



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

TC-3554/026/15
Fl. 517

Processo nº: TC-3554/026/15.
Órgão: Estado de São Paulo.
Assunto: Contas do Governador.
Exercício: 2015.

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator **Sidney Estanislau Beraldo**

RELATÓRIO.

Tratam os autos, recebidos neste gabinete às 15h40 do dia 18.05.2015, da análise das Contas do Governador, referentes ao exercício de 2015.

A documentação necessária foi remetida a esta Corte de Contas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado no dia 29.04.2016 (fls. 02).

A diligente Diretoria de Contas do Governador ("DCG") ofertou detalhado e percuciente relatório de fiscalização, inclusive indicando 1 recomendação referente à Execução Orçamentária e Financeira e 56 recomendações referentes às Fiscalizações Operacionais realizadas no exercício (fls. 03/364).

A Assessoria Técnico-Jurídica ("ATJ") manifestou-se pela emissão de parecer favorável às contas em exame, sem prejuízo de endossar as recomendações propostas pela DCG, e de destacar a necessidade de atenção ao atendimento das recomendações pendentes de solução (fls. 365/427).

A Secretaria-Diretoria Geral ("SDG") opinou pela emissão de parecer prévio favorável, encampando as recomendações da DCG - sem embargo da propositura de 8 recomendações adicionais¹ (fls. 428/506).

A Procuradoria da Fazenda do Estado ("PFE") manifestou-se pela emissão de parecer prévio favorável, com as recomendações propostas pelas áreas técnicas (fls. 513/516).

Vêm os autos com vistas ao Ministério Público de Contas ("MPC") para sua atuação como fiscal da ordem jurídica.

É o breve relatório.

¹ Eis que a recomendação número 9 da SDG ("*Encaminhar cópia das atas das audiências públicas da Saúde realizadas na Assembleia Legislativa (...)*") fls. 506) é equivalente à recomendação proposta pela DCG.



CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

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.²

Em sua atuação junto ao Tribunal de Contas, o Ministério Público, dentre outras atribuições, objetiva assegurar a concreta observância dos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.³

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.

Apesar do aspecto global favorável das contas, o MPC, além de corroborar os apontamentos e reforçar as recomendações propostas pelas competentes áreas técnicas desta Egrégia Corte de Contas, considera oportuno detalhar os seguintes aspectos das contas anuais:

MEDIDAS DE RESPOSTA À CRISE.

É fato notório que o exercício de 2015 foi marcado por forte retração da economia brasileira.

O Produto Interno Bruto ("PIB") do país sofreu retração de 3,8%. Como explicado pelo próprio Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ("IBGE"), foi *"a maior queda da série histórica iniciada em 1996. A queda do PIB resultou do recuo*

² RITCE/SP, art. 183, *caput* e inciso II.

³ RITCE/SP, art. 69, inc. I e LCE n.º 1.110/10, art. 3º, inc. I.





de 3,3% do valor adicionado a preços básicos e da contração de 7,3% nos impostos sobre produtos. Nessa comparação, a Agropecuária (1,8%) apresentou expansão, e a Indústria (-6,2%) e os Serviços (-2,7%) caíram.⁴

O PIB paulista, por sua vez, retraiu 4,1%. Como explicado pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados ("Fundação SEADE"), "essa taxa decorreu dos decréscimos de 3,7% no Valor Adicionado e 5,8% nos Impostos sobre Produtos Líquidos de Subsídios. 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%)."⁵

Resta analisar como esta grave crise econômica foi refletida nas finanças estaduais.

Como sabido, a principal fonte de receita do Estado de São Paulo é a arrecadação tributária (no exercício, as receitas tributárias representaram 73,70% dos recursos do Estado, cerca de R\$142 bilhões). Mesmo considerando o sistema de federalismo fiscal previsto na Constituição de 1988, São Paulo pode ser tido como relativamente pouco dependente de transferências correntes (no exercício, esta fonte representou 9,48% de suas receitas, cerca de R\$18 bilhões), diferentemente de outros Estados da Federação.⁶

O quadro a seguir demonstra a origem das receitas estaduais:

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%
AMORTIZACAO 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%

Fonte: relatório da Diretoria de Contas do Governador, fls. 18.

⁴ http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/pib-vol-val_201504_3.shtm e notícia de 03.03.2016 'Em 2015, PIB cai 3,8% e totaliza R\$5,9 trilhões' em <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/>, acesso em 17.05.2016, às 08h34.]

⁵ <http://www.seade.gov.br/pibtrimestral/analise/>, acesso em 17.05.2016, às 08h35.]

⁶ Sobre considerações desta dependência, ver Di PIETRO, Juliano. *Repartição das receitas tributárias: a repartição do produto da arrecadação. As transferências intergovernamentais*. In: CONTI, José Mauricio (org.). *Federalismo Fiscal*. Barueri: Manole, 2004, pp.67-100.



Dentre as receitas tributárias, o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação ("ICMS") é, de longe, o tributo mais significativo da competência estadual. A arrecadação do ICMS no exercício (cerca de R\$121 bilhões) correspondeu a 85,12% das receitas tributárias, e 62,74% de toda a receita do Estado de São Paulo.⁷ Ressalte-se, todavia, que por disposição constitucional⁸, o Estado deve repassar 25% da arrecadação do ICMS aos Municípios.

Por sua própria natureza, o comportamento da arrecadação do ICMS representa, em vários aspectos, o comportamento da economia do Estado, com variações intimamente ligadas ao aquecimento/desaquecimento dos setores tributados. Por um lado, as vendas do comércio varejista paulista recuaram 4,6%, o volume de serviços recuou 3,0% e a produção física da indústria paulista encolheu 11%, fazendo retrainar a arrecadação do ICMS sobre estes setores. De outro lado, a forte evolução das tarifas de energia elétrica garantiu aumento real de quase 50% no ICMS recolhido neste setor.⁹

Na comparação com o exercício anterior¹⁰, foi verificada uma variação nominal positiva de apenas 3,29% na arrecadação do ICMS, enquanto a arrecadação tributária como um todo teve variação nominal positiva de 4,48%. Entretanto, no ano de 2015 enfrentou-se uma inflação acima de 10% (pelo IGP-DI: 10,68%; pelo IPCA: 10,70%; pelo INPC: 11,28%).

Em termos reais, portanto, houve declínio da arrecadação. O quadro a seguir demonstra a queda real da arrecadação tributária no período 2011-2015:

R\$ MILHARES						
CONSOLIDADO	2011* atualizado	AV%	2015	AV%	VARIACÃO NOMINAL	VARIACÃO AH%
SOMA	147.901.138	100%	142.158.013	100%	-5.743.125	-3,88%
IPVA	13.595.654	9,19%	13.632.136	9,59%	36.482	0,27%
ICMS	128.163.159	86,65%	121.002.868	85,12%	-7.160.291	-5,59%
ITCMD	1.308.002	0,88%	2.372.735	1,67%	1.064.733	81,40%
OUTRAS	4.834.322	3,27%	5.150.274	3,62%	315.952	6,54%

*atualizado a valores de dezembro/2015 pela variação do IGP-DI

Obs.: No quadro das variações, manteve-se os valores de dezembro/2011 como inicial base 100 para permitir a comparação com os valores de dezembro.

Variação do IGP-DI, considerando dez/2011 a nov/2015: 30,26%.

⁷ Considerando a receita total de R\$192.876.275.000,00 e a arrecadação do ICMS de R\$121.002.868.000,00.

⁸ CF/88, art. 158, inc. IV.

⁹ Relatório Anual do Governo do Estado 2015, fls. III.

¹⁰ Arrecadação do ICMS em 2014: R\$117.143.203.000,00.





É preciso lembrar que a crise de 2015 foi muito maior do que se previa: a LDO 2015 foi feita com a perspectiva que PIB paulista crescesse 2,00% em 2015 (vide as metas e projeções fiscais contidas no anexo II). Esta perspectiva 'otimista' do governo paulista não era isolada. No relatório FOCUS do Banco Central de 25.07.2014¹¹, o último disponível antes da edição da LDO (de 30.07.2014), a perspectiva do mercado era que o PIB nacional crescesse 1,5% em 2015.

Portanto, houve forte frustração de receitas (diferença entre a receita estimada no orçamento e a efetivamente arrecadada). No geral, houve frustração de receitas na ordem de 5,86% (ou seja, arrecadou-se cerca de R\$12 bilhões menos que o esperado).

CONSOLIDADO

R\$ milhares

Receita	2012	2013	2014	2015
Estimada	156.698.055	173.448.364	189.112.038	204.879.492
Arrecadada	153.821.028	175.785.940	185.315.897	192.876.275
Diferença	-2.877.027	2.337.576	-3.796.141	-12.003.217
% sobre Estimada	-1,84%	1,35%	-2,01%	-5,86%
Evolução nominal da Arrecadada	10.411.595	21.964.912	9.529.958	7.560.378
Evolução nominal % s/ano anterior	7,26%	14,28%	5,42%	4,08%
IGP-DI - índices anuais	8,11%	5,53%	3,78%	10,68%
INPC	6,20%	5,56%	6,23%	11,28%

Fonte: relatório da Diretoria de Contas do Governador, fls. 16.

Ressalte-se que a evolução nominal da receita em 4,08% (passando de cerca de R\$185,3 bilhões para R\$192,8 bilhões) não foi suficiente sequer para fazer frente à inflação de mais de 10%.

Com este cenário, o Estado se viu premido a conter despesas. E assim buscou fazer.

Neste sentido, é preciso destacar a edição do Decreto Estadual 61.131, de 25.02.2015, estabelecendo "*diretrizes e providências para a redução e otimização das despesas de custeio no âmbito do Poder Executivo*".¹² Entre outras medidas, determinou-se a adoção de medidas visando a redução em 10% das despesas de custeio.

Também no esforço de contenção de gastos, merecem ser mencionadas as leis, de proposta do Executivo, que autorizaram a extinção do CERET (Fundação

¹¹ <http://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20140725.pdf>.

¹² Novas diretrizes e restrições foram estabelecidas em 2016 com a edição do Decreto Estadual 61.785, de 25.01.2016.





Centro Educativo, Recreativo e Esportivo do Trabalhador - Lei Estadual 15.721, de 31.03.2015), da SUTACO (Superintendência do Trabalho Artesanal nas Comunidades - Lei Estadual 15.828, de 28.05.2015), do CEPAM (Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - Lei Estadual 15.899, de 17.09.2015), da FUNDAP (Fundação do Desenvolvimento Administrativo - Lei Estadual 16.019, de 27.11.2015), e a dissolver a CPETUR (Companhia Paulista de Eventos e Turismo - Lei Estadual 15.827, de 28.05.2015). Por outro lado, minimizando o intuito de contenção, foram criadas a AGEMVALE e o FUNDOVALE (Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte e Fundo de Desenvolvimento Metropolitano do Vale do Paraíba e Litoral Norte - Lei Complementar 1.258, 12.01.2015) e também a AGEMSOROCABA (Agência Metropolitana de Sorocaba - Lei Complementar 1.266, de 15.06.2015).

Conforme será abordado adiante (no tópico 'Despesas com Pessoal'), apesar de o Executivo ter empreendido esforços visando à diminuição das despesas com pessoal e encargos sociais (que representaram, ao final do exercício, 41,57% do total de despesas do Estado), os gastos com o funcionalismo não diminuíram no período: ao contrário, sofreram incremento nominal de 9,78% de 2014 para 2015.

No esforço de contenção de despesas, pode-se indicar ainda a diminuição de 28,45% nos gastos com publicidade/propaganda em relação ao exercício anterior.¹³

No entanto, muito embora tenha havido esforço para conter o acréscimo das despesas correntes, a efetiva redução de dispêndios acabou ocorrendo nas despesas de capital (em cerca de R\$3 bilhões), especialmente nos investimentos (que sofreram corte de 30,44%). O quadro a seguir demonstra as variações mencionadas:

Consolidado	R\$ milhares			
	2014	2015	Variação %	Variação R\$
Despesas correntes	162.821.485	174.581.556	7,22%	11.760.071
Juros e encargos da dívida	9.592.062	9.683.230	0,95%	91.168
Outras despesas correntes	79.616.402	84.082.732	5,61%	4.466.330
Pessoal e encargos sociais	73.613.021	80.815.594	9,78%	7.202.573
Despesas de capital	22.849.912	19.834.602	-13,20%	-3.015.310
Amortização da dívida	5.776.159	7.179.204	24,29%	1.403.045
Inversões financeiras	4.436.287	3.865.179	-12,87%	-571.108
Investimentos	12.637.467	8.790.220	-30,44%	-3.847.247
Total de despesas	185.671.397	194.416.158	4,71%	8.744.761

Fonte: elaborado pelo MPC, sobre quadro da Diretoria de Contas do Governador às fls. 41.

¹³ Conforme apurado por DCG às fls. 64/66.



De todo modo, apesar da frustração de receitas na ordem de 5,86%, conforme demonstrado anteriormente, houve economia orçamentária (diferença entre a despesa autorizada na LOA mais créditos adicionais, menos a despesa liquidada) de 7,78% (equivalente R\$16,125 bilhões). Isto é, apesar de o Estado ter arrecadado menos do que o esperado, ele realizou menos despesas que autorizado, atuando de forma responsável.

Veja-se:

CONSOLIDADO

R\$ milhares

Superávit/Déficit Orçamentário	2012	2013	2014	2015
Despesa Realizada	154.803.614	176.780.596	185.671.397	194.416.158
Receita Arrecadada	153.821.028	175.785.940	185.315.897	192.876.275
Déficit Orçamentário	-982.586	-994.656	-355.500	-1.539.883
%Rec. Arrecadada	-0,64%	-0,57%	-0,19%	-0,80%

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%

Fonte: relatório da Diretoria de Contas do Governador, fls. 14 (após errata).

A atitude prudente de buscar conter os dispêndios, no entanto, não evitou a ocorrência de déficit orçamentário (diferença entre a receita arrecadada e a despesa realizada) na ordem de 0,80% (equivalente a R\$1,539 bilhão).

Todavia, como destacado pela SDG (fls.437), tal negatividade foi integralmente bancada pelo superávit financeiro consolidado de 2014 (de R\$11,106 bilhões).

DESPESAS COM PESSOAL.

As despesas do Governo do Estado de São Paulo com pessoal e encargos sociais no exercício de 2015 somaram R\$80.815.594.000,00, valor equivalente a 41,57% do consolidado das despesas.





Conforme apontado anteriormente por este MPC nas contas de 2014¹⁴, as despesas com pessoal e encargos sociais têm mantido curva ascendente, acima do aumento da arrecadação e do geral de dispêndios, representando fatia cada vez maior do total de despesas:

	2013	2014	2015	R\$ milhares Variação 2013 - 2015
Consolidado de receitas	175.785.940	185.315.897	192.876.275	9,72%
Consolidado de despesas	176.780.596	185.671.397	194.416.158	9,98%
Pessoal e encargos sociais	68.196.364	73.613.021	80.815.594	18,50%
% sobre o total de despesas	38,58%	39,65%	41,57%	

Fonte: elaborado pelo MPC, sobre quadros da Diretoria de Contas do Governador às fls. 18, 41 e 45/46.

Segundo os cálculos da Diretoria de Contas do Governador, adotando o critério da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁵, o gasto com pessoal no exercício somou R\$74.783.385.000,00, valor equivalente a 53,36% da Receita Corrente Líquida ("RCL")¹⁶ do Estado de São Paulo.

Por sua vez, o gasto com pessoal do Executivo no exercício somou R\$64.723.312.000,00, valor equivalente a 46,18% da RCL.

Vale mencionar que a folha de pagamento do Executivo envolve o expressivo universo de 1.215.025 beneficiários (716.357 servidores ativos, 319.424 inativos e 179.338 pensionistas)¹⁷.

Veja-se que, embora o Executivo ainda se mantenha abaixo do limite de gastos com pessoal imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (49% da RCL), **foi ultrapassado o limite de alerta** (90% do limite, ou seja, 44,10% da RCL), encontrando-se já muito próximo do limite prudencial (95% do limite, ou seja, 46,55% da RCL).

¹⁴ Parecer do MPC às fls. 634/638 do TC-0788/026/14.

¹⁵ Lei Complementar Federal 101/2000, art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º. Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

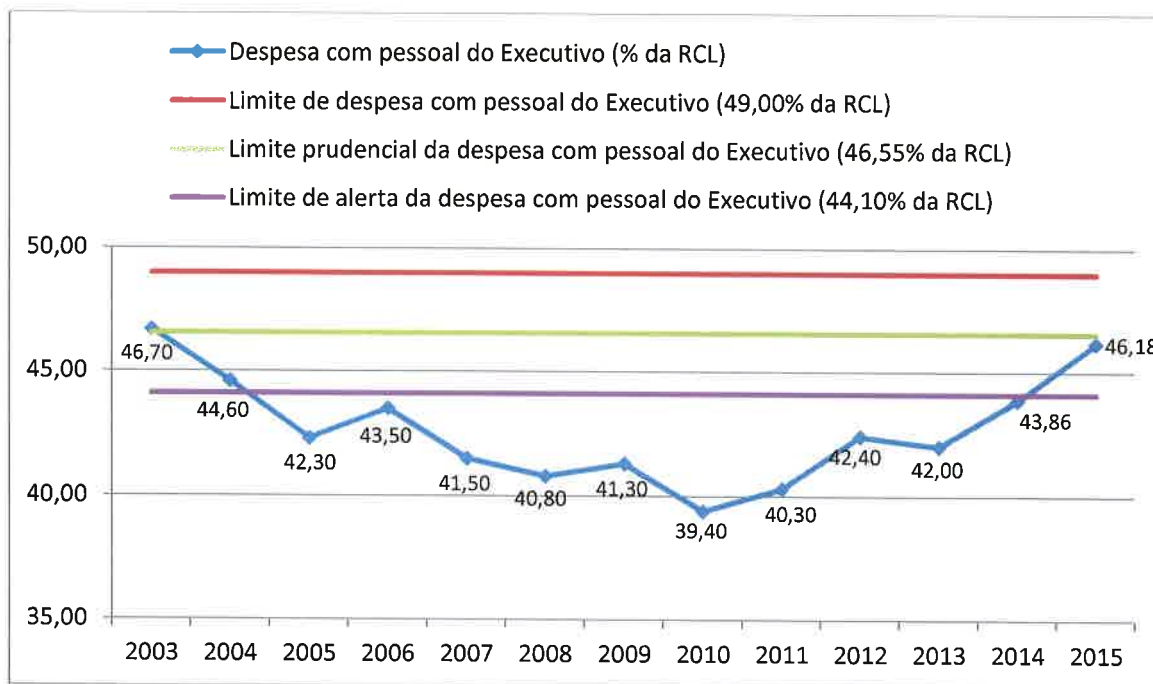
§ 2º. A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

¹⁶ O conceito de Receita Corrente Líquida é definido pelo art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

¹⁷ Dados de dezembro de 2015 (fls. 771/775 do Relatório Anual do Governo do Estado 2015). Segundo observou a Secretaria-Diretoria Geral às fls. 462, o número de ativos decresceu 1,19% em relação ao ano anterior, ao passo que o número de inativos sofreu acréscimo de 1,07%.



A situação preocupa, dada a observação que a despesa com pessoal no Executivo tem seguido um movimento de alta em relação à RCL desde 2010, conforme se observa do quadro a seguir:



Fonte: elaborado pelo MPC, sobre quadro "Despesa de Pessoal do Poder Executivo (LRF)", constante às fls. V do Relatório Anual do Governo do Estado 2015, adequando o índice de 2015 ao apurado pela Diretoria de Contas do Governador às fls. 129.

É preciso salientar que o Executivo estadual não deixou de empreender esforços na redução de despesas com pessoal e encargos sociais no exercício.

Entre outras medidas, foi determinada, logo no início de 2015, a redução em pelo menos 15% nos valores despendidos com cargos em comissão e funções de confiança, e em pelo menos 30% nos valores gastos com horas extras. Foram suspensas todas as alterações de vantagens pecuniárias que pudessem resultar em aumento de despesas, e restringiu-se a abertura de concursos públicos (Decreto Estadual 61.132, de 25.02.2015).

Além disto, adotou-se a severa medida de vedar a admissão e a contratação de pessoal, proibindo-se, inclusive, o aproveitamento de remanescentes de concursos públicos com prazo de validade em vigor (Decreto Estadual 61.466, de 02.09.2015).

Mesmo assim, como visto, a despesa com pessoal continuou em curva ascendente.





Isto porque a despesa com pessoal e encargos sociais tende a sofrer um **aumento inercial** ao longo dos anos¹⁸, especialmente por conta de vantagens de ordem pecuniária do tipo 'adicionais por tempo de serviço', como o *quinquênio*¹⁹ e a *sexta-parte*²⁰.

No Estado de São Paulo, parte deste aumento inercial é também explicado pelo benefício previsto no artigo 133 da Constituição Estadual.²¹ Por conta deste dispositivo, o servidor público tem direito a incorporar, a cada ano, um décimo da diferença remuneratória entre seu cargo originário (efetivo) e eventual nova função (cargo comissionado ou função de confiança) que venha a desempenhar.

Esta disposição da Constituição Estadual inutiliza em grande parte os esforços adotados para redução de despesas com pessoal, porquanto, mesmo exonerados, os ocupantes de cargos em comissão e funções gratificadas continuam a receber as parcelas incorporadas. Oportuno mencionar que a União e 18 Estados da Federação acabaram com normas semelhantes que previam este privilégio de incorporação.²²

Em um cenário de estagnação, e até queda, de receitas, mostra-se prudente avaliar a pertinência de rever as previsões normativas que concedem benefícios que acarretam o aumento inercial das despesas com pessoal e encargos sociais.

Neste sentido, vale mencionar que o Projeto de Lei Complementar 257/2016, de autoria do Executivo Federal, que visa estabelecer o "*Plano de Auxílio*

¹⁸ Este aumento inercial é refletido na avaliação da situação financeira e atuarial do regime próprio dos servidores públicos, informação que deve constar do Anexo de Metas Fiscais da LDO, conforme exigência do art. 4º, § 2º, inc. IV, alínea "a", da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na LDO 2015, a projeção atuarial previu incremento de 5,52% das despesas previdenciárias de 2014 para 2015 (de R\$23.866.784,05 mil para R\$25.183.315,15 mil), incremento de 6,51% de 2015 para 2016 (atingindo R\$26.822.172,29 mil), incremento de 7,56% de 2016 para 2017 (atingindo R\$28.850.875,81 mil) e incremento de 8,51% de 2017 para 2018 (atingindo R\$31.307.215,21 mil).

¹⁹ CE/SP, art. 129. Ao servidor público estadual é assegurado o recebimento do adicional por tempo de serviço, concedido no mínimo, por quinquênio, e vedada a sua limitação, bem como a sexta-parte dos vencimentos integrais, concedida aos vinte anos de efetivo exercício, que se incorporarão aos vencimentos para todos os efeitos, observado o disposto no artigo 115, XVI, desta Constituição.

Lei Estadual 10.261/1968 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de São Paulo), art. 127. O funcionário terá direito, após cada período de 5 (cinco) anos, contínuos, ou não, à percepção de adicional por tempo de serviço, calculado à razão de 5% (cinco por cento) sobre o vencimento ou remuneração, a que se incorpora para todos os efeitos.

²⁰ Lei Estadual 10.261/1968 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de São Paulo), art. 130. O funcionário que completar 25 (vinte e cinco) anos de efetivo exercício perceberá mais a sexta-parte do vencimento ou remuneração, a estes incorporada para todos os efeitos.

²¹ CE/SP, art. 133. O servidor, com mais de cinco anos de efetivo exercício, que tenha exercido ou venha a exercer cargo ou função que lhe proporcione remuneração superior à do cargo de que seja titular, ou função para a qual foi admitido, incorporará um décimo dessa diferença, por ano, até o limite de dez décimos.

²² Conforme este MPC já teve a oportunidade de detalhar no Ofício 201/2015-GPGC, de 20.10.2015.



aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal”, trará como condicionante para celebração do auxílio a reforma do regime jurídico dos servidores estaduais, a fim de que não possuam benefícios não previstos aos servidores federais.²³

Considerando que o alongamento da dívida com a União pode se mostrar benéfico às finanças paulistas, é preciso que o Estado esteja preparado para assumir as contrapartidas que forem exigidas. Neste sentido, oportuno que continue acompanhando de perto a tramitação desta proposta legislativa (aliás, como já tem sido feito, conforme indica o Departamento de Gestão da Dívida e Haveres do Estado, da Secretaria da Fazenda)²⁴.

Também na linha de controle dos gastos com pessoal e encargos sociais, merece novamente destaque a recomendação V.1.7 do parecer das contas de 2013 (TC-1466/026/13): *“Quantifique, no anexo de metas e prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias, associada ao corpo das ações de governo, a necessidade de expansão da folha de pagamento de pessoal ativo, de aposentadorias e pensões, tanto civis quanto militares, como medida preventiva e de controle.”*

Segundo expôs a SDG (fls. 392/393), o Estado buscou dar cumprimento a tal recomendação com os artigos 21, inciso VII, e 39 a 41 do Projeto de Lei 369/2016, referente à LDO paulista para 2017.²⁵ Sem embargo, o MPC entende que há margem para aprimoramentos.

²³ PLP 257/2016, na redação original apresentada pelo Executivo:

Art. 4º. Além do requisito de que trata o art. 3º, os Estados e o Distrito Federal sancionarão e publicarão lei que estabeleça normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal do ente, com amparo no Capítulo II do Título VI, combinado com o disposto no art. 24, todos da Constituição Federal, e na Lei Complementar nº 101, de 2000, e que contenha, no mínimo, os seguintes dispositivos: (...)

V - reforma do regime jurídico dos servidores ativos e inativos, civis e militares, para limitar os benefícios, as progressões e as vantagens ao que é estabelecido para os servidores da União;

²⁴ Memorando CAF-DGDH 01/2016, fls. 689/695 do TC-17942/026/15.

²⁵ PL 369/2016, na redação original apresentada pelo Executivo:

Art. 21. A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária deverá conter: (...)

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

Art. 39. Para fins de atendimento ao disposto nos incisos I e II do § 1º 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.

Art. 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.



A exemplo da LDO da União para 2016 (Lei Federal 13.242/2015, em especial artigos 93 a 106), a lei de diretrizes orçamentárias poderia impor critérios adicionais para a apresentação de projetos de lei relacionados a aumento de gastos de pessoal, tais como: (i) prévia manifestação do órgão de planejamento sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro; e (ii) proibição de dispositivos financeiros com efeitos retroativos (art. 98, inc. III e § 2º, LDO União 2016).

Ao invés de autorizar o aumento de despesas *“desde que haja prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes”* (art. 39 do projeto de LDO paulista 2017), poder-se-ia autorizar o aumento *“até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária”*, estipulando-se regras específicas para a inclusão de despesas em tal anexo (assim como as regras dispostas no art. 99, LDO União 2016).

Ademais, além da necessária cautela com o aumento dos gastos, o MPC, tendo em vista o vultoso montante de recursos envolvido com despesas de pessoal, novamente reforça a necessidade de o Executivo adotar, por seu controle interno, auditorias rotineiras na base de dados de sua folha de pagamento.

Como sabido, as ações de controle devem ser planejadas de modo a seguir critérios de relevância, risco e materialidade.²⁶ Os significativos valores de recursos acima citados não deixam dúvidas quanto à importância de se aprimorar e intensificar o controle nesta área. Em se tratando de pagamentos continuados, o benefício do controle nesta seara é evidente, pois a identificação de inconsistências cadastrais ou de valores a maior permite a interrupção de pagamentos indevidos que se repetiriam ao longo de alargado espaço de tempo. Importante frisar que a ação de controle sobre a folha de pagamento deve ser um processo contínuo, constantemente ampliado e aprimorado.

Art. 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.

²⁶ Segundo as Normas de Auditoria Governamental preconizadas pelo Instituto Rui Barbosa (associação civil de estudos e pesquisas dos Tribunais de Contas), a **relevância** “refere-se à importância relativa para o interesse público ou para o segmento da sociedade beneficiada”; o **risco** “é a possibilidade de ocorrência de eventos indesejáveis, tais como erros, falhas, fraudes, desperdícios ou descumprimento de metas ou de objetivos estabelecidos” e a **materialidade** “refere-se à representatividade dos valores ou do volume de recursos envolvidos” (NAGs 4106.1, 4106.2 e 4106.3).





Conforme já expôs este MPC anteriormente²⁷, outros órgãos têm aplicado experiências de controle bem-sucedidas que merecem ser replicadas em São Paulo.

Assim, o MPC reitera seu posicionamento pela necessidade de o Executivo implementar e executar, por seu controle interno, ações contínuas de auditoria na base de dados da folha de pagamento de servidores ativos, civis e militares, inativos e pensionistas.

SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO.

Uma das fiscalizações operacionais eleitas para o exercício teve como objetivo avaliar o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual (TC-17941/026/15, fls. 341/420).

Em resumo, buscou-se avaliar o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo (também conhecido por Sistema Estadual de Controladoria) quanto à adequação da organização e estrutura governamental; quanto às atividades desempenhadas nos macroprocessos de auditoria, controladoria, correição e ouvidoria; e quanto 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").

O resultado desta auditoria operacional demonstrou que o Executivo ainda não deu pleno cumprimento às recomendações 15, 16 e 17 do parecer das contas de 2014 (TC-0788/026/14), a saber:

15ª - 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;

16ª - 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;

17ª - 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;

Do primoroso trabalho de instrução realizado pela DCG-3, o MPC reputa importante salientar algumas das conclusões da Fiscalização.

Primeiramente, foi demonstrado que a estrutura organizacional e vinculação hierárquica da CGA e do DCA são inadequadas para articulação de seus integrantes, para autonomia e/ou independência no desempenho das atividades, e,

²⁷. Parecer do MPC nas Contas do Governador de 2014 (fls. 634/638 do TC-0788/026/14).





por consequência, para alcance das finalidades constitucionais e legais do Controle Interno.

Verificou-se que a estrutura organizacional baseada em corresponsabilidade de atribuições, pontos de controle em comum e seleção por amostragem acarreta a sobreposição de atuação da CGA e do DCA.

Demonstrou-se também que a Coordenadoria de Administração Financeira ("CAF") da SEFAZ desempenha tanto funções financeiras²⁸ quanto funções de controle²⁹, o que se revela de difícil compatibilidade, especialmente ante o princípio de segregação de funções.

Foi ainda identificado que procedimentos com irregularidades ou ilegalidades relatadas pelo Controle Interno não foram comunicados ao TCE-SP. Ao não fazê-lo, os integrantes do Controle Interno arriscam-se a responderem solidariamente com aqueles que praticaram as irregularidades ou ilegalidades, nos termos do art. 74, § 2º da Constituição Federal.³⁰

Revelou-se ainda que as auditorias realizadas pela CGA e pelo DCA na área de saúde carecem de integração com o Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS/SP.

Quanto à análise de evolução patrimonial ("AEP") dos agentes públicos estaduais, foram identificadas 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.

Ademais, apesar da atribuição de desenvolver atividades *preventivas* de inspeção e correção de potenciais desvios, com técnicas de inteligência, verificou-

²⁸ Como órgão central do sistema de administração financeira, a CAF é responsável por administrar a execução financeira, os recursos financeiros do tesouro e a previsão da receita orçamentária, seu acompanhamento e controle. Já como órgão central do sistema contábil do Estado, elabora relatórios de prestação de contas do Governo. Enquanto órgão central do sistema de pagamento de pessoal da Administração Direta do Poder Executivo, administra o processamento da folha de pagamento e acompanha e controla as despesas de pessoal. Além disso, realiza o acompanhamento e a gestão dos contratos da dívida do Estado, inclusive processando e controlando os pagamentos da dívida da Administração Direta do Poder Executivo; e administra os haveres do Estado (fls. 371 do TC-17941/026/15).

²⁹ Tais como exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado, fiscalizar o cumprimento das normas da LRF quanto aos limites e condições para inscrição em Restos a Pagar, fiscalizar o cumprimento das normas da LRF no que se refere às medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, fiscalizar o cumprimento das normas da LRF no que diz respeito às providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidadas e mobiliárias aos respectivos limites e assinar o relatório de Gestão Fiscal (fls. 371/372 do TC-17941/026/15).

³⁰ CF/88, art. 74, § 1º. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.





se que a CGA só atua sobre as declarações de bens e valores arquivadas quando há denúncia ou notícia que aponte indícios de ocorrência de enriquecimento ilícito.

Por conta de tais fatores, o MPC endossa e enfatiza as 21 recomendações propostas pela DCG para aprimorar o Sistema de Controle Interno do Executivo estadual:

- a) *modificar o marco legal para que o órgão central do Sistema Estadual de Controladoria (Sistema de Controle Interno) fique vinculado diretamente ao Governador;*
- b) *modificar o marco legal para que as atribuições do DCA sejam de competência do órgão central do Sistema Estadual de Controladoria (Sistema de Controle Interno);*
- c) *estruturar a CGA com quadro próprio e efetivo;*
- d) *modificar o marco legal para que as atribuições de controle interno da SEFAZ sejam transferidas ao órgão central do Sistema Estadual de Controladoria (Sistema de Controle Interno);*
- e) *dar ciência ao TCE/SP dos procedimentos com irregularidades/ilegalidades encaminhados pelo Presidente da CGA para adoção de providências, apuração de responsabilidade, instauração de procedimentos disciplinares, implementação de recomendações;*
- f) *firmar entendimento de que a CGA consiste no órgão responsável do controle interno, nos termos do art. 54, parágrafo único, da LRF, a teor do - art. 2º, III e XVII; 48, I; e 49 do Decreto 57.500/2011 ;*
- g) *atribuir o cadastro e emissão do CRCE, e vistorias prévias a Secretarias de Estado e outros órgãos da Administração Direta, na condição de convenientes ou responsáveis por entidades da Administração Indireta;*
- h) *sempre que possível, planejar e desenvolver demanda específica (amostra e variável a ser examinada com parâmetro existente) para verificação presencial dos resultados alcançados por integrantes do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS/SP nas fiscalizações de estabelecimentos de saúde;*
- i) *internalizar sistemas com dados/informações assistenciais de saúde, com base no art. 14 do Decreto 57.500/2011, para avaliação dos resultados alcançados pelos estabelecimentos de saúde;*
- j) *estudar o relatório de auditoria operacional da BDO de forma a identificar e incorporar procedimentos/metodologia/análise de auditoria operacional em estabelecimentos de saúde;*
- k) *modificar o marco legal de forma a possibilitar o acompanhamento da evolução patrimonial dos agentes públicos do Poder Executivo Estadual, com exame sistemático das declarações de bens e renda, e observar a existência de sinais exteriores de riqueza, identificando eventuais incompatibilidades com a renda declarada, por meio, inclusive, de acesso aos bancos de dados estaduais e de outros entes, além de requisição de todas as informações e documentos que entender necessário, instaurando, se for o caso, procedimento para a apuração de eventual enriquecimento ilícito;*
- l) *desenvolver funcionalidades no sistema AEP de forma permitir cruzamento de dados com base de dados internos e externos, bem como a extração ou captura de dados da DIRPF;*
- m) *desenvolver funcionalidades no sistema AEP para utilização de fórmulas de compatibilidade de patrimônio total a renda e acréscimo patrimonial;*
- n) *conveniar para acessos as bases de dados da SRF, do TSE (doações), de denúncias e de procedimentos disciplinares;*
- o) *demandar aos órgãos fazendários, em especial o "dossiê integrado", ou equivalente, a SRFB no curso de procedimento correccional instaurado para análise de evolução patrimonial;*
- p) *desenvolver procedimentos para verificar "as doações de campanha oriundas de empresas ligadas a servidores" e "servidor de mesmo setor com variação patrimonial incompatível" no âmbito da análise de evolução patrimonial;*





q) modificar o marco legal para que o Sistema Estadual de Controladoria (Sistema de Controle Interno) seja destino de denúncias afetas a aplicação de recursos e reclamações relacionadas a prestação de serviços recebidas pelas ouvidorias;

r) disponibilização, por meio da internet, dos relatórios de fiscalização e auditoria oriundos do DCA e da CGA, bem como do cadastro de demitidos do serviço público, quando não houver impedimento ou restrição legal;

s) aprimorar o relatório de atividades da CGA, de forma a evidenciar programação financeira e os resultados de acordo com indicadores de resultados e metas por produto constantes no PPA;

t) aprimorar o relatório de atividades da CGA, de forma a contemplar indicadores de desempenho, respectivas metas por período e resultados alcançados;

u) aprimorar o relatório de atividades da CGA, de forma a congregar os indicadores/resultados utilizados pelos integrantes do Sistema Estadual de Controladoria (Sistema de Controle Interno).

A importância do controle interno não deve ser minimizada pelo governante.

Conforme bem expôs a Fiscalização, o controle interno representa “o poder do dirigente de controlar o desempenho de sua burocracia e foi assim denominada em oposição à de controle externo, que é o controle realizado entre os Poderes, mais especificamente pelo Parlamento sobre o Executivo” (fls. 356 do TC-17941/026/15). Cita ainda a Fiscalização: “A finalidade principal desses sistemas de controle [interno] de cada Poder é realizar o controle de cúpula sobre si próprios. A cúpula ou direção de cada um dos Poderes tem por obrigação monitorar o desempenho de sua própria burocracia, e o faz através dessas estruturas de controle interno”.³¹

SOLUÇÃO DE CONSCIÊNCIA SITUACIONAL – DAS “DETECTA”.

Outra fiscalização operacional eleita para o exercício teve como objetivo verificar se a aquisição da Solução de Consciência Situacional (*Domain Awareness System* – “DAS”) denominada DETECTA atendeu a 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 como se é garantida a confiabilidade e a segurança das informações, além de avaliar os resultados nas atividades de planejamento, prevenção e investigação policial (TC-17941/026/15, fls. 06/84).

As análises demonstraram, entre outras coisas, falhas de planejamento na contratação do DETECTA, reduzidíssimo (5,1%) percentual de uso da ferramenta

³¹ OLIVIERI, Cecília. *A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Annablume, 22ª Edição, 2010, p. 26.





nas unidades policiais³², além da não automatização do processo de vídeo monitoramento de espaços públicos.³³

Neste sentido, além de endossar as recomendações da DCG, o MPC propõe o acompanhamento de execução contratual nos processos específicos de contratação entre a Secretaria de Segurança Pública e a PRODESP³⁴, e entre a PRODESP e a MICROSOFT.³⁵

Ademais, o resultado da presente auditoria operacional reforçou as conclusões da auditoria operacional realizada no exercício anterior em relação à gestão da Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo – PRODESP. Neste sentido, ganham ainda maior importância e pertinência as recomendações exaradas anteriormente (TC-0788/026/14, fls. 956/957), em especial as de nº 5 (*"Avalie a adoção da métrica 'pontos de função' para a medição dos serviços no escopo desenvolvimento e manutenção evolutiva de sistemas, visando melhorar a eficiência e controle dos serviços"*) e 6 (*"Elabore contratos com objetos restritos (por solução de TI), de modo a aumentar a eficiência e o controle"*).

RENÚNCIA DE RECEITAS.

Conforme estabelece o art. 70, *caput* da Constituição Federal³⁶ (replicado no art. 32 da Constituição Paulista)³⁷, a fiscalização quanto à *renúncia de receitas* é competência constitucional expressa dos Tribunais de Contas.

As renúncias de receitas, embora não representem despesas propriamente ditas, devem ser tratadas como gastos públicos³⁸, eis que utilizadas

³² Vide tópico 4.1 do relatório (*"4.1 - Baixa utilização do DETECTA nas unidades policiais"*), fls. 47/55 do TC-17941/026/15. Em especial, o quadro 9 às fls. 49.

³³ Vide tópico 4.2 do relatório (*"4.2 - O DETECTA não automatizou o processo de vídeo monitoramento dos espaços públicos"*), fls. 56/61 do TC-17941/026/15. Em especial, o quadro 10 às fls. 58 e o gráfico 7 às fls. 60.

³⁴ Contrato GS nº 21/2015 [ESP nº E0150090 e ESP nº E0150116] (TC 43132/026/15), assinado em 02/12/2015, Vigência: 12 meses, Valor: R\$9.709.760,72.

Mesmo o contrato SSP - GS nº 11/2014 (TC 17534/026/14), objeto de rescisão amigável em 13.11.2015, merece ser objeto de análise de execução contratual.

³⁵ Contrato PRO.00.6596 (TC 17486/026/14), assinado em 16/04/2014, vigência: 12 meses, valor: R\$9.770.500,00; 1º Termo Aditivo: reajuste de valor (R\$185.388,61) e prorrogação de prazo por 3 (três) meses até 15/07/15.

³⁶ CF/88, art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

³⁷ CE/SP, art. 32. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

³⁸ Neste sentido: *"É preciso ter em mente que a renúncia de receita, em verdade, equivale a um gasto público (tax expenditure), uma vez que, em último grau, acarreta efeitos muito análogos ao de uma despesa pública. A diferença, em suma, reside no momento em que o tesouro público é afetado. No caso da despesa, é ex post,*





como meio de financiamento de políticas públicas em alternativa à alocação direta de recursos via orçamento público, com o intuito de alcançar objetivos econômicos, sociais ou de desenvolvimento regional, sendo crucial sua transparência, acompanhamento e avaliação.

A materialidade do tema é inegável: o anexo de metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 ("LDO 2015", Lei Estadual 15.549, de 30.07.2014), em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal³⁹, estimou que a renúncia fiscal na arrecadação do ICMS atingiria cerca de R\$15 bilhões (ou 11,3% da arrecadação potencial), e que a renúncia fiscal do IPVA atingiria R\$617 milhões (ou 4,19% da arrecadação potencial).⁴⁰

Por estas razões, o MPC propôs, em petição datada de 17.11.2015 (Expediente TC-40471/026/15), que o tema da *renúncia de receitas* passasse a constar como tópico da análise das Contas do Governador. No entanto, ante o adiantado da análise das contas do exercício e as complexidades envolvidas neste tipo de fiscalização (especialmente dada a amplitude do conceito de renúncia de receita trazido pela Lei de Responsabilidade Fiscal)⁴¹, o Conselheiro Relator das contas de 2015 optou, justificadamente, por endereçar o pleito ao Conselheiro Relator das contas do exercício de 2016.

Desta forma, ainda que não tenha sido possível o início da análise do tema da *renúncia de receitas* no presente exercício, certamente o tema deverá merecer a atenção do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo nos exercícios vindouros. Especialmente em um cenário de estagnação/queda de arrecadação, são cruciais a transparência, o acompanhamento e a periódica avaliação do impacto e da efetividade das receitas renunciadas.

isso é, recursos que antes adentraram nos cofres estatais saem. Na hipótese de renúncia, é ex ante, ou seja, a arrecadação não é plena em vista da renúncia operada. Porém, ao final, em ambos os casos há uma diminuição da capacidade financeira do Estado." MARTINS, Marcelo Guerra. *Renúncia de receita como gasto tributário e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDDE, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p.51-69, set. 2012/fev. 2013.

³⁹ Conforme exigência do art. 4º, § 2º, inc.V da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO deve conter "demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado".

⁴⁰ Reforçando a importância do tema, destaque-se que o Tribunal de Contas da União, no parecer prévio sobre as Contas do Governo da República de 2014, identificou que o montante total de renúncia de receitas federais atingiu a impressionante cifra projetada de R\$302,3 bilhões. Este impressionante montante de renúncia de receitas, segundo o TCU, superou as despesas somadas dos orçamentos da Saúde (R\$94 bilhões), Educação (R\$92 bilhões) e Assistência Social (R\$70 bilhões). [tópico 3.4.1 parecer prévio - Análise Geral dos Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios].

⁴¹ Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 14, § 1º. A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

TC-3554/026/15
Fl. 535

CONCLUSÃO.

Ante todo o exposto, verificada a adequação da instrução processual, com a suficiência dos elementos probatórios coligidos aos autos, 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, além das destacadas no corpo da presente manifestação.

São Paulo, 20 de maio de 2016, às 13h56.


RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas