



PROCESSO:

TC-3554/026/15

INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO:

CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

GOVERNADOR:

DR. GERALDO ALCKMIN

EXERCÍCIO:

2015

RELATOR: CONSELHEIRO DR. SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

Excelentíssimo Senhor Conselheiro,

I. PREÂMBULO

Estão em exame as contas do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício financeiro de 2015, apresentadas para os fins do artigo 33, inciso I, da Constituição deste Estado, dos artigos 2°, inciso I, e 23, ambos da Lei Complementar Paulista nº 709/93, bem como do artigo 178 e seguintes, do nosso Regimento Interno.

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





No âmbito do Poder Executivo, foram abrangidas as Administrações Direta e Indireta, incluídas as cinco empresas estatais dependentes¹: Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S.A. - IPT, Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental - CETESB, Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. - EMPLASA, Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM e Companhia Paulista de Eventos e Turismo - CPETUR (essa última, a partir do exercício 2010).

Realço que a nossa Diretoria de Contas do Governador - DCG - procedeu, com excelência, a diversos e pormenorizados trabalhos técnicos sobre os indicadores da gestão pública, envolvendo, no minudente laudo técnico de fls. 03/321, a decomposição das receitas e das despesas, os resultados fazendários, os gastos com pessoal, as aplicações em setores constitucionalmente vinculados, os precatórios, a evolução das dívidas, as despesas restringidas pela Lei Complementar nº 101/00, além da importante fiscalização operacional.

As Assessorias Técnicas (fls. 365/426) e sua i. Chefia (fl. 427) manifestaram-se pela emissão de parecer favorável, com recomendações.

É a síntese do que considero essencial.

Passo a me pronunciar.

II. PLANEJAMENTO E TRANSPARÊNCIA

¹ Aquelas pessoas jurídicas controladas e que não subsistem sem o aporte de recursos do erário. Foram contemplados tanto os recursos próprios quanto aqueles alocados pelo Tesouro do Estado.







Neste tópico, Excelência, anuncio, desde já, que sutis foram as diferenças que aferi em cotejo com o apurado no exercício precedente, mormente em razão de as duas peças orçamentárias anuais haverem sido lastreadas no mesmo regramento plurianual.

Inicio pelo Plano Plurianual vigente no quadriênio 2012/2015², que estatuiu, no artigo 1°, parágrafo único, quatro diretrizes fundamentais para a Administração Pública Estadual:

 $\it I$ - $\it Estado$ promotor do desenvolvimento humano com qualidade de $\it vida;$

II - Estado indutor do desenvolvimento econômico comprometido
com as futuras gerações;

III - Estado integrador do desenvolvimento regional e
metropolitano;

IV - Estado criador de valor público pela excelência da gestão.

A estrutura dessa norma decompõe-se em dois volumes, contendo o primeiro, além da apresentação, cinco capítulos que relatam os diagnósticos, os fundamentos e a visão estratégica definida para sua elaboração, ao passo que o segundo volume discrimina os programas, as ações e as metas para o período.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO³ repisou as diretivas plurianuais, previu a realização de audiências públicas, estabeleceu os critérios para a limitação de empenhos e para a quantificação da despesa irrelevante nas hipóteses de criação, expansão e aprimoramento da ação governamental, trouxe os anexos de metas e de riscos fiscais e adotou outros conceitos fundamentais para aplicação, em concreto, das regras de responsabilidade fiscal.

² Lei Estadual n° 14.676, de 28/12/11 - DOE de 29/12/11.

³ Lei Estadual n° 15.549, de 30/07/14 - DOE de 31/07/14.





Ademais, percebo que a previsão do artigo 35 da LDO⁴ está em consonância com a Lei Complementar nº 131/09 - "Lei da Transparência Fiscal"⁵ - encontrando-se as informações financeiras franqueadas, em tempo real, no sítio eletrônico da Secretaria da Fazenda (www.fazenda.sp.gov.br).

Rememoro que a expressão "liberação em tempo real", nos termos do artigo 2°, § 2°, inciso II, do Decreto Federal n° 7.185/10, consiste, in verbis, na "disponibilização das informações (...), até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo SISTEMA (...)" - sublinhei.

Ainda, no que tange à transparência, relembro que, na edição de 2014 do "Índice de Transparência"⁶, o Estado de São Paulo deixou a 1° posição, obtida nas duas aferições anteriores, e passou a ocupar a 3° colocação, com a nota 7,95, tendo sido ultrapassado pelas Unidades Federativas do Espírito Santo (nota 8,96) e de Pernambuco (nota 8,14):

Estado de	Exercício	2010	2012	2014
São Paulo	Nota obtida	6,96	9,29	7,95
	Posição no ranking	1°	1°	3°

Considerando que até o momento desta manifestação não houve a edição de novo índice, constatei, em pesquisa à internet, a existência de ranking elaborado pelo Ministério Público Federal - MPF⁷, que, entre os dias 08/09/15 e 09/10/15, avaliou os portais de transparência dos 5.568 Municípios e dos 27 Estados Brasileiros, sendo que o Estado de São Paulo figura em 4° lugar, com a nota de 9,2, atrás dos Estados do Espírito Santo (10), Santa Catarina (9,8) e Mato Grosso (9,5).

Artigo 35 - É obrigatório o registro, em tempo real, da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios - SIAFEM/SP, por todos os órgãos e entidades que integram os orçamentos fiscal e da seguridade social do Estado.

Acrescentou dispositivos à LRF - Lei Complementar nº 101/00.

⁶ Disponível em: http://indicedetransparencia.com/ranking-2014-estados/

http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/





Ainda, apurei a existência de índice de transparência ordenado pela Controladoria Geral da União - CGU, intitulado "Escala Brasil Transparente (EBT)"⁸, o qual já possui duas edições disponíveis, cuja metodologia consistiu na elaboração de quesitos que cobrem aspectos da regulamentação do acesso à informação e da existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), sendo uma métrica que primou pela mensuração da efetividade da transparência passiva.

De acordo com o ranking relativo ao índice acima mencionado, o Estado de São Paulo, em ambas as suas edições, apresentou a nota 10,00, figurando em primeiro lugar, na segunda e última avaliação disponibilizada, em conjunto com os Estados da Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais e Tocantins.

Nesse diapasão, oportuno destacar que um dos itens objeto da auditoria operacional empreendida pela DCG, conforme delimitado linhas adiante, foi a verificação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual, sendo que aquela, no tocante à transparência dos trabalhos elaborados por tal relatórios Sistema, constatou que os de auditorias fiscalizações, bem como a relação de servidores demitidos em decorrência de procedimento administrativo, quantificados nos relatórios de atividades de 2012 а 2014. não estão disponibilizados nos sites da Corregedoria Geral de Administração do Estado de São Paulo (CGA) e ou da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), por meio do Departamento de Controle Avaliação (DCA), o que denota a ausência de transparência ativa9 dos produtos resultantes da atuação desses integrantes do Sistema Estadual de Controladoria.

http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/escala brasil-transparente

⁹ Trata-se da divulgação de informações/documentos independentemente de requerimentos, utilizando todos os meios e instrumentos legítimos disponíveis.





Da mesma forma. em outro objeto da auditoria operacional, análise do Plano de Ação а Programa do Nascentes, um dos aspectos apurados pela Fiscalização foi a falta de disponibilização do Plano de Ação, das atas da reunião do Comitê Gestor e do respectivo Regimento Interno para acesso público e controle social, como explicitado linhas adiante, em inobservância ao princípio da publicidade estampado no artigo 37, caput, da Constituição Federal.

Posto isso, em que pesem as sobreditas avaliações favoráveis efetuadas pelo MPF e pela CGU. tendo perspectiva localizar-se o Estado de São Paulo na 4° colocação do ranking organizado pelo primeiro Órgão acima citado, e as supracitadas constatações efetuadas pela DCG em relação ao Sistema de Controle Interno e ao Programa Nascentes, reputo pertinente reiterar a advertência lançada no parecer das Contas de 2014 (TC-788/026/14), para que o Estado, ipsis litteris, "empreenda medidas visando a fomentar o maior nível de clareza e de qualidade nas informações fiscais eletrônicas, recrudescendo o atendimento à transparência", bem como para que incremente a qualidade da transparência ativa do trabalho realizado por sobredito Sistema.

Tal qual a LDO precedente, a vigente em 2015 atendeu à recomendação da Casa no sentido de determinar que as universidades estaduais veiculassem, trimestralmente, os repasses vindos do Tesouro e de outras fontes, bem assim o número de alunos atendidos e as despesas efetuadas com suas atividades e com pesquisas acadêmicas¹⁰.

Artigo 4°. § 4° - As Universidades Estaduais publicarão no Diário Oficial, trimestralmente, relatório detalhado contendo os repasses oriundos do Estado e de outras fontes, o número de alunos atendidos, bem como as despesas efetuadas para o desempenho de suas atividades, incluindo a execução de pesquisas.





Da mesma forma, verifico que não houve repetição de dispositivo semelhante ao \$ 3° do artigo 26 da LDO/2013 11 , o que considero adequado, haja vista que referida previsão era lastreada no artigo 9°, § 3°, da LRF, suspenso liminarmente pelo C. Supremo Tribunal Federal na ADI nº 2.238-512

Com isso, parece-me que sendo vem acatada determinação da Casa - que acolhera proposta desta SDG sobre as contas de 2012 - no sentido de que, enquanto o STF não se pronunciasse definitivamente, a sobredita regra deveria ser afastada futuras leis estaduais das de diretrizes orcamentárias.

Passando à Lei Orçamentária Anual - LOA¹³, observo que seu artigo 1° tripartiu o orçamento nestes segmentos: Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Empresas.

As receitas e as despesas, nos termos dos artigos 2º14 $e^{4^{\circ 15}}$ da LOA/2015, respectivamente, foram estimadas em R\$ 204,879 bilhões, incluídos os recursos próprios das autarquias, fundações e empresas dependentes, no montante de R\$ 10,778 bilhões; além disso, à parte, estimou-se a quantia R\$ 24,390 bilhões de receitas intraorçamentárias.

Parágrafo único - Estão incluídos no total referido no "caput" deste artigo, os recursos próprios das autarquias, fundações e empresas dependentes, conforme discriminação em quadro específico que integra

¹¹ LDO/2013, Artigo 26, § 3°: Em consonância com o previsto no artigo 9°, § 3°, da Lei complementar 11 LDO/2013, Artigo 26, § 3°: Em consonância com o previsto no artigo 9°, § 3°, da Lei complementar federal n° 101, de 4 de maio de 2000, no caso de o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública não promoverem a limitação no prazo estabelecido fica o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios estabelecidos no 'caput' deste artigo.

12 DECISÃO: "PROSSEGUINDO NO JULGAMENTO, O TRIBUNAL, POR UNANIMIDADE, INDEFERIU O PEDIDO DE SUSPENSÃO CAUTELAR DO INCISO II DO § 2° DO ARTIGO 4°; DO § 4° DO ARTIGO 4°; DO ARTIGO 7°, CAPUT; DO § 1° DO ARTIGO 7° E DO § 5° DO ARTIGO 9°, TODOS DA LEI COMPLEMENTAR N. 101, DE 04 DE MAIO DE 2000. AINDA POR UNANIMIDADE, NÃO CONHECEU DA AÇÃO NO QUE TOCA AOS S§ 2° E 3° DO ARTIGO 7°. E, TAMBÉM POR UNANIMIDADE, DEFERIU O PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER A EFICÁCIA DO § 3° DO ARTIGO 9° DA MESMA LEI COMPLEMENTAR. VOTOU O PRESIDENTE. EM SEGUIDA, O JULGAMENTO FOI ADIADO POR INDICAÇÃO DO SENHOR MINISTRO-RELATOR. PLENÁRIO, 22.02.2001." - sublinhei.

13 Lei Estadual n° 15.646, de 23/12/14 - DOE de 24/12/14.

14 Artigo 2° = A receita total orçada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é de R\$ 204.879.492.272,00 (duzentos e quatro bilhões, oitocentos e setenta e nove milhões, quatrocentos e noventa e dois mil e duzentos e setenta e dois reais).

noventa e dois mil e duzentos e setenta e dois reais)

esta lei.

15 Artigo 4º - A despesa total fixada nos Orçamentos Fiscal e de Seguridade Social, no mesmo valor da receita total, é de R\$ 204.879.492.272,00 (duzentos e quatro bilhões, oitocentos e setenta e nove milhões, quatrocentos e noventa e dois mil e duzentos e setenta e dois reais), sendo: milhoes, quatrocentos e noventa e dois mil e duzentos e setenta e dois reals, sendo.

I - no Orçamento Fiscal: R\$ 177.289.883.425,00 (cento e setenta e sete bilhões, duzentos e oitenta e nove milhões, oitocentos e oitenta e três mil e quatrocentos e vinte e cinco reals);

II - no Orçamento da Seguridade Social: R\$ 27.589.608.847,00 (vinte e sete bilhões, quinhentos e oitenta e nove milhões, seiscentos e oito mil e oitocentos e quarenta e sete reais).





Feitas essas considerações, ressalto que não obstante as peças do planejamento orçamentário de 2015 tenham apresentados alguns aspectos já criticados em exercícios anteriores, compreendo que tais questões não comprometem as contas em apreço.

De fato, a par de sobreditas leis orçamentárias terem se conformado, em boa parcela, às exigências do sistema de responsabilidade fiscal e de transparência pública, há que se ponderar, como mencionado alhures, que as peças orçamentárias anuais (LDO e LOA) embasaram-se no mesmo Plano Plurianual vigente nesses exercícios precedentes (quadriênio 2012/2015), sendo o exercício em apreço o último ano de aplicação de referido Plano.

Ademais, importante considerar que as recomendações de exercícios anteriores foram colocadas como "ressalvas" a partir das contas do exercício anterior, cuja decisão respectiva foi publicada em 27/06/15, ou seja, sobrevinda pouco mais da metade do exercício em exame, sendo o tempo remanescente insuficiente para a conclusão de todas as medidas corretivas nesse sentido já em 2015, ainda mais em se tratando de um Ente com estrutura complexa como o Estado de São Paulo.

Além disso, consoante delimitado linhas adiante - especificamente, no capítulo VIII - RECOMENDAÇÕES CONSTANTES NO PARECER DE 2014, para o qual me remeto - verifico que a Origem, no novo PPA 2016-2019 e no Projeto de LDO de 2017, empreendeu medidas tendentes ao cumprimento das determinações exaradas por esta Corte de Contas, e, destarte, para sanar os lapsos constatados nas peças orçamentárias, não sendo o caso, portanto, de reiteração de recomendações/ressalvas acerca da matéria.





III. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

Mediante suplementações, créditos especiais, reduções e alterações, modificou o Estado, <u>no total</u>, R\$ 61,775 bilhões da exordial proposta aprovada no Parlamento, o mesmo que 30,15% da despesa inicial fixada (R\$ 204,879 bilhões), ao passo que, no exercício anterior, as modificações haviam somado R\$ 41,202 bilhões (21,79% da despesa inicial então fixada).

Pela via do Decreto, o Executivo suplementou R\$ 14,653 bilhões, a par das modificações automáticas, no total de R\$ 6,776 bilhões, os quais, somados, representam 10,46% da despesa inicial fixada.

Por oportuno, consoante observação efetuada pela DCG, houve abertura de créditos especiais no valor de R\$ 1,251 mil, referente à Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte - AGEMVALE, criada pela Lei Complementar nº 1.258, de 12 de janeiro de 2015, que, em seu artigo 24, autorizou a abertura de crédito especial até o montante de dois milhões de reais.

Não há, no relatório de contas, registro de apuração de descumprimento dos limites estabelecidos na LOA.

O resultado orçamentário bruto consignado na respectiva peça consolidada, ou seja, compreendidos os entes da Administração Direta e as Autarquias, Fundações e Empresas Dependentes¹⁶, implicou déficit de R\$ 1,540 bilhão, equivalente a 0,80% da receita arrecadada (R\$ 192,876 bilhões) ou 1,09% da Receita Corrente Líquida (R\$ 140,148 bilhões¹⁷), denominador básico de responsabilidade fiscal.

Desde 2003, os dados do Balanço Geral do Estado passaram a incluir as empresas dependentes IPT, CETESB, CPTM, EMPLASA e, desde 2010, a CPETUR.
Aí consideradas as deduções procedidas pela DCG, referentes ao ressarcimento das despesas com profissionais do ensino nas escolas municipalizadas, mediante convênio.





Conquanto sobredito quadro deficitário tenha se mostrado ligeiramente superior ao verificado no exercício precedente (-0,19% do total da receita arrecadada), a par da crise econômica que assolou não apenas o Estado de São Paulo, mas todo o Brasil, como delimitado linhas adiante, há que se ponderar que tal negatividade foi integralmente bancada pelo superávit financeiro (consolidado) de 2014 (R\$ 11,106 bilhões¹8).

Ainda nesse contexto, chama-me a atenção a diferença entre a despesa autorizada e a realizada, ambas consolidadas, o que engendrou significativa economia orçamentária, notadamente à vista do triênio precedente, como mostrado na tabela extraída do relato da DCG:

CONSOLIDADO		R\$ milhares

Economia Orçamentária	2012	2013	2014	2015
Despesa Autorizada	162.351.104	182.773.836	195.389.628	210.541.758
Despesa Realizada	154.803.614	176.780.596	185.671.397	194.416.158
Economia Orçamentária	7.547.490	5.993.240	9.718.231	16.125.600
% s/ Desp Autorizada	4,65%	3,28%	4,97%	7,66%

Sob o foco subjetivo mais restrito, apartadas as Autarquias, Fundações e Estatais Dependentes, percebo que a Administração Direta alcançou o expressivo superávit orçamentário de R\$ 42,511 bilhões, o mesmo que 23,58% da receita que ingressou nesse específico âmbito (R\$ 180,274 bilhões).

Ao reverso e equivalente a 350% das receitas próprias das entidades indiretas (R\$ 12,602 bilhões), a negatividade orçamentária das descentralizadas importou R\$ 44,051 bilhões, quadro que não adveio, a meu sentir, de imperfeição de gerência fiscal.

¹⁸ Dado extraído do relatório das contas de 2014 (TC-788/026/14).





Resta claro que o superávit orçamentário do Ente central continua a financiar o déficit da Administração Indireta, situação que, aliás, não é novidade.

Tal qual anotei no parecer sobre as contas de 2013, a prática de o Tesouro subvencioná-las compõe, há muito, uma política estadual de alocação do dinheiro público, porém, isso se verifica com o referendo da Assembleia Legislativa, através da LOA, razão pela qual, não indico aqui reprimenda.

Considerando que as operações entre entidades públicas do Governo do Estado (intragovernamentais) ensejam duplicidade no Balanço Geral do Estado, quer no campo da receita, quer no da despesa, advieram Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) determinando que essas transações fossem bem identificadas, para, depois, restarem subtraídas no Balanço Geral consolidado.

Por tal premissa, observo que as operações intraorçamentárias totalizaram R\$ 26,091 bilhões (18,62% da Receita Corrente Líquida) e se referem, quase que integralmente, às contribuições previdenciárias ao regime próprio (89,59%), porém, envolvem, também, a integralização de capital em empresas do Estado.

Pois bem, à luz desse raciocínio, afastadas as duplicidades intraorçamentárias, a receita total atingiu R\$ 192,876 bilhões, conforme o quadro que colho do relato da DCG:





R\$ MILHARES					
CONSOLIDADO	2012	2013	2014	2015	AV%
RECEITAS CORRENTES	151.906.234	170.017.902	177.532.346	184.033.813	95,42%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	4.515.383	10.218.416	7.440.259	7,158,413	3,71%
RECEITA AGROPECUARIA	22.815	14.584	11.095	10.134	0,01%
RECEITA DE SERVICOS	2.506.763	2.697.553	2.794.579	3,948,920	2,05%
RECEITA INDUSTRIAL	182.166	167.623	389.765	223.833	0,12%
RECEITA PATRIMONIAL	5.604.671	6.421.045	8.362.634	6,478,621	3,36%
RECEITA TRIBUTARIA	121.781.362	130.553.599	136.064,779	142,158,013	73,70%
RECEITAS DE CONTRIBUICOES	4.393.179	4.815.423	5.358,915	5.764.835	2,99%
TRANSFERENCIAS CORRENTES	12.899.895	15.129.657	17.110.320	18,291,043	9,48%
RECEITAS DE CAPITAL	1.914.794	5.768.038	7.783.552	8.842.462	4,58%
ALIENACAO DE BENS	1.026.105	22.070	832.090	1.074.749	0,56%
AMORTIZAÇÃO DE EMPRESTIMOS	12.409	3.798	2.538	1,474	0,00%
OPERACOES DE CREDITO	790.014	4.633.381	6.550.888	6,098,405	3,16%
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	23.438	41.677	66.648	1,420,237	0,74%
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	62.828	1.067.112	331.389	247.597	0,13%
TOTAL	153.821.028	175.785.940	185.315.897	192.876.275	100%

Dessa maneira, o Estado, mesmo ante as conjunturas econômicas nacionais desfavoráveis, empreendeu esforços e conseguiu um crescimento de 4,08% sobre as arrecadações do ano anterior (R\$ 185,316 bilhões).

O ingresso de recursos em 2015 importou 10,17% do Produto Interno Bruto (PIB) paulista do mesmo ano, na ordem de R\$ 1,896 trilhão¹⁹, e a inflação apurada significou 10,68% (IGP-DI) e 11,28% (INPC).

Não perco de vista que o aventado aumento da receita (4,08%) mostrou-se praticamente equivalente à involução sofrida no volume do Produto Interno Bruto paulista em relação aos quatro trimestres imediatamente anteriores, com queda de 4,1%, e inferior ao patamar correspondente à comparação com o 4° trimestre do ano anterior de 6,4%²⁰.

¹⁹ Dados preliminares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e da Fundação Seade, disponíveis em: www.seade.gov.br/pibtrimestral/analise/

²⁰ No acumulado dos quatro trimestres terminados no 4° trimestre de 2015, o PIB do Estado de São Paulo registrou queda de 4,1% em relação aos quatro trimestres imediatamente anteriores.

Essa taxa decorreu dos decréscimos de 3,7% no Valor Adicionado e 5,8% nos Impostos sobre Produtos Líquidos de Subsidios. O resultado do Valor Adicionado, nesse tipo de comparação, deveu-se ao desempenho negativo da indústria (-9,0%) e dos serviços (-2,1%) e ao aumento da agropecuária (5,5%).





Não obstante, uma vez que a diferença entre a estimativa da receita (R\$ 204,879 bilhões) e sua realização (R\$ 192,876 bilhões) foi de apenas 5,86%, e tendo em perspectiva o cenário econômico nacional em 2015, que apresentou retração do PIB de 3,8% em relação a 2014, sendo a maior queda da série histórica atual do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), iniciada em 1996²¹, reputo eficiente a previsão da Secretaria Estadual do Planejamento.

A receita tributária, no valor de R\$ 142,158 bilhões, foi a parcela predominante das receitas totais angariadas (consolidadas), representando 73,70% desse montante, e assim se decompõe:

RECEITA TRIBUTÁRIA							R\$ MILHARES	R\$ MILHARES	
CONSOLIDADO	2012	AV%	2013	AV%	2014	AV%	2015	AV%	
SOMA	121.781.362	100%	130.553.599	100%	136.064.779	100%	142.158.013	100%	
IPVA	11.403.657	9,36%	12.131.370	9,29%	12.578.343	9,24%	13.632.136	9,59%	
ICMS	105.288.967	86,46%	112.702.387	86,33%	117.143.203	86,09%	121.002.868	85,12%	
ITCMD	1.265.050	1,04%	1.379.637	1,06%	1.706.290	1,25%	2.372.735	1,67%	
OUTRAS	3.823.689	3,14%	4.340.205	3,32%	4.636.944	3,41%	5.150.274	3,62%	

Dessa tabela, há três pontos que devo enfatizar:

a) dentro do grupo tributário, a franca hegemonia foi do ICMS, com R\$ 121,003 bilhões (85,12% do total);

^(...)Na comparação do 4° trimestre de 2015 com igual período do ano anterior, o PIB paulista recuou 6,4%. Entre os setores que contribuem para a geração do Valor Adicionado, destaca-se o desempenho positivo da agropecuária (1,4%), enquanto a indústria de transformação e o comércio e serviços de manutenção e reparação registraram retração de 13,6% e 5,9%, respectivamente. - Dados preliminares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e da Fundação Seade, disponíveis em: www.seade.gov.br/pibtrimestral/analise/).

21 http://gl.globo.com/economia/noticia/2016/03/pib-do-brasil-cai-38-em-2015.html





- b) a arrecadação tributária de 2015 cresceu 4,48% à vista do exercício de 2014, saindo de R\$ 136,065 bilhões para R\$ 142,158 bilhões, ante uma inflação de 10,68% (IGP-DI) e de 11,28% (INPC);
- c) considerando que 25% da arrecadação do ICMS e 50% do IPVA devem ser transferidos aos Municípios, nos termos dos incisos I e II do artigo 167 da Constituição Estadual, calculo que R\$ 37,068 bilhões foram repassados às Prefeituras, sendo R\$ 30,251 bilhões de ICMS e R\$ 6,817 bilhões referentes ao IPVA.

Não desconsidero que a Dívida Ativa tem alargado potencial para incremento da arrecadação estadual, visto que se relaciona a robusto ativo que, em 31/12/15, importava R\$ 302,059 bilhões, R\$ 22,119 bilhões a mais do que em 2014, e, daquele total, a maior parte ficou a cargo do ICMS (R\$ 290,141 bilhões), equivalentes a 96,06%.

A atualização influencia substancialmente nos valores da Dívida Ativa e, no exercício 2015, significou R\$ 17,6 bilhões, ou seja, 79,6% do total do crescimento verificado no exercício em análise.

Em atendimento a 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 CNPJ's suspensos, inaptos, baixados, nulos ou não encontrados.

Em face disso, R\$ 161,377 bilhões foram afastados daquele estoque creditício, daí resultando o valor recuperável de R\$ 140,682 bilhões, o mesmo 100,38% da Receita Corrente Líquida ou, ainda, 72,94% da arrecadação total do Estado no período de um ano (192,876 bilhões).





Os recebimentos da Dívida Ativa havidos em 2015, produzindo a receita de R\$ 3,215 bilhões, foram praticamente equivalentes aos do exercício de 2014 (R\$ 3,200 bilhões), e representaram apenas 2,40% do saldo tido recuperável no ano anterior (R\$ 133,835 bilhões).

De mais a mais, em 2015, foram inscritos R\$ 24,426 bilhões na Dívida Ativa do Estado, enquanto os recebimentos, tal qual visto, limitaram-se a R\$ 3,2 bilhões.

Essas inscrições de 2015, a modo de comparar, representam 193,01% de todo o investimento feito no ano (R\$ 12,655 bilhões: investimentos mais inversões financeiras).

Destarte, por medida de prudência e com supedâneo nos elevados números daquele ativo, e sem perder de vista as dificuldades ocasionadas pelo reflexo da crise econômica que assola este país, permito-me, novamente, reiterar seja levada advertência ao Estado, no sentido de que seu Órgão Fazendário e sua Procuradoria Geral, de forma conjunta, não só aumentem como também aperfeiçoem as estratégias para elevar o recebimento da Dívida Ativa.

Acerca dos *Royalties* do Petróleo, conquanto integrem as transferências vindas do Governo Federal e ainda não somem montante muito significativo em nosso âmbito²², verifico que vem majorando o ingresso de valores decorrentes da exploração petrolífera no Estado de São Paulo, passando dos R\$ 556,9 milhões de 2014 para os R\$ 895,5 milhões de 2015, o que dimensiona um aumento de 60,80%.

 $^{^{22}}$ A arrecadação de R\$ 895,5 milhões representou 0,49% da receita estadual de 2015.





Por oportuno, destaco que a DCG observou que houve um lançamento no valor de R\$ 2.131.609,66 em dezembro de 2015, referente à transferência para o Fundo de Expansão Agronegócio Paulista - FEAP, com base na Lei Estadual п° $16.004/2015^{23}$, sendo que, considerando aludido montante, o total de receitas de royalties alcançou a quantia de R\$ 897,650 milhões.

Tendo em mira que as operações de crédito (R\$ 6,098 bilhões), realizadas somente pela Administração Direta, e a receita decorrente da alienação de bens (R\$ 1,075 bilhões) foram substancialmente inferiores às despesas de capital (R\$ 19,835 bilhões), e que estas suplantaram, muito, as receitas de capital (R\$ 8,842 bilhões), sob minha percepção, houve sintonia com o artigo 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal e com a conhecida "Regra de Ouro" 24 do Direito Financeiro (artigo 167, inciso III, da Constituição da República e artigo 176, inciso III, da Constituição Estadual).

²³ LEI N° 16.004, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2015 Dispõe sobre a destinação da receita proveniente da participação no resultado ou compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural ao Fundo com Finalidade

Previdênciária da S. Paulo Previdência - SPPREV GOVERNADOR ESTADO DO PAULO: Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei: Artigo 1º - O Fundo com Finalidade Previdenciária, previsto na Lei Complementar nº 1.010,

de 1º de junho de 2007, passa a contar com recursos constituídos pela participação no resultado ou compensação financeira devida ao Estado, por força do § 1º do artigo 20 da Constituição Federal, pela exploração de petróleo e gás natural, neles compreendido o produto da cessão onerosa dos respectivos créditos vincendos, excluídas a parcela destinada aos municípios, nos termos do artigo 9º da Lei Federal nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e as parcelas destinadas às áreas de educação e saúde, nos termos do inciso II do artigo 2º da Lei Federal nº 12.858, de 9 de setembro de 2013. Parágrafo único - Do total de recursos destinados ao Fundo com Finalidade Previdenciária de

que trata o "caput" deste artigo, será deduzido e repassado anualmente ao Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista - FEAP o valor correspondente à receita de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural arrecadada no exercício de 2010, corrigida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA.

Artigo 2° - O inciso VI do artigo 2° da Lei n° 7.964, de 16 de julho de 1992, passa a ter a seguinte redação: "Artigo 2° -

VI - a participação no resultado ou a compensação financeira devida ao Estado, por força do disposto no § 1º do artigo 20 da Constituição Federal, pela exploração de recursos

minerais, exceto a parcela referente à exploração de petróleo e gás natural;" (NR). Artigo 3º - Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

24 "A Constituição Federal, em seu art. 167, proibe que sejam realizadas operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Podes Legislativo por maioria absoluta. A regra de ouro tem por objetivo evitar o pagamento de despesas correntes com recursos decorrentes de emissão ou contratação de novo endividamento.". Trecho de artigo disponível em: artigo disponível http://www3.tesouro.gov.br/divida publica/downloads/Parte%202 4.pdf





Despertou-me a atenção o montante das receitas vindas da alienação de bens, que saíram dos R\$ 832,090 milhões de 2014 para os atuais R\$ 1,075 bilhão, os quais foram integralmente liquidados e aplicados em Despesas de Capital.

Pude constatar que houve operação de cessão de direitos creditórios²⁵, por meio da CPSEC - Companhia Paulista de Securitização - no valor de R\$ 750,00 milhões, aplicados, majoritariamente, na amortização da dívida interna contratada, na execução de obras e instalações e na subscrição de ações.

Do total das despesas de capital, os valores mais representativos inserem-se no âmbito de: principal da dívida contratual resgatada, obras e instalações e aumento de capital das empresas.

Com relação às Parcerias Público-Privadas - PPP, no exercício de 2015 as despesas de contratos de PPP totalizaram R\$ 1,143 bilhão, atingindo o percentual de 0,74% da RCL, inferior ao limite estabelecido na Lei n° 11.079, de 30/12/2004, de 5% da RCL (Redação dada pela Lei n° 12.766, de 2012).

A amortização, os juros e demais encargos da dívida representaram R\$ 16,9 bilhões²⁶, sendo que, desse montante, 13,4 bilhões²⁷ referem-se ao Programa de Ajuste dos Estados - PAF, estabelecido na Lei n° 9.496/97, que, nos termos do art. 7°, § 8°, da Resolução Senatorial n° 43/01²⁸, encontra-se excetuada da aplicação do disposto nesse mesmo dispositivo legal, em seu inciso II.

²⁵ Pela qual o Estado cedeu recebíveis oriundos de programas de parcelamento, percebendo os valores antecipadamente.

Amortização de Dívida: R\$ 7.179.204; Juros e Encargos da Dívida: R\$ 9.683.230 (dados consolidados).

²⁷ Vide fl. 114 destes autos.
²⁸ Art. 7°. \$ 8°. 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 ao montante global previsto, vierem a substituí-las.





Posto isso, remanesce a quantia de R\$ 3,5 bilhões, a qual consumiu 2,5% da Receita Corrente Líquida, patamar esse conformado ao limite de 11,5% da Resolução Senatorial nº 43/01 (artigo 7°, II).

Essas despesas não primárias, financeiras, foram 9,72% maiores que as do ano anterior (R\$ 15,368 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.

Pois bem, a teor da metodologia requerida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o Estado, em 2015, logrou superávit primário de R\$ 5,063 bilhões, equivalentes a 3,61% da Receita Corrente Líquida, montante 317,39% superior à meta proposta na lei de diretrizes orçamentárias (R\$ 1,213 bilhões), do que infiro uma conjuntura favorável.

Aquele excedente primário foi 10,33% maior que o conquistado no ano anterior (R\$ 4,589 bilhões), ao passo que, no ano ora examinado, o Estado investiu R\$ R\$ 12,655 bilhões (25,88% a menos do que o fizera em 2014: R\$ 17,073 bilhões).

De todo modo, cumpriu-se intuito básico de responsabilidade fiscal: a economia de recursos para o pagamento de parte dos juros e outros encargos da dívida pública.





Com efeito, o resultado primário positivo permitiu a cobertura integral de todas as despesas primárias e contribuiu para honrar 30,03% do serviço da dívida vencido em 2015 (R\$ 16,862 bilhões).

Digno de nota que as operações de crédito diminuíram 6,91% no período, vindo dos R\$ 6,551 bilhões de 2014 para os R\$ 6,098 bilhões de 2015, o que, representando 4,35% da Receita Corrente Líquida, cumpre as barreiras das Resoluções Senatoriais n° 40 e 43/2001 (16% daquela base de cálculo).

A dívida fundada interna, que congloba 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\$ 233,294 bilhões em 2015, sendo 11,42% superior ao exercício precedente (R\$ 209,380 bilhões).

A majoritária parcela desses débitos, no total de R\$ 217,6 bilhões, correlaciona-se ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste dos Estados (PARAFE), com fulcro na Lei Federal n° 9.496/97²⁹, observando-se aumento da ordem de 10,23% em relação ao ano anterior (R\$ 197,4 bilhões).

Por meio desse programa, a União assumiu passivos estaduais, mediante, dentre outras, as seguintes condições: prazo de trinta anos de pagamento (até 2027); juros de 6% ao ano acima da inflação medida pelo IGP-DI; comprometimento mensal de, no máximo, 13% da Receita Líquida Real.

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





Desse limite de pagamento (13% da RLR), são deduzidos os compromissos de despesas quitados no mês anterior, o que resulta no valor da parcela a ser paga (conforme a Lei n° 9.496/97).

A diferença entre o valor integral da prestação da dívida e a parcela da Lei n° 9.496/97 paga no mês é denominada resíduo (§ 2° do artigo 6°) e, mensalmente, os valores a tal título são acumulados e corrigidos nas mesmas condições do contrato de refinanciamento, ou seja, IGP-DI mais os 6% anuais.

Os pagamentos acumulados (R\$ 126 bilhões) são inferiores ao montante devido, em razão do comprometimento máximo de 13% da Receita Líquida Real, disso gerando resíduos que, corrigidos ano a ano e capitalizados da mesma forma que o principal, produziram o atual saldo devedor residual de R\$ 117,704 bilhões, o qual ultrapassou, em 15,68%, o do ano anterior (R\$ 101,752 bilhões).

Face esse contexto, foi externada recomendação da Casa (TC-1466/026/13), para que o Estado "Envide esforços, para adaptar as cláusulas financeiras do Programa de Ajuste Fiscal (Lei Federal nº 9.496, de 1997) à realidade econômica estadual e nacional vigente".

A elucidar a questão, trouxe a DCG uma nota técnica elaborada pelo Departamento de Gestão da Dívida e Haveres do Estado, com o relato dos avanços obtidos recentemente e seus impactos sobre o serviço da dívida do Estado, do que destaco:





- sancionada a Lei Complementar nº 148/14, reduzindo a a) taxa de juros de 6% a.a. para 4% a.a., e atualização monetária com base no IGP-DI passando a ser pelo IPCA, limitado à taxa SELIC. Essa lei, entretanto, não fixou prazo para que a União promovesse os aditivos contratuais, de forma que a Lei Complementar n° 151/15 alterou seus dispositivos, estabelecendo a data de 31/01/16 como limite para a promoção dos aditivos, e autorizando que, após esse prazo, caso não assinado o aditivo, o Ente devedor recolhesse o valor devido à União calculado pelo método da Lei Complementar nº 148/14; com a aproximação do prazo final estabelecido para a assinatura dos ajustes, foi publicado o Decreto Federal nº 8.616/15, em 29/12/15, regulamentando a Lei Complementar n $^{\circ}$ 148/14, dispondo sobre os critérios de indexação dos contratos e estabelecendo condições para a formalização dos termos aditivos, as quais dificultavam a sua assinatura, tais como as exigências de autorização legislativa, desistência de acões judiciais relacionadas à dívida com União cumprimento dos limites e demais condições a que se refere o
- c) considerando a imposição dessas condições, a Ministra Carmen Lúcia, no exercício da Presidência do Supremo Tribunal Federal (STF), deferiu, em 29/01/16, medida liminar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 382, para suspender a eficácia dos incisos I e II do § 1º do artigo 20 do Decreto nº 8.616/2015. Em decorrência, esses dispositivos foram revogados com a edição do Decreto nº 8.665, de 10/02/16, quando já consumado o prazo para a assinatura dos aditivos;

artigo 32 da Lei Complementar n° 101/2000;

d) contudo, ainda persistem outros pontos do Decreto nº 8.616/15 que contrariam os dispositivos da lei, como ç relativo à forma de cálculo dos descontos referentes à





redução dos juros e correção monetária desde a data das assinaturas dos contratos, fazendo incidir sobre o saldo devedor não o total da "variação acumulada da taxa SELIC', conforme dispôs a Lei Complementar n° 148/14, de forma não capitalizada, mas sim o "fator acumulado da variação da taxa SELIC', mediante a capitalização dos índices, conforme metodologia de cálculo descrita no Anexo I do Decreto;

- e) também há divergência quanto à metodologia de cálculo do Coeficiente de Atualização Monetária apresentada em seu Anexo III, para fins de aplicação da limitação dos encargos incidentes sobre a dívida a partir de 1º de janeiro de 2013, conforme demonstrado pela Nota Técnica nº 0003, de 2016, elaborada pelo Departamento de Gestão da Dívida e Haveres do Estado (Anexo V) e encaminhada à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda;
- f) no decorrer dessas discussões, foram promovidas diversas reuniões com os Entes da Federação, tendo o Ministério da Fazenda apresentado um Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal, que tem como princípios "a transparência, a adesão, o reconhecimento de que os Estados possuem situações fiscais distintas e que as dificuldades macroeconômicas atuais, pela sua gravidade e profundidade, comprometem o equilíbrio fiscal dos entes subnacionais, exigindo medidas excepcionais". A proposta principal diz respeito alongamento do prazo de pagamento da dívida com a União, exigindo-se em contrapartida uma série de medidas de curto prazo, bem como de implantação de reformas estruturais. Esse plano foi encaminhado em 22/03/16 ao Congresso Nacional, na forma de Projeto de Lei Complementar PLP 257/2016, com os seguintes pontos:
- 1. Proposta Principal:





- . alongamento do prazo de pagamento da dívida sob a égide da Lei n $^{\circ}$ 9.496, de 1997, em 20 (vinte) anos;
- . renegociação das operações de crédito contratadas até 31 de dezembro de 2015 junto ao BNDES.
- 2. Contrapartidas exigidas:
- 2.1 Medidas de curto prazo a vigorar por 24 (vinte e quatro) meses subsequentes à assinatura do contrato de alongamento. Verificado o descumprimento dessas medidas, o Ente terá 180 (cento e oitenta) dias para se adequar, sob pena de cancelamento do contrato.
- vedação à concessão de vantagem, aumento, reajustes ou adequação de remunerações a qualquer título (exceção constitucional será contemplada);
- limitar o crescimento das outras despesas correntes, exceto transferências a Municípios e Pasep, à variação da inflação;
- não conceder renúncia de receita ou qualquer tipo de benefício fiscal:
- não nomear novos servidores, ressalvadas as reposições decorrentes de aposentadoria ou falecimento de servidores nas áreas de educação, saúde e segurança; e
- reduzir em 10% a despesa mensal dos cargos de livre provimento e nomeação, em comparação com a do mês de junho de 2014.
- 2.2 Medidas estruturais: aprovação de Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual (LRFE) que contemple, no mínimo:
- instituição de regime de previdência complementar, compatível com as regras de equilíbrio atuarial (contribuição definida);
- elevação das alíquotas das contribuições previdenciárias dos servidores e patronal ao regime próprio de previdência social para 14% e 28%, respectivamente;





- monitoramento fiscal contínuo das contas dos governos regionais;
- adoção de critérios para avaliação pública e periódica de seus programas e projetos;
- padronização das estatísticas fiscais, a partir das orientações emanadas pelo Governo Federal; e
- limitação da despesa orçamentária total a 90% da Receita Corrente Líquida.
- g) o Estado de São Paulo não firmou o aditivo até o momento, tendo em vista que o cálculo dos encargos contratuais contido na minuta do termo de aditamento encaminhado pela Secretaria do Tesouro Nacional é o estabelecido pelo Decreto nº 8.616/2015, diferente do disposto na Lei Complementar nº 148/2014. Assim, o Estado recorreu à via judicial, para a revisão da taxa de juros e correção monetária aplicada, tendo sido impetrado, em 14/04/16 o Mandado de Segurança 34.135/DF, por meio do qual pleiteia:
- Sejam afastados os dispositivos veiculados pelo Decreto n° 8.616/15, especialmente em seu artigo 5° e Anexos I e III, que extrapolam os termos da Lei Complementar n° 148/14, apurando incorretamente os valores devidos a título de juros e correção monetária;
- O reconhecimento do direito líquido e certo do Estado de utilizar a prerrogativa a que se refere o parágrafo único do artigo 40 da Lei Complementar n° 148/14, de pagamento das parcelas relativas à dívida junto à União segundo o método de cálculo estabelecido em referida lei, enquanto não promovido o aditivo, bem como de receber da União proposta de aditivo contratual baseada no método da variação acumulada da taxa SELIC, afastando a aplicação de juros capitalizados;





- A concessão de medida liminar para que a União se abstenha de impor quaisquer sanções ao Estado pelo exercício da faculdade de aplicação imediata do método de cálculo dos juros e correção monetária conforme dispõe a LC 148/14, conforme faculta o parágrafo único do artigo 4o da lei, bem como, ainda em sede liminar, que a União elabore proposta de aditivo adotando o método de cálculo da referida lei.
- h) em decisão liminar datada de 18/04/16, o Ministro Celso de Melo, relator do MS 34.135/DF, deferiu parcialmente o pedido de medida liminar, em ordem a determinar, cautelarmente, até o final do julgamento da ação, que a União se abstenha de impor quaisquer sanções ao Estado, especialmente aquelas previstas nas cláusulas originárias da contratação e bloqueio de recursos de transferências federais, pelo exercício da faculdade constante no parágrafo único do artigo 40 da Lei Complementar n° 148/14;
- h) no dia 22/04/16, data de vencimento da parcela de abril do serviço da dívida com a União, o Estado de São Paulo, que estaria obrigado ao pagamento de 13% da Receita Líquida Real, correspondentes a R\$ 1,262 bilhão, pôde, por força da liminar acima referida, calcular e aplicar as condições financeiras estabelecidas nos artigos 2° e 3° da Lei Complementar n° 148/2014, resultando em um pagamento no montante de R\$ 22,251 milhões.
- i) no dia 27/04/16, o STF suspendeu, por 60 (sessenta) dias, o julgamento dos mandados de segurança que discutem os termos da repactuação da dívida dos Estados com a União, e prorrogou pelo mesmo prazo as liminares já concedidas. Com as cautelares, a União está impedida de impor aos Estados sanções por inadimplência decorrente da discussão sobre a forma de cálculo dos juros.





À luz dessas especificidades, Excelência, antecipo meu posicionamento ao final deste parecer³⁰, para considerar atendida aquela recomendação.

Já os débitos consolidados externos, atinentes a empréstimos contraídos com instituições financeiras externas, para atender programas de meio ambiente, transportes e outros, somaram 18,143 bilhões em 2015, 70,54% acima do verificado em 2014 (R\$ 10,638 bilhões).

Resultante da aplicação do IGP-DI sobre o saldo devedor, a Dívida Consolidada Líquida³¹ saltou de R\$ 200,5 bilhões (2014) para R\$ 235,6 bilhões (2015), o que indica um aumento de 17,541% em relação a 2014, e, portanto, um déficit nominal aproximado de R\$ 35,1 bilhões, situação pior do que a meta anunciada (R\$ 26,623 bilhões).

De qualquer modo, a DCL correspondeu a 12,43% do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado de São Paulo (R\$ 1,896 trilhão), e representou 1,68 vez a Receita Corrente Líquida, nível conformado ao limite determinado na Resolução nº 40, de 20/12/01, do Senado Federal (até 2 vezes aquela receita).

Passo ao dispêndio com propaganda e publicidade, cujo total, no exercício em exame, importou R\$ 197,940 milhões, correspondendo a um decréscimo na ordem de 28,45% em relação aos congêneres gastos de 2014 (R\$ 276,656 milhões).

³⁰ Capítulo: VIII - RECOMENDAÇÕES CONSTANTES NO PARECER DE 2014.

Resolução nº 40/01, do Senado Federal: artigo 1º, S 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.





Já as despesas com publicidade legal foram de R\$ 2,242 milhões, 10,07% menores do que as do exercício anterior (R\$ 2,493 milhões).

Relativamente às transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, cuja fonte predominante é de recursos federais (R\$ 2,948 bilhões), revelou nossa Fiscalização o desembolso de R\$ 5,793 bilhões, 12,86% mais que no ano anterior (R\$ 5,133 bilhões).

Nesse diapasão, a Secretaria da Saúde contribuiu com a parcela mais significativa dos repasses, no montante de R\$ 5,241 bilhões, ou 90,49% daquele total, motivo pelo qual deduzo que a fonte federal tem a ver com o Sistema Único de Saúde - SUS, cujas transferências, aliás, não têm caráter voluntário, mas sim obrigatório, nos moldes do artigo 25, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto à Reserva de Contingência, o Estado, no exercício de 2015, assim como nos três anos precedentes, manteve o valor de apenas R\$ 10 milhões para reforçar dotações orçamentárias e limitar a abertura de créditos adicionais, nos termos do artigo 9°, inciso II, da LOA/2015.

Assim, tal qual critiquei anteriormente, penso que sobredito valor é inexpressivo ante os avantajados riscos fiscais do Governo do Estado de São Paulo, os quais se encontram bem detalhados em Anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).





Sobre o resultado financeiro, no Parecer das contas de 2011 houve advertência no sentido de que, para apurar o movimento de curto prazo, deveria a Fazenda apresentar - diferentemente do método da Nova Contabilidade Pública - as efetivas disponibilidades e exigibilidades de curto prazo, com o fim de se saber o real superávit financeiro.

Entretanto, compulsando os autos, percebo a notícia de que 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 - tendo sido implantado o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP, em consonância com a Portaria nº 437/2012, da Secretaria do Tesouro Nacional.

As demonstrações contábeis, em geral, são apresentadas de forma comparativa com o exercício anterior, nos termos das determinações do MCASP - 6° edição.

Com relação ao processo de convergência às Normas Contábeis Internacionais, durante o ano de 2015, houve alguns avanços, consoante pontuado pela DCG no relatório de contas.

Contudo, no que tange ao planejamento de atuação para adequação dos processos contábeis ainda não convergidos aos padrões estabelecidos pelo MCASP elaborado pela Controladoria Geral do Estado, consoante ilustrado pela DCG a fls. 74 do relatório de contas, observa-se que a maioria dos prazos nele fixados corresponde ao limite estabelecido pela Portaria STN 548/2015³².

Dispõe sobre prazos-limite de adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais aplicáveis aos entes da Federação, com vistas à consolidação das contas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sob a mesma base conceitual.





Sobre esse aspecto, oportuna a reiteração, in verbis, da ressalva consignada pela DCG:

No planejamento acima entende-se que o prazo fixado em 01/01/20xx significa o início dos registros contábeis naquele exercício, ou seja, até 31/12 do ano anterior devem estar implementados sistemas e outras providências necessárias.

Neste aspecto, é importante ressalvar que a adequação de procedimentos contábeis quanto ao Passivo Atuarial deve se dar já no exercício de 2016, em atendimento ao item 3.4.3, PCP 12 da Portaria STN $548/2015^{33}$ e não com início dos registros em 01/01/2017.

Ainda quanto ao registro do Passivo Atuarial, a Portaria detalha ainda que:

No caso de estados, DF e municípios, segue o disposto na Portaria MPAS nº 916/2003 e alterações, resultando na atual Portaria MPS nº 509/2013. Destaca-se também que a Portaria MPS 403/2008, que estabelece os parâmetros para as avaliações e reavaliações atuariais, dentre outros, expressamente, estipula a obrigatoriedade deste registro, conforme seu art. 17: "Art. 17. As avaliações e reavaliações atuariais indicarão o valor presente dos compromissos futuros do plano de benefícios do RPPS, suas necessidades de custeio e o resultado atuarial.

- § 1º O passivo atuarial do RPPS é representado pelas reservas matemáticas previdenciárias que correspondem aos compromissos líquidos do plano de benefícios.
- § 2º Na hipótese do RPPS constituir fundo previdencial para oscilação de risco este deverá compor o passivo atuarial.
- § 3° As reservas matemáticas previdenciárias serão registradas no Passivo Exigível a Longo Prazo, no grupo de contas denominado Provisões Matemáticas Previdenciárias, observado o detalhamento estabelecido no Plano de Contas aplicável aos RPPS." (destaque nosso)

A par das constatações supracitadas, considero necessário advertir à Origem para que atente para os prazos estabelecidos na Portaria STN n° 548/15, haja vista as disposições contidas em seu art. 1°, §§ 1° e 2°, bem como no art. 51, da Lei Complementar Federal n° 101/00, de seguintes teores:

 $^{^{33}}$ Portaria STN 548 de 24/09/2015 - Estabelece o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais.





<u>Portaria nº 548/15</u>: Art. 1°. § 1°. A observância dos prazos-limite estabelecidos no Anexo referido no 'caput' deste artigo é obrigatória para todos os entes da Federação, conforme disposto no art. 13 da Portaria STN n° 634, de 2013, para fins de consolidação das contas públicas sob a mesma base conceitual prevista no art. 51 da Lei Complementar n° 101, de 2000.

§ 2°. A STN poderá não dar quitação à obrigação prevista no § 1° do art. 51 da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, caso as contas sejam encaminhadas em descumprimento ao disposto no § 1° deste artigo.

Lei Complementar Federal n° 101/00:

Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

- § 1°. Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:
- I Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;
- II Estados, até trinta e um de maio.

§ 2°. O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

No que concerne à Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido - DMPL, tendo em conta que, consoante consignado no MCASP - 6° edição³⁴, tal demonstrativo é obrigatório para as empresas estatais dependentes, desde que constituídas sob а forma de sociedades anônimas, e facultativo para os demais órgãos e entidades da Federação, e que o Relatório Geral do Estado propõe-se a apresentar as Demonstrações de forma consolidada, tal qual recomendado pela DCG em seu relatório, reputo pertinente a advertência para aludido Relatório passe a elaborar, no conjunto de aue demonstrações apresentadas, a DMPL consolidada das empresas estatais dependentes do Governo do Estado de São Paulo.

³⁴ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP - 6° edição, página 347, in fine, ipsis litteris: A DMPL é obrigatória para as empresas estatais dependentes, desde que constituídas sob a forma de sociedades anônimas, e facultativa para os demais órgãos e entidades dos entes da Federação (grifos originais).





Quanto ao Balanço Patrimonial consolidado, inicialmente, registro que Contadoria Geral do Estado reapresentou o Balanço Patrimonial de 2014, sob a justificativa de intensificação dos esforços dos órgãos e entidades do Estado na implantação de novos procedimentos contábeis estabelecidos no processo de convergência, além do estabelecimento de novos procedimentos de conciliação e controle adotados em 2015.

Para melhor compreensão das alterações efetuadas, oportuna a transcrição do quadro demonstrativo e comparativo dos ajustes ocorridos, conforme informado pela Contadoria Geral do Estado:

Em milhares - R\$

atrimônio Líquido de 2014 - Divulgado	Ref.:	72.241.106
(-) Investimentos	(a)	(44.909.558)
(-) Dívida Ativa Tributária	(b)	(2.771.951)
(-) Outros	(c)	(1.931.832)
atrimônio Líquido de 2014 - Reapresentado		22.627.764

Ref.:

- (a) Ajuste pela revisão do processo de reconhecimento e mensuração dos investimentos com influência significativa durante o exercício de 2015.
- (b) Ajuste pela revisão do processo de consolidação do saldo de Dívida Ativa Não Tributária da Administração Indireta.
- (c) Ajustes diversos relacionados principalmente à adequação dos registros contábeis pela implantação de novos processos de conciliação.

Posto isso, o Balanço Patrimonial Consolidado, demonstrado de forma resumida, encontra-se assim constituído:





BALANÇO PATRIMONIAL

CONSOLIDADO

R\$ milhares

	31/12/2014	31/12/201!		
	Reapresentado	31/12/2015		
ATIVO				
AIIVO				
Ativo Circulante				
Caixa e Equivalentes de Caixa	24.080.901	22.262.123		
caixa e Equivalences de Caixa	24.000.901	22.202.123		
Créditos a Receber de Curto Prazo	21.843.663	45.672.419		
Investimentos e Aplicações	173,990	173.990		
Temporárias	173.990	173.990		
Estoques	3.959.360	3.096.574		
VPD Pagas Antecipadamente	2.229.047	2.643.883		
Total do Ativo Circulante	52.286.961	73.848.989		
Ativo Não Circulante				
Realizável a Longo Prazo	145.512.432	145.170.853		
Créditos a Receber de LP	144.137.990	144.591.641		
Investimentos Temporários	1.374.442	579.212		
Investimentos	51.093.072	54.305.836		
Imobilizado	45.311.026	49.788.907		
Intangível	113.362	108.832		
Total do Ativo Não Circulante	242.029.892	249.374.428		
TOTAL DO ATIVO	294.316.853	323.223.417		

PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO		
Passivo Circulante		
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais	6.183.701	7.171.524
Empréstimos e Financiamentos	15.637.177	17.599.643
Fornecedores e Contas a Pagar	8.437.125	7.873.477
Obrigações Fiscais	94.139	94.823







Obrigaçãos de Deneuti-		
Obrigações de Repartições a Outros Entes	206.421	206.601
Provisões	7.239.100	12.010.281
Demais Obrigações	8.505.527	7.552.694
Total do Passivo Circulante	46.303.190	52.509.043
Passivo Não Circulante		
Obrigações Trabalhistas,	1,201,649	1 121 200
Previdenciárias e Assistenciais	1.201.649	1.131.392
Empréstimos e Financiamentos	203.118.526	232.608.854
Obrigações Fiscais	129.764	120.589
Provisões	639.125	484.730
Demais Obrigações	20.296.835	23.173.218
Total do Passivo Não Circulante	225.385.899	257.518.783
Patrimônio Líquido		
Patrimônio Social e Capital Social	58.533.395	58.533.395
Adiantamento p/ Futuro Aumento de Capital	2.646.819	2.001.739
Reservas de Capital	907.326	907.326
Ajustes de Avaliação Patrimonial	25.402	-82.427
Reservas de Lucros	1.521.403	1.521.403
Demais Reservas	2.531.530	2.531.530
Resultados Acumulados	-43.538.111	-52.217.374
Total do Patrimônio Líquido	22.627.764	13.195.592
TOTAL DO PASSIVO	294.316.853	323.223.418

Fonte: fls.125 do BGE

A Demonstração das Variações Patrimoniais, aferida nos termos do artigo 104, da Lei Federal nº 4.320/64, indicou déficit patrimonial equivalente de R\$ 11,570 bilhões.





Com relação ao saldo do exercício anterior, consoante consignado pela DCG, também houve reapresentação da Demonstração das Variações Patrimoniais de 2014, cujo resultado patrimonial superavitário passou de R\$ 23,369 bilhões para R\$ 19,335 bilhões.

No tocante ao balanço financeiro, inicialmente, noto que conquanto as normas contábeis, assim como o modelo apresentado pelo MCASP, determinem a apresentação das demonstrações de forma comparativa entre o exercício em questão e o imediatamente anterior, o Balanço Geral do Estado de 2015 trouxe o Balanço Financeiro somente do exercício de 2015, fato esse que, em meu sentir, também merece ser objeto de alerta à Origem.

Sem embargo, a partir dos dados contidos no Balanço Geral do Estado de 2014, verifica-se que o saldo do exercício anterior, de R\$ 28,564 bilhões, passou a R\$ 27,413 bilhões, correspondendo a uma diminuição de R\$ 1,151 bilhões, observando-se uma melhora em relação ao decréscimo verificado no exercício anterior, que foi de R\$ 6,292 bilhões.

Uma evolução digna de nota diz respeito ao detalhamento, no Balanço Financeiro do Estado de São Paulo, das vinculações, segregando receitas e despesas vinculadas à educação, saúde, assistência social, operações de crédito e alienação de bens ativos.

No que concerne ao instituto da garantia, informou nossa Diretoria das Contas do Governador que: "(...) no 3º quadrimestre de 2015 o percentual apurado encontra-se devidamente ajustado ao limite de 32% da RCL, demonstrando o cumprimento do disposto no artigo 9º da Resolução nº. 43, alterada pela Resolução nº. 3, de 02/04/2002, ambas do Senado Federal".





IV. DESPESAS COM PESSOAL

Dentro do gasto orçamentário global (R\$ 194,416 bilhões), a despesa com pessoal consumiu R\$ 74,783 bilhões³⁵, representando 38,47% daquele montante ou 53,36% da Receita Corrente Líquida (R\$ 140,148 bilhões), patamar que se harmoniza com a limitação estatuída no artigo 19, inciso II, da LRF (60,00%).

Não é demais lembrar que, dos 1.215.025 servidores do quadro geral de pessoal do Estado, 716.357 são ativos, tendo havido decréscimo de 1,19% relativamente ao ano anterior³⁶. Quanto ao número de inativos, houve acréscimo de 1,07%³⁷ em relação ao exercício anterior, e, com relação aos pensionistas, ocorreu um decréscimo de 0,13%³⁸.

Verifico a seguinte ordem decrescente dos dispêndios mais relevantes, por órgão: Secretaria da Fazenda; Secretaria da Educação; Secretaria da Segurança Pública; Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia; Tribunal de Justiça e Secretaria da Saúde.

A meu sentir, Excelência, acertadas as deduções procedidas 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\$ 251,307 milhões). Tal municipalização, vale lembrar, iniciou-se em 1998, com o Fundo do Ensino Fundamental, o FUNDEF.



 $^{^{35}}$ Aí incluído o PASEP, na ordem de R\$ 1,201 bilhão (fl. 314 do Acessório 3)

³⁸ Pensionistas: 179.580 em 2014 e 179.338 em 2015.

 $^{^{36}}$ Com 724.985 ativos.

³⁷ Inativos: 300.907 em 2014, e 319.424 em 2015.





Também adequados, sob minha ótica, os gastos setoriais de pessoal, é dizer, nos Poderes Executivo (46,18%), Legislativo (1,03%), Judiciário (4,88%), bem assim no Ministério Público (1,27%), tudo nos termos do artigo 20, inciso II, da LRF.

Demais disso, os três Poderes da República e o Ministério Público também se sujeitaram ao limite prudencial determinado no parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal (95% do teto setorial), tal qual demonstrado abaixo:

DESPESAS DE PESSOAL POR PODER E ÓRGÃO	R\$ MILHARES	8	LIMITES	LIMITE PRUDENCIAL
Poder Executivo	64.723.312	46,18%	49%	46,55%
Poder Legislativo	1.444.005	1,03%	3%	2,85%
.Assembleia Legislativa	777.402	0,55%	1,75%	1,66%
.Tribunal de Contas do Estado	666.602	0,48%	1,25%	1,18%
Poder Judiciário	6.837.945	4,88%	6%	5,70%
Ministério Público	1.778.124	1,27%	2%	1,90%
TOTAL DAS DESPESAS COM PESSOAL	74.783.385	53,36%	60%	57,00%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	140.147.646			

Realço que este Tribunal de Contas despendeu R\$ 666,602 milhões com pessoal, o mesmo que 0,48% da Receita Corrente Líquida do Estado, bem abaixo do seu específico limite: 1,25%.

Sem embargo, observo que as Despesas com Pessoal do Poder Executivo Estadual atingiram 46,18%, percentual esse que, conforme previsto no inciso II do § 1º do artigo 59 da Lei Complementar n° 101/2000, demanda a emissão de alerta (limite de alerta - 90% = 44,10%).





Entretanto, devo repisar, Excelência, que os dispêndios com o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP - foram incluídos nos gastos com pessoal.

Acerca dessa matéria, tal qual ponderei em manifestação relativa às contas de 2014 (TC-788/026/14), reitero que existe posicionamento que rechaça essa inserção, a exemplo das razões compiladas pelo Grupo Técnico de Padronização de Relatórios - GTREL - criado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Esse, aliás, é o posicionamento que esta Corte de Contas passará a adotar, a partir de 1° de janeiro de 2017, conforme consignado na Deliberação TC-A-023996/026/15, publicada no DOE de 15/12/15, de seguinte teor:

<u>DELIBERAÇÃO</u> (TC-A-0223996/026/15)

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, na conformidade do artigo 114, inciso II, alínea "c", do Regimento Interno;

Considerando que as conclusões dos trabalhos acerca da inclusão ou não de gastos com o PASEP nas despesas de pessoal indicam a alteração do entendimento até então assentado neste e. Tribunal;

Considerando que, doravante, as despesas com PASEP serão excluídas dos gastos com pessoal, diminuindo-se, por conseguinte, aquele montante também das despesas no ensino e na saúde de todos os jurisdicionados;

Considerando a necessidade de adequações no planejamento das peças orçamentárias com vigência a partir de janeiro de 2017;

Considerando que o novo procedimento será submetido a acompanhamento concomitante por esta Corte;

Considerando que a alteração não alcança as fundações públicas, que prosseguem com o recolhimento do PASEP com base na folha de pagamento; e

Considerando que essa nova fórmula não implicará a alteração da aplicação dos mínimos constitucionais na educação e na saúde, sendo esperado o aprimoramento qualitativo dos investimentos nos referidos setores, nisso melhor atendendo ao interesse público;





DELIBERA:

- 1 A partir de 1° de janeiro de 2017 as despesas com o PASEP não mais serão incluídas nos gastos com pessoal e nas aplicações do ensino e da saúde de todos os jurisdicionados, inclusive do Governo Estadual, impondo-se, em consequência, o adequado planejamento, notadamente, nas respectivas peças orçamentárias.
- 2 Esta Deliberação não alcança as fundações públicas estaduais e municipais.
- 3 A presente Deliberação entra em vigor na data de sua publicação.
- 4 Publique-se.
- São Paulo, 09 de dezembro de 2015.

CRISTIANA DE CASTRO MORAIS - Presidente e Relatora

A despeito disso, em que pese nas contas de 2014 (TC-788/026/14) esta Casa, no r. voto condutor, já tenha alertado à Origem, ipsis litteris, "para que o planejamento e execução orçamentários não considere os valores do PASEP para fins de atingimento de limites (máximos e mínimos) legais - com pessoal - e constitucionais - saúde e educação", não posso deixar de reconhecer que, além do posicionamento consignado na Deliberação acima transcrita ser aplicável apenas a partir de 2017, no exercício ora examinado (2015), de fato, ainda vigorava nesta Corte de Contas o entendimento de que o PASEP representava encargo patronal.

Ante tal conjuntura, penso que, conquanto não se possa, por ora, criticar o procedimento adotado pela Origem, seria prudente a decisão de excluir dos gastos com pessoal a alíquota relativa ao PASEP, até mesmo como subsídio para a análise histórica dos dispêndios dessa espécie, ante a alteração de metodologia que se avizinha.

Sem embargo, a título ilustrativo, pertinente registro dos seguintes números:





- a) Se incluído o percentual do PASEP³⁹, a despesa de pessoal do Estado chega a R\$ 74,783 bilhões, 53,36% da Receita Corrente Líquida;
- b) Se não considerado o PASEP como gastos de pessoal, a despesa total nessa rubrica alcança R\$ 73,582 bilhões, o mesmo que 52,50% da Receita Corrente Líquida.

Destarte, proponho seja reiterado o supracitado alerta emitido no r. voto do parecer das contas de 2014 (TC-788/026/14), para o qual me remeto.

V. ENSINO E SAÚDE

Das despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino, bem detalhadas no Acessório 2 (TC-3554/226/15), a Diretoria das Contas do Governador extraiu as glosas realizadas pela própria Secretaria Estadual da Fazenda.

Somam elas R\$ 734,761 milhões, concernentes a cancelamento de Restos a Pagar, gastos com transporte escolar da Companhia do Metrô não relativos à rede pública de ensino, reembolso do pagamento de professores municipalizados e restaurantes universitários.

De todo modo, despendeu o Estado R\$ 35,095 bilhões com o Ensino, cumprindo os principais limitadores mínimos:

Segmento	Limites mínimos	Aplicação
Ensino Fundamental e Médio ⁽⁴⁰⁾ , prioritariamente	30% da receita de impostos e transferências ⁴¹ .	31,27%
Remuneração do Magistério	60% do FUNDEB arrecadado42	68,53%

³⁹ Que representa R\$ 1,201 bilhão.



⁴⁰ Artigo 211, § 3°, da Constituição da República.

⁴¹ Artigo 255, da Constituição Estadual.





Segundo noticiado pela Diretoria de Contas do Governador no relatório de contas, em 2015 houve o pagamento de R\$ 11,397 milhões à COAF - Cooperativa Orgânica Agrícola Familiar; entretanto, tais valores foram empenhados e pagos com recursos federais (Fonte 005.003.135 - FNDE-PROG.NAC.ALIMENTACAO ESCOLAR-PNAE-SEC.ED), não tendo sido objeto de fiscalização.

Ainda, a Administração Estadual utilizou a integralidade dos R\$ 15,904 bilhões recebidos, em 2015, do Fundo da Educação Básica (FUNDEB), o que bem cumpre o artigo 21, da Lei Federal n° 11.494/07.

Para aquele Fundo, o Estado mais contribuiu do que recebeu, sendo a perda revertida para Municípios Paulistas, que, proporcionalmente, têm maior rede própria de educação básica.

Anotou a Diretoria de Contas do Governador que os valores de Restos a Pagar devidos à FDE diminuíram sensivelmente do exercício 2013 em diante, e que aludida Fundação passou a realizar lançamentos dentro do Sistema SIAFEM, na modalidade intraorçamentária.

Alcançando, agora, o tema da <u>Saúde</u>, rememoro que a Lei Complementar nº 141, de 13/01/12, regulamentou o § 3º do artigo 198 da Constituição Federal, para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de Saúde.

⁴² Artigo 60, inciso XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias = ADCT à Constituição Federal de 1988 e artigo 22, da Lei Federal nº 11.494/07.





A mesma norma complementar definiu o elenco de despesas passíveis de inclusão na aplicação mínima setorial, ademais de ampliar a base de cálculo, nela agregando os recursos da Lei Kandir (Lei nº 87/96), de forma que o mínimo de 12% passou a incidir também sobre as compensações financeiras provenientes de impostos e transferências constitucionais previstos no parágrafo 2º do artigo 198 da Constituição Federal.

Com relação aos cálculos do percentual aplicado na Saúde, ofertou-nos a Diretoria de Contas do Governador duas opções, tendo em vista que o Governo do Estado solicitou, em 2014, a reconsideração da exclusão dos gastos com presos nos percentuais admitidos de aplicação (TC-A-12564/026/14).

Descontados os gastos com presos, o Estado despendeu, em ações e serviços de Saúde, R\$ 13,604 bilhões, 12,12% da pertinente base de cálculo, percentual ligeiramente superior ao mínimo estatuído na sobredita norma (12%).

Se fossem consideradas as despesas da Secretaria da Administração Penitenciária - SAP e da Fundação Casa, o montante aplicado seria de R\$ 13,997 bilhões, alcançando o percentual de 12,47%, igualmente aceitável.

Não obstante o quadro favorável, cabe-me reiterar proposta de advertência para que a Administração Estadual nos encaminhe cópia das atas das audiências públicas da Saúde realizadas na Assembleia Legislativa, na forma e periodicidade determinadas no parágrafo 5° do artigo 36 da





Lei Complementar n° 141/12⁴³ e do inciso II do artigo 12 das Instruções n° 01/08, eis que, consoante informado pela Diretoria de Contas do Governador, in verbis, "recebemos documentos relativos a reuniões da Comissão de Saúde da Assembléia Legislativa, entretanto, estas reuniões não se igualam às audiências públicas".

Por fim, e a exemplo da observação efetuada em relação aos gastos com pessoal, oportuno consignar que, nos termos da Deliberação TC-A-023996/026/15, publicada no DOE de 15/12/15, ipsis litteris, "a partir de 1° de janeiro de 2017 as despesas com o PASEP não mais serão incluídas nos gastos com pessoal e nas aplicações do ensino e da saúde de todos os jurisdicionados, inclusive do Governo Estadual".

Posto isso, tendo em conta que os percentuais de aplicação do Ensino e da Saúde em 2015 - subsequentemente, de 31,27% e 12,12%/12,47% - ficaram muito próximos dos limites constitucionais (de 30% e 12%, respectivamente), e que nos dispêndios de pessoal desses setores foram incluídas as despesas com PASEP, creio ser pertinente reforçar a proposta de reiteração do alerta exarado no r. voto emitido no parecer das contas de 2014 (TC-788/026/14), no sentido de que "o planejamento e execução orçamentários não considere os valores do PASEP para fins de atingimento de limites (máximos e mínimos) legais - com pessoal - e constitucionais - saúde e educação" (sic).

VI. PRECATÓRIOS E OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR

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: (...) § 5° 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. 44 Considerando a inclusão dos gastos com presos.





No tocante aos precatórios do exercício de 2015, depreendo, à vista do Anexo III da LDO (Riscos Fiscais), que as maiores contingências dizem respeito a verbas não alimentares, tocantes a desapropriações e outras espécies, exercendo maior impacto as ações relativas a diferenças sobre contratos de obras e as ações imobiliárias ambientais.

Essas últimas compreendem as desapropriações propriamente ditas, propostas pelo Estado para incorporar áreas de proteção ambiental (Parques, Reservas e Estações Ecológicas), bem assim as desapropriações indiretas, propostas por particulares contra o Estado, em razão de apossamento administrativo, e as ações indenizatórias, também ajuizadas por particulares contra o Estado, com fundamento em prejuízos decorrentes de ato estatal restritivo ao uso da propriedade (limitação ambiental).

Ainda no Anexo III da LDO, vejo assentado que, no âmbito dos processos judiciais, vêm sendo firmados acordos com os credores, com expressiva redução de valores e dilação de pagamento, contudo, "ainda remanesce um estoque de cerca de R\$ 3,5 bilhões, cuja exigibilidade se encontra suspensa por força de liminares obtidas junto aos Tribunais Superiores (STF e STJ), e poderá vir a ser retomada" - destaquei.

Pois bem, em março de 2013, o C. Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional o artigo 97, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional nº 62/09, afastando, por consectário, os regimes especiais, mensal e anual, de pagamento de precatórios.





Em 24/10/13, o eminente ministro Luiz Fux, integrante daquela Corte, propôs a modulação dos efeitos da invalidação⁴⁵, porém, durante todo o curso de 2014, a questão encontrava-se pendente de decisão pelo STF.

Como decorrência disso, durante o ínterim de vazio legal e por indicação do próprio STF, o Ente Estatal continuou realizando os depósitos nos moldes previstos no artigo 97, do ADCT, por meio da regulação pelo Decreto Estadual nº 55.300, de 30/12/09 (opção pelo depósito mensal de 1/12 do valor correspondente a 1,5% da Receita Corrente Líquida).

Sob a mesma regulamentação, ao menos 50% dos recursos seriam destinados ao pagamento de precatórios na ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências previstas no § 2° do artigo 100 da Constituição Federal, e, quanto aos demais 50%, o Governo optou pelo pagamento, no exercício de 2014, em ordem única e crescente de valor por precatório, conforme o Decreto Estadual n° 60.019, de 26/12/13⁴⁶.

Nesse contexto, o Poder Executivo repassou, em 2014, R\$ 1,987 bilhão ao Tribunal de Justiça paulista, cumprindo o preceituado pela Emenda Constitucional nº 62/09, e, consequentemente, atendendo ao ditado no artigo 97 do ADCT e no Decreto Estadual nº 55.300/09.

 $^{^{45}}$ Sugeriu que, apesar de extinto, tal regime continuasse valendo por mais 5 (cinco) anos, até o final de 2018.

⁴⁶ Artigo 1º - Dos recursos que, nos termos do artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e artigo 1º, "caput" e § 1º do Decreto estadual nº 55.300, de 30 de dezembro de 2009, durante o exercício de 2014 forem depositados em conta própria para o pagamento de precatórios judiciários, o Estado de São Paulo opta, como previsto no inciso II do artigo 2º do referido decreto, que no exercício de 2014 sejam aplicados 50% (cinquenta por cento) no pagamento em ordem única e crescente de valor por precatório, nos termos do inciso II do § 8º do referido artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.





Em 25/03/2015, entretanto, o E. Plenário do STF concluiu sobredita modulação dos efeitos (Questão de Ordem nas ADIS 4.357 E 4.425), determinando, in verbis:

- 1. Modulação de efeitos que dê sobrevida ao regime especial de pagamento de precatórios, instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009, por 5 (cinco) exercícios financeiros a contar de primeiro de janeiro de 2016.
- 2. Conferir eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade dos seguintes aspectos da ADI, fixando como marco inicial a data de conclusão do julgamento da presente questão de ordem (25.03.2015) e mantendo-se válidos os precatórios expedidos ou pagos até esta data, a saber:
- 2.1. Fica mantida a aplicação do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR), nos termos da Emenda Constitucional nº 62/2009, até 25.03.2015, data após a qual (i) os créditos em precatórios deverão ser corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) e (ii) os precatórios tributários deverão observar os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários; e
- 2.2. Ficam resguardados os precatórios expedidos, no âmbito da administração pública federal, com base nos arts. 27 das Leis nº 12.919/13 e nº 13.080/15, que fixam o IPCA-E como índice de correção monetária.
- 3. Quanto às formas alternativas de pagamento previstas no regime especial:
- 3.1. Consideram-se válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito previstos na Emenda Constitucional nº 62/2009, desde que realizados até 25.03.2015, data a partir da qual não será possível a quitação de precatórios por tais modalidades;
- 3.2. Fica mantida a possibilidade de realização de acordos diretos, observada a ordem de preferência dos credores e de acordo com lei própria da entidade devedora, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado.
- 4. Durante o período fixado no item 1 acima, ficam mantidas (i) a vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios (art. 97, § 10, do ADCT) e (ii) as sanções para o caso de não liberação tempestiva dos recursos destinados ao pagamento de precatórios (art. 97, §10, do ADCT).
- 5. Delegação de competência ao Conselho Nacional de Justiça para que considere a apresentação de proposta normativa que discipline (i) a utilização compulsória de 50% dos recursos da conta de depósitos judiciais tributários para o pagamento de precatórios e (ii) a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25.03.2015, por opção do credor do precatório.
- 6. Atribuição de competência ao Conselho Nacional de Justiça para que monitore e supervisione o pagamento dos precatórios pelos entes públicos na forma da presente decisão (grifos orginais).





Assim, no âmbito do Governo do Estado de São Paulo, os recursos que vinham sendo transferidos 50% para pagamentos em ordem cronológica e 50% em ordem única e crescente de valor, conforme Decreto Estadual nº 60.976, de 11/12/14, passaram a ser transferidos 100% para o pagamento dos precatórios por ordem cronológica (Ofício GPG-72/2015 da Procuradoria Geral do Estado).

Nesse diapasão, oportuno reiterar registro já efetuado por esta Diretoria nas contas de 2014 (TC-788/026/14), de que esta Casa, à luz dessa decisão acima aludida, fez publicar no DOE de 27/03/15 o Comunicado SDG n° 14/2015, de seguinte teor:

"O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO COMUNICA a todos os jurisdicionados da esfera estadual e municipal que em face da Decisão tomada pelo E. Supremo Tribunal Federal deverão ser adotadas medidas de planejamento cuidadoso para a elaboração da proposta orçamentária para o exercício de 2016. Tais cuidados deverão prever as correspondentes dotações orçamentárias para o resgate de precatórios judiciais. Segundo consta da Decisão, ainda não publicada, o prazo de quitação do passivo de precatórios judiciais é de 5 (cinco) anos, a contar de janeiro de 2016 com o comprometimento mínimo de percentuais de 1 a 2% da Receita Corrente Líquida, observando-se, também, o novo índice de correção que passa a ser o Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E). O Tribunal de Contas do Estado abordará o tema nos eventos de seu 19° Ciclo de agentes públicos conforme calendário disponível em sua página eletrônica. SDG, 26 de março de 2015. Sérgio Ciquera Rossi SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL" - sublinhei.

Na mesma seara, também foi veiculado alerta na página eletrônica desta e. Corte.





Ademais, anoto que, terminado o novel prazo estabelecido, deverá prevalecer a regra do artigo 100, da Constituição Federal.

Feitas essas considerações, ressalto que o Poder Executivo Estadual repassou, em 2015, R\$ 2,061 bilhões ao Poder Judiciário, cumprindo o preceituado pela Emenda Constitucional n° 62.

Somados os pagamentos do regime especial e as obrigações de pequeno valor, os dispêndios totalizaram R\$ 2,290 bilhões.

Nesse diapasão, saliento que o Estado de São Paulo recebeu recursos referentes à Lei Complementar Federal nº 151/2015⁴⁷, sendo que 30% integraram o Fundo de Reserva mantido no Banco do Brasil, e os outros 70% foram registrados contabilmente, e, na sequência, lançados a crédito do Tesouro Estadual, como ressarcimento pelas transferências efetuadas ao Tribunal de Justiça do Estado.

Os valores lançados a título de ressarcimento em 2015 foram os seguintes:

MÊS	VALOR R\$	RESSARCIMENTO
Outubro	1.895.125.177,61	
Novembro	27.822.122,50	1.346.063.110
Dezembro48	40.364.431,35	23.231.009
Total	1.963.311.731,46	1.374.294.119



 $^{^{47}}$ Altera a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014; revoga as Leis n°s 10.819, de 16 de dezembro de 2003, e 11.429, de 26 de dezembro de 2006; e dá outras providências.

Em relação a dezembro o ressarcimento ocorreu em janeiro/2016.





No tocante aos recursos de sobredita Lei Complementar, oportuno o registro efetuado pela DCG, de que foi proposta Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 5.463, na qual o Conselho Federal da OAB questionou dispositivos desse diploma legal, argumentando que o Poder Público tem recebido valores relativos aos depósitos judiciais sem cumprir o disposto na Lei Complementar, que é o pagamento dos precatórios. O Governo do Estado, por meio da Procuradoria Geral do Estado, postulou ser aceito como amicus curiae em referida ADI.

Dessa forma, e a par das PECs n°s 152 e 159, em trâmite no Congresso Nacional, e que tratam de precatórios, o Tribunal de Justiça de São Paulo reputou recomendável manter os pagamentos na forma efetivada pela devedora (Estado de São Paulo), ao menos por mais 90 (noventa) dias, no aguardo de definição pelo C. STF, conforme noticiado no documento datado de 14/04/16, acostado a fls. 870 do TC-A-17.942/026/15.

VII. FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL

Senhor Relator, a conferir relevantíssimo aspecto pragmático aos trabalhos, nossa Diretoria de Contas do Governador 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: (i) Solução de Consciência Situacional - DAS "DETECTA"; (ii) Sistema Estadual de Controladoria; (iii) Programa de Incentivos à Recuperação de Matas Ciliares e à Recomposição de Vegetação nas Bacias Formadoras de Mananciais de Água - Programa Nascentes; (iv) Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário executado pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP; e (v) Modelos de Educação em Período Integral Existentes na Rede Pública Estadual de Ensino.

Assim o fizeram em cumprimento ao plano anual determinado por Vossa Excelência (TC-A-17941/026/15) e com supedâneo nos Textos Magnos da República (artigo 70) e deste Estado (artigo 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 (artigo 37, da Constituição Federal).

Como resultado das fiscalizações procedidas, cujos relatórios estão insertos, na íntegra, no mencionado TC-A-17941/026/15, foram constatadas diversas impropriedades, as quais sintetizo na sequência, e que deram ensejo a nada menos do que 56 (cinquenta e seis) propostas de recomendação, por mim corroboradas ao final deste parecer:

 $^{^{49}}$ A que examina a eficácia, a eficiência e a efetividade das ações governamentais.





1) Solução de Consciência Situacional - DAS "DETECTA" (Programas Relacionados: 1818 - Modernização da Segurança Pública e 0100 - Suporte Administrativo)

Objetivo: Verificar se a aquisição do DETECTA atendeu à demanda quanto a ser um software inteligente que automatiza o processo de vídeo monitoramento dos espaços públicos e reduz o contingente de pessoas dedicadas à função de monitoramento das câmeras, se está operando com as funcionalidades previstas em contrato, bem é como se garantida confiabilidade e a segurança das informações, além de avaliar os resultados nas atividades de planejamento, prevenção e investigação policial.

Conclusões da Fiscalização:

- a) houve falhas de planejamento na contratação do DETECTA. A Solução da Microsoft não foi testada em São Paulo antes da efetivação do contrato para validar se suas funcionalidades estavam aderentes aos requisitos do software inteligente demandados pela SSP. A PRODESP, para atender a demanda da SSP, adquiriu uma solução pronta denominada DAS, que é a base do DETECTA, com as funcionalidades originais que estavam implementadas em Nova Iorque, o "AS-IS". A Solução DETECTA está sendo implantada em cima da arquitetura tecnológica da Microsoft e vem enfrentando sérias dificuldades para atender os objetivos pretendidos pela SSP;
- b) as visitas in loco confirmaram o pouco uso do DETECTA Polícias Civil е Militar ficou е evidente um desconhecimento do Sistema por parte da corporação nos Batalhões da Polícia Militar. A PM conta com sistemas desenvolvidos por ela própria que oferecem informações similares as que o DETECTA proporciona atualmente;





- c) constatou-se que o DETECTA ainda não disponibilizou a ferramenta "vídeo analítico" que seria capaz de identificar comportamentos, deixando de atender a demanda requerida pela SSP e também a ESP n° E0140015, parte integrante do Contrato GS n° 11/2014, bem como Projetos Básico e Técnico;
- d) a redução do contingente de policiais dedicados ao monitoramento das câmeras não pode ser atribuída ao DETECTA, pois se deve à mudança de estratégia das operações da Polícia Militar que passaram de preventivas para restritivas;
- e) ainda não foram implantados os tipos de perfis de acesso dos usuários com as devidas restrições para possibilitar a auditoria de cada consulta realizada. Atualmente, corre-se o risco de que as informações disponibilizadas no banco de dados possam ser utilizadas para outros fins que não o de segurança pública;
- com relação à análise do pagamento da 1º parcela do f) Contrato GS n° 21/2015, constatou-se que a maioria das horas das especialidades técnicas disponíveis (77%) foi alocada para realizar manutenção no DETECTA. Como as horas restantes (33%) ficam disponíveis para realizar serviços OS de desenvolvimento, suporte treinamento е das funcionalidades da solução, infere-se que há inconsistências no planejamento e na alocação dos recursos, o que poderia inviabilizar a realização de todas as atividades previstas no referido Contrato;
- g) o relatório de prestação de serviços apresentado pela PRODESP, para verificação dos serviços prestados e liberação da 1ª parcela de pagamento do Contrato GS nº 21/2015 apresenta algumas inconformidades e poderia ser melhorado no seu formato e conteúdo;





- h) o projeto DETECTA está em andamento há praticamente dois anos, desde abril de 2014, e ainda não apresenta resultados efetivos para a Segurança Pública. Com o novo contrato, assinado em dezembro de 2015, criou-se uma expectativa de que os objetivos propostos originalmente serão agora atingidos. Entretanto, não foram encontradas evidências de que as questões de planejamento e gestão do contrato anterior, levantadas neste relatório, estão resolvidas para o novo contrato;
- i) os riscos de insucesso desta nova contratação podem ainda não estarem mitigados. O atingimento das metas propostas inicialmente com a contratação do DETECTA pode ficar comprometido, caso as ações necessárias para correção de rumo não sejam tomadas.

Ao final de seu relatório, a Diretoria de Contas do Governador apresentou um total de 10 (dez) propostas de melhorias à Secretaria de Segurança Pública, as quais corroboro, e, portanto, acresço às advertências propostas à Origem no final deste parecer.

2) Sistema Estadual de Controladoria (Programas Relacionados: 2823 - Sistema Estadual de Controladoria e 2002 - Acompanhamento, Controle e Avaliação).

Objetivo: avaliar o Sistema Estadual de Controladoria quanto à adequação da organização e estrutura governamental; às atividades desempenhadas nos macroprocessos de auditoria, controladoria, correição e ouvidoria; e aos produtos disponibilizados ao cidadão, no controle exercido pela Corregedoria Geral de Administração (CGA) da Secretaria de Estado de Governo e pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ), especialmente pelo Departamento de Controle e Avaliação (DCA).





Conclusões da Fiscalização:

- a) a estrutura organizacional e vinculação hierárquica dos integrantes do Sistema Estadual de Controladoria (CGA e DCA) são inadequadas para articulação de seus integrantes, para autonomia e/ou independência no desempenho das atividades, e, por consequência, para alcance das finalidades constitucionais e legais;
- b) a estrutura organizacional baseada em corresponsabilidade de atribuições, pontos de controle em comum e seleção por amostragem permite a sobreposição de atuação do DCA e da CGA;
- c) tal estrutura apresenta acúmulo de funções financeiras e de controle pela CAF/SEFAZ de difícil compatibilidade;
- d) em relação às atividades desenvolvidas pela CGA e pelo DCA, evidenciou-se que não há eficácia plena de parte das atribuições constitucionais ou legais a cargo do Sistema Estadual de Controladoria;
- e) evidenciou-se, também, que o controle prévio de entidades de direito privado, previsto no Decreto nº 57.501/2011, consiste em atividade estranha ao campo de atuação e à finalidade do Sistema Estadual de Controladoria, e não leva em conta a expertise dos órgãos convenentes e/ou responsáveis no processo de cadastro e emissão de CRCE, bem como o de vistorias prévias. Ao mesmo tempo, pretere o controle previsto nos dispositivos constitucionais em prol de função de apoio;
- f) a fiscalização ou auditoria realizada pela CGA e pelo DCA na área de saúde (programas, ações, órgãos e entidades e/ou ajustes) carece de integração com o Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS/SP, em especial para verificação presencial de resultados alcançados; de sistemas com informações/dados assistenciais para avaliação dos resultados informados; e de atualização para fazer frente ao risco de terceirização de auditoria operacional;





- g) há deficiências e inconsistências relacionadas a marco legal, sistema, bases de dados e procedimentos (fórmulas, interação com órgãos fazendários e pontos de controle) de forma a efetuar análise de evolução patrimonial e observar a existência de sinais exteriores de riqueza, identificando eventuais incompatibilidades com a renda de servidores públicos estaduais;
- h) não há garantias de que as denúncias afetas a aplicação de recursos e as reclamações relacionadas à prestação de serviços estaduais recebidas pelas ouvidorias passem por análise da CGA e do DCA;
- i) no que se refere aos produtos e entregas da CGA e do DCA, demonstrou-se que não ocorre transparência ativa dos produtos resultantes da atuação desses integrantes do Sistema Estadual de Controladoria;
- j) especificamente para a CGA, os indicadores/resultados divulgados em Relatório de Atividades não são adequados para avaliação de eficácia e/ou efetividade do Sistema Estadual de Controladoria.

Ao final de seu relatório, a Diretoria de Contas do Governador apresentou um total de 21 (vinte e uma) propostas de melhorias, as quais corroboro, e, portanto, acresço às advertências propostas à Origem no final deste parecer.

3) Programa de Incentivos à Recuperação de Matas Ciliares e à Recomposição de Vegetação nas Bacias Formadoras de Mananciais de Água - Programa Nascentes (Programas Relacionados: Ação nº 6077 - Restauração Ecológica Reserva Legal e Mata Ciliar, inserida no Programa 2610 - Conservação da Biodiversidade).





Objetivo: analisar o Plano de Ação do referido Programa aprovado pelo Comitê Gestor, conforme determina o Decreto nº 61.137/15, em aspectos de cumprimento das ações e projetos ali estabelecidos, como prazo, indicadores, metas, transparência, plano de fiscalização e uso de recursos, além da verificação da existência dos instrumentos e elementos estabelecidos nos dispositivos legais para subsidiar a execução do Programa.

Conclusões da Fiscalização:

- a) verificou-se cumprimento parcial da legislação referente ao Plano de Ação ora analisado, como o estabelecimento de período superior ao de um ano para o Plano em vigência, em desacordo com o preconizado nos artigos 4° e 5° do Decreto n° 61.137/15, e adoção de ações contínuas que transcendem o período anual. Destaca-se a não definição de todos os critérios para as ações e projetos contemplados no Plano, como a adoção de metas, indicadores de desempenho e cronogramas;
- b) no cotejo de informações constante no Plano de Ação e as informações repassadas diretamente pelos Órgãos e Entidades proponentes verificou-se assimetria de dados e a existência de metas superestimadas nas ações e projetos de competência do DAEE e do ITESP;
- c) constatou-se o não cumprimento de metas e, por consequência, do cronograma em ações e projetos de competência do ITESP, DAEE (Recuperação Florestal da Barragem de Paraitinga), SABESP, SMA (Projeto Joanópolis e PSA Mata Ciliar), CESP e IGEO. Ademais, por ausência ou insuficiência de informações, outras ações relativas à SMA (Protocolos Agroambientais e Apoio ao Programa Mata Ciliar, Projeto Mina D'Água), DAEE (Recomposição Florestal da Barragem de Biritiba Mirim) e IBT não tiveram suas metas comprovadas;





- d) foram considerados, no Plano, empreendimentos financiados com recursos do FEHIDRO, cujas execuções física e financeira já se encontravam em níveis avançados quando da aprovação do documento pelo Comitê Gestor. Ouando analisados cronogramas inicialmente estabelecidos para estes empreendimentos observou-se atraso em 12 (doze) projetos de um total de 13 (treze);
- e) a transparência do Plano de Ação, das atas de reunião do Comitê Gestor e do respectivo Regimento Interno também foi objeto de apontamento, haja vista a não disponibilização de tais documentos para acesso público e controle social, a despeito do disposto no inciso V do artigo 1° e item "b" do inciso I do artigo 6° do Decreto n° 61.137/15, combinado com o Decreto n° 58.052/12, em especial, o art. 23 e o Princípio de Publicidade: artigo 37, caput, da CF;
- f) o estágio inicial do Programa "PSA Mata Ciliar" também contribuiu para 0 não alcance da meta primariamente estabelecida. Ademais o único projeto com a utilização do instrumento econômico "PSA" efetivamente em curso no âmbito do Programa Nascentes, Projeto Mina D'Água, vem apresentando uma série de dificuldades para o alcance dos objetivos propostos, como o baixo valor do benefício pago proprietários rurais para proteção das nascentes em sua propriedade, além de outros obstáculos apontados pela SMA na participação dos Municípios;
- g) baixa utilização da conjugação de esforços entre projetos de restauração ecológica, como os financiados com recursos do FEHIDRO, por exemplo, e projetos de proteção, como o Projeto Mina D'Água. A união de projetos tornaria o alcance dos resultados mais rápido e efetivo;





- h) a não utilização plena dos instrumentos econômicos, como a ausência de recursos do FEAP, e a pequena participação dos recursos do FECOP disponibilizados para o Projeto Mina D'Água, conforme disposto no inciso III do artigo 4° do Decreto n° 60.521/2014 e inciso IV do artigo 6° do Decreto n° 61.137/15, também foi objeto de apontamento;
- i) a inclusão de 12 (doze) Projetos financiados com recursos do FEHIDRO já em estágio avançado de execução física e financeira, de um total de 13 (treze) quando da aprovação do Plano de Ação, permite concluir não haver garantias do cumprimento de metas em 2015 para os projetos do FEHIDRO, tomando por base a execução financeira até 16/03/15, em especial daqueles com 100% de execução física;
- j) apesar das diretrizes dispostas nos incisos I e II do artigo 4° do Decreto n° 60.521/14 combinados com o item "a" do inciso I do artigo 6° do Decreto n° 61.137/15, quanto ao direcionamento de recursos privados para projetos/ações voltados a restauração ecológica das matas ciliares e ao estímulo a participação dos municípios, observou-se, entretanto, uma tímida participação tanto dos Municípios quanto das empresas privadas em novos projetos contemplados no Programa;
- k) ausência de um Plano de Fiscalização no tocante às matas ciliares em âmbito estadual, e, mais especificamente, nas Bacias consideradas Prioritárias (PS, PCJ e AT) para o Programa Nascentes, apesar do preconizado no item "2" do § 2° do artigo 1° do Decreto n° 60.521/14 e alínea "f" do inciso II do artigo 6° e inciso VI do mesmo artigo do Decreto n° 61.137/15. Nesse condão e corroborando o exposto, verificouse, ainda, a predominância da natureza reativa (denúncia) das fiscalizações realizadas nas áreas de mata ciliar de 2012 a 2015.





Ao final de seu relatório, a Diretoria de Contas do Governador apresentou um total de 08 (oito) propostas de melhorias às Secretarias de Governo, do Meio Ambiente e demais Órgãos e Entidades envolvidos direta ou indiretamente no planejamento e execução das ações e projetos contemplados no Plano de Ação do Programa Nascentes, as quais corroboro, e, portanto, acresço às advertências propostas à Origem no final deste parecer.

4) Programa 3933 (Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário executado pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP).

Objetivo: Fiscalizar a atuação da SABESP em relação universalização do abastecimento de água е esgotamento sanitário nos municípios do Estado de São Paulo em que a empresa atua com foco nas metas de atendimento e qualidade dos serviços, nas atividades relacionadas à diminuição das perdas de água, estrutura tarifária e transparência orçamentária.

Conclusões da Fiscalização:

- a) as análises demonstraram o descumprimento por parte da SABESP de algumas metas constantes dos contratos de programa firmados com os municípios analisados, bem como dos compromissos assumidos no PERH 2012-2015;
- b) com relação à análise formal dos contratos de demanda firme selecionados, foi possível constatar que não foram contempladas cláusulas que abordem redução de demanda em função da implantação de medidas de eficiência no uso da água, cláusulas essas que integram o conteúdo mínimo estabelecido no artigo 36, da Deliberação ARSESP n° 106/09. Notou-se, ainda, que no procedimento de homologação dos instrumentos atualmente adotado pela ARSESP, os contratos são enviados para a homologação depois da assinatura;





- c) no que se refere às ações de combate às perdas de água, verificou-se que a SABESP não observou os critérios, que foram definidos pela própria empresa para a quantificação das ações de pesquisa de vazamentos não visíveis e substituição de rede de água, quando avaliamos a execução desses serviços, na maioria dos Municípios em que atua. Ainda nessa temática de perda de água, constatou-se que a SABESP não atingiu as metas previstas para os indicadores de perdas de água em alguns dos Municípios nos quais atua;
- d) quanto à adoção da cobrança mínima compulsória foram apresentadas as desvantagens desse modelo, sobretudo em época de crise hídrica. Em relação às condições de elegibilidade e tarifárias disponibilizadas às entidades públicas e aos usuários que firmam contrato de demanda firme, constatou-se que não são igualitárias;
- e) em referência à questão da transparência orçamentária, observou-se que não há correspondência entre as metas e indicadores definidos no Plano Plurianual (PPA 2012-2015), no Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH 2012-2015) e nos programas corporativos e estruturantes da SABESP.

Ao final de seu relatório, a Diretoria de Contas do Governador apresentou um total de 07 (sete) propostas de melhorias para a SABESP, e de 04 (quatro) para a ARSESP, as quais, igualmente, corroboro e adiciono às advertências propostas à Origem no final deste parecer.

5) Modelos de Educação em Período Integral Existentes na Rede Pública Estadual de Ensino (sem programa orçamentário específico).





Objetivo: Fiscalizar os dois modelos de educação integral existentes na Rede Pública Estadual de Ensino: o Projeto Escolas de Tempo Integral (ETI) e o Programa Educação Integral (PEI), centrando-se na análise da disponibilidade, adequação e organização dos recursos físicos e humanos em ambos, além de, no caso específico das PEI, apurar os impactos da instalação de suas unidades nas demais instituições de ensino da Rede.

Conclusões da Fiscalização:

- escolas vinculadas a) as ao Programa Educação Integral obtiveram, tanto nos anos finais do Ensino Fundamental quanto no Médio, índices de desempenho no SARESP significativamente superiores aos registrados pela maioria das escolas de turno parcial de aula da Rede Pública Estadual de Ensino. Além disso, o modelo pedagógico e de gestão introduzido pelo PEI, assim como condições materiais necessárias ao seu pleno desenvolvimento, obtiveram ampla aprovação dos professores, coordenadores pedagógicos e diretores que atuam em unidades. Tal modelo tem induzido, inclusive, mudanças nas práticas pedagógicas adotadas pelos docentes em sala de aula. enfatizar, ainda, que a parte diversificada do currículo contribui, segundo os respondentes da pesquisa, para o desenvolvimento das habilidades e competências perseguidas pelas disciplinas da base nacional comum, revelando que as matérias e conteúdos de ambos os segmentos compõem uma proposta curricular coesa;
- b) sem embargo das indubitáveis qualidades do programa, a fiscalização reuniu evidências de que o desempenho das PEI no SARESP não representa, propriamente, uma evolução em relação aos resultados alcançados pelos mesmos estabelecimentos em edições anteriores, pois não apenas as instalações físicas, como também as próprias comunidades escolares foram profundamente modificadas desde o primeiro ano de funcionamento do programa;





- c) verificamos que o corpo discente dessas unidades reúne, em proporções superiores ao observado em escolas localizadas nas mesmas regiões, características que normalmente se associam a desempenhos acadêmicos mais elevados;
- d) a distribuição espacial das unidades do Programa não observa ou o faz apenas marginalmente a Estratégia 6.2, do Plano Nacional de Educação (PNE), que preconiza a instalação de escolas de período integral de aula em distritos e bairros caracterizados pela vulnerabilidade, predominantemente;
- e) além dos recursos pedagógicos e das instalações prediais que as distinguem e, consequentemente, implicam custos operacionais mais elevados, as PEI são privilegiadas ainda na distribuição de outros recursos, em prejuízo das demais unidades da Rede. No ano de 2015, a média geral de visitas dos supervisores de ensino às unidades vinculadas ao programa foi aproximadamente duas vezes maior que a registrada nas escolas de turno parcial de aula e nas integrantes do projeto ETI. Ademais, o número de eventos de formação e aperfeiçoamento profissional dirigido especificamente aos membros das equipes escolares estabelecimentos PEI foi, período, no mesmo superior reservado a docentes e gestores que atuam nas escolas ETI;
- f) as informações recolhidas nesta fiscalização revelam, ainda, a existência de indícios de que a instalação de unidades do PEI reflete negativamente sobre os resultados de aprendizagem logrados pelas unidades localizadas emsuas imediações, sobretudo no Ensino Médio, tendo em vista que o desempenho no SARESP da maior parte das escolas para as quais se dirigiram os alunos que preferiram ou não puderam permanecer nas PEI, bem como daquelas de cujos corpos docentes provieram os professores designados para atuar no programa, declinou entre o advento do programa e a edição de 2014 do exame;





- g) a despeito da diretriz instituída pela Estratégia 6.4, do PNE, e por outros documentos técnicos elaborados pelo MEC, a fiscalização concluiu que, tanto no PEI quanto no projeto ETI, as unidades cujo desenvolvimento da proposta pedagógica envolveu, 2015, em estreitamento das interações estabelecidas com a comunidade da qual é parte - seja por meio da realização de atividades pedagógicas em espaços externos (públicos ou privados), seja por meio da participação de agentes comunitários em desenvolvidos projetos nas dependências da própria escola representaram uma fração bastante limitada da amostragem selecionada;
- h) parte expressiva dos estudantes atendidos pelo PEI não reside nas proximidades da escola onde estão matriculados, o que fragiliza o aprofundamento das propostas de interação entre a escola e a comunidade onde está localizada, além de prejudicar a articulação da instituição com outros serviços e políticas públicas de alcance local;
- i) as unidades do ETI, por sua vez, não contam com diversos recursos materiais disponíveis nas unidades do PEI. favorecem а diversificação е 0 aprofundamento das experiências pedagógicas proporcionadas aos estudantes. Além disso, a maior parte das tecnologias pedagógicas introduzidas pelo PEI - como a Tutoria, o Projeto de Vida, o Clube Juvenil etc. não integram o modelo pedagógico do projeto ETI, o qual, afora as disciplinas da parte diversificada do currículo, pouco se diferencia do seguido pelas escolas de turno parcial de aula. Por fim, os docentes e membros das equipes de gestão escolar desses estabelecimentos não são alcançados pelos benefícios concedidos aos profissionais designados para as escolas do PEI, como o Regime e a Gratificação de Dedicação Plena e Integral;





- j) a essas condições pode ser atribuída, entre outros fatores, a elevada taxa de rotatividade observada nas unidades do ETI abordadas por esta fiscalização. Enquanto o Programa Educação Integral não permite que professores temporários sejam designados para atuar em suas unidades, nos últimos quatro anos, aproximadamente um terço dos docentes em atividades nas ETI não era estável;
- k) se nas PEI as aulas da parte diversificada são ministradas de maneira intercalada com as da base curricular nacional, nas instituições do projeto ETI prevalece a divisão em turnos distintos, a despeito da orientação expressa no parágrafo único do art. 3º da Resolução SE-85/13, e dos obstáculos que tal separação encerra para a integração de ambos os segmentos curriculares.

Ao final de seu relatório, a Diretoria de Contas do Governador apresentou um total de 06 (seis) propostas de melhorias, as quais corroboro, e, portanto, acresço às advertências propostas à Origem no final deste parecer.

VIII. RECOMENDAÇÕES CONSTANTES NO PARECER DE 2014

No que tange às recomendações e ressalvas exaradas no Parecer sobre as contas de 2014, encaminhou o senhor Secretário Estadual da Fazenda, por meio de Ofícios juntados ao TC-A-17942/026/15, as informações a respeito, das quais depreendo:





- 1°. Aperfeiçoe, no âmbito do planejamento orçamentário, a quantificação das ações de governo, de modo que se garanta a correspondência mais precisa possível entre o previsto e o realizado;
- 2°. Submeta, sempre que possível, a execução dos programas governamentais à avaliação de eficiência, economicidade e efetividade, para efeito de conferir maior qualidade ao gasto público;
- 3°. Especifique as metas, no PPA, na LDO e na LOA, cuidando para que elas mantenham perfeita correlação entre si;

No tocante a sobreditas ressalvas, verifico que estão sendo tomadas medidas para tanto.

Com efeito, como bem avaliado pela DCG, o novo PPA 2016-2019, aprovado nos termos da Lei nº 16.082/15, sob a nova concepção para o planejamento governamental de médio prazo, utilizou a metodologia do Orçamento por Resultados, o que contribui para o atendimento desses alertas.

4°. Inclua, nos demonstrativos concernentes ao acompanhamento da execução dos programas e ações governamentais, referência aos valores empenhados e pagos, proporcionados à realização das metas físicas por serem previstas na LOA;

Ressalva atendida.

5°. Quantifique financeiramente, na LDO, as metas físicas nela previstas, segundo a real capacidade de investimento do Estado;

Segundo advertido pela DCG, o Anexo III do Projeto de Lei da LDO/2017 trouxe a quantificação de metas e prioridades, porém, não financeiramente.

Entretanto, Excelência, há que se ponderar acerca da dificuldade em se mensurar tais metas em termos





financeiros, haja vista o atual contexto da economia nacional, cuja crise avigora a incerteza quanto à capacidade de arrecadação do Estado, e, destarte, demanda prudência por parte da Administração na quantificação, em termos financeiros, dos investimentos necessários.

Posto isso, reputo ser, aqui, o caso não só de se relevar, como, também, de afastar a imposição de cumprimento da determinação acima aludida.

6°. Identifique, na LDO, as Atividades, os Projetos e as Operações Especiais cuja dotação decorra de proposta popular;

Consoante asseverado pela DCG, estão sendo tomadas medidas para o atendimento da ressalva acima referida, visto que a Secretaria de Planejamento e Gestão incluiu no Projeto de LDO/2017, notadamente em seu artigo 47^{50} , disposição tendente à supressão da falha supracitada.

7°. Quantifique, no Anexo de Metas e Prioridades da LDO, associada ao corpo das ações de governo, a necessidade de expansão do quadro de servidores;

De minha parte, creio que as previsões dos artigos 21, inciso VII, e 39 a 41, do Projeto de LDO/2017⁵¹ consignam

conter:

VII - demonstrativo das dotações alocadas no Poder Executivo para contratações de pessoal;

(...)

⁵⁰ Artigo 47 - 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 do Estado, nos termos do artigo 48, da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

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

^{\$ 2° -} As audiências serão amplamente divulgadas, inclusive nos meios de comunicação regionais, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias das datas estabelecidas pelo Poder Executivo.

^{§ 3}º - As propostas oriundas da participação popular nas audiências públicas de que trata o "caput" deste artigo serão encaminhadas aos órgãos e entidades estaduais e deverão subsidiar a elaboração da proposta orçamentária de 2017.

51 Artigo 21 - A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária deverá





disposições tendentes ao cumprimento da determinação acima aludida.

8°. Enuncie, na LDO, os critérios para transferir recursos a entidades da Administração Indireta do Estado, cumprindo assim o artigo 4°, inciso I, alínea "f", da LRF;

Ressalva atendida. A par das disposições contidas na LDO/2015 52 , o Projeto da LDO/2017, em seus artigos 31, 33

Artigo 39 - Para fins de atendimento ao disposto nos incisos I e II do \$ 1° do art. 169 da Constituição federal, fica autorizada a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, desde que haja prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, observados, ainda, os limites estabelecidos na Lei Complementar federal nº 101, de 04 de maio de 2000. Artigo 40 - Os projetos de lei que implicarem em aumentos de gastos com pessoal e encargos, inclusive os que alteram e criam carreiras, cargos e funções, deverão ser acompanhados de demonstrativos contendo:

I - as premissas e metodologia de cálculos utilizados, conforme estabelecem os artigos 16 e 17 da Lei Complementar federal nº 101, de 04 de maio de 2000;

II - a simulação que demonstre o impacto da despesa decorrente da medida

proposta, destacando-se, os gastos com ativos, inativos e pensionistas. Artigo 41 - Os atos de provimentos e vacâncias de cargos efetivos e comissionados, bem como de funções de confiança, no âmbito dos Poderes, do Ministério Público e da Defensoria Pública, deverão ser, obrigatoriamente, publicados em órgão oficial de imprensa e disponibilizados nos sítios na internet.

⁵² Artigo 5° - As receitas próprias das autarquias, fundações e sociedades em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, serão destinadas, prioritariamente, ao atendimento de suas despesas de custeio, incluindo pessoal e encargos sociais, dos respectivos serviços da dívida e aplicação em investimentos. (\dots)

Artigo 10 - Os recursos do Tesouro do Estado destinados às sociedades em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto serão previstos no orçamento fiscal sob a forma de constituição ou aumento de capital e serão destinados ao pagamento de despesas decorrentes de investimentos e do serviço da dívida. (...)

Artigo 27 - As sociedades em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, bem como as fundações deverão buscar alternativas de financiamento, objetivando o desenvolvimento e a expansão de suas atividades.

Parágrafo único - Os recursos do Tesouro do Estado destinados às entidades referidas no "caput" deste artigo limitar-se-ão às atividades imprescindíveis não financiáveis

(...)

Artigo 31 - As transferências voluntárias de recursos do Estado para os Municípios, a título de cooperação, auxílios ou assistência financeira, dependerão da comprovação, por parte da unidade beneficiada, no ato da assinatura do instrumento original, de que se encontra em conformidade com o disposto no artigo 25 da Lei complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei nº





- e 35⁵³, consigna previsões que sinalizam para o aperfeiçoamento do cumprimento da supracitada determinação.
- 9°. Providencie que a LOA seja detalhada até o nível de elemento de despesa;

12.799, de 11 de janeiro de 2008, e no Decreto nº 40.722, de 20 de março de 1996, com alterações posteriores.

Artigo 32 - A destinação de recursos orçamentários às entidades privadas sem fins lucrativos deverá observar o disposto no artigo 26 da Lei complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei nº 12.799, de 11 de janeiro de 2008, regulamentada pelo Decreto nº 53.455, de 19 de setembro de 2008, e no Decreto nº 40.722, de 20 de março de 1996, com alterações posteriores, e no Decreto nº 57.501, de 8 de novembro de 2011.

- 53 Artigo 31 A destinação de recursos orçamentários às entidades privadas sem fins lucrativos deverá observar:
- I lei específica que expressamente defina a destinação de recursos às entidades beneficiadas, nos termos do disposto no Artigo 26 da Lei Complementar federal n°101, de 04 de maio de 2000;
- II os dispositivos, no que couber, da Lei federal n°13.019, de 31 de julho de 2014, que institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil;
- III adimplência com os órgãos da administração pública estadual, mediante comprovação junto ao CADIN Estadual cadastro de inadimplentes, na forma prevista na Lei n°12.799, de 11 de janeiro de 2008, e suas alterações; e, prova de funcionamento regular da entidade com relatórios auditados de sua contabilidade e comprovante do mandato de sua diretoria;
- IV os requisitos estabelecidos pela Lei Complementar n°846, de 04 de junho de 1998, e suas alterações posteriores, para a qualificação de entidades privadas sem fins lucrativos como organizações sócias;
- V as disposições do Decreto n° 59.215, de 21 de maio de 2014, que disciplina a celebração de convênios no âmbito da administração centralizada e autárquica;
- VI cadastramento junto ao Sistema Integrado de Convênios do Estado, com Certificado de Regularidade Cadastral de Entidade CRCE, de acordo ao que estabelece o Decreto n°57.501, de 8 de novembro de 2011, que institui o Cadastro Estadual de Entidades;
- VII outros requisitos que venham a ser estabelecidos ou legislação específica. S 1°- As entidades a que se refere o "caput" deste artigo estarão submetidas à fiscalização do Poder Público, com a finalidade de apurar o cumprimento de metas e objetivos para os quais receberam os recursos.
- S 2°- 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. (\dots)
- Artigo As transferências voluntárias de recursos do Estado para os municípios, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, dependerão da comprovação, por parte da unidade beneficiada, no ato da assinatura do instrumento original, de que se encontra em conformidade com o disposto no artigo 25 da Lei Complementar federal n°101, de 4 de maio de 2000, na Lei n°12.799, de 11 de janeiro de 2008, e no Decreto n°40.722, de 20 de março de 1996, com alterações posteriores.
- Artigo 35 Os aportes de recursos orçamentários às entidades da administração indireta do Estado, inclusive as empresas públicas estaduais dependentes, serão baseados nos parâmetros definidos no Plano Plurianual PPA 2016-2019 e associados a metas e prioridades estabelecidas nesta lei.





Quanto à ressalva acima aludida, noto que estão sendo tomadas medidas para tanto, haja vista, como bem observado pela DCG, a disposição contida no Projeto de LDO/2017, em seu artigo 48^{54} .

10°. Cuide para que a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos orçamentários sejam autorizados exclusivamente por Lei específica;

No que tange a essa ressalva, verifico que a Origem adotou medidas que sinalizam para o seu cumprimento, visto que nos artigos 12 a 14, do Projeto de LDO/2017⁵⁵, procurouse fazer a distinção e a autorização para transposição, remanejamento e transferência.

Não obstante, em relação à transferência, em que pese a referência consignada no parágrafo único do artigo 14 de sobredito Projeto de LDO, tal dispositivo poderia ser aprimorado, visto que, como bem ressalvado pela DCG, em sua redação não ficou bem explicitada a autorização para tanto.

⁵⁴ Artigo 48 - O Poder Executivo, por intermédio da Secretaria de Planejamento e Gestão, providenciará o envio, exclusivamente em meio eletrônico, à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas do Estado, em até 30 dias após a promulgação da Lei Orçamentária de 2017, demonstrativos com informações complementares detalhando:

I - a despesa dos orçamentos fiscal e da seguridade social por órgão, unidade orçamentária,

programa de trabalho e elemento de despesa.

55 Artigo 12 - Com fundamento nos \$\$ 8° do art. 165 da Constituição federal e do artigo 174 da Constituição estadual e nos artigos 7° e 43, da Lei federal n° 4.320, de 17 de março de 1.964, a Lei Orçamentária de 2017 conterá autorização para o Poder Executivo proceder à abertura de créditos suplementares e estabelecerá as condições e os limites percentuais a serem observados para tanto.

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

Artigo 14 - O Poder Executivo, observado o disposto no inciso XIX, alínea "a", do artigo 47 da Constituição estadual, poderá, mediante decreto, remanejar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na lei orçamentária de 2017, 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 poderá resultar em alteração dos valores das programações aprovadas na fei orçamentária de 2017.





- 11°. Discrimine, nos demonstrativos contábeis, o emprego dado aos recursos provenientes de *royalties* do petróleo por força do disposto na Lei Federal 7.990, de 1989;
- 12° Evidenciem, mediante o Demonstrativo do Saldo da Conta Financeira, as sobras vinculadas a fins específicos, sobretudo quando relacionados este aos assuntos Educação, Saúde, Precatórios Judiciários, Multas de Trânsito e Royalties;

Ressalvas n°s 11 e 12 atendidas.

13°. Busque alternativas legais para incrementar o recebimento de créditos inscritos na Dívida Ativa;

Em que pese a argumentação do Estado, considero atendida parcialmente a recomendação em 2015.

Assim entendo, precipuamente, porque os recebimentos havidos em 2015 (R\$ 3,215 bilhões) foram praticamente equivalentes aos do exercício de 2014 (R\$ 3,200 bilhões), e representaram apenas 2,39% do saldo tido recuperável no ano anterior (R\$ 133,835 bilhões).

14°. Institua, a exemplo da PGFN, um sistema de informação gerencial, calcado em indicadores específicos de desempenho, que reflitam a capacidade do órgão competente em recuperar em juízo créditos da Dívida Ativa;

Ressalva atendida.

15ª - Envide esforços, para adaptar as cláusulas financeiras do PAF (Lei Federal n° 9496/97) à realidade econômica estadual e nacional vigente, valendo-se de meios adequados que considerem, além de outras dificuldades jurídicas e políticas, o disposto no art. 35 da LRF.





Considero atendida a recomendação, mormente em função da adoção de medidas judiciais pelo Governo do Estado, com destaque para a obtenção de decisão liminar no MS 34.135/DF, em 18/04/16, por meio do qual o Ministro do STF Celso de Melo, deferiu parcialmente o pedido de medida liminar, em ordem a determinar, cautelarmente, até o final do julgamento da ação, que a União se abstenha de impor quaisquer sanções ao Estado, especialmente aquelas previstas nas cláusulas originárias da contratação e bloqueio de recursos de transferências federais, pelo exercício da faculdade constante no parágrafo único do artigo 40 da Lei Complementar nº 148/14.

Via de consequência, no dia 22/04/16, data de vencimento da parcela de abril do serviço da dívida com a União, o Estado de São Paulo, que estaria obrigado ao pagamento de 13% da Receita Líquida Real, correspondentes a R\$ 1,263 bilhão, pôde, por força da liminar acima aludida, calcular e aplicar as condições financeiras estabelecidas nos artigos 2° e 3° da Lei Complementar n° 148/2014, resultando em um pagamento no montante de R\$ 22,252 milhões.

16°. Cuide para que os recursos da Educação, sobretudo quando repassados à FDE, sejam aplicados no próprio exercício de competência;

As medidas adotadas atendem ao recomendado.

17°. Divulgue, pelo Portal da Transparência do Governo Paulista, a situação de todos os projetos vinculados à Copa 2014, inclusive os financiados pela Desenvolve SP, no âmbito do Programa de Incentivo ao Investimento Esportivo, e os decorrentes de convênios celebrados com os Municípios;





Ressalva parcialmente atendida, tendo em conta que houve divulgação incompleta dos ajustes referentes ao Plano de Desenvolvimento da Zona Leste.

II - RECOMENDAÇÕES

1°. Promova a publicização, com máxima transparência, clareza e divulgação, das ações de governo decorrentes de audiência pública, identificando na Lei de Diretrizes Orçamentárias as Atividades, os Projetos e as Operações Especiais cuja dotação decorra de proposta popular;

Idem observações efetuadas na ressalva nº 6.

2°. Empreenda medidas visando a fomentar o maior nível de clareza e de qualidade nas informações fiscais eletrônicas, recrudescendo o atendimento à transparência.

A par da ausência de resposta acerca dessa questão por parte do senhor Secretário Estadual da Fazenda, considerando que o Estado de São Paulo encontra-se na 4º colocação do ranking de transparência organizado pelo MPF, como dito alhures, além das constatações efetuadas pela DCG em relação ao Sistema de Controle Interno e ao Programa Nascentes, reputo pertinente reiterar a advertência acima referida.

3°. Insira, na próxima Lei de Diretrizes Orçamentárias, os critérios para os repasses às entidades da Administração indireta e também às do Terceiro Setor, a exemplo, no primeiro caso, da previsão de metas operacionais a serem atingidas por autarquias, fundações e empresas dependentes do Estado, nos termos do disposto no art. 40, inciso I, alínea 'f', da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Idem ressalva n° 08.





4°. Desconsidere, do texto da Lei Orçamentária Anual, o conteúdo dos itens 1 e 2 do § 2° do artigo 9°, bem como do artigo 10, e passe a se utilizar de leis específicas a tais escopos, admitindo-se, no caso da transposição, remanejamento e transferência, a permissão inespecífica, mas de forma limitada e com razoabilidade, a ser inserta na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), devendo, ainda, cientificar a Secretaria de Planejamento e Gestão para o acompanhamento e adoção de providências de sua alçada acerca de tais recomendações.

Idem ressalva n° 10.

5°. Promova a completa implantação das demonstrações contábeis de acordo com os novos padrões do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), inclusive os dados comparativos relativos ao exercício anterior;

Recomendação parcialmente atendida.

Em que pesem a DCG ter considerado atendida a advertência acima referida, de minha parte, tendo em conta as anotações efetuadas, linhas atrás, em relação aos prazos consignados no planejamento efetuado pela Administração e os estabelecidos na Portaria STN n° 548/15, assim como no tocante à apresentação do Balanço Financeiro somente do exercício de 2015 no Balanço Geral do Estado de 2015, creio que o atendimento do alerta supracitado ainda se mostra imperfeito.

6°. Adote medidas para promover maior economia orçamentária e a redução do déficit, em especial frente à despesa realizada;

Recomendação parcialmente atendida.





Não obstante tal tópico não tenha sido respondido pelo senhor Secretário Estadual da Fazenda, ressalto que, como anotado linhas atrás, em 2015 houve déficit orçamentário de R\$ 1,540 bilhão, equivalente a 0,80% do total da receita arrecadada, o qual se mostrou ligeiramente superior ao verificado no exercício precedente (-0,19%).

Por outro lado, a economia orçamentária ocorrida no exercício (diferença entre despesa fixada e realizada), de 7,66%, correspondente a R\$ 16,126 bilhões, foi maior que a verificada em 2014, de 4,97%, equivalente a R\$ 9,718 bilhões.

Contudo, considerando a crise econômica que assolou não apenas o Estado de São Paulo, mas todo o Brasil, e que tal negatividade foi integralmente bancada pelo superávit financeiro (consolidado) de 2014 (R\$ 11,106 bilhões), como salientado linhas atrás, penso que referida questão mereça ser colocada novamente à Origem como recomendação, a fim de que o Estado envide maiores esforços para minimizar tal quadro deficitário.

- 7°. Discrimine, nos demonstrativos contábeis, o emprego dado aos recursos provenientes de *royalties* transferidos ao Estado por força do disposto na Lei Federal n° 7.990, de 1989;
- 8°. Aperfeiçoe o controle dos recebimentos referentes a multas de trânsito, a fim de possibilitar o dimensionamento das aplicações determinadas pelo artigo 320 da Lei Federal no 9.503/97 (CTB);
- 9°. Evidencie, no Demonstrativo do Saldo da Conta Financeira, as sobras da Educação, Saúde, Precatórios Judiciais, Multas de Trânsito, Royalties, entre outras vinculações constitucionais e legais de maior porte, à vista do artigo 50, inciso I, e do artigo 8°, parágrafo único, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal;





Idem ressalvas n°s 11 e 12.

10°. Promova uma ação conjunta entre a Secretaria da Fazenda e a Procuradoria Geral do Estado para elaborar e por em prática Plano de Estratégia e de Ação voltado ao incremento do recebimento da Dívida Ativa, tanto pela via administrativa quanto pela judicial, conforme análise de eficiência de satisfação do crédito;

Idem ressalva n° 13.

- 11°. Envide esforços para efetivar a repactuação da dívida em face da União, adaptando as cláusulas financeiras do Programa de Ajuste Fiscal (Lei Federal n° 9.496, de 1997) à realidade econômica estadual e nacional vigente;
- 12°. Promova ações concretas, considerada inclusive a possibilidade da via judiciária, voltadas à imediata repactuação da dívida fundada interna, referente à União;

Idem ressalva n° 15.

13°. Adote cuidadosas medidas de planejamento, com a devida previsão de dotações orçamentárias para o resgate de precatórios judiciais, garantindo o pagamento do passivo judicial nos termos da decisão do Supremo Tribunal Federal;

Tal questão não foi respondida pelo senhor Secretário Estadual da Fazenda. Dessa forma, e não obstante a ausência de apontamentos de irregularidades em relação ao item precatórios no exercício de 2015, considerando as diretrizes consignadas na Questão de Ordem nas ADIS 4.357 e 4.425, bem como a tramitação da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 5.463, na qual o Conselho Federal da OAB questionou dispositivos Complementar Federal n° 151/2015, bem como orçamentário deficitário verificado no exercício em exame, reputo recomendável a reiteração da supracitada advertência Origem.





14°. Encaminhe a este Tribunal as cópias das atas das audiências públicas da saúde a serem realizadas na Assembleia Legislativa, na forma e periodicidade determinadas no § 5° do artigo 36 da Lei Complementar 141/12, e conforme determina o inciso II do artigo 12 das Instruções 01/2008.

Recomendação não atendida.

- 15°. Aprimore o Sistema de Controle Interno no que diz respeito à eficácia e eficiência do acompanhamento dos programas de governo e do desempenho dos órgãos e entidades estatais quanto aos seus objetivos, metas e prioridades;
- 16°. Organize a Controladoria por meio de carreira própria e autônoma, com quadro próprio de servidores concursados, cujas atribuições sejam exclusivamente vinculadas às funções de controle interno;
- 17°. Realize investimentos destinados à melhoria da estrutura tecnológica, de pessoal e organizacional dos órgãos de auditoria e controladoria de programas, ações, execução do orçamento e resultados;

Recomendações n°s 15, 16 e 17 não atendidas. Vide relatório de fiscalização operacional sobre o Sistema Estadual de Controladoria (item XI-2 do relatório de contas e TC-A-17941/026/15).

18°. Aperfeiçoe as metas dos Programas previstos no Plano Plurianual, mediante a adoção de ferramentas e informações histórico-estratégicas que possibilitem mensurar com precisão tanto as reais necessidades quanto o efetivo alcance dos resultados, especialmente considerados os recursos empregados para a consecução da finalidade;





- 19° Submeta, sempre que possível, a execução dos programas governamentais à avaliação da eficiência, economicidade e efetividade, para efeito de conferir maior qualidade ao gasto público;
- 20° Aperfeiçoe, no âmbito do planejamento orçamentário, a quantificação das ações de governo, de modo que se garanta a correspondência mais precisa possível entre o previsto e o realizado.

Idem ressalvas n° 1, 2 e 3.

IX. CONCLUSÃO

À vista do retrato sobre a gestão paulista de 2015, observo que os principais limitadores constitucionais e legais foram atendidos, dos quais realço as aplicações mínimas no Ensino e na Saúde, os dispêndios a título de Precatórios, a integral aplicação do FUNDEB, os gastos com pessoal e a dívida consolidada.

Jungem-se ao contexto, Excelência, outros fatores positivos, como a ocorrência de superávit primário acima da meta estatuída na LDO, o atendimento das metas fiscais, a transparência, em tempo real, dos números orçamentários e a boa ordem tributária.

Há que ponderar, ainda, que as peças orçamentárias anuais (LDO e LOA) embasaram-se no mesmo Plano Plurianual vigente em exercícios precedentes (quadriênio 2012/2015), sendo o exercício em apreço o último ano de aplicação de referido Plano.





Ademais, forçoso considerar que as recomendações de exercícios anteriores foram colocadas como "ressalvas" a partir das contas do exercício anterior, cuja decisão respectiva foi publicada em 27/06/15, ou seja, passada pouco mais da metade do exercício em exame, sendo o tempo remanescente insuficiente para a efetivação de medidas corretivas nesse sentido já em 2015, ainda mais em se tratando de um Ente com estrutura complexa como o Estado de São Paulo.

Mesmo assim, consoante observado linhas atrás, constata-se que a Origem empreendeu medidas para o atendimento das ressalvas supracitadas, o que demonstra boa vontade no cumprimento das determinações exaradas por esta Corte de Contas.

Não se pode ignorar, ainda, o cenário econômico nacional em 2015, que, como dito alhures, apresentou retração do PIB de 3,8% em relação a 2014, sendo a maior queda da série histórica atual do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), iniciada em 1996, o que, inevitavelmente, repercutiu de forma negativa na economia estadual.

Tendo em perspectiva os aspectos acima referidos, tenho que as contas, em geral, encontram-se equilibradas, e, por isso, merecem receber, a meu ver, parecer favorável, sem embargo da expedição de advertências ao Estado, as quais assim proponho:

1) Conferir pleno atendimento às advertências consignadas no parecer do exercício anterior, porventura ainda pendentes de acolhida, notadamente aquelas que destaquei neste trabalho;





- 2) Empreender medidas visando a fomentar o maior nível de clareza e de qualidade nas informações eletrônicas, recrudescendo o atendimento à transparência;
- 3) Aumentar as medidas cabíveis e aperfeiçoar as estratégias no sentido de se elevar a arrecadação da Dívida Ativa, haja vista o baixo percentual de recuperação anual;
- 4) Avaliar com acuro o valor a ser atribuído à Reserva de Contingência, tendo em perspectiva os avantajados riscos fiscais do Governo do Estado de São Paulo, os quais se encontram bem detalhados em anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- 5) Quanto ao planejamento de atuação para adequação dos processos contábeis ainda não convergidos aos padrões estabelecidos pelo MCASP elaborado pela Controladoria Geral do Estado, atentar para os prazos estabelecidos na Portaria STN n° 548/15, haja vista as disposições contidas em seu art. 1°, §§ 1° e 2°, bem como no art. 51, da Lei Complementar Federal n° 101/00;
- 6) Consignar no Balanço Geral do Estado, no conjunto de demonstrações apresentadas, a Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido consolidada das empresas estatais dependentes do Governo do Estado de São Paulo, assim como o Balanço Financeiro do exercício em exame e do anterior, de modo a atender às diretrizes traçadas no MCASP;
- 7) Atentar para as Despesas com Pessoal do Poder Executivo Estadual, as quais, no exercício em exame, atingiram o limite de alerta previsto no inciso II do § 1º do artigo 59 da Lei Complementar nº 101/2000, de modo a reconduzi-las a patamar seguro;





- 8) Efetuar planejamento e execução orçamentários que não considerem os valores do PASEP para fins de atingimento de limites (máximos e mínimos) legais com pessoal, saúde e educação, excetuadas as fundações públicas, para as quais a base de cálculo do PASEP continua sendo a folha de salários, haja vista a orientação contida na Deliberação TC-A-23996/026/15, publicada no DOE de 15/12/15, válida a partir de janeiro de 2017;
- 9) Encaminhar cópia das atas das audiências públicas da Saúde realizadas na Assembleia Legislativa, na forma e periodicidade determinadas no § 5° do artigo 36 da Lei Complementar n° 141/12, conforme determina o inciso II do artigo 12 das Instruções n° 01/08;

Por fim, associo-me a todas as 56 (cinquenta e seis) recomendações sugeridas pela Diretoria de Contas do Governador - DCG, advindas dos exames operacionais procedidos sobre o exercício de 2015.

Ante o exposto, elevo os autos à consideração de Vossa Excelência, com prévio trânsito, nos termos dos artigos 183 e 184, do Regimento Interno, pelo d. Ministério Público de Contas e pela d. Procuradoria da Fazenda Estadual.

SDG, em 13 de maio de 2016

SÉRGIO CIQUERA ROSSI

SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL