MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Processo: **TC-3564/026/12**
Assunto: **Contas do Governador**
Exercício: **2012**

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator

Tratam os autos, recebidos neste gabinete às 15h15 do dia 20.05.13, da análise das Contas do Governador, referentes ao exercício de 2012.

A documentação necessária foi remetida a esta Corte de Contas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado no dia 30.04.13 (fls. 13).

A diligente Diretoria de Contas do Governador ofertou detalhado e percuciente relatório de fiscalização, inclusive indicando 16 recomendações referentes à Execução Orçamentária e Financeira e 49 recomendações referentes às Fiscalizações Operacionais realizadas (fls. 18/385).

A prestativa Assessoria Técnico-Jurídica e a ilustre Secretaria-Diretoria Geral manifestaram-se pela emissão de parecer favorável às contas em exame, no entanto, apontando e reiterando recomendações (fls. 386/415 e 416/465, respectivamente).

A douta Procuradoria da Fazenda do Estado manifestou-se pela emissão de parecer prévio favorável, com recomendações (fls. 469/474).

Vêm os autos com vistas ao Ministério Público de Contas.

É o breve relatório.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Nos termos do artigo 33, inciso I, da Constituição Estadual (à semelhança do art. 71, inc. I da Constituição Federal), compete ao Tribunal de Contas do Estado emitir anualmente parecer prévio sobre as Contas do Governador, no prazo de 60 dias a contar de seu recebimento.

Dentro deste prazo, é reservado, pelo Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, um prazo máximo de 2 dias corridos ao Ministério Público de Contas.[1]

Em sua atuação junto ao Tribunal de Contas, o Ministério Público, dentre outras atribuições, objetiva assegurar a concreta observância, pela Administração Pública, dos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.[2]

Neste contexto, conforme se depreende da instrução dos autos e, notadamente, do minucioso relatório elaborado pela Diretoria de Contas do Governador, vê-se que os atos praticados no exercício em exame satisfazem as normas que regem a matéria, em especial as atinentes à responsabilidade fiscal, educação, saúde e precatórios, revelando-se cabais para qualificar como favoráveis as contas em apreço, vez que as Contas de Governo, que tratam das decisões do administrador enquanto governante, primando escolhas políticas, apresentam-se dentro dos padrões esperados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Todavia, forçoso é realçar as bem lançadas recomendações das áreas técnicas desta Egrégia Corte de Contas.

Apesar de todas as recomendações serem merecedoras de atenção, duas delas, no entender do Ministério Público de Contas, são dignas de maior ênfase, dado seu impacto global nas contas, em uma visão macro.

[1] RITCE/SP, art. 183, *caput* e inciso II.
[2] RITCE/SP, art. 69, inc. I e LCE n.º 1.110/10, art. 3º, inc. I.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Primeiro, a de maior proeminência (a nosso ver): a recomendação SDG nº 16, referente à busca de uma renegociação do indexador da dívida assumida com a União no âmbito do 'Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados' (Lei Federal n.º 9.496/97).[3] [4] [5]

Referido ponto foi objeto da seguinte manifestação específica no parecer prévio do exercício anterior:

> *"Como bem observado pela Diretoria de Contas do Governador, nos 14 anos do comentado acordo, embora já tenham sido pagos R$ 75 bilhões, o aumento da dívida somou R$ 199 bilhões; tudo em virtude da atualização pelo IGP-DI, acrescida de juros de 6% ao ano.*
>
> *Nesse quadro, digna de respeito a ponderação de SDG, de que em uma conjuntura nacional com forte tendência de reduzir, cada vez mais, o custo de captação de dinheiro por parte da União, seria interessante que, detentor da maior dívida estadual, São Paulo propagasse processo de renegociação do acordo de refinanciamento de 1.997, objetivando, sobretudo, substituição do IGP-DI por indexador mais compatível com a atual queda nas taxas de juros.*
>
> *Em reforço à sugestão do ilustre Secretário Diretor-Geral o fato de que, desde 1.997, o IGP-DI aumentou 224,6% e o IPCA somente 140,2%, o que materializa diferença de 35% em desfavor dos Estados e Municípios devedores.*
>
> *Além disso, é de se ver que a captação da União baliza-se na taxa básica de juros fixada pelo Comitê de Política Monetária – COPOM, com custo, hoje, de 8,50% ao ano. De outro lado, em 2.011, o saldo devedor foi corrigido em 11,31% (1,06% de juros x 1,0501 de IGP/DI).*
>
> *Dito de outra forma, o custo de captação federal (8,50%) é atualmente menor do que a taxa que corrige a dívida refinanciada (11,31%). No caso, a diferença de 2,59% representa, em âmbito do Estado de São Paulo, nada menos que R$ 4,507 bilhões, o mesmo que 40,10% do investimento estadual."* (trecho do voto do relator, TCE/SP, Plenário, TC-143/026/11, Contas do Governador exercício 2011, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 27.06.12, v.u.)

---

[3] *"16. Em uma conjuntura de forte redução dos juros básicos da economia e, portanto, do custo de captação da União, interessante que, detentor da maior dívida estadual, São Paulo comande processo nacional de renegociação do acordo nacional de 1998, trocando o IGP-DI por indexador mais compatível com a queda nas taxas de juros"* (fls. 463).

[4] A Assessoria Técnico-Jurídica também expressou a recomendação no corpo de sua manifestação: *"(...) reiteramos a propositura de recomendação no sentido de que o Executivo Estadual implemente ações visando a reavaliação e repactuação da dívida remanescente, de modo a equalizar a capacidade de pagamento das obrigações assumidas"* (fls. 397).

[5] O contrato assinado pelo Estado de São Paulo com a União pode ser consultado em http://www.fazenda.sp.gov.br/operacoes_credito/ajuste_fiscal/contrato.shtm, acesso 21.05.13.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

A importância da questão é destacada pela própria Secretaria da Fazenda do Estado: *"o maior componente da dívida consolidada refere-se ao Programa de Ajuste Fiscal (Lei 9.496/97), cujo valor corrigido monetariamente pelo IGP-DI e remunerada a juros de 6% ao ano, cresceu R$ 12 bilhões, atingindo R$ 183,4 bilhões em dezembro de 2012. O alto valor do índice de correção, o IGP-DI, que em 2012 foi de 8,11%, mais de 3 pontos percentuais acima do valor de 2011 (5,01%), impactou fortemente no aumento da dívida"* (sublinhamos).[6]

Valendo-se dos dados lançados pela Assessoria Técnico-Jurídica, pode-se afirmar que a dívida do Programa de Ajuste Fiscal representa 98,21% da Dívida Fundada Interna (fls. 395).[7]

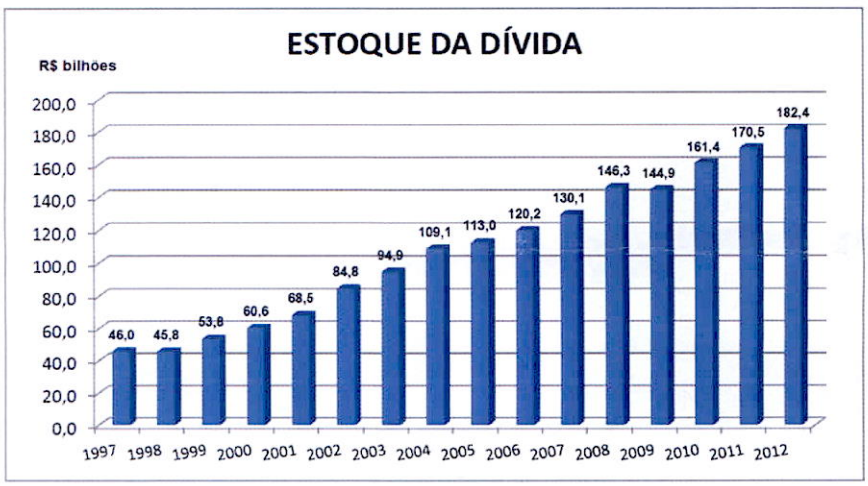
Conforme se constata dos autos, mesmo com o incremento substancial dos pagamentos relacionados ao Programa de Ajuste Fiscal, a limitação a 13% da Receita Líquida Real ("RLR") vem gerando, ano a ano, vultosos resíduos, sem que se consiga diminuir o estoque da dívida. Ao contrário, ela tem evoluído.

Este problema é melhor visualizado com as representações gráficas preparadas pela Diretoria de Contas do Governador (fls. 144/145):

[6] Fls. XV do Relatório Anual do Governo do Estado – Anexo III do Balanço Geral do Exercício.

[7] Dados também disponíveis no item 3.2 – Dívida Fundada do relatório da Diretoria das Contas do Governador (fls. 112).

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO



A respeito do tema, bem sintetizou a Diretoria de Contas do Governador (fls. 150):

> *"Observa-se que ao longo destes 15 anos de vigência do Acordo, as correções anuais pelo IGP-DI atingiram valores da ordem de R$ 123 bilhões, enquanto os juros, também considerados ano a ano, chegaram ao patamar de R$ 99 bilhões.*
>
> *Por outro lado, os pagamentos acumulados de R$ 86,6 bilhões não permitem expectativa de redução do estoque desta dívida. Ao contrário, pelo fato do nível de pagamentos ser inferior ao que seria devido, em função do comprometimento máximo de 13% da Receita Líquida Real, foram gerados resíduos, ano a ano, no total de R$ 22,6 bilhões que, corrigidos e capitalizados da mesma forma que o principal (previsto nos contratos), aponta para um saldo devedor residual atual de R$ 86,3 bilhões, ressaltando-se que esta análise inclui as amortizações da conta gráfica ocorridas nos anos de 1997, 1998 e 1999.*
>
> *Em face de todo o exposto, diante das evidências de que a dívida não terá possibilidades de ser liquidada nos termos pactuados e pelos reflexos e conseqüências advindos de eventual dificuldade ou incapacidade de cumprimento integral do "Acordo de Renegociação da Dívida", entendemos cabível, da parte desta Diretoria de Contas do Governador, reiterar propositura de recomendação no sentido de que o executivo estadual implemente ações visando a reavaliação e repactuação da dívida remanescente deste "Acordo" de molde a equalizar-se a capacidade de pagamento do Estado com o necessário cumprimento das obrigações assumidas."*

Em resumo, as evidências indicam não haver possibilidade de a dívida ser liquidada nos termos pactuados.

Por esta razão, reforça o Ministério Público de Contas a recomendação, trazida pela Assessoria Técnico-Jurídica e pela Secretaria-Diretoria Geral, no sentido de ser necessário envidar esforços para buscar uma renegociação do indexador da dívida assumida com a União no âmbito do

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

'Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados' (Lei Federal n.º 9.496/97).[8]

Em segundo lugar, enfatizamos a recomendação SDG n.º 10[9], que versa sobre a necessidade de aperfeiçoar estratégias de arrecadação da dívida ativa.

Conforme explica a Diretoria de Contas do Governador, *"as dívidas ativas são as importâncias relativas a tributos, multas e créditos da Fazenda Pública lançadas, mas não cobradas ou não recolhidas no exercício em pauta. A partir da data de sua inscrição, conforme consta no artigo 39 da Lei Federal n.º 4.320/64, são contabilizadas na conta Créditos Tributários - Dívida Ativa Tributária"* (fls. 101).

Gostaríamos de destacar os seguintes dados relativos à Dívida Ativa Tributária (fls. 102/103):

DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	R$
ESTOQUE EM 31/12/2011	193.440.164.048
(+) ENTRADAS NO ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA	25.231.402.023
(-) PAGAMENTOS DE DÍVIDA ATIVA NORMAL	-1.038.390.228
(-) PAGAMENTOS DE DÍVIDA ATIVA - PPI	-281.595.678
(-) CANCELAMENTOS	-3.630.967.736
(-) SANEAMENTO	0
(-) BENEFÍCIOS PPI	-29.953.406
(-) DÉBITOS REMITIDOS	-191.234.027
(-) DÉBITOS PRESCRITOS	-191.777.337
(-) AJUSTES	-4.196.248.398
(+) ATUALIZAÇÃO	17.165.266.237
ESTOQUE EM 31/12/2012	226.276.665.497

Conforme informações da PGE

[8] Ligado ao tema, importante noticiar a tramitação na Câmara dos Deputados do Projeto de Lei Complementar 238/2013 que, entre outras medidas, dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida. Segundo o texto do projeto, adotar-se-ia uma taxa mínima de juros de 4% ao ano e a atualização seria feita pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA. A tramitação do projeto de lei complementar pode ser acompanhada no seguinte endereço eletrônico: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=564525, acesso em 21.05.13.

[9] *"10. Deve o Estado aperfeiçoar estratégias para aumentar a arrecadação da dívida ativa, nisso considerando a situação havida em 2012: pequeno índice de recuperação do ativo (1,16%); o fato de o recebimento significar apenas 5,21% da inadimplência havida no exercício; elevado montante efetivamente recuperável de dívida ativa (R$ 113,6 bilhões, o mesmo que 99% da receita anual do Estado)"* (fls. 461).

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Deste estoque da dívida de cerca de R$ 226 bilhões, entretanto, boa parte é considerada irrecuperável.

Conforme noticia a Secretaria-Diretoria Geral (fls. 426):

> *"Em atendimento à recomendação do Parecer de 2011, a Fazenda Estadual iniciou, em 2012, ajustes sobre aquele direito creditório, dele afastando, em conta subtrativa (provisão para perdas) inscrições com baixíssima possibilidade de recuperação, alusivas que são a CNPJs suspensos, inaptos, baixados nulos ou não encontrados.*
>
> *Em face desse trabalho depuratório, apenas R$ 113, 6 bilhões foram considerados passíveis de recebimento (50,24% do valor contábil)."* [10] [11]

Segundo os cálculos da Secretaria-Diretoria Geral (fls. 427), o erário logrou recuperar apenas 1,16% do saldo tido como recuperável da dívida ativa tributária. [12] Vale dizer, de cada R$ 100,00 considerados recuperáveis, recuperou-se apenas R$ 1,16.

Não é demais afirmar que o baixíssimo índice de recuperação traz em si alta possibilidade de disseminação de risco moral (*moral hazard*) de estímulo ao não pagamento voluntário por parte dos devedores.

Retomando o tema da recuperação, se por um lado deve-se ter em conta o bom histórico de elevação de arrecadação da dívida ativa nos últimos anos, [13] de outro lado deve-se ponderar que, ainda assim, há notável

---

[10] Seguindo este entendimento, o valor lançado a título de Provisão para Perdas da Dívida Ativa foi de cerca de R$ 112 bilhões, ou 49,79% do total do estoque (fls. 101).

[11] Levantamento da Diretoria de Contas do Governador, com base em cruzamento de dados do sistema da Procuradoria Geral do Estado com os sistemas da Secretaria da Fazenda, revela que, somados, os débitos referentes a CNPJs suspensos, inaptos, baixados, nulos e não encontrados, atingem cerca de R$ 139 bilhões, ou 61,68% do estoque total da dívida ativa (fls. 109).

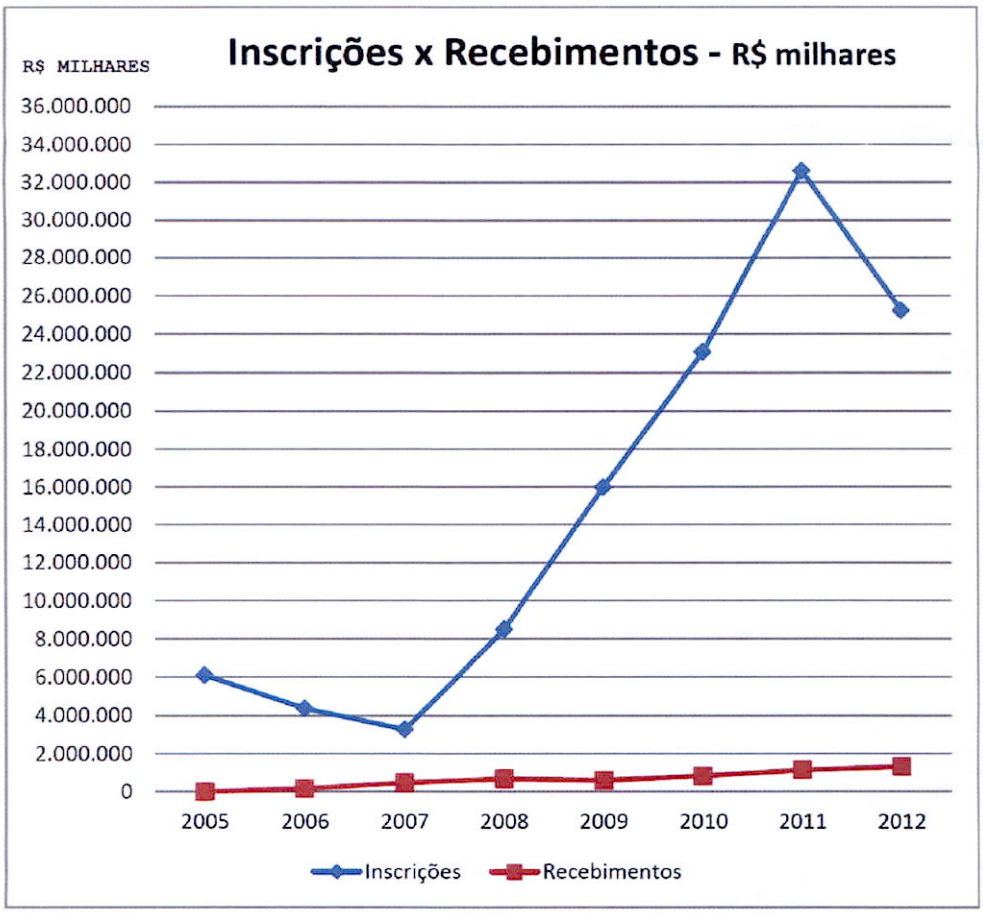
[12] Se considerássemos todo o estoque da dívida em 31.12.12 (cerca de R$ 226 bilhões), o índice baixaria para 0,58% (zero virgula cinquenta e oito por cento). Vale dizer, de cada R$ 100,00 inscritos na dívida, o Estado conseguiu recuperar R$ 0,58.

Com esta mesma base, caso desconsiderado o valor arrecadado pelo Programa de Parcelamento Incentivado – PPI (cerca de R$ 281 milhões), e levássemos em conta apenas os 'pagamentos da dívida ativa normal' (cerca de R$ 1.038 milhões), o índice de recuperação cairia para 0,46%.

A título de comparação, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, também desconsiderando os valores arrecadados com parcelamentos especiais, obteve em 2012 um índice de arrecadação 0,43% do estoque total da dívida. Fonte: *DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO - Evolução no relacionamento com os órgãos de origem*, disponível em http://www.pgfn.fazenda.gov.br/divida-ativa-da-uniao/ementario-da-dau/Evolucao%20no%20relacionamento%20com%20os%20orgaos%20de%20origem%20-%20Revisado.pdf, acesso em 21.05.13.

[13] Saindo um patamar de R$ 604 milhões em 2009 para R$ 1,3 bilhão em 2012, um expressivo incremento de 118,37% (fls. 106).

descompasso entre os recebimentos da dívida ativa e as inscrições na dívida ativa (fls. 107):



Apesar das ponderosas observações trazidas pela Procuradoria da Fazenda do Estado[14] e das louváveis iniciativas, que merecem o devido reconhecimento, noticiadas pela Área do Contencioso Tributário-Fiscal da Procuradoria Geral do Estado (especialmente através das Coordenadorias da Dívida Ativa e de Recuperação de Ativos)[15], certo é que há espaço para melhorias para incrementar o recebimento da dívida ativa.

[14] *"Observo, contudo, que o incremento da recuperação de créditos inscritos na Dívida Ativa não depende unicamente de medidas intentadas pela Administração, vez que o sucesso de tais ações sofre influências de fatores relacionados, por exemplo, ao Poder Judiciário e à resistência dos devedores"* (fls. 471)

[15] Com destaque para o saneamento e a segmentação da dívida ativa, a iniciativa de protesto eletrônico da certidão da dívida ativa, o incremento do compartilhamento de dados com a Secretaria da Fazenda, e a gestão dos débitos abaixo do valor de execução fiscal (fls. 720/734 do Relatório Anual do Governo do Estado – Anexo III do Balanço Geral do Exercício).

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Nesta breve avaliação, permitimo-nos arrolar algumas sugestões, que podem ser úteis na empreitada de melhorar a arrecadação da dívida ativa:

- reavaliar o piso mínimo para ajuizamento de ações fiscais, para que se aproxime de seu *breaking even point*, isto é, o ponto a partir do qual é economicamente justificável promover-se judicialmente o executivo fiscal; [16]

- incentivar e aprimorar o uso de medidas para a cobrança administrativa dos débitos.[17]

Como as medidas já adotadas (e as ainda a serem adotadas) para incrementar o recebimento envolvem um tempo maior de maduração para atingir os resultados pretendidos, é pertinente que a fiscalização a cargo da Diretoria das Contas do Governador retome a análise desta questão e acompanhe seu desenvolvimento nos exercícios vindouros.

Neste escopo, é de todo recomendável que se avalie objetivamente os avanços obtidos, com a observação de índices de efetividade.[18]

---

[16] Atualmente, nos termos do art. 1º da Lei Estadual 14.272/10, o valor adotado em São Paulo é de R$ 11.622,00 (600 UFESPs). Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, derivado de estudo anterior realizado a pedido do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, estimou o *breaking event point* das ações de execução fiscal da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN em R$ 21.731,45, motivando a recomendação do reajuste do piso mínimo para ajuizamento naquela esfera. Os estudos '*Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal*' e '*Nota Técnica – Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria da Geral da Fazenda Nacional*' podem ser encontrados em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/887/1/livro_custounitario.pdf e http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadiest1.pdf, acesso em 21.05.13. Pertinente lembrar que a estipulação do valor de 600 UFESPs, segundo o Projeto de Lei que culminou na Lei Estadual 14.272/10, levou em consideração, dentre outras ponderações, estudo elaborado pela Assessoria de Planejamento e Gestão do Tribunal de Justiça de São Paulo que estimou o custo em 2006 para o Tribunal de Justiça de São Paulo por cada execução fiscal.

[17] Do R$ 1,3 bilhão recuperado, apenas 21,33% (R$ 281.595.678) foram pelo PPI – Programa de Parcelamento Incentivado (fls. 103). Interessante mencionar, à título de comparação, que, no âmbito dos processos de execução fiscal promovidos pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, 54,1% dos executados que aderem a programas de parcelamento cumprem integralmente com as obrigações pactuadas. A seu turno, a probabilidade de obter-se a recuperação integral do crédito na execução fiscal é de apenas 25,8%. Fonte: '*Nota Técnica – Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria da Geral da Fazenda Nacional*', fls. 09 e 16.

[18] Como exemplo, os índices adotados pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional: Arrecadação Relativa às Execuções Fiscais Ajuizadas, Efetividade de Parcelamentos, Índice de Efetividade da Arrecadação, Índice de Efetividade da Arrecadação no Quinquênio, Índice de Efetividade da Arrecadação dos Grandes Devedores, Índice de Efetividade da Arrecadação de Depósitos Judiciais. Fonte: Relatório de Gestão do exercício de 2011, disponível em http://www.pgfn.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/relatorio-de-gestao/29_03_2012_RELAT_GEST_PGFN_2011_TCU.pdf, acesso em 21.05.2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ante todo o exposto, verificada a adequação da instrução processual, com a suficiência dos elementos probatórios coligidos aos autos, e sem demais elementos ou ponderações a serem acrescidos pelo *Parquet* de Contas, opina o Ministério Público de Contas pela emissão de parecer prévio favorável às Contas do Governador, sem prejuízo das recomendações externadas pelas competentes áreas técnicas desta Egrégia Corte de Contas, com destaque às tratadas no corpo da presente manifestação.

São Paulo, 22 de maio de 2013, às 10h20.

RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas *em exercício*
(Ato PGC 002/2013, publicado no DOE de 18.05.13)