício anterior (quadriênio 2016/2019), e, ainda, que se trata do primeiro ano do atual Mandatário, mostrando-se razoável a falta de tempo hábil para a correção de todos os desacertos anotados por este Tribunal no exame das Contas do exercício pretérito.

A despeito de tais dificuldades, observa-se que a Origem empreendeu medidas para o atendimento de boa parte das recomendações exaradas, o que demonstra boa vontade no cumprimento das determinações desta Corte de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Assim, e tendo em perspectiva os aspectos já referidos, tenho que as Contas encontram-se equilibradas, e, por isso, merecem receber, a meu ver, parecer favorável, sem prejuízo da expedição das advertências ao Estado propostas por DCG em seu relatório de instrução - *para o qual me remeto* - as quais faço como minhas.

Em adendo, sugiro sejam emitidos os seguintes alertas:

- Tenha maior zelo no momento da elaboração das peças orçamentárias, de modo que elas assinalem indicadores e valores de programas mais realistas e amoldados às demandas dos respectivos setores a que se referem, e compatíveis entre si;
- Divulgue a execução dos investimentos efetuados em 2019 no Portal da Transparência, em atendimento ao disposto no art. 21, § 2º, da LDO/2019;
- Adote medidas para incrementar os recebimentos de dívida ativa;
- Não descuide da regra de transição noticiada no Comunicado SDG nº 14/2019 para fins de controle e apuração do limite de gastos com pessoal nos exercícios vindouros;
- Cuide para que as transferências de recursos efetuadas às APMs contem com diretrizes relativas ao plano de trabalho e à prestação de contas (e que sejam fielmente seguidas por aludidas entidades), sob o risco de glosa da totalidade de tais repasses como gastos com Ensino, no futuro, por falta de comprovação da finalidade dos recursos;
- Atente para a necessidade de aplicação em despesas elegíveis no Ensino, em 2020, do saldo glosado do FUNDEB de R\$ 506 mil, e para a impropriedade da utilização desses recursos para o pagamento de despesas de exercícios anteriores;
- Utilize os recursos do FECOEP em conformidade com o regramento que o disciplina, e de forma eficaz, de modo a preservar a saúde e o bem-estar da população carente;
- Sejam reiteradas as advertências exaradas no Parecer das Contas de 2018 relativamente às recomendações não atendidas ou atendidas parcialmente, conforme apuração efetuada pela DCG.

Por fim, preocupam as deficiências encontradas nas Fiscalizações Operacionais, de tal modo que é imperiosa a adoção de mecanismos que garantam a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



adequada comprovação da boa qualidade da utilização dos recursos do Erário, mormente no momento que esta Corte dedica total atenção à eficácia, efetividade e eficiência dos gastos públicos, como exigência de prestar contas de nossas ações à sociedade e ao pleno atendimento do interesse público.

Ante o exposto, elevo os autos à consideração de Vossa Excelência, com prévio trânsito pela Procuradoria da Fazenda Estadual e pelo Ministério Público de Contas.

SDG, em 19 de maio de 2020.

SÉRGIO CIQUERA ROSSI
SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: SERGIO CIQUERA ROSSI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento: 2-F-96K-MMMW2-6J72-3931