



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



PROCESSO: e-TCESP 006453.989.18-8

INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

GOVERNADORES: DR. GERALDO JOSÉ RODRIGUES ALCKMIN FILHO (ATÉ 06/04/2018)

DR. MÁRCIO LUIZ FRANÇA GOMES (A PARTIR DE 06/04/2018)

EXERCÍCIO: 2018

RELATORA: CONSELHEIRA DRA. CRISTIANA DE CASTRO MORAES

Senhora Conselheira,

Estão em exame as contas do Senhor Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício financeiro de 2018, apresentadas para os fins do art. 33, inciso I, da Constituição deste Estado, dos arts. 2º, inciso I, e 23, ambos da Lei Complementar Paulista nº 709/93, bem como dos arts. 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 Tribunal de Contas, nos termos do art. 23, §§ 1º e 4º, da referenciada Lei Complementar.

No âmbito do Poder Executivo, foram abrangidas as Administrações Direta e Indireta, incluídas as empresas estatais dependentes: Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S.A. - IPT, Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental – CETESB, Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano



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



S.A. – EMPLASA, Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM, Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo – CODASP e Companhia Docas de São Sebastião.

Realço que a nossa Diretoria de Contas do Governador – DCG procedeu, com excelência, a pormenorizados trabalhos técnicos sobre os indicadores da gestão pública, envolvendo, no minudente laudo técnico constante no evento nº 148 do processo eletrônico, informações relativas à execução orçamentária, à gestão das contas e ao cumprimento das regras constitucionais e legais, além da importante e imprescindível fiscalização operacional.

As Assessorias Técnicas e sua Chefia manifestaram-se pela emissão de parecer favorável, com ressalvas e recomendações (evento nº 161).

Tramitam em conjunto com estes autos os processos eletrônicos de acompanhamento Acessório 2 – Aplicação no Ensino – e-TC–018726.989.18-9 e Acessório 3 – Lei de Responsabilidade Fiscal - e-TC–018730.989.18-3.

É a síntese do que considero essencial.

Passo a opinar.

Primeiramente, no tocante às peças de planejamento, Excelência, anuncio que sutis foram as diferenças que aferi em cotejo com o apurado no exercício precedente, mormente porque as duas peças orçamentárias anuais (LDO e LOA) foram lastreadas no mesmo regramento plurianual (PPA)¹.

No que tange à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2018² e à Lei Orçamentária Anual – LOA de 2018³, observo que referidos regramentos, em linhas gerais, conformam-se, em grande parte, às exigências do sistema de responsabilidade fiscal.

¹ Lei Estadual nº 16.082, de 28/12/15 – DOE de 29/12/15.

² Lei Estadual nº 16.511, de 27/07/17 – DOE de 28/07/17.

³ Lei Estadual nº 16.646, de 11/01/18 – DOE de 12/01/18.



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



Entretanto, noto que aludidas peças orçamentárias demandam aperfeiçoamento em alguns aspectos, entre os quais destaco a necessidade do devido atendimento às regras estabelecidas nos arts. 4º, § 2º, incisos I e II⁴, e 5º, incisos I e II⁵, da LRF, já que elas carecem das informações e demonstrativos consignados em indigitados dispositivos legais.

A propósito, oportuno ressaltar que nos exames anuais das Contas do Governador, especialmente nas análises relacionadas à renúncia de receitas e às fiscalizações operacionais, comumente há apontamentos acerca da carência de demonstrações e inconsistências afetas às renúncias fiscais, bem como sobre a precariedade ou incompatibilidade entre programas consignados nas peças orçamentárias, o que se repetiu em relação ao presente exercício, conforme apurações delimitadas nos itens próprios do relatório da DCG.

Dessa forma, faz-se necessário, doravante, maior cuidado no momento das elaborações das peças orçamentárias, de modo que elas passem a contemplar as supracitadas informações determinadas pela LRF e assinalem indicadores e valores de programas mais realistas e amoldados às demandas dos respectivos setores a que se referem, e compatíveis entre si.

⁴ Seção II

Da Lei de Diretrizes Orçamentárias

Art. 4º. A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

[...]

§ 1º. Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º. O Anexo conterá, ainda:

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

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

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

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

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



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



Como novidade, noto que passaram a integrar a LOA de 2018 dois novos anexos, a saber, Anexo II – Quadro Consolidado das Emendas Parlamentares em Ações e Serviços de Saúde e Anexo III – Quadro Consolidado das Emendas Parlamentares (Exceto Saúde); assim como duas ações específicas decorrentes de emendas parlamentares (Ações 6273 – Desenvolvimento de Ações Decorrentes de Emendas Parlamentares e 2272 – Atuação Especial em Municípios Decorrentes de Emendas Parlamentares).

Consoante consignado no Anexo ao Relatório das Contas do Governador, a DCG pesquisou a execução das despesas relacionadas a referidas Emendas, com base nos dados apresentados nas peças orçamentárias bem como nas informações disponibilizadas no Sigeo BI, detalhando o valor realizado para todos os CNPJs apresentados na LOA.

Como resultado, observou-se a dificuldade de acompanhamento das realizações das Emendas Parlamentares, em razão de: (i) vários CNPJs apresentados errados na LOA; (ii) valores apresentados na LOA que ultrapassam a cota parlamentar; (iii) Emendas apresentadas sem especificação de entidade beneficiada; (iv) retificações à LOA sem correspondência orçamentária inicial específica; (v) impossibilidade de rastreamento individual nos sistemas gerenciais de execução; e (vi) realizações da despesa específica para determinados CNPJs não discriminados na LOA.

Destarte, a DCG advertiu para a necessidade de melhor detalhamento das Emendas Parlamentares, tanto na LOA quanto nos sistemas, como forma de aprimoramento do acompanhamento das despesas realizadas, cujo entendimento perfilho.

No que tange à Transparência, constato que, conforme estabelecido nos arts. 5º, § 3º⁶; e 32, § 2º⁷, da LDO/2018, foram divulgadas no Portal de Transparência do Estado as informações relativas aos repasses financeiros às Universidades

⁶ Art. 5º. § 3º - O Governo do Estado, por meio da Secretaria da Fazenda, publicará no Diário Oficial e disponibilizará no portal da transparência, trimestralmente, demonstrativo dos repasses para as Universidades Estaduais, contendo a receita prevista e a realizada a cada mês.

⁷ Art. 32. § 2º - O Poder Executivo, por intermédio das respectivas secretarias responsáveis, tornará disponível no portal da transparência a relação completa das entidades privadas sem fins lucrativos beneficiadas com recursos públicos.



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



Estaduais⁸ e a relação das entidades privadas sem fins lucrativos beneficiadas com recursos públicos⁹.

Entretanto, no que concerne à determinação contida no art. 22, § 2º, da LDO/2018¹⁰, verifiquei em pesquisa ao endereço eletrônico <http://www.transparencia.sp.gov.br/investimentos.html> que, até o momento, não houve divulgação da execução dos investimentos de 2018, mas apenas a informação quanto à dotação inicial, o que requer correção.

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

A esse título, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo realizou audiências, distribuídas nas regiões administrativas e metropolitanas do Estado de São Paulo, cujos resultados podem ser acessados no endereço eletrônico <https://www.al.sp.gov.br/alesp/audiencia-publica/?id=100>.

Ainda no que tange à transparência, destaco que o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União divulgou, em dezembro de 2018, o

⁸ <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Repasse-para-Universidades.aspx>

⁹ <http://www.fazenda.sp.gov.br/cpates/Sistema/Inicial.aspx>

¹⁰ Art. 22. § 2º - O Poder Executivo disponibilizará anualmente no portal da transparência relatório demonstrando a execução dos investimentos a que se refere o inciso VIII deste artigo.

¹¹ Art. 49 - Para assegurar a transparência e a participação popular durante o processo de elaboração da proposta orçamentária, o Poder Executivo promoverá audiências públicas em todas as Regiões Administrativas, Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos do Estado, contando com ampla participação popular, nos termos do artigo 48 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

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

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

§ 3º - O Poder Executivo apresentará em cada audiência pública balanço da situação orçamentária e financeira do Estado, bem como as projeções de receitas e previsões de despesas para o exercício de 2018, destacando os valores previstos para investimentos.

§ 4º - As propostas oriundas da participação popular nas audiências públicas de que trata o "caput" deste artigo serão publicadas no portal do Governo do Estado e encaminhadas para a Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, bem como aos órgãos e entidades estaduais para subsidiar a elaboração da proposta orçamentária de 2018.

§ 5º - Vetado.



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



resultado do *ranking* de transparência intitulado “Escala Brasil Transparente – Avaliação 360°”.

Referido estudo, o qual avaliou a transparência de todos os Estados, Capitais e Municípios com mais de 50 mil habitantes no período de 09/07/18 e 14/11/18, inovou na metodologia anteriormente adotada pela CGU, passando a contemplar não apenas a transparência passiva, mas, também, a ativa (publicação de informações na *internet*). Assim, foram incorporados aspectos de transparência ativa como a verificação da publicação de informações sobre receitas e despesa, licitações e contratos, estrutura administrativa, servidores públicos, acompanhamento de obras públicas, entre outros.

Quanto ao resultado de indigitado estudo, o Estado de São Paulo aparece em 13º no *ranking* de transparência, com nota 8.78¹², sendo que, de acordo com a ficha de conformidade empregada para a avaliação em questão, disponibilizada na *internet*¹³, entre as deficiências encontradas estão a falta de divulgação de horário de atendimento ao público de suas unidades administrativas e a ausência de localização de consultas para acesso aos resultados das licitações, informações sobre contratos, acompanhamento de obras públicas, e, no tocante às despesas com diárias, a carência de dados relativos ao período e motivo das viagens.

Posto isso, reputo pertinente restaurar as advertências lançadas nos pareceres das Contas de 2014¹⁴ (TC-000788/026/14) e de 2015¹⁵ (TC-003554/026/15), para que o Estado adote providências no sentido de incrementar o nível de clareza e detalhamento das informações eletrônicas, de modo a suprir as carências na qualidade de sua transparência ativa, conforme detectado no supracitado estudo “Escala Brasil Transparente – Avaliação 360°”.

Passando à Execução Orçamentária, verifico que, mediante suplementações, reduções e alterações, modificou o Estado, no total - *desconsiderando*

¹²

<http://transparencia.gov.br/brasiltransparente?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&colunasS eleccionadas=posicao%2CnomeLocalidade%2Cuf%2Cnota&tipoLocalidade=E&ordenarPor=posicao&direcao=asc>

¹³ <http://transparencia.gov.br/pdf/93050.pdf>

¹⁴ “Empreenda medidas visando a fomentar o maior nível de clareza e de qualidade nas informações fiscais eletrônicas, recrudescendo o atendimento à transparência”.

¹⁵ “Empreender medidas para fomentar o maior nível de completude, clareza e qualidade das informações eletrônicas, recrudescendo o atendimento à transparência”.



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



as operações *intraorçamentárias* - R\$ 6,551 bilhões da exordial proposta aprovada no Parlamento, o mesmo que 3,02% da despesa inicial fixada (R\$ 216,911 bilhões), ao passo que, no exercício anterior, as modificações haviam somado R\$ 6,442 bilhões (3,12% da despesa inicial então fixada).

Pela via do Decreto, o Executivo suplementou R\$ 10,538 bilhões, a par das modificações automáticas, no total de R\$ 6,867 bilhões, os quais, somados, representam 8,02% da despesa inicial fixada.

Não houve abertura de créditos especiais em 2018.

Em resumo, 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 Dependentes, implicou superávit de R\$ 904,529 milhões, equivalente a 0,42% da receita arrecadada (R\$ 213,157 bilhões) ou 0,57% da Receita Corrente Líquida (R\$ 158,997 bilhões¹⁶), denominador básico de responsabilidade fiscal.

No tocante à Receita, noto que, em comparação com o ano anterior, ocorreu um incremento nominal de 4,05% sobre as arrecadações do ano anterior, de R\$ 204,851 bilhões para R\$ 213,157 bilhões.

O ingresso de recursos em 2018 importou 9,69% do Produto Interno Bruto (PIB) paulista do mesmo ano, na ordem de R\$ 2,2 trilhões¹⁷, e a inflação apurada significou 7,1% (IGP-DI), 3,75% (IPCA) e 3,43% (INPC).

Nesse diapasão, pertinente ressaltar que o acréscimo do PIB alcançado em 2018, correspondente a 1,6%, foi inferior ao previsto na LDO de 2018, que o projetou em 2,5%.

¹⁶ Ai consideradas as deduções procedidas pela DCG, referentes ao ressarcimento das despesas com profissionais do ensino nas escolas municipalizadas, mediante convênio.

¹⁷ <http://www.seade.gov.br/produtos/pib-trimestral-analise/>



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



O comportamento do PIB foi influenciado positivamente pelos Impostos sobre Produtos Líquidos de Subsídios (2,2%) e o Valor Adicionado – VA (1,5%), sendo que este último contribuiu com 84,6% para a formação da taxa global. O VA foi fortemente influenciado pela expansão da indústria e dos serviços, que cresceram 0,9% e 1,8%, respectivamente, uma vez que a agropecuária registrou redução (-1,8%).

Quanto ao resultado inferior à projeção efetuada na LDO, esclarece a Fundação Seade em seu sítio eletrônico, *in verbis*, que:

Em 2018, vários eventos externos e internos comprometeram o comportamento da economia brasileira e paulista. No contexto externo, um dos fatores de instabilidade foi a elevação da taxa de juros pelo Federal Reserve (FED, o Banco Central americano), que tornou mais atraente o investimento nos Estados Unidos, em comparação a países como o Brasil.

O ambiente de negócios também foi afetado desfavoravelmente pelas medidas protecionistas adotadas pelo governo Trump. Entre elas, se destacam as novas tarifas impostas para as importações de aço e alumínio, que recaíram sobre os países da União Europeia, Canadá e parceiros no Nafta (Acordo de Livre Comércio da América do Norte), e a estipulação de cotas para as compras de países como Brasil, Argentina, Austrália e Coreia do Sul. As medidas protecionistas adotadas pelo governo americano contra a China também atingiram negativamente o ambiente econômico internacional. A reação do governo chinês, com medidas e ameaças em retaliação aos Estados Unidos, provocou um conflito comercial, com impacto em ambas as economias e no comércio mundial, devido ao peso das duas potências na economia global. Também deve ser mencionada, como fator de tensão, a saída do Reino Unido da União Europeia (Brexit).

No cenário interno, a greve dos caminhoneiros – uma paralisação de 11 dias ocorrida em maio – afetou o desempenho de diversos setores, ao comprometer o abastecimento de várias mercadorias. Para encerrá-la, o governo reduziu o preço do óleo diesel, passando a subsidiar esse combustível, e tabelou os fretes rodoviários. Ademais, a economia foi influenciada pela instabilidade política associada às expectativas com os resultados das eleições presidenciais.

Uma vez que a diferença entre a estimativa da receita (R\$ 216,911 bilhões) e sua realização (R\$ 213,157 bilhões) foi de apenas 1,73%, reputo eficiente a previsão da Secretaria Estadual do Planejamento.



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



A receita tributária, no valor de R\$ 160,083 bilhões, foi a parcela predominante das receitas totais angariadas (R\$ 213,157 bilhões), representando 75,10% desse montante.

No grupo “Outras Receitas Correntes”, a Dívida Ativa tem enorme potencial para incrementar a arrecadação estadual, visto que se relaciona a um robusto ativo: R\$ 396,388 bilhões. Referido saldo foi R\$ 26,47 bilhões superior ao registrado em 2017 (R\$ 369,915 bilhões).

A atualização influencia substancialmente nos valores da Dívida Ativa e, no exercício 2018, significou R\$ 6,81 bilhões, ou seja, 25,73% do total do crescimento verificado no exercício em análise, sendo que, em 2017, aludido montante foi de R\$ 17,6 bilhões.

Tendo em perspectiva que o valor de atualização lançado a cada exercício foi reduzido de forma relevante, a DCG alertou para a necessidade de que a Secretaria da Fazenda e a Procuradoria Geral do Estado apresentem as justificativas pertinentes, cujo entendimento eu perfilho.

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

Em face disso, R\$ 220,471 bilhões foram afastados daquele estoque creditício, daí resultando o valor recuperável de R\$ 175,916 bilhões, o mesmo que 110,64% da Receita Corrente Líquida (R\$ 158,997 bilhões) ou, ainda, 82,53% da arrecadação total do Estado no período de um ano (R\$ 213,157 bilhões).

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



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



Os recebimentos da Dívida Ativa havidos em 2018, produzindo a receita de R\$ 2,659 bilhões, foram inferiores aos do exercício de 2017 em 32,03% (R\$ 3,912 bilhões), e representaram apenas 1,58% do saldo tido recuperável no ano anterior (R\$ 168,165 bilhões).

Somado ao baixo nível de recebimentos, observa-se que o nível de inadimplência dos débitos inscritos em Dívida Ativa é preocupante, sendo que, em 2018, 65,9% deles estavam vencidos há mais de 05 anos.

Como novidade em relação à dívida ativa, ressaltou a DCG que, em 2018, o demonstrativo passou a apresentar baixa por “Ajustes Manuais de Saldo (lançamento)”, no montante de R\$ 1,17 bilhão; entretanto, não houve especificação de tal lançamento nas Notas Explicativas e nas informações fornecidas pela PGE, o que requer correção.

De mais a mais, em 2018, foram inscritos R\$ 31,669 bilhões na Dívida Ativa do Estado, enquanto os recebimentos, tal qual visto, limitaram-se a R\$ 2,659 bilhões.

Destarte, sem perder de vista as dificuldades ocasionadas pelo reflexo da crise econômica que assola o país, e tendo em conta que, conforme noticiado pela DCG, a Subprocuradoria Geral do Estado do Contencioso Tributário Fiscal, ao apresentar informações sobre o atendimento da recomendação efetuada no Parecer das Contas de 2017¹⁸ (TC-3546.989.17-9), encaminhou plano de atuação com a finalidade de incrementar a arrecadação da Dívida Ativa Paulista, perfilho a proposta de acompanhamento e análise dos resultados das medidas noticiadas em relação às Contas de 2019.

Registro que os *Royalties* do Petróleo importaram, no exercício de 2018, o montante de R\$ 2.352.744 mil, aumentando 71,77% em relação a 2017 (que foi de R\$ 1.369.742 mil).

¹⁸ “Conjuguem esforços com a PGE visando à expansão de recebimentos de créditos oriundos da dívida ativa, sem embargo de se revisar a metodologia de apuração das respectivas perdas”.



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



Nesse diapasão, saliento que, consoante registrado pela DCG em seu relatório, o Governo do Estado, em 2018, atendeu à recomendação enunciada no parecer das Contas de 2016, para *“contabilizar as receitas oriundas de participação ou compensação no resultado da exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural em fonte detalhada que permita a identificação como recurso vinculado estadual, deixando de utilizar a fonte 005-Recursos Vinculados Federais”*.

No que concerne à Desvinculação das Receitas dos Estados e Municípios (DREM), ressalto que, no exercício em exame, foi separado a esse título o montante de R\$ 1.166.035 mil, 18,62% inferior à quantia reservada em 2017, de R\$ 1.432.762 mil.

Da importância reservada, foram liquidadas despesas de R\$ 942.336 mil, sendo que a diferença entre as receitas e as despesas está na conta de Superávit Financeiro, disponível para execução em 2019 como fonte 046 – Superávit.

Ainda, consigno que, em atendimento à recomendação exarada no parecer das Contas de 2017 (TC-003546.989.17-9¹⁹), o Governo do Estado deixou de realizar o diferimento de receitas em 2018. Quanto ao estoque relativo aos exercícios anteriores, no valor de R\$ 3.023.665 mil, informa o Balanço Geral do Estado (BGE) que ele será utilizado com o procedimento de retorno do diferimento, no momento da real necessidade orçamentária e financeira.

Prosseguindo, no que concerne à Despesa, chama a atenção a diferença entre a despesa final autorizada, de R\$ 223,462 bilhões, e a realizada, de R\$ 212,253 bilhões, ambas consolidadas, o que causou significativa economia orçamentária, da ordem de R\$ 11,209 bilhões, ou 5,02%.

Em relação às despesas efetuadas com receitas de multas de trânsito, é digna de nota a observação efetuada pela DCG, que consignou, *in verbis, ter “ressalvas quanto ao item 33904710 – Contribuições para formação do PASEP/PIS, no valor de R\$ 2.464 mil, por entender que não se enquadra no art. 320 do CTB, bem como na Resolução CONTRAN nº 638/2016”*, o que requer correção por parte do DETRAN-SP.

¹⁹ “Abstenha-se de proceder ao diferimento de receitas, devendo os saldos existentes ao final de cada exercício retornarem à alínea da receita originária objeto da sua vinculação”.



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



Em atendimento à solicitação efetivada pelo MPC no TC-015472.989.18-5, a DCG procedeu ao exame dos procedimentos realizados para o cancelamento de Restos a Pagar decorrentes dos Decretos nº 63.528/2018 e 63.640/2018.

Na análise efetuada, conquanto tenha chamado a atenção para a disparidade entre o montante do cancelamento líquido de restos a pagar realizado após os dois Decretos do Executivo e decorrente deles informado pela Contadoria Geral do Estado (CGE), de R\$ 140,702 milhões, e o valor resultante da diferença entre os saldos de restos a pagar cancelados assinalados nas publicações do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do 3º Bimestre ocorridas em 28/07/18 (em momento em que vigorava o Decreto nº 63.528/2018) e 15/08/18 (sob a vigência do Decreto nº 63.640/2018), de R\$ 205,714 milhões; a DCG não efetivou apontamentos que indicassem eventual burla à regra contida no art. 42, da LRF²⁰, tendo atestado no e-TC-018730.989.18-3 - Acessório 3 que as disponibilidades de caixa, ao final do exercício, mostraram-se suficientes para a cobertura do valor de Restos a Pagar.

Quanto à sobredita diferença, perfilho a opinião externada pela Assessoria Técnica da área de Economia, a qual consignou em sua manifestação, *ipsis litteris*, que, “considerando a ausência de esclarecimentos nos autos para a diferença apurada pela instrução, entendemos oportuno recomendar a DCG que faça o acompanhamento da questão, e que a CGE justifique a diferença”.

A Dívida Fundada Interna, que engloba as obrigações e compromissos assumidos pelo Poder Público em face de terceiros, visando a atender o desequilíbrio orçamentário ou os financiamentos de obras e serviços, totalizou R\$ 263,849 bilhões em 2018, sendo 5,11% superior ao exercício precedente (R\$ 251,027 bilhões).

A majoritária parcela desses débitos, no total de R\$ 245,812 bilhões, correlaciona-se ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste dos Estados

²⁰ Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.



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



(PARAFE), com fulcro na Lei Federal nº 9.496/97²¹, observando-se aumento da ordem de 5,01% em relação ao ano anterior (R\$ 234,072 bilhões).

Já os Débitos Consolidados Externos somaram R\$ 23.835.193 mil em 2018, 20,88% maior do que o verificado em 2017 (R\$ 19.718.720 mil).

Passo à análise do dispêndio com Propaganda e Publicidade, cujo total, no exercício em exame, importou R\$ 161,611 milhões, correspondendo a um decréscimo na ordem de 17,58% em relação aos congêneres gastos de 2017 (R\$ 196,083 milhões).

Já as despesas com publicidade legal foram de R\$ 2,659 milhões, 25,31% maiores do que as do exercício anterior (R\$ 2,122 milhões).

Ainda sobre a matéria, noticia a DCG que subsidia a presente análise o Expediente TC-002528/026/18, que trata de ofício encaminhado pelo então Deputado Federal Major Olímpio, questionando informe publicitário publicado na Revista Veja, pelo Governo do Estado de São Paulo, em fevereiro de 2018.

Acerca dessa questão, a DCG buscou averiguar as informações noticiadas no informe publicitário acima referido, sendo que, para alguns dos dados divulgados, não obteve êxito na confirmação de sua veracidade, tendo reproduzido, ainda, a determinação proposta pelo d. MPC em referido feito, a saber: *“Neste sentido, cabe DETERMINAR ao Governo do Estado de São Paulo, em especial ao órgão central do Sistema de Comunicação – SICOM, para que, em analogia ao determinado no parágrafo único do artigo 36 do Código de Defesa do Consumidor, e em atenção ao § 1º do art. 27 do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, mantenha em seu poder os dados fáticos, técnicos e científicos que dão sustentação às mensagens de publicidade institucional, de caráter informativo, que vier a publicar.”*

Conquanto reputo pertinente a advertência proposta pelo *Parquet* de Contas acima reproduzida, não conjecturo *in casu* a existência de irregularidade que prejudique o exame da matéria no bojo das Contas do Governador, haja vista que,

²¹ Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que específica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.



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



como exposto alhures, os gastos com publicidade e propaganda de 2018 foram inferiores aos realizados no exercício antecedente.

Relativamente às Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, revelou nossa Fiscalização o desembolso de R\$ 5.752.667 mil, 6,36% a mais que o ano anterior (R\$ 5.408.920 mil).

A Contadoria Geral do Estado (CGE) apresentou as demonstrações contábeis do exercício em análise no formato previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP – 7ª edição, aplicável ao exercício de 2018, tendo sido implantado o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP desde o ano de 2014.

Em relação ao processo de convergência às Normas Contábeis Internacionais durante o ano de 2018, a DCG destacou que a CGE focou seus esforços em: (i) adoção do padrão da Matriz de Saldos Contábeis (MSC), estrutura utilizada para o envio de informações ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI); (ii) implantação do novo ementário de Receitas, o qual estabelece uma nova estrutura padronizada de codificação da classificação por natureza de receita orçamentária aos entes federativos; (iii) disseminação do Sistema de Patrimônio Mobiliário e de Estoque do Estado (SAM), sistema oficial para gestão de bens móveis e estoque; e (iv) atualização do Contabiliza SP, sistema integrado que consolida os principais sistemas corporativos do Estado em uma única plataforma.

Em relação ao Balanço Patrimonial Consolidado, demonstrado no relatório de instrução da DCG, para o qual me reporto, verifica-se que o Patrimônio Líquido registrado em 2018 foi de –R\$ 726,848 bilhões, negatividade essa 15,70% superior à registrada em 2017, de –R\$ 628,192 bilhões. Verifica-se que contribuiu para o incremento do resultado negativo os “Resultados Acumulados”, no valor de –R\$ 803,444 bilhões.

Nesse diapasão, oportuno consignar que, em relação à Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido – DMPL, a DCG, no relatório de Contas de 2017, recomendou a realização de ajustes nos saldos iniciais, que estavam divergentes dos



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



saldos finais de 2016 em R\$ 46,80 bilhões. Referido valor deveria vir evidenciado em linha de Ajustes de Exercícios Anteriores na Conta de Resultados Acumulados e em linha de Aumento/Redução de Capital, para explicar a variação no Patrimônio Social, além de ser objeto de esclarecimento em Notas Explicativas.

Assim, a conta “Ajustes de Exercícios Anteriores” compõe a conta “Resultados Acumulados” e registra os efeitos da mudança de critério contábil ou da retificação de erro imputável a exercício anterior que não possam ser atribuídos a fatos subsequentes.

Na análise da DMPL, ressaltou a DCG que o Patrimônio Líquido negativo em R\$ 726,848 bilhões *“significa passivo a descoberto, tendo como principal causa o montante do Passivo Atuarial, que vem sendo registrado desde o exercício de 2016 e já soma R\$ 839 bilhões, constando dentro da conta de Resultados Acumulados”* [sic].

Retomando o exame do Balanço Patrimonial, observo que, na pormenorizada análise efetuada pela DCG, foram registradas inconsistências e ausências de detalhamentos, sendo que algumas delas, inclusive, constituem reiteração de lapsos anotados em 2016 e 2017.

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

A Demonstração das Variações Patrimoniais indicou déficit patrimonial equivalente de R\$ 86,3 bilhões, decorrente de uma Variação Patrimonial Diminutiva (despesas) superior às Variações aumentativas (receitas), em 27,93%, considerando o regime de competência.

No tocante ao Balanço Financeiro, observa-se que houve uma sensível queda no resultado financeiro, que passou de R\$ 8,069 bilhões para R\$ 5,024 bilhões.

Assim como observado no exercício anterior, em relação ao detalhamento das vinculações, o Balanço Financeiro deixou de esmiuçar aquelas referentes à Previdência Social, o que requer aprimoramento.

Quanto à Demonstração dos Fluxos de Caixa – DFC, verifica-se, conforme ilustrado pela DCG em seu relatório de instrução, para o qual me remeto, que o fluxo

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: SERGIO CIQUERA ROSSI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento: 1-1DDF-4MO8-4S2E-6EQY



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



das atividades operacionais está contribuindo com o caixa do tesouro em R\$ 8,8 bilhões, porém, não em volume suficiente para suportar o fluxo de investimentos (negativo em R\$ 9,05 bilhões). Já o fluxo de financiamento, que até 2017 era positivo, em 2018 consumiu R\$ 2,1 bilhões do fluxo de caixa, contribuindo para o fluxo negativo de R\$ 2,38 bilhões.

Com relação à Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido – DMPL, a par das considerações efetuadas linhas atrás, destaco que a DCG registrou a necessidade de que a Contadoria Geral apresente a devida conciliação da conta Patrimônio Social Consolidado, ao final do exercício de 2018, partindo do saldo de encerramento das contas do exercício de 2016, cujo entendimento eu perfilho.

No que tange ao atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), primeiramente, destaco que tendo em mira que as operações de crédito (R\$ 2,898 bilhões) foram substancialmente inferiores às despesas de capital (R\$ 18,648 bilhões²²), sob minha percepção, houve sintonia com a conhecida “Regra de Ouro” do Direito Financeiro (art. 167, inciso III, da Constituição da República²³, e art. 176, inciso III, da Constituição Estadual²⁴).

Digno de nota, outrossim, que as operações de crédito diminuíram 36,82% no período, vindo dos R\$ 4.587.017 mil de 2017 para os R\$ 2.898.267 mil de 2018, o que, representando 1,82% da Receita Corrente Líquida (R\$ 158,997 bilhões), cumpre as barreiras das Resoluções Senatoriais nº 40 e 43/2001 (16% daquela base de cálculo).

²² Incluindo despesas intraorçamentárias, conforme consignado no “Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital”, acessível no endereço eletrônico <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Downloads/Relat%C3%B3rio-Resumido-Execu%C3%A7%C3%A3o-Or%C3%A7ament%C3%A1ria/Demonstrativo-Receitas-Opera%C3%A7%C3%B5es-de-Cr%C3%A9dito-e-Despesas-de-Capital/Demonstrativos%20Anuais%20-%20Demonstrativo%20das%20Receitas%20de%20Opera%C3%A7%C3%B5es%20de%20Cr%C3%A9dito%20e%20Despesas%20de%20Capital-2018.pdf>. Despesas de capital sem a inclusão de despesas intraorçamentárias: R\$ 17,749 milhões.

²³ Art. 167. São vedados:

[...]

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

²⁴ Art. 176 - São vedados:

[...]

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



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



Registro, ainda, que o montante das receitas vindas da alienação de bens foi de R\$ 1,696 bilhões, dos quais, no total, foram liquidadas despesas de R\$ 404,138 milhões²⁵ e restos a pagar não processados de R\$ 5,177 milhões, aplicados em Despesas de Capital, atendido, portanto, o art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal²⁶.

Sobre a matéria, destaca a DCG a ocorrência, em 2018, da venda da participação acionária do Governo do Estado na CESP – Companhia Energética de São Paulo, correspondente a 116.450.219 ações, por R\$ 1,5 bilhão, ao proponente vencedor “Consórcio São Paulo”, formado pelo fundo de pensão canadense “*Canada Pension Plan Investment Board*” (CPPIB), em parceria com a “Votorantim Energia”.

Com relação às Parcerias Público-Privadas – PPP, no exercício de 2018 as despesas de contratos de PPP do Ente Federado totalizaram R\$ 1.199.103 mil, valor correspondente de 0,75% da RCL, atingindo percentual inferior ao limite estabelecido na Lei nº 11.079, de 30/12/04²⁷. Houve, também, R\$ 285.800 mil de despesas de contratos das estatais não dependentes.

A amortização, os juros e demais encargos da dívida representaram R\$ 17,466 bilhões²⁸, sendo que, desse montante, R\$ 13,487 bilhões²⁹ referem-se ao Programa de Ajuste dos Estados – PAF, estabelecido na Lei nº 9.496/97, que, nos

²⁵ Considerando a liquidação de despesas de capital de R\$ 403,633 milhões, e de despesas correntes dos Regimes de Previdência de R\$ 505 mil.

²⁶ Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

²⁷ Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

²⁸ Amortização de Dívida: R\$ 6,223 bilhões; Juros e Encargos da Dívida: R\$ 11,243 bilhões (dados consolidados – excluídas as despesas intraorçamentárias).

²⁹ Dados extraídos do Demonstrativo da Dívida Pública, relativo ao 3º Quadrimestre de 2018, acessível no endereço eletrônico <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/D%C3%ADvida-P%C3%BAblica.aspx>. Vide, ainda, quadro intitulado “Pagamentos”, contido na folha 58 do Anexo ao Relatório das Contas do Governador (evento nº 148.5).



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



termos do art. 7º, § 8º, da Resolução Senatorial nº 43/01³⁰, encontra-se excetuada da aplicação do disposto nesse mesmo dispositivo legal, em seu inciso II³¹.

Posto isso, remanesce a quantia de R\$ 3,979 bilhões, a qual consumiu 2,5% da Receita Corrente Líquida, patamar esse conformado ao limite de 11,5% da Resolução Senatorial nº 43/01 (art. 7º, II).

Essas despesas financeiras (não primárias) foram 49,96% maiores que as do ano anterior (R\$ 11,647 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.

Segundo relatado pela DCG no e-TC-018730.989.18-3- Acessório 3, para o qual me remeto, o resultado primário realizado foi 2.451,34% maior que o previsto para o exercício corrente, enquanto o resultado nominal apresentou um acréscimo em relação ao exercício anterior de R\$ 20,566 milhões, fato esse positivo, porquanto estava previsto um aumento de R\$ 23,114 milhões na Dívida Fiscal Líquida.

A Dívida Consolidada Líquida³² apurada no exercício de 2018 importou no montante de R\$ 279,679 bilhões, que correspondeu a 12,71% do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado de São Paulo (R\$ 2,2 trilhões), e representou 1,75 vezes a Receita

³⁰ Art. 7º. § 8º. O disposto no inciso II do **caput** não se aplica às operações de crédito que, na data da publicação desta Resolução estejam previstas nos Programas de Ajuste dos Estados, estabelecidos nos termos da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e, no caso dos Municípios, nos contratos de refinanciamento de suas respectivas dívidas com a União, ou aquelas que, limitadas ao montante global previsto, vierem a substituí-las.

³¹ Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:

[...]

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

³² Resolução nº 40/01, do Senado Federal: Art. 1º, § 1º - Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições: (...) V - dívida consolidada líquida: dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.



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



Corrente Líquida, nível conformado ao limite determinado na Resolução nº 40, de 20/12/01, do Senado Federal (até 2 vezes aquela receita³³).

No que concerne ao instituto da concessão de garantias, no 3º quadrimestre de 2018 o percentual apurado, de 3,13%³⁴, encontra-se devidamente ajustado ao limite de 32% da RCL, demonstrando o cumprimento do disposto no art. 9º da Resolução nº 43, alterada pela Resolução nº 3, de 02/04/02, ambas do Senado Federal³⁵.

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

No que concerne aos resultados apurados em relação ao exercício de 2018 e ao atendimento da determinação acima aludida, extrai-se do pormenorizado relato efetuado pela DCG - *para o qual me remeto* - que persistem as dificuldades de fiscalização em decorrência da alegação de “sigilo fiscal” de informações, assim como as concessões de renúncias tributárias pela via do decreto e a precariedade de demonstrações e inconsistências das peças orçamentárias quanto a essa matéria, em

³³ Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a: (Vide Resolução nº 20, de 2003)

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

³⁴ Total das garantias concedidas: R\$ 4,981 bilhões / Receita Corrente Líquida: R\$ 158,997 bilhões = 3,13%.

³⁵ Art. 9º O saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida, calculada na forma do art. 4.

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

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

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

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

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



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



inobservância às respectivas disposições da LRF e da Constituição Federal, e ao entendimento assentado pelo STF.

Quanto ao cumprimento da determinação de apresentação de Plano de Ação, com as recomendações exaradas no Parecer das Contas de 2017, conquanto tenha relatado haver o Estado encaminhado aludido documento, a DCG destacou a necessidade de adequações e melhorias em seu conteúdo, conforme ilustrou em delimitado quadro esquemático inserido em seu relatório de instrução, para o qual me reporto.

A par das anotações e ponderações efetuadas pela DCG acerca desse tema, as quais endosso, e da data de publicação do Parecer sobre as Contas de 2017 (06/07/18), e tendo em perspectiva que, por seus vultos e complexidade, as medidas saneadoras consignadas em sobredito Plano de Ação demandam tempo; reputo adequadas as propostas de acompanhamento da matéria e de recomendações efetuada por referida Diretoria, incumbindo à Origem a adoção de providências com a maior agilidade possível, haja vista a possibilidade de reflexos negativos na execução orçamentária caso persistam os desacertos constatados.

No ensejo, no que tange ao “sigilo fiscal”, considerando a relevância do assunto “Renúncia de Receitas” no bojo das Contas do Governador, e que se mostra forçosa a continuidade do acompanhamento das correções e da efetiva implantação das providências consignadas no Plano de Ação apresentado, também julgo necessário repisar a advertência no sentido de que sejam prestadas todas as informações e os documentos solicitados pela Fiscalização, haja vista o risco futuro de comprometimento da análise empreendida por este Tribunal.

Mudando de assunto, dentro do gasto orçamentário global (R\$ 212,253 bilhões), a Despesa com Pessoal consumiu R\$ 81,486 bilhões, representando 38,39% daquele montante ou 51,25% da Receita Corrente Líquida (R\$ 158,997 bilhões), patamar que se harmoniza com a limitação estatuída no art. 19, inciso II, da LRF (60,00%)³⁶.

³⁶ Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:



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



Entendo procedentes, Excelência, as deduções efetuadas pela Fiscalização, quer sobre o gasto laboral, quer sobre a base de cálculo (Receita Corrente Líquida), pois guardam relação com o reembolso do salário de professores estaduais por parte de Municípios que assumiram o Ensino Fundamental (R\$ 158.265 mil).

Também adequados, sob minha ótica, os gastos setoriais de pessoal, é dizer, nos Poderes Executivo (43,31%), Legislativo (1,12%), Judiciário (5,46%), bem assim no Ministério Público (1,36%), tudo nos termos do art. 20, inciso II, da LRF³⁷.

Realço que este Tribunal de Contas despendeu R\$ 834,014 milhões com pessoal, o mesmo que 0,52% da Receita Corrente Líquida do Estado, bem abaixo do seu específico limite: 1,25%.

Nesse ponto, pertinente destacar, como novidade, que o relatório da DCG, para o qual me reporto, consigna exame sobre o Departamento de Despesa de Pessoal do Estado – DDPE, englobando, entre outros aspectos relacionados à sua atuação, análises qualitativas e quantitativas acerca do quadro de servidores e dos gastos de pessoal do Poder Executivo, inclusive sobre os inativos, demandas judiciais e atuação do controle interno, cujas informações apresentam um retrato de grande valia para que o Estado possa identificar deficiências e incrementar a eficiência do gerenciamento da folha de pagamento, além de se planejar em relação às futuras ordenações e reposições do quadro, e no tocante às despesas de pessoal.

Entre os achados da DCG, ressalto a constatação de desproporcionalidade entre o número de cargos efetivos e em comissão identificada em

[...]

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

³⁷ Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados.



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



alguns dos órgãos que compõem o Poder Executivo, conforme quadro ilustrativo inserido no seu relatório de instrução, para o qual me remeto, o que demanda planejamento por parte do Governo para a sua adequação, por não se conformar ao mandamento constitucional, que estabelece o provimento de cargos públicos mediante concurso público como regra, sendo o de livre provimento a exceção (art. 37, inciso II, da Constituição Federal³⁸).

Além disso, a DCG efetuou fiscalização operacional nos procedimentos realizados pelo DDPE em relação à folha de pagamento dos servidores do Poder Executivo, com exceção daquela relativa à Polícia Militar, tendo constatado desacertos que implicaram a apresentação de sugestões de melhorias ao DDPE, à Unidade Central de Recursos Humanos e ao Departamento de Controle e Avaliação (DCA), as quais corroboro e acresço às advertências propostas ao final deste parecer.

Prosseguindo, no que se refere ao Ensino, inicialmente, destaco que no TC-005980.989.19-8, o qual trata de Representação oferecida pelo MPC em face do uso de recursos do FUNDEB para o pagamento de servidores inativos da Educação no exercício de 2018 – *que subsidia a presente análise* – aludido *Parquet* atribui ao que considera “desvio” de recursos os resultados negativos verificados nessa Área.

Excelência, o judicioso relato do MPC em sobredito feito guarda a devida pertinência diante da elevada importância que a matéria ocupa no cenário social.

Porém, antes de concluir sobre o mérito, concentrado nas atribuições conferidas pela Constituição Federal quanto à avaliação técnica sobre os números aplicados na manutenção e desenvolvimento do Ensino, peço vênias para tecer algumas considerações gerais sobre o tema.

É bem verdade que a insatisfação da sociedade com a educação pública é expressiva, e aumenta consideravelmente a cada ano. Segundo pesquisa efetuada pela

³⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

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



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



Confederação Nacional da Indústria (CNI) em 2018, 74% dos entrevistados concordaram que um ensino de baixa qualidade é prejudicial para o desenvolvimento do país.

A baixa qualidade do ensino público é evidenciada em indicadores como o PISA, a principal avaliação internacional de educação básica, que demonstrou que o desempenho dos alunos no Brasil está abaixo da média dos alunos em países da OCDE em Ciências (401 pontos, comparados à média de 493 pontos), em Leitura (407 pontos, comparados à média de 493 pontos) e em Matemática (377 pontos, comparados à média de 490 pontos).

Revela, ainda, que o Brasil tem um alto percentual de alunos em camadas desfavorecidas: 43% dos alunos situam-se entre os 20% mais desfavorecidos na escala internacional de níveis socioeconômicos do PISA, uma parcela muito superior à média de 12% de alunos nessa faixa entre os países da OCDE. Essa proporção, no entanto, é semelhante àquela observada na Colômbia. Apenas dois outros países latino-americanos possuem uma proporção ainda maior de alunos nesse nível socioeconômico, o México e o Peru.

Outra avaliação, o SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica, aplicado pelo INEP em 2017, também não apresenta resultados animadores, pois mostra que, em Língua Portuguesa, apenas 1,62% dos estudantes da última série do Ensino Médio que fizeram os testes desse componente curricular alcançaram níveis de aprendizagem classificados como adequados pelo Ministério da Educação (MEC). Em Matemática, a situação não é muito diferente: somente 4,52% dos estudantes do Ensino Médio avaliados pelo SAEB 2017, superaram o nível 7 da Escala de Proficiência.

As pesquisas (PISA e SAEB) evidenciam, regra geral, que o nível de pobreza das famílias acaba por influenciar negativamente nos resultados das avaliações.

Há exceções, mas são minoria, que, por sua vez, poderiam ser replicadas como exemplos de bom desempenho a serem seguidos.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: SERGIO CIQUERA ROSSI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-1DDF-4MO8-4S2E-6EQY



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



Cabe indagar, qual o caminho a ser trilhado para que o ensino público seja ministrado com a garantia de padrão de qualidade assegurado na Constituição?

Reduzir à operação matemática de que Estados e Municípios devem assegurar o mínimo constitucional de 25% da receita resultante de impostos e transferências, na manutenção do desenvolvimento do Ensino (30%, no caso do Estado de São Paulo, conforme sua Constituição), obviamente, não seria suficiente para a obtenção de resultados mais satisfatórios.

E depositar toda a responsabilidade pelo mau desempenho da educação básica na atuação do professor também não se revela como causa única e suficiente do problema verificado, muito embora, seja o fator que mais influencia na educação das crianças.

Quero dizer, antes de adentrar no mérito da conformidade dos números apresentados, que a questão do Ensino não se resume a três vértices: aluno, professor e Estado. O cenário da educação envolve mais atores e condições, inclusive fatores socioculturais, como destaca a própria Constituição:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (g.n.).

A questão é mais ampla, clama o envolvimento da família e da sociedade com a escola, com o educador, com a direção da instituição de ensino, e de valores básicos de cidadania e respeito.

Isso sem adentrar em outros fatores transversais, como a segurança pública e assistência social, que permeiam as salas de aulas como elemento influenciador negativo.

Quero dizer com isso, em remate, que mais salas e mais professores não serão suficientes, por si sós, para elevar os padrões de ensino e de qualidade almejados no Plano Nacional de Educação.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: SERGIO CIQUERA ROSSI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento: 1-1DDF-4MO8-4S2E-6EQY



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



Feitas essas ponderações, ressalto que, das despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino, bem detalhadas no Acessório 2 (e-TC-18726.989.18-9), a DCG fez projeções de gastos considerando e desconsiderando os dispêndios com Cobertura da Insuficiência Financeira da SPPREV, sendo que, tendo em conta a última situação mencionada, extraiu glosas que montam a R\$ 9,298 bilhões, conforme delimitado no quadro a seguir, que extraio de seu relatório de instrução:

QUADRO DE EXCLUSÕES	R\$ milhares
Restos a Pagar Cancelados - Ensino Básico	29.356
Restos a Pagar Cancelados - Ensino Superior	2.409
Subsídio de transportes (Metrô, CPTM e ônibus intermunicipal)	405.818
Restaurantes Universitários	15.235
Reembolso Professores e Servidores Escolas Municipalizadas	158.265
² Pasep – exceto Fundações (Ensino Básico + Superior)	448.503
Repasse intraorçamentário à FDE	246.986
Auxílio Funeral	10.835
Complementação de Aposentadorias e Pensões	17.173
¹ Contribuição para Insuficiência Financeira - SPPREV	7.848.467
Outras exclusões com recursos FUNDEB	17.671
Fundação Casa com Recursos FUNDEB - Requisição não atendida	36.881
Programa Escola da Família	9.035
Outras Despesas de Exercícios Anteriores	6.223
Parcelamento de débitos junto a Previdência Social	11.702
Tx. Adm. SPPREV (Secr.Educação+ Ensino Superior)	34.326
TOTAL	9.298.886

¹foram utilizados R\$ 3.048.422 mil de recursos FUNDEB

²foram utilizados R\$ 312.332 mil de recursos FUNDEB

No quadro retro, observa-se que, do total de glosas, R\$ 7,848 bilhões referem-se às despesas com Contribuição para Insuficiência Financeira da SPPREV, as quais correspondem a 84,41% desse montante (R\$ 9,298 bilhões).

Nesse ponto, necessário lembrar que, em decorrência de apreciação de Contas de Prefeituras, esta Corte entendeu incabível a inclusão de gastos com inativos do Magistério nas despesas próprias do Ensino.

Isso pôs fim ao entendimento, criado em 1997, de que o exame dos mínimos constitucionais seria efetivado segundo a lei orçamentária do exercício.



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



Ao final, estabeleceu-se que, a partir de 2018, tal sistemática não seria mais admitida e, na ocasião, já se vislumbrou as imensas dificuldades que seriam imputadas às Contas do Governador do Estado.

A propósito, já no parecer relativo às Contas de 2016 constou recomendação acerca dessa matéria, no sentido de que *“atente para a decisão deste Tribunal de não mais considerar, a partir de janeiro de 2018, no cômputo dos gastos com ensino, os valores despendidos com o pagamento dos inativos da educação, adotando medidas orçamentárias”*.

Atenta à sobredita recomendação, esta SDG, em manifestação sobre as Contas de 2017, chamou a atenção para a necessidade de que o Governo reavaliasse, com urgência, a alocação de recursos para o Ensino, de modo que ou cuidasse para que os recursos então aplicados na cobertura de insuficiência financeira do regime próprio de previdência estadual – SPPREV fossem direcionados para o pagamento de despesas consideradas como aplicação no Ensino, ou tomasse providências para a alteração da regra da Constituição do Estado, a fim de que o percentual mínimo nela estabelecido, de 30%, passasse a se conformar àquele consignado na Constituição Federal, de 25%.

A par das advertências acima aludidas, o Governo do Estado editou a Lei Complementar nº 1.333, de 17/12/18, a qual, com efeitos retroativos³⁹, estabeleceu em seu art. 5º, *ipsis litteris*, que “considerar-se-ão, para fins de aplicação de recursos da parcela excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no artigo 212 da Constituição Federal, as despesas abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e aquelas destinadas a:

I - gestão pedagógica da educação básica;

II - manutenção e suporte da educação básica;

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

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

³⁹ Art. 7º - Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 1º de janeiro de 2018.



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



Vê-se, assim, que, conquanto tenha reafirmado a adoção do percentual mínimo de 30%⁴⁰, referido regramento permitiu que integrasse até 5% desse montante as despesas com equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio, tendo em perspectiva o atingimento do mínimo constitucional estabelecido na Carta Magna Federal.

Nesse diapasão, oportuno consignar que o art. 26, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 1.010/07⁴¹, já contemplava autorização para a realização de dispêndios da espécie, e que sua constitucionalidade, impugnada pela Procuradoria-Geral da República (PGR), está sendo apreciada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.719, ainda pendente de julgamento.

Consoante sintetizado no preâmbulo do parecer da PGR exarado em aludido feito em 19/12/18, a insurgência contra o indigitado dispositivo da Lei Complementar Estadual nº 1.010/07 justifica-se porque, *in verbis*, a “*inclusão de encargos previdenciários de servidores inativos ou pensionistas ou de déficit do regime próprio de previdência nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino viola a destinação constitucional específica do art. 212-caput e transgride a cláusula de não vinculação de impostos do art. 167-IV da Constituição*”.

Por esse mesmo motivo, aliás, o *Parquet* de Contas informou no TC-006766.989.19-8 – *que subsidia o exame do presente feito* - que representou à PGR a fim de solicitar o ajuizamento, no STF, de ADI em vista do art. 5º, da Lei Complementar nº 1.333/18.

Além do MPC, constatei em pesquisas à *internet* que a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão igualmente representou à PGR pela propositura de ADI em face do mesmo dispositivo da Lei Complementar nº 1.333/18⁴², e que referido regramento também foi contestado pelo Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – APEOESP, que ajuizou ADI no Tribunal de Justiça do Estado de

⁴⁰ Art. 4º - Anualmente, o Estado aplicará 30% (trinta por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, incluindo recursos de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público.

⁴¹ Art. 26 - Os valores dos benefícios pagos pela SPPREV serão:

I - computados para efeito de cumprimento de vinculações legais e constitucionais de gastos em áreas específicas.

⁴² <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/representacoes/representacao-no-5-2019-pfdc>



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



São Paulo (TJSP), a qual está sendo tratada no Processo nº 2077323-86.2019.8.26.0000.

No tocante ao último feito acima referido, ressalto que, conquanto se encontre em trâmite, nele houve concessão parcial da tutela cautelar pleiteada pela APEOESP, por meio de decisão enunciada em 10/04/19, de lavra do Relator do processo, Exmo. Sr. Desembargador Jacob Valente, para o fim de, com efeitos “ex nunc”, suspender a eficácia do inciso III do art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 1.333/18.

Por possuir efeitos “ex nunc”, pertinente frisar que a decisão em comento não possui efeitos retroativos, e que, portanto, a eficácia de sobredito dispositivo legal encontra-se suspensa a partir da emissão de referido *decisum*, não alcançando os atos que a precederam, e, portanto, as despesas realizada no exercício de 2018.

Dessa forma, para todos os efeitos, a Lei Complementar Estadual nº 1.333/18, em sua integralidade, possui aplicabilidade em relação às Contas em exame.

Posto isso, Excelência, a despeito da existência de refutações à constitucionalidade de indigitado regramento, e considerando a ausência de decretação judicial de supressão de sua vigência, em caráter definitivo, mormente no tocante aos atos praticados em 2018, noto que a previsão contida no art. 5º, da Lei Complementar Estadual nº 1.333/18, não é indubitavelmente irregular, mas possui plausibilidade, porquanto se escorou no art. 255, parágrafo único, da Constituição Estadual, que estabelece, *ipsis litteris*, que “a lei definirá as despesas que se caracterizem como *manutenção e desenvolvimento do ensino*”.

Ademais, observo que, diferentemente da Lei Complementar Estadual nº 1.010/07, a Lei Complementar Estadual nº 1.333/18, cuidou de resguardar a aplicação do patamar mínimo estabelecido na Constituição Federal (25%) em despesas consideradas próprias do Ensino pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal nº 9.394/96), autorizando a realização de despesas, entre as quais, as com inativos, apenas no que se refere à parcela “excedente” de 5%, para fins de atingimento do percentual fixado na Carta Estadual (30%).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: SERGIO CIQUERA ROSSI. Sistema e-TCE/SP. Para obter informações sobre assinaturas e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento: 1-1DDF-4MO8-4S2E-6EQY



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



Dessa forma, com a devida vênua ao entendimento consignado pelo TJSP na decisão liminar proferida Processo nº 2077323-86.2019.8.26.0000 – e sem olvidar a possibilidade de reversão desse posicionamento, ao final, por referido Tribunal, ou, eventualmente, pelo STF - compreendo que o regramento estadual em referência não contemplou disposição flagrantemente afrontosa à determinação contida no art. 212, da Constituição Federal⁴³, e que, ao permitir a estipulação de novas regras atinentes à parcela da aplicação no Ensino incrementada pela Constituição Estadual, o Estado apenas se valeu da faculdade estabelecida no art. 69, *caput*, da Lei Federal nº 9.394/96⁴⁴.

Sobredito posicionamento, a propósito, vai ao encontro do entendimento assinalado pelo Exmo. Sr. Conselheiro Dr. Edgard Camargo Rodrigues no r. voto relativo à apreciação das Contas de 2017 (TC-003546.989.17-9), no sentido de que, *in verbis*, “*compartilho da linha de entendimento construída pelo e. Conselheiro Antonio Roque Citadini, na oportunidade em que relatou o processo (TC-005198.989-16) de prestação de contas do Governador relativas ao pretérito exercício (2016), no sentido de que este Tribunal deve conferir tratamento equânime àquele ordinariamente dispensado aos chefes dos Executivos municipais e somente reprove os demonstrativos quando a aplicação no ensino não ultrapassar o piso estabelecido pela Constituição Federal, reservando-se à Assembleia Legislativa, privativamente, a avaliação desse específico ponto, no momento que lhe couber deliberar, em caráter definitivo, sobre os balanços gerais do governo do Estado*”.

Nesse diapasão, ressalto que não olvido que Vossa Excelência, por ocasião do exame das referidas Contas de 2017, fez consignar em Notas Taquigráficas a sua discordância com o posicionamento acima aludido.

Entretanto, com todo o respeito, pelas razões expostas linhas atrás, creio que, na apreciação das presentes Contas, não se deve rejeitar a plausibilidade e a

⁴³ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁴⁴ Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público (g.n.).



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



aplicabilidade das disposições da Lei Complementar Estadual nº 1.333/18, nem a possibilidade da confirmação de sua constitucionalidade, ao final, pelo Poder Judiciário. Destarte, seria temerária e de extremo rigor a reprovação destas Contas em função do não atingimento do patamar mínimo estabelecido na Constituição Estadual considerando apenas as despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino expressamente arroladas na Lei Federal nº 9.394/96.

Posto isso, no que concerne aos resultados obtidos no exercício em apreço, verifico que, a exemplo de anos anteriores, o Executivo cumpre o patamar mínimo estabelecido na Constituição Estadual, atingindo o percentual de 31,25% de aplicação no Ensino, se consideradas as despesas com inativos.

Todavia, mesmo que sejam excluídos os dispêndios acima aludidos, a aplicação atinge o patamar de 25%, o que, a par de se coadunar com o regramento estadual referido alhures, cumpre a determinação contida na Constituição Federal.

Assim, tendo por base o posicionamento defendido linhas atrás, compreendo que o mínimo constitucional foi atendido.

No tocante ao FUNDEB, registrou a DCG que as receitas de referido Fundo atingiram, em 2018, o montante de R\$ 16,707 bilhões, e que houve aplicação de R\$ 11,222 bilhões (67,17%) desses recursos na remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica, ultrapassando o patamar mínimo estabelecido no art. 22, da Lei Federal nº 11.494/07⁴⁵ (60%).

Não obstante, apurou que parte do montante pertinente aos 40%, equivalente a R\$ 3,415 bilhões, foi empregada em despesas não caracterizadas como

⁴⁵ Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

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

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

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

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



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



próprias do Ensino, se assim forem considerados os dispêndios com contribuição do Estado para a cobertura de insuficiência financeira da SPPREV. Referidos gastos com inativos, a propósito, corresponderam a R\$ 3,048 bilhões desse total (89,25% de aludido montante).

Nesse ponto, reitero que indigitado aspecto foi objeto de Representação pelo MPC, cujo processo respectivo, protocolado sob o nº TC-005980.989.19-8, subsidia a análise do presente feito.

Em relação a essa questão, Excelência, na esteira do entendimento externado alhures quanto à aplicação no Ensino, considerando que os recursos do FUNDEB integram os 25% estabelecidos na Constituição Federal, e que, como já informado, os gastos com despesas próprias do Ensino, nos termos expressos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, atingiram indigitado patamar, compreendo que não há que se falar em descumprimento do art. 21, da Lei Federal nº 11.494/07⁴⁶, em decorrência das glosas projetadas pela DCG.

Nesse diapasão, necessário enfatizar que não se pode perder de vista que o FUNDEB é um fundo contábil, e que não deve se apartar do cálculo do percentual mínimo de aplicação no Ensino.

Com efeito, com a edição da Emenda Constitucional nº 53/06, estabeleceu-se uma subvinculação das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo que, dos 25% previstos, 20% dizem respeito ao FUNDEB, ao passo que os outros 5% referem-se a receitas de impostos e transferências vinculadas à função “Educação”, para aplicação de acordo com as regras contidas no art. 70, da Lei Federal nº 9.394/96.

⁴⁶ Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 1º. Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

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



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



Vê-se, assim, que, no tocante ao FUNDEB, a regra de aplicação antecede qualquer operação financeira desse Fundo, sendo que o teste de elegibilidade das despesas, nesse caso, ocorre no momento restrito da apuração de seus índices próprios (60% e 40%).

Assim, partindo-se da premissa de que os gastos com inativos não podem ser considerados como despesas próprias do Ensino, tem-se que, *in casu*, o que se verificou foi, no máximo, a ocorrência de erro de ordem "contábil" no registro de dispêndios com recursos do FUNDEB, haja vista a aplicação do mínimo de 25% na Educação e de 60% das receitas desse Fundo em despesas com profissionais do Magistério, o que merece ser escusado.

Por fim, Excelência, e, nesse ponto, retomando a discussão em relação às despesas próprias do Ensino como um todo, indago, para reflexão, se não seria o caso de reversão do entendimento assentado por esta Casa em relação à glosa de despesas com inativos nos gastos com Ensino.

Nesse diapasão, oportuno consignar que não olvido que a matéria encontra-se *sub judice*, como exposto alhures, entretanto, à míngua de posicionamento judicial definitivo acerca da matéria, e tendo em perspectiva o princípio da separação de instâncias, esta Corte de Contas possui autonomia para tomar decisões a respeito de determinadas matérias, no âmbito de suas competências constitucionais, como é o caso.

Posto isso, observo que a questão da inadequação dos gastos com inativos da Educação como despesas próprias dessa Área ainda é controvertida, notadamente porque a Lei Federal nº 9.394/96, ao arrolar os dispêndios que poderiam ou não ser considerados como manutenção e desenvolvimento do Ensino em seus arts. 70 e 71⁴⁷, não consignou expressamente ser indevida a inclusão desses dispêndios na aplicação dos 25%.

⁴⁷ Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;



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



Atento a essa situação, ao efetuar investigações sobre o tema, inclusive sobre o histórico da legislação, constatei que a Lei Federal nº 7.348/85 – a qual, conforme apurado na página eletrônica da Câmara Federal⁴⁸, não sofreu revogação expressa – estabelece em seu art. 6º, § 1º, alínea “g”, *in verbis*, que:

Art. 6º. § 1º Consideram-se despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino todas as que se façam, dentro ou fora das instituições de ensino, com vista ao disposto neste artigo, desde que as correspondentes atividades estejam abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e sejam supervisionadas pelos competentes sistemas de ensino ou ainda as que:

[...]

g) decorram da manutenção de pessoal inativo, estatuário, originário das instituições de ensino, em razão de aposentadoria (g.n.).

A par da disposição acima reproduzida, há que se ter em conta que, caso fosse a vontade do Legislador, ao elaborar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, afastar da aplicação do Ensino as despesas com inativos, assim o teria feito expressamente, como, aliás, ocorreu no caso da aplicação na Saúde, em que a inadequação de inclusão de gastos da espécie é questão incontroversa por haver

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

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

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

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

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁴⁸ <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7348-24-julho-1985-356943-norma-pl.html>



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



previsão categórica, nesse sentido, no art. 4º, inciso I, da Lei Complementar Federal nº 141/12⁴⁹.

De mais a mais, mesmo que as evidências acima mencionadas não fossem suficientes para justificar, extreme de dúvidas, a elegibilidade dos gastos com inativos como despesas próprias do Ensino - *o que se admite por amor ao debate* - ainda assim, penso não ser o caso de realização de glosa de referidos dispêndios.

Com efeito, tendo em perspectiva a relevância dos temas “Ensino” e “Previdência Social” no bojo das Contas, a grave crise econômica que assola o nosso país e os crescentes déficits previdenciários ocorridos no RPPS do Estado⁵⁰ - *conforme relatado, mais detidamente, linhas adiante* – e considerando que a matéria em questão não possui entendimento pacificado na legislação, na doutrina e na jurisprudência dos tribunais, reitero ser temerária a reprovação das Contas em função desse aspecto, e que, à luz do interesse público, o caso requer uma análise mais abrangente da gestão estadual, de modo que não haja determinações que impliquem prejuízo a quaisquer dessas duas importantíssimas áreas de atuação do Governo.

Alçando, agora, o tema da Saúde, ressalto, inicialmente, que no exame das Contas de 2017, tratadas no TC-003546.989.17-9, restou consignado no r. voto condutor que, em relação aos gastos com presidiários, nada obsta a inclusão de tais dispêndios na aplicação na Saúde, contanto que atendam às diretrizes traçadas no art. 2º, da Lei Complementar Federal nº 141/12, ou seja, que: (i) sejam destinados às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito; (ii) estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação; (iii) sejam de responsabilidade específica do Setor de Saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde

⁴⁹ Art. 4º Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de:

I - pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde.

⁵⁰ Os quais, a propósito, tem suscitados amplos debates acerca da necessidade de reformas na Previdência.



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



da população; e (iv) as despesas com ações e serviços públicos sejam financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos Fundos de Saúde.

Tendo em conta sobredita diretriz, a DCG efetuou glosas de dispêndios, conforme delimitado em seu relatório de instrução, as quais totalizaram R\$ 2,477 bilhões; além de exclusão de cancelamentos de restos a pagar, no valor de R\$ 22,745 milhões.

Feitas as adequações necessárias, ao final, apurou-se que o Estado despendeu, em ações e serviços afetos a essa Área, R\$ 16,769 bilhões, 13,34% da pertinente base de cálculo, percentual superior ao mínimo estatuído na Lei Complementar nº 141, de 13/01/12⁵¹ (12%).

No tocante aos Precatórios do exercício de 2018, oportuno relembrar que em 14 de dezembro de 2017 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 99, a qual alterou o art. 101 do ADCT, dando-lhe a seguinte redação:

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

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

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

⁵¹ Art. 6º. Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea "a" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.



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



Nesse diapasão, destaco que a DCG fez uma projeção, conforme a Emenda Constitucional nº 99/17, considerando os valores do estoque e dos depósitos até o presente exercício, para verificar se, no ritmo em que se encontram, as dívidas com precatórios estariam liquidadas até o exercício de 2024, tendo obtido, como resultado, o valor anual insuficiente para quitação até 2024 de R\$ 4.238.404 mil.

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

Contudo, em que pese tal constatação e a recomendação efetuada no parecer das Contas de 2017 no sentido de que o Governo *“incremente o planejamento de quitação do passivo judicial, bem assim faça uso das verbas orçamentárias, acrescidas dos valores afetos aos depósitos judiciais, para a liquidação do respectivo estoque no decorrer da nova delimitação temporal (31.12.2024)”*; compreendo seja o caso, nesse momento, de acompanhamento da matéria nos próximos exercícios, haja vista tratar-se do primeiro ano de aplicação das regras introduzidas pela Emenda Constitucional nº 99, e que o tempo para o atendimento do quanto consignado no Parecer das Contas de 2017 era exíguo, já que sua publicação ocorreu em 06/07/18.

Além disso, destaco que, ao examinar o cumprimento da recomendação acima reproduzida, a DCG noticiou que, segundo informações da Origem, o Governo assinou o Plano de Pagamento junto ao TJSP, que estima anualmente os pagamentos de precatórios para que o objetivo de zerar o estoque de precatórios até 31/12/2024 seja alcançado, o qual, por poder ser impactado por fatos e conjunturas supervenientes, poderá ser revisado junto à aludida Corte de Justiça. Ainda, bem ponderou a DCG, ao analisar o cumprimento da recomendação retromencionada, que, *“para os exercício de 2018 e 2019, existem limitações impostas aos Estados na renegociação do acordo da dívida (teto de gastos)”* [sic], o que só vem a reforçar a necessidade de acompanhamento da matéria.

Não se pode perder de vista, outrossim, que, em 2018, os repasses efetuados conformaram-se ao mínimo legalmente estabelecido.



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



Com efeito, o Poder Executivo Estadual repassou, em 2018, R\$ 2,324 bilhões ao Poder Judiciário, equivalente a 1,5% do duodécimo da RCL apurada, cumprindo o regramento vigente.

Somados os pagamentos de precatórios e as obrigações de pequeno valor, os dispêndios totalizaram R\$ 3,472 bilhões.

No tocante aos depósitos judiciais, por fim, saliento que a DCG constatou divergências de contabilização, conforme delimitado em seu relatório de instrução, para o qual me reporto, motivo pelo qual reiterou proposta de recomendação já efetivada em 2017, que corroboro, para que seja efetivada a conciliação e regularização dos saldos dos fundos de reserva de depósitos judiciais.

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

Sobre a matéria, inicialmente, extraio do delimitado relato efetuado pela DCG a carência de adoção de medidas efetivas de controles e verificações sobre a contribuição patronal calculada por cada órgão do Estado de São Paulo, além do confronto entre o montante total efetivamente consignado em folha dos servidores e o recurso repassado a este título, como havia sido recomendada pelo Relator das Contas de 2017 em seu r. voto (TC-003546.989.17-9)⁵².

Note-se que as medidas sugeridas mostram-se relevantes se considerado que o BGE tem registrado déficits previdenciários crescentes, tendo tal insuficiência, em 2018, atingido o valor de R\$ 19,755 bilhões, o qual, por sua vez, foi 9,88% maior que o verificado em 2017, de R\$ 17,979 bilhões.

⁵² “De forma integrada com a SPPREV, a Secretaria da Fazenda deve implementar sistematização para apuração e controle da contribuição patronal de todos os entes, inclusive com participação do Sistema Estadual de Controle Interno”.



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



Aludido montante de insuficiência financeira fez com que fossem empregados recursos para sua cobertura, no montante de R\$ 19,770 bilhões, o que representou, em 2018, 57,56% da despesa previdenciária do exercício (R\$ 34,349 bilhões).

Como o Estado de São Paulo adota o Regime de Repartição Simples, é improvável que a contribuição dos ativos sustente os benefícios dos inativos, mesmo considerando a respectiva contribuição patronal, tanto é assim, que, em 2018, como exposto, os cofres estaduais foram onerados com o custeio de quase 60% da despesa previdenciária, em importância equivalente a 12,42% da Receita Corrente Líquida (R\$ 158,997 bilhões).

No tocante à Avaliação Atuarial, constatou-se que, a exemplo de verificação ocorrida no exercício anterior, ela está sendo elaborada em desacordo com a legislação previdenciária em diversos aspectos.

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

Senhora Relatora, 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) Infraestrutura em Saúde; (ii) Sistema Prisional Paulista – atualização dos dados da fiscalização operacional do sistema prisional do Estado realizada em 2017; (iii) PAC: Programa de Ação Cultural (Proac); (iv) Condições Oferecidas nas Unidades Escolares Estaduais; (v) Atuação na Segurança Viária; (vi) Polícia Judiciária; e (vii) Instituto de Identificação “Ricardo Gumbleton Daunt” - IIRGD.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: SERGIO CIQUERA ROSSI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinaturas e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-1DDF-4M08-4S2E-6EQY



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



Assim o fizeram em cumprimento ao plano anual determinado por Vossa Excelência (TC-A-002487/026/18) e com supedâneo nos Textos Magnos da República (art. 70), e deste Estado (art. 32), buscando aferir o nível alcançado de eficiência, a qual, por sua vez, desde a Emenda Constitucional nº 19/98, está consagrada como um dos princípios norteadores da Administração Pública (art. 37, da Constituição Federal).

Como resultado das fiscalizações procedidas, cujos relatórios estão insertos, na íntegra, no mencionado TC-A, foram constatadas diversas impropriedades, as quais sintetizo na sequência, e que deram ensejo a propostas de recomendação por mim corroboradas ao final deste parecer:

1) Infraestrutura da Saúde (Programas relacionados: 940 – Fortalecimento da Gestão Estadual do SUS; e 941 – Expansão e Modernização na Saúde)

Órgão/Entidade: Secretaria da Saúde

Objetivo: avaliar o processo de gestão da infraestrutura nos serviços de saúde no âmbito estadual.

Conclusões da Fiscalização: segundo noticiado pela DCG, houve falhas nas peças de planejamento da saúde estadual e no planejamento das obras, falta da Licença de Funcionamento da Vigilância Sanitária, além de precariedade ou carência de equipamentos e de profissionais em algumas unidades de saúde.

Ao final de seu relatório, a DCG apresentou propostas de melhorias à Secretaria de Estado da Saúde (SES) e à Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP), as quais corroboro, e, portanto, acresço às advertências sugeridas no final deste parecer.

2) Sistema Prisional Paulista (Programas relacionados: 3813 – Gestão da Custódia da População Penal; e 3814 - Gestão de Reintegração Social da População Penal, Egressos e seus Familiares)

Órgão/Entidade: Secretaria da Administração Penitenciária (SAP)

Objetivo: acompanhar as ações realizadas pela SAP, no que toca à capacidade de atendimento à população carcerária, expansão da oferta de vagas, cumprimento das



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



metas, aparato tecnológico, quadro de pessoal, bem como ações ligadas à ressocialização dos presos, egressos e seus familiares.

Conclusões da Fiscalização: em linhas gerais, observa-se que o quadro constatado em 2018 não diferiu muito da situação verificada no exercício anterior, persistindo o déficit de vagas e de profissionais da saúde alocados para o tratamento dos presos, bem como a necessidade de instalação de equipamentos bloqueadores de sinal de telefonia móvel (celular) e de incremento das ações destinadas à ressocialização dos presos.

Ao final de seu relatório, a DCG apresentou propostas de melhorias à Secretaria da Administração Penitenciária (SAP), as quais corroboro, e, portanto, acresço às advertências sugeridas no final deste parecer.

3) “PAC: Programa de Ação Cultural (Proac)” (Programa relacionado: 1218 - Fomento Cultural e Economia Criativa)

Órgão/Entidade: Secretaria de Estado da Cultura (SEC) e Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo (SFP)

Objetivo: avaliar o “Programa de Ação Cultural – PAC (Proac)”, nas modalidades ICMS (Renúncia) e Edital (Concurso), sob as óticas do acesso pela população a eventos do Proac na perspectiva de equidade, fiscalização da realização efetiva do objeto cultural patrocinado (ICMS) ou custeado (Editais), da estruturação da Proac ICMS e Editais (Arcabouço legal, inclusive quanto ao atendimento à LRF, processo de trabalho e Sistemas de Informação) da atuação da Comissão de Análise de Projetos (CAP), da Dívida ativa, do Fundo Estadual da Cultura e da transparência.

Conclusões da Fiscalização: foram constatados problemas relacionados à transparência, à observância aos termos do art. 14, inciso II, da LRF, às atividades fiscalizatórias da Administração e à gestão e instituição orçamentária do Fundo Estadual de Cultura.

Ao final de seu relatório, a DCG apresentou propostas de melhorias à Secretaria de Estado da Cultura (SEC) e à Secretaria da Fazenda e Planejamento do

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: SERGIO CIQUERA ROSSI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento: 1-1DDF-4MO8-4S2E-6EQY



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



Estado de São Paulo (SFP), as quais corroboro, e, portanto, acresço às advertências sugeridas no final deste parecer.

4) Condições Oferecidas nas Unidades Escolares Estaduais

Órgão/Entidade: Secretaria de Estado da Educação (SEE)

Objetivo: monitorar, em 2018, a evolução dos resultados de fiscalização anterior, ocorrida em 2014, sobre as condições ideais para a formação do quadro docente e estruturas existentes nas unidades escolares estaduais segundo os padrões mínimos de qualidade preconizados pelo Conselho Nacional de Educação – CNE.

Conclusões da Fiscalização: conquanto tenha constatado algumas melhorias em relação a 2014, como o aumento de docentes com formação acadêmica compatível com as disciplinas que ministram, apurou-se que a taxa de rotatividade dos professores continua elevada, assim como a quantidade de alunos por sala e o percentual de professores temporários, tomando como base o preconizado pelo CNE. Além disso, verificou-se a persistência de carências em relação às instalações físicas, materiais bibliográficos e equipamentos em geral, conforme verificado em algumas unidades escolares.

Ao final de seu relatório, a DCG apresentou propostas de melhorias à Secretaria de Estado da Educação (SEE), as quais corroboro, e, portanto, acresço às advertências sugeridas no final deste parecer.

5) Atuação na Segurança Viária (Programas relacionados: 2926 – Um Novo DETRAN para São Paulo; e 2927 – Segurança no Trânsito).

Órgão/Entidade: Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) e Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo (DETRAN).

Objetivo: avaliar a atuação do DETRAN na segurança viária.

Conclusões da Fiscalização: apurou-se que os procedimentos realizados pelo DETRAN, analisados pela Fiscalização, carecem de melhorias para a preservação da ordem pública e da segurança das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas, no



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



âmbito do Estado, assegurando ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente, bem como, garantindo que o condutor infrator não fique impune.

Ao final de seu relatório, a DCG apresentou propostas de melhorias ao DETRAN, as quais corroboro, e, portanto, acresço às advertências sugeridas no final deste parecer.

6) Polícia Judiciária (Programa relacionado: 1801 – Ampliação da Investigação Policial).

Órgão/Entidade: Secretaria da Segurança Pública (SSP)

Objetivo: avaliar a Ação 4989 - Polícia Judiciária, parte integrante do Programa 1801 – Ampliação da Investigação Policial, que trata das ações da Polícia Judiciária na apuração das infrações penais e sua autoria, assim como o atendimento às recomendações exaradas no Parecer das Contas de 2013.

Conclusões da Fiscalização: constatou-se precariedade de informações e procedimentos em relação à coleta dos dados estatísticos e da formação dos indicadores de criminalidade, assim como do registro de ocorrências policiais, além de baixos índices de esclarecimentos de casos. Ademais, verificou-se déficit crescente no contingente de policiais, falta ou obsolescência de equipamentos e problemas de infraestrutura, além de desbalanceamento de recursos humanos, materiais e de equipamentos e instalações entre os vários Departamentos da Polícia Judiciária e dentro da estrutura organizacional de cada um deles. Com relação às recomendações exaradas em 2013, apenas a referente à utilização do RDO como fonte única das estatísticas foi considerada como atendida.

Ao final de seu relatório, a DCG apresentou propostas de melhorias, as quais corroboro, e, portanto, acresço às advertências sugeridas no final deste parecer.

7) Instituto de Identificação “Ricardo Gumbleton Daunt” – IIRGD (Programa relacionado: 1801 – Ampliação da Investigação Policial).

Órgão/Entidade: Secretaria da Segurança Pública (SSP)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: SERGIO CIQUERA ROSSI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento: 1-11DF-4MO8-4S2E-6EQY



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



Objetivo: verificar a evolução do processo de modernização que o IIRGD vem passando nos últimos cinco anos, objetivando averiguar em que medida as recomendações exaradas no parecer das Contas do Governador de 2013 foram implantadas por referido Instituto.

Conclusões da Fiscalização: observou-se que as recomendações de n°s 01 a 03 exaradas no Parecer das Contas de 2013 estão em processo de atendimento, que a de n° 04 foi parcialmente atendida, e que as demais não foram atendidas.

Ao final de seu relatório, a DCG reiterou as recomendações exaradas em 2013 que estão em atendimento e as que não foram atendidas, bem como apresentou propostas de melhorias à Secretária de Segurança Pública e ao IIRGD, as quais corroboro, e, portanto, acresço às advertências sugeridas no final deste parecer.

No que tange às recomendações exaradas no Parecer sobre as contas de 2017, encaminhou o senhor Secretário Estadual da Fazenda as informações a respeito do atendimento ao que foi recomendado.

Sobre o tema, de minha parte, perfilho o entendimento externado pela Fiscalização da DCG, a qual, em seu relatório de instrução, para o qual me reporto, informou o não atendimento ou o atendimento parcial das seguintes recomendações:

- *Adote medidas para o acompanhamento e demonstração individualizada e consolidada, conferindo-se transparência às informações relativas a contratações da área de saúde, com indicação das metas estabelecidas e atingidas, com justificativas quando não atendidas (III.A-3);*
- *Aperfeiçoe o detalhamento do subitem “Outros” do grupo “Não Circulante” do Balanço Patrimonial;*
- *Providencie que as Notas Explicativas do Balanço Geral do Estado comportem mais transparência quanto à evidenciação do patrimônio previdenciário, ressaltando-se a importância da verificação da eficiência da gestão desse patrimônio pelo Sistema de Controle Interno do Estado;*
- *Promova a conciliação e regularização dos saldos dos fundos de reserva dos depósitos judiciais para o fim de eliminar tal distorção;*



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



- *Atenda ao artigo 5º da Portaria MPS 403/2008 no que respeita à base de dados utilizada para avaliações atuariais de aportes ao regime próprio de previdência.*

A par disso, ressalto a necessidade de acompanhamento das matérias relacionadas às seguintes recomendações do exercício anterior:

- *Apresente Plano de Ação com vistas à geração de informações verossímeis e à demonstração da efetiva amplitude da política de desonerações fiscais do Governo e seu impacto nas finanças do Estado;*

- *Remeta, para acompanhamento deste Tribunal, cronograma de implantação das imprescindíveis alterações procedimentais e estruturais nos diversos setores envolvidos com a concessão dos benefícios fiscais;*

- *Conjuguie esforços com a PGE visando à expansão de recebimentos de créditos oriundos da dívida ativa, sem embargo de se revisar a metodologia de apuração das respectivas perdas;*

- *Empreenda gestões visando ao saneamento da falta de evidenciação das vinculações referentes à previdência social, cujos registros demandam incremento das suas especificações;*

- *Incremente o planejamento de quitação do passivo judicial, bem assim faça uso das verbas orçamentárias, acrescidas dos valores afetos aos depósitos judiciais, para a liquidação do respectivo estoque no decorrer da nova delimitação temporal (31.12.2024);*

- *Comprove a este Tribunal, em janeiro de 2019, que até 28/12/18 foram regularizados ou revogados os diversos benefícios fiscais irregularmente concedidos;*

- *Adote providências voltadas à delimitação da vigência dos convênios atinentes à concessão de benefícios fiscais de acordo com a motivação e o interesse público envolvidos;*

- *Cuide, doravante, para que o Sistema de Controle Interno do Governo promova análises voltadas à estimação e à execução das renúncias de receitas no Estado de São Paulo, notadamente quanto ao processo de contabilização e à fidedignidade dos*



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



valores de benefícios fiscais fruídos, aos impactos nas metas fiscais estabelecidas na LDO, bem assim à participação nos processos de avaliação da efetividade da política de renúncia fiscal;

- Adote providências quanto à normatização da política de incentivos fiscais do Estado;*
- Submeta os pleitos de concessão de benefícios Fiscais ao Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ); aprimore o estudo financeiro que somente considera o quanto que o Estado deixará de arrecadar; preveja o impacto da renúncia de receitas nas metas fiscais; e indique as medidas de compensação a serem adotadas, bem como avalie os retornos socioeconômicos esperados;*
- Compatibilize os parcelamentos dos débitos do ICMS com as condições previstas na mencionada Lei Estadual nº 6.374/89, bem assim realize estudos de impacto orçamentário financeiro para cada exercício envolvido e preveja respectivas medidas de compensação para as renúncias concedidas às quais deverão ser incorporadas eventuais remissões e anistias.*

CONCLUSÃO

À vista do retrato sobre a gestão paulista de 2018, observo que os principais limitadores constitucionais e legais foram atendidos.

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

Há que ponderar, ainda, que a LOA embasou-se no mesmo Plano Plurianual vigente no exercício anterior (quadriênio 2016/2019), sendo o exercício em exame o terceiro ano de aplicação de referido Plano.

Mesmo assim, consoante observado linhas atrás, constata-se que a Origem empreendeu medidas para o atendimento de boa parte das recomendações



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



exaradas, o que demonstra boa vontade no cumprimento das determinações desta Corte de Contas.

Assim, e tendo em perspectiva os aspectos já referidos, tenho que as contas encontram-se equilibradas, e, por isso, merecem receber, a meu ver, parecer favorável, sem prejuízo da expedição das advertências ao Estado propostas por DCG, as quais faço como minhas, a saber, *in verbis*:

Recomendações - Execução Orçamentária e Financeira

– Demonstrações Contábeis:

2 [sic]. Balanço Financeiro – Receitas e despesas vinculadas à Previdência: *Detalhar, no Balanço Financeiro, as vinculações orçamentárias referentes à Previdência Social, deixando tais valores de comporem o saldo de “outras destinações de recursos”.*

3. Balanço Patrimonial – Dívida Ativa: *Deve a Secretaria da Fazenda e a PGE justificar a relevante redução no valor registrado como “atualização da dívida ativa”, já que o estoque da dívida manteve o mesmo nível de crescimento. Em 2017 a atualização foi de R\$17,6 bilhões, em 2018 foi de R\$6,81 bilhões.*

Detalhar e esclarecer as significativas baixas realizadas em Dívida Ativa, a título de cancelamentos, no montante de R\$6,03 bilhões, que representaram 50,22% do total de baixas. A relevância deste valor é percebida quando comparada com as baixas por pagamento do contribuinte, que representaram 22,14% das baixas, e 0,7% do estoque inicial a receber.

Apresentar esclarecimentos e justificativas quanto às baixas realizadas na dívida ativa, no montante R\$1,17 bilhão, sob o histórico “ajustes manuais de saldo”.

Reitera-se ainda a recomendação de revisar a metodologia de apuração das perdas no valor recuperável da dívida ativa de modo a justificar a metodologia adotada, conforme requerido pelas normas. Referida revisão vem sendo prometida pela Secretaria da Fazenda desde 2016, mas ainda não iniciada.

4. Balanço Patrimonial – Créditos a Receber (Não Circulante): *A conta “outros” possui relevante saldo em 2018 (R\$8,5 bilhões). A informação detalhada, apresentada*



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



em Notas Explicativas continua sem a necessária transparência. O saldo da conta inclui valores a receber dos programas de parcelamento tributários, dívida ativa, depósitos judiciais, depósitos compulsórios, compensação previdenciária, que não são localizados na tabela apresentada pelo Balanço Geral do Estado. Além de mais detalhes, espera-se informações que expliquem o motivo de valores tão relevantes estarem, ano a ano, se repetindo e que providências vêm sendo tomadas para sua regularização.

5. Balanço Patrimonial - Investimentos e Aplicações Temporárias – Cessão de Direitos Creditórios à CPSEC: *As Notas Explicativas apresentaram informações que esclareceram as transações ocorridas com a CPSEC. Observou-se que, em 4 anos, ocorreu queda de 91,4% no valor de mercado das debêntures e, neste aspecto, o Governo do Estado de São Paulo deve ainda apresentar justificativas quanto às causas e consequências para as contas públicas desta elevada variação no preço unitário dos créditos tributários levados à negociação em mercado.*

Além disso, requer-se a apresentação de análise do benefício das operações de cessão de créditos, comparativamente à situação de não cessão, ou seja, de recebimento dos créditos tributários pelas vias tradicionais da administração pública. Para isso, faz-se necessário que a Secretaria da Fazenda apresente esclarecimentos além da movimentação do exercício em curso. Requer-se explicações dos históricos necessários à compreensão da evolução ou involução dos saldos, o que se faz necessário desde a formação inicial dos saldos, em 2014.

6. Balanço Patrimonial – Participações Societárias – Empresas Dependentes: *Apresentar, em Notas Explicativas, informação da data a que se refere o Patrimônio Líquido das empresas dependentes, além de explicar divergências relatadas entre o Patrimônio Líquido publicado e o considerado para a consolidação das Demonstrações Contábeis do Estado, incluindo os adiantamentos para futuro aumento de capital.*

7. Balanço Patrimonial – Participações Societárias – Empresas Independentes: *A recomendação de exercícios anteriores, para que a CGE apresentasse em Notas Explicativas as datas das Demonstrações consideradas para efeito da avaliação pelo Método de Equivalência Patrimonial (MEP) foi atendida. Verificadas estas demonstrações persistem divergências entre o Patrimônio Líquido publicado pela*



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



empresa e o Patrimônio Líquido considerado para aplicação do MEP, que devem ser explicadas.

8. Balanço Patrimonial – Provisões: Ajustar o Passivo Atuarial registrado, em conformidade com o valor apontado pela Reavaliação Atuarial como valor presente das obrigações de benefício definido, no montante final de R\$839.803.163 mil.

9. Balanço Patrimonial – Demais Obrigações: Para efeito do Balanço Patrimonial, parcela referente a “Obrigações Judiciais” é reclassificado para o subgrupo “Fornecedores”, ajuste que se recomenda seja realizado também no sistema, com atualização do Plano de Contas, evitando-se a necessidade de reclassificações extras.

10. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL): Não foi possível a esta fiscalização entender a origem do mencionado registro contábil, realizado em 2018, do valor de R\$46,78 bilhões a título de ajustes de exercícios anteriores dentre a conta de Patrimônio Social/Capital Social e contrapartida em Resultados Acumulados. Recomenda-se que a contadoria geral apresente a devida conciliação da conta Patrimônio Social Consolidado, ao final do exercício de 2018, partindo do saldo de encerramento das contas do exercício de 2016.

11. Propaganda e Publicidade: mantenha em seu poder, o Governo do Estado de São Paulo, por meio do seu órgão central do sistema de comunicação, os dados fáticos, técnicos e científicos que dão sustentação às mensagens de publicidade institucional, de caráter informativo, que vier a publicar;

- DDPE e UCH:

Ao Departamento de Despesa de Pessoal do Estado que:

1) Articule junto ao Departamento de Controle e Avaliação (DCA) a fiscalização de conformidades em relação à folha de pagamento, no que diz respeito à suficiência, exatidão e confiabilidade dos dados, a fim de aumentar a amostra dos testes realizados pelo DDPE;

2) Nos casos em que há entendimento sedimentado no Judiciário, realize o cálculo dos adicionais salariais conforme decidido, evitando, assim, ações judiciais que contribuem

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: SERGIO CIQUERA ROSSI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinaturas e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento: 1-1D0F-4M08-4S2E-6EQY



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



para a morosidade no julgamento de processos, e que resultam, em grande parte, em precatórios que vêm se somar ao grande estoque existente;

3) Implantar controles formais relacionados aos erros e reclamações encaminhadas ao DDPE para qualificação e quantificação a fim de melhorar os procedimentos;

4) Cumpra o cronograma estabelecido para implantação do Rh-folha.

À Unidade Central de Recursos Humanos que:

1) Realize e divulgue estudos específicos sobre à necessidade de pessoal para cada órgão estimando o tempo necessário de realização de concurso e treinamento, em virtude do envelhecimento e perspectiva de aposentadoria do quadro de pessoal do Poder Executivo;

2) Cumpra o cronograma estabelecido para implantação do Rh-folha.

Ao Departamento de Controle e Avaliação (DCA):

1) Atenda o artigo 35, III da Constituição do Estado de São Paulo exercendo o controle sobre o deferimento de vantagens e a forma de calcular qualquer parcela integrante do subsídio, vencimento ou salário dos membros ou servidores estaduais, junto ao DDPE.

- Renúncia de Receitas:

1. Sigilo Fiscal: *Na análise das contas do exercício de 2017 foi recomendado que a Secretaria da Fazenda reavaliasse a alegação de sigilo fiscal entre as informações requisitadas por esta fiscalização, ou apresentasse embasamento técnico e jurídico, relacionando ainda tal embasamento com o interesse público envolvido e a missão constitucional do Tribunal de Contas em fiscalizar as renúncias de receitas. As manifestações apresentadas pela Secretaria da Fazenda não contêm justificativas convincentes e que expliquem de que modo o artigo 198 do Código Tributário Nacional se sobrepõe a todo o interesse público envolvido e à determinação constitucional da competência do controle externo em fiscalizar tais recursos públicos.*

Além disso, o Governo do Estado ainda não conseguiu correlacionar e harmonizar a realidade que se impõe: recursos públicos geridos por particulares, sem a devida



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



fiscalização do Tribunal de Contas, sem controle pela contabilidade e sem a devida transparência para a sociedade, principal interessada.

O entendimento desta fiscalização é que, dentre as informações que são requisitadas, não há dados particulares e sigilosos relacionados às pessoas jurídicas, ao contrário, são informações de relevante interesse público e que garantirão transparência ao gasto público, decorrente da Renúncia de Receitas.

A recomendação é de que a Secretaria da Fazenda apresente ao Tribunal de Contas as informações que são requisitadas, para o cumprimento de seu dever constitucional.

2. Leis Orçamentárias – compatibilidade e metodologias de estimação da renúncia: *As LDOs apresentam incompatibilidades com o PLOA e também com a LOA. Estas três ferramentas de controle orçamentário apresentam previsão de arrecadação efetiva e potencial divergentes, de forma relevante, não sendo possível confiar nos valores que vêm sendo estimados a título de renúncia de receitas.*

A recomendação que se apresenta é de urgente aprimoramento dos Sistemas de Informação utilizados para a gestão tributária do Estado de São Paulo, de modo que seja possível apurar e formar um histórico do montante de benefícios fiscais fruídos por tributo, por contribuinte, por setor e por modalidade de renúncia. As estimativas de renúncia de receitas não podem continuar embasadas em informações precárias e questionáveis. São relevantes bilhões de reais, cuja previsão é quem determina as regras para a instituição e ampliação de privilégios fiscais para o exercício seguinte e mais dois, sendo base também para a previsão de receita tributária.

Os estudos e documentos existentes até então não indicam as necessárias medidas de compensação à renúncia fiscal em que incorre o Estado de São Paulo. São necessários estudos e aprimoramentos na indicação de medidas de compensação, e atenção especial à compatibilidade entre LDO, PLOA e LOA, em atendimento aos artigos 4º, §2º, V; e 5º, II da LRF.

3. Reserva Legal: *A concessão de benefícios fiscais tem se dado por instrumento normativo divergente da forma fixada pela Constituição Federal e por recentes julgados do STF. A conclusão é que devem ser estabelecidos e concedidos através de lei*



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



específica, portanto, com trâmite pelo Poder Legislativo, após prévia deliberação pelo conjunto de Estados e Distrito Federal através do CONFAZ.

4. Plano de Ação – Avaliação e Monitoramento: *A Secretaria da Fazenda apresentou o Plano de Ação, atendendo à recomendação exarada quando do julgamento das contas do exercício de 2017. O relatório de instrução das contas do exercício de 2018 trás importantes aspectos que devem ser observados quando da implementação das ações propostas, além de adequações e/ou melhorias a serem realizadas no próprio Plano de Ação, a saber:*

- Para atendimento à Determinação 1 do Parecer Prévio 2017: *O Plano de Ação deve indicar as ações que foram ou serão tomadas de modo a viabilizar a mensuração da efetiva fruição de benefícios fiscais, por tributo, por modalidade de renúncia, por setor e por contribuinte (em prejuízo da metodologia de alíquotas médias). Citar como as informações foram obtidas e como é possível a verificação pela fiscalização deste Tribunal de Contas.*

A ação planejada deve ainda permitir a comparação entre este montante fruído e a Receita de tributos, apresentando os impactos orçamentários na arrecadação de receitas e como foram ou serão compensados.

- Para atendimento à Determinação 2 do Parecer Prévio 2017: *A proposta de plano de ação, para atendimento a esta determinação, deve trazer também, para cada uma das recomendações consideradas, além do cronograma e das ações elencadas pela Secretaria da Fazenda (A.1 até F.2), os setores envolvidos e os responsáveis pelas ações indicadas.*

- Quanto à recomendação 16 do Parecer Prévio 2017: *O Plano de Ação, para atendimento a esta recomendação, deve ser reapresentado, incluindo outros aspectos na rotina de monitoramento pelo controle interno:*

*O Plano de Ação apresentado neste aspecto (C.1) aborda o —processo de apuração dos benefícios fruídos considerados na LDOLL. Isto se refere apenas à fase de **estimação**. A recomendação 16 do Parecer Prévio abrange também avaliação, pelo controle interno, quanto à **execução** (atendimento ao art. 14), **mensuração e***



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



contabilização, fidedignidade dos valores fruídos (por tributo, por setor e por contribuinte), impactos nas metas fiscais, e, avaliação da efetividade, ou seja, acompanhamento dos impactos socioeconômicos alcançados, comparativamente aos esperados, quando da concessão do benefício.

– Previdência Social - SPPREV:

5. Validação da Contribuição Patronal e dos Servidores: *De forma integrada com a SPPREV, a Secretaria da Fazenda deve continuar a implementação e sistematização para apuração e controle da contribuição patronal e dos servidores de todos os entes, inclusive com participação do Sistema Estadual de Controle Interno. Referido controle foi iniciado em 2018, mas apresenta divergências relevantes que serão objeto de validação, conforme manifestação apresentada pela SPPREV.*

6. Déficits previdenciários – Insuficiência financeira: *O Governo do Estado de São Paulo deve envidar esforços para adequação do regime próprio de previdência dos servidores às normas gerais de contabilidade e atuária, com revisão do regime financeiro adotado (art. 4º da Portaria 403/2008). O déficit atuarial existente e já apurado deve ser objeto de um plano de amortização para o seu equacionamento em até 35 anos (arts. 18 e 19 da Port. 403/2008), de modo a garantir a sustentabilidade e o equilíbrio financeiro e atuarial, reduzindo a dependência de receitas a título de insuficiência financeira, por tempo indeterminado.*

Além disso, é importante apresentar plano de ação e/ou estudos contábeis e atuariais que apontem soluções para os relevantes déficits previdenciários em que vem incorrendo o sistema previdenciário do Estado de São Paulo e os projetados para os próximos exercícios, discorrendo ainda sobre a adequação do atual sistema de custeio.

7. Patrimônio Previdenciário – Investimentos do RPPS: *Parcela referente a 49,8% do total de imóveis que compõem o patrimônio previdenciário da SPPREV não estão efetivamente livres ou disponíveis de modo que possam ser considerados como propriedades para investimento. Patrimônio este que é parte garantidora do Passivo Atuarial do Estado e, portanto, deve estar fidedignamente representado nas*



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



demonstrações contábeis de seu órgão gestor, com base nos benefícios futuros que desse patrimônio se espera.

A Contadoria Geral do Estado deve dedicar item especial em Notas Explicativas do BGE para maior transparência do patrimônio previdenciário, requerendo ainda análise detalhada do Sistema de Controle Interno, que deverá se manifestar sobre:

- o desembaraço e o benefício econômico futuro esperado de cada imóvel registrado como propriedade para investimento do Sistema Previdenciário Estadual, devendo permanecer contabilizado como imóveis para investimento e componente do patrimônio previdenciário exclusivamente aqueles dos quais se espera a obtenção de rendas para o RPPS.

- Avaliação quanto à efetividade do retorno financeiro que vem sendo obtido com os imóveis efetivamente destinados a gerar renda para custeio do Regime Previdenciário, realizando uma análise do custo de oportunidade e justificando a manutenção de um investimento de baixo rendimento.

8. Passivos Contingentes – SPPREV: *Recomendação é de que a Procuradoria Geral do Estado (PGE) deve realizar classificação das contingências e/ou provisões, segundo o risco de desfecho desfavorável à SPPREV nas ações judiciais em curso, devendo receber classificação como prováveis, possíveis ou remotas.*

9. Dados cadastrais base para a avaliação atuarial: *Desde o julgamento das contas do exercício de 2016 vem sendo recomendada a atualização cadastral dos servidores vinculados à SPPREV, de forma a eliminar as inconsistências apontadas nas avaliações atuariais.*

A avaliação atuarial continua sendo realizada sobre base de dados incompleta, desatualizada e que não atende plenamente a Portaria MPS 403/2008 e Portaria MF 464/2018. Tal situação compromete sobremaneira a precisão dos cálculos realizados que deveriam dimensionar o montante dos compromissos financeiros e atuariais, presentes e futuros, do RPPS, assim como determinar com segurança a forma de custeio de tais compromissos.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: SERGIO CIQUERA ROSSI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento: 1-1DDF-4MO8-4S2E-6EQY



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



A avaliação apresentada para o atual exercício em análise, 2018, trouxe relevantes melhorias no aspecto cadastral, mas permanecem algumas inconsistências e outras foram iniciadas. A recomendação, portanto, permanece. A seguir são elencadas as principais inconsistências, pois afetam o cálculo atuarial de forma relevante e, por isso, devem ser eliminadas:

- ✓ **Dados cadastrais em data anterior à máxima exigida pela Portaria MPS 403/2008:** dados da Assembleia Legislativa correspondem a junho/2018; do Ministério Público correspondem a dezembro/2017 e os do Tribunal de Justiça Militar correspondem a julho/2018;
- ✓ **Remunerações não informadas:** 2.293 no Poder Executivo; 41 no Poder Executivo (lei 500); 91 na Polícia Civil; 5 na Polícia Militar; 1.285 das Universidades (USP e UNICAMP); 1 na Assembleia Legislativa; 90 no Ministério Público; 2.542 no Tribunal de Justiça (todos os magistrados);
- ✓ **Benefícios não informados:** 3.588 de inativos da SPPREV; 1 inativo da Assembleia Legislativa; 9 inativos do Ministério Público; 274.086 inativos no Tribunal de Justiça (magistrados);
- ✓ **Tempo anterior não informado:** 667 ativos da Assembleia Legislativa (todos); 41.908 ativos do Tribunal de Justiça (todos os servidores);
- ✓ **Não informação da quantidade de dependentes de inativos:** 1.001 da Assembleia Legislativa (todos).

Em adendo, sugiro sejam emitidos os seguintes alertas:

- Adote providências no sentido de incrementar o nível de clareza e detalhamento das informações eletrônicas, de modo a suprir as carências na qualidade de sua transparência ativa, conforme detectado no estudo "Escala Brasil Transparente – Avaliação 360°";
- Divulgue a execução dos investimentos efetuados em 2018 no Portal da Transparência, em atendimento ao disposto no art. 22, § 2º, da LDO/2018;



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



- A par da necessidade de atendimento aos arts. 4º, § 2º, incisos I e II, e 5º, incisos I e II, da LRF, como já destacado pela DCG, faz-se necessário maior zelo no momento das elaborações das peças orçamentárias, de modo que elas assinalem indicadores e valores de programas mais realistas e amoldados às demandas dos respectivos setores a que se referem, e compatíveis entre si;

- Efetivação de melhor detalhamento das Emendas Parlamentares, tanto na LOA quanto nos sistemas, como forma de aprimoramento do acompanhamento das despesas realizadas.

Por fim, preocupam as deficiências encontradas nas fiscalizações operacionais, apontadas pela DCG, de tal modo que é imperiosa a adoção de mecanismos que garantam a adequada comprovação da boa qualidade da utilização dos recursos do Erário, mormente no momento que esta Corte dedica total atenção à eficácia, efetividade e eficiência dos gastos públicos como exigência de prestar contas de nossas ações à sociedade e ao pleno atendimento do interesse público.

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

SDG, em 16 de maio de 2019.

SÉRGIO CIQUERA ROSSI
SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL