TCESP | TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

95 ANOS

CONTAS DO GOVERNADOR
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Exercício 2018

GOVERNADORES

GERALDO JOSÉ RODRIGUES ALCKMIN FILHO
MARCIO LUIZ FRANÇA GOMES

CRISTIANA DE CASTRO MORAES

Conselheira Relatora

(Relatório e Voto apresentados na 1ª Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno, de 26/06/2019. Vencida a Relatora quanto aos termos de modulação dos recursos do Ensino)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

CONTAS DO GOVERNADOR
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Exercício 2018

TC-006453.989.18-8

Assunto: Contas do Governador do Estado, relativas ao exercício de 2018 (artigo 23 da Lei Complementar nº 709/93 e artigo 73, § 2º, combinado com artigo 186, parágrafo único do Regimento Interno). Parecer prévio.

Responsável(is): Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho (01/01 a 06/04/2018) e Marcio Luiz França Gomes (06/04 a 31/12/2018).

Advogado(s): Marcelo Martins de Oliveira (OAB/SP 81.138), Fábio de Oliveira Machado (OAB/SP 253.519), Carmino de Léo Neto (OAB/SP 209.011), Tullio Vicentini Paulino (OAB/SP 225.150), Rosamaria Pardini de Sá dos Santos (OAB/SP 72.016), Ana Carolina Ferreira Menegon Peduti (OAB/SP 267.989), Tais Negrisoli Camargo (OAB/SP 323.755), Thalita Maria Felisberto de Sá (OAB/SP 324.230), Enicelma Aparecida Fernandes (OAB/SP 271.920) e Ana Paula Santos de Vasconcelos (OAB/SP 273.767).

Acompanha(m): TC-018726.989.18-9 e TC-018730.989.18-3.

Subsidiara(m): TC-A-002487/026/18 e TC-A-002488/026/18.

Referenciado(s): Expediente(s): TC-015846.989.18-4, TC-015472.989.18-5, TC-005980.989.19-8 e TC-006766.989.19-8.

Sustentação oral: Luiz Menezes Neto – Procurador do Estado Chefe e Marco Antonio da Silva (OAB/SP 306.891).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 5
2. PLANEJAMENTO 6
3. ALTERAÇÕES DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO ESTADO 11
4. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS 12
4.1 Balanço Orçamentário 13
4.1.1 Receitas 15
4.1.1.1 Receitas Correntes 19
4.1.1.2 Receitas de Capital 23
4.1.1.3 Fiscalização das Receitas 25
4.1.2 Despesas 26
4.1.2.1 Detalhamento das Despesas 29
4.1.2.2 Alterações Orçamentárias 31
4.1.2.3 Cancelamento de Restos a Pagar 31
4.1.2.4 Despesas com Publicidade e Propaganda 34
4.1.3 Reserva de Contingência 35
4.2 Balanço Patrimonial 35
4.2.1 Investimentos em Empresas Públicas Dependentes 38
4.2.2 Investimentos em Empresas Estatais Não Dependentes 40
4.2.3 Acompanhamento da Dívida Ativa 41
4.2.3.1 Perfil da Dívida 44
4.2.4 Endividamento de Curto e Longo Prazos 45
4.3 Demonstração das Variações Patrimoniais 47
4.4 Balanço Financeiro 48
4.5 Demonstração dos Fluxos de Caixa 49
4.6 Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido 50
5. ATENDIMENTO ÀS NORMAS DE CARÁTER CONSTITUCIONAL E LEGAL 50
5.1 Precatórios e Obrigações de Pequeno Valor 50
5.2 Limites e Condições da Lei de Responsabilidade Fiscal 52
5.2.1 Renúncia de Receitas 54
5.3 Destinação de Recursos aos Serviços Públicos de Ensino 57
5.3.1 Aplicação de Recursos Próprios 57
5.3.2 Aplicação de Recursos do FUNDEB 59
6.4 Destinação de Recursos aos Serviços Públicos de Saúde 61
6.5 Restrições Aplicáveis ao Último Ano de Mandato 62
6. GESTÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL 64

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

7. ASPECTOS DA GESTÃO ADMINISTRATIVA 67
7.1 Sistema de Controle Interno 67
7.2 Gestão de Pessoas e Processamento da Folha de Salários 68
7.2.1 Perfil Quanti-Qualitativo dos Servidores Estaduais 71
8. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO 75
9. ASPECTOS OPERACIONAIS DA ATUAÇÃO ESTATAL 76
10. EXPEDIENTES 108
11. ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES E RESSALVAS DO EXERCÍCIO ANTERIOR 113
12. SÍNTESE DO APURADO 118
13. POSICIONAMENTO DOS ÓRGÃOS TÉCNICOS E RAZÕES DEFENSÓRIAS 119
VOTO 133

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

1. INTRODUÇÃO

Em apreciação, para fins de Parecer Prévio, as Contas do Governo do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2018, com fundamento no inciso I do artigo 33 da Constituição do Estado de São Paulo (CESP) c.c. o inciso I do artigo 2º e § 4º do artigo 23 da Lei Complementar nº 709/93.

Na conformidade do inciso IX do artigo 47 da Constituição Estadual, as contas foram encaminhadas à Augusta Assembleia Legislativa em 30/04/2019, data em que também foram enviadas cópias a este Tribunal, ante o previsto no § 2º do artigo 23 de sua Lei Orgânica.

Em cumprimento ao estabelecido no artigo 179 do Regimento Interno do TCESP, a **Diretoria de Contas do Governador – DCG** procedeu à análise do Balanço Geral do Estado, o qual se fez acompanhar pelo relatório circunstanciado do Secretário da Fazenda, abordando os aspectos relevantes da gestão orçamentária e financeira do Estado, compreendendo as demonstrações da Administração Direta e Indireta, inclusive quanto às empresas estatais dependentes[1], contemplando os recursos próprios e os alocados pelo Tesouro do Estado (Balanço Geral – Demonstrações Consolidadas).

Foram definidos, sob a coordenação desta Relatora, os roteiros de **Fiscalizações Operacionais**, com base em critérios de materialidade, relevância e vulnerabilidade, que tiveram como foco verificar o funcionamento e a eficiência dos programas estaduais em execução durante o exercício, as quais foram tratadas no processo físico TC-A-002487/026/18, estando seus aspectos de maior relevância igualmente integrados ao relatório final consolidado pela DCG.

Este Tribunal também realizou, no curso do exercício em exame, **Fiscalizações Ordenadas**, que tiveram por escopo o funcionamento de

[1] Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S/A, Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental, Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A, Companhia Paulista de Trens Metropolitanos, Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo e Companhia Docas de São Sebastião.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Hospitais e AMEs Estaduais e o Fornecimento de Material Escolar na rede pública estadual de Ensino.

O relatório foi organizado em capítulos com o objetivo de melhor sistematizar as informações mais relevantes coletadas do trabalho fiscalizatório.

2. PLANEJAMENTO

Em cumprimento aos comandos insculpidos na Constituição Federal de 1988 (artigos 165 e seguintes) e na Constituição do Estado de São Paulo (artigos 174 e seguintes), o Executivo elaborou as peças de planejamento orçamentário da Administração, consubstanciadas no Plano Plurianual do quadriênio 2016-2019, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

O **Plano Plurianual**, outrora em seu terceiro ano de vigência, foi instituído pela Lei Estadual nº 16.082, de 28/12/2015, para estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Estadual e dos demais Poderes do Estado para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (artigo 2º).

Foram estabelecidos como princípios norteadores desta peça o desenvolvimento econômico e sustentável, mediante competitividade e criação de oportunidades; o desenvolvimento social, com oferecimento de qualidade de vida, equidade, justiça e proteção social; o desenvolvimento urbano e regional, de forma a permitir conectividade e superação das desigualdades entre pessoas e regiões; e a gestão pública marcada pela inovação, eficiência e tecnologia a serviço do cidadão (artigo 3º).

A ação governamental foi estruturada na forma de programas, aqui contemplados aqueles de caráter finalístico que viabilizem acesso da população a utilidades públicas, os de melhoria da gestão de políticas públicas e os de apoio administrativo (artigo 10º), a partir dos quais se desdobraram onze objetivos estratégicos[2].

[2] São eles: 1 – São Paulo sem pobreza e com menor desigualdade social; 2 - População com formação educacional adequada, capacitada para melhores oportunidades de trabalho e desenvolvimento pessoal, independentemente de

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

A **Lei de Diretrizes Orçamentárias** (Lei Estadual nº 16.511/2017) estabeleceu as metas e prioridades para o exercício financeiro de 2018, em consonância com seus aspectos norteadores, priorizando os programas e produtos classificados como finalísticos ou de melhoria de gestão de políticas públicas. Além de fixar a organização e a estrutura dos orçamentos, a norma também estabeleceu parâmetros sobre as alterações da legislação tributária estadual, prevendo a instituição, regulamentação ou adequação de alíquotas e o aperfeiçoamento dos sistemas de fiscalização, cobrança e arrecadação de tributos.

No que tange às políticas de incentivos fiscais, a lei deu relevo aos empreendimentos de geração e distribuição de energias renováveis e aproveitamento energético de resíduos sólidos urbanos, de mobilidade urbana, de segurança hídrica e de obras de infraestrutura de portos, aeroportos e rodovias em Parcerias Público Privadas de interesse do Estado (inciso VI do art. 28).

Estabeleceu como premissa de aplicação das Agências Financeiras Oficiais de Fomento os projetos e programas de eficiência energética, de desenvolvimento social e regional e de ampliação da competitividade dos agentes econômicos do Estado (art. 29).

Em atendimento ao disposto no artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, foram elaborados os Anexos de Metas e de Riscos Fiscais (art. 4º, §§ 1º e 3º), promovendo-se, ademais, adequações nos programas do Plano Plurianual.

De acordo com o destacado por DCG, a LDO passou a autorizar, em seus artigos 13, 14 e 15, a transposição, a transferência e o remanejamento de dotações, mediante decreto, desde que mantidos os valores das programações aprovadas no orçamento.

condições físicas e psicológicas, gênero, etnia, orientação sexual, identidade de gênero, renda e idade; 3 – Sociedade saudável, com maior qualidade de vida e longevidade; 4 – Sociedade Segura, com menos violência e criminalidade; 5 – População com pleno exercício dos direito de cidadania, como direito à justiça, à proteção social básica, à cultura, ao esporte e ao lazer; 6 – Meio ambiente preservado, saudável e sustentável; 7 – Urbanização inclusiva, com moradia e infraestrutura adequada em todo território paulista, com mobilidade urbana ampliada; 8 – Economia palista competitiva, voltada para a inovação tecnológica, o incremento da produtividade e a geração de empregos de boa qualidade; 9 – Cidades integradas, conectadas, territorialmente ordenadas, com melhor acessibilidade a bens e serviços e desequilíbrios regionais reduzidos; 10 – Sociedade resiliente às mudanças climáticas, com disponibilidade de água para as gerações presentes e futuras; 11 – Gestão Pública inovadora, eficiente e comprometida com o planejamento e a execução dos programas e serviços públicos de qualidade.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Por seu turno, a **Lei Orçamentária Anual** (Lei Estadual nº 16.646/2018) orçou a receita e fixou a despesa do Estado para o período, compreendendo o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimentos, em conformidade com o § 4º do art. 174 da CESP.

A receita dos orçamentos **Fiscal e da Seguridade Social** foi estimada em R$ 216,9 bilhões, aqui incluídos os recursos próprios das autarquias, fundações e empresas dependentes, previsão 5,09% maior do que o inicialmente orçado na LOA de 2017 (R$ 206,3 bilhões, em valores nominais).

As receitas afetas ao Tesouro do Estadual foram estimadas em R$ 200,9 bilhões, enquanto as Receitas de Entidades da Administração Indireta responderam por R$ 45,0 bilhões, deduzindo-se R$ 29,0 bilhões em Receitas Intraorçamentárias, que causariam duplicidade devido ao registro em duas entidades integrantes do mesmo orçamento, as quais se relacionam, em grande parte, às transferências de recursos para pagamento de benefícios da São Paulo Previdência – SPPREV.

Valores em R$ 1,00

RECEITA DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL POR CATEGORIA ECONÔMICA E FONTE	
Especificação	**Total**
1 RECEITAS DO TESOURO DO ESTADO	**R$ 200.886.982.357**
1.1 Receitas Correntes	**R$ 187.150.354.056**
1.1.1 Receita Tributária	R$ 157.729.944.771
1.1.2 Receita de Contribuições	R$ 43.600.010
1.1.3 Receita Patrimonial	R$ 5.258.829.723
1.1.4 Receita Agropecuária	R$ 7.985.221
1.1.5 Receita Industrial	R$ 4.615.322
1.1.6 Receita de Serviços	R$ 868.081.916
1.1.7 Transferências Correntes	R$ 17.668.733.693
1.1.8 Outras Receitas Correntes	R$ 5.568.563.400
1.2 Receitas de Capital	**R$ 13.736.628.301**
1.2.1 Operações de Crédito	R$ 7.703.073.712
1.2.2 Alienação de Bens	R$ 5.360.000.450
1.2.3 Amortização de Empréstimos	R$ 1.540.100
1.2.4 Transferências de Capital	R$ 568.062.346
1.2.5 Outras Receitas de Capital	R$ 103.951.693

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

2 RECEITAS DE ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	**R$ 45.038.858.347**
2.1 Receitas Correntes	**R$ 42.139.833.870**
2.2 Receitas de Capital	**R$ 2.899.024.477**
3 RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	**-R$ 29.014.453.289**
3.1 Receitas Intraorçamentárias Correntes	**-R$ 27.646.431.120**
3.2 Receitas Intraorçamentárias de Capital	**-R$ 1.368.022.169**
4 RECEITA TOTAL	**R$ 216.911.387.415**

Sob a ótica da Despesa, fixada em valor paritário com o da receita, foi prevista a destinação de R$ 184,8 bilhões para as atividades do orçamento fiscal e R$ 32,1 bilhões para a Seguridade Social, nessa última incluídas as ações relacionadas às Secretarias da Saúde e do Desenvolvimento Social e parte das atividades das Secretarias da Justiça e Defesa da Cidadania, da Segurança Pública, da Fazenda e do Planejamento e Gestão.

Valores em R$ 1,00

DETALHAMENTO DA DESPESA FIXADA NA LOA				
Despesa	**Tesouro do Estado**	**Outras Fontes**	**Total**	**%**
Orçamento Fiscal	R$ 119.174.567.044	R$ 65.658.538.451	R$ 184.833.105.495	85,21%
Seguridade Social	R$ 18.567.087.256	R$ 13.511.194.664	R$ 32.078.281.920	14,79%
TOTAL	**R$ 137.741.654.300**	**R$ 79.169.733.115**	**R$ 216.911.387.415**	**100,0%**

Em seu artigo 6º, a LOA versou especificamente sobre a execução dos recursos orçamentários destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde desenvolvidos pelo Estado, alocados na unidade orçamentária Fundo Estadual de Saúde – FUNDES, cuja aplicação se daria tanto pelas unidades da administração direta da Secretaria da Saúde, quanto por aquelas unidades orçamentárias da Administração Direta e Indireta que, embora não vinculadas institucionalmente àquela Secretaria, desenvolvessem ações de saúde.

Foi também detalhado, no Anexo II da LOA, o Quadro Consolidado das Emendas Parlamentares em Ações e Serviços de Saúde.

Já o **Orçamento de Investimentos das Empresas** estimou receitas da ordem de R$ 7,7 bilhões, cujas origens se relacionam à Subscrição

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

de Ações, aos Recursos Próprios, às Operações de Créditos e aos recursos agrupados sob a rubrica Outras Fontes de Financiamento.

Valores em R$ 1,00

FONTES DE RECURSOS DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS		
Origem do Financiamento	**Valor**	**%**
Subscrição de Ações	R$ 3.753.375.377	48,39%
Próprios	R$ 2.479.647.000	31,97%
Outras Fontes	R$ 478.771.000	6,17%
Operações de Crédito	R$ 1.044.527.000	13,47%
TOTAL	**R$ 7.756.320.377**	**100,0%**

Valores em R$ 1,00

DESPESAS DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS POR ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO		
Secretaria	**Valor**	**%**
Logística e Transportes	R$ 191.200.000	2,5%
Fazenda	R$ 515.413.000	6,6%
Habitação	R$ 1.466.578.000	18,9%
Planejamento e Gestão	R$ 1.100.000	0,01%
Transportes Metropolitanos	R$ 2.630.865.377	33,9%
Saneamento e Recursos Hídricos	R$ 2.854.001.000	36,8%
Energia e Mineração	R$ 31.829.000	0,4%
Governo	R$ 65.334.000	0,8%
TOTAL	**R$ 7.756.320.377**	**100,0%**

A Lei Orçamentária também autorizou, em seu artigo 9º, o Poder Executivo a: (i) abrir, durante o exercício, créditos suplementares até o limite de 17% da despesa total fixada; (ii) abrir créditos adicionais até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência; e (iii) abrir créditos suplementares mediante a utilização de recursos na forma prevista no artigo 43, § 1º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320/1964 (excesso de arrecadação), até o limite de 15% do total da despesa fixada.

O Parágrafo Único do mesmo artigo previu que não onerarão o limite previsto em seu inciso I os créditos destinados a suprir insuficiências nas dotações orçamentárias, relativas a inativos e pensionistas, honras de aval, débitos constantes de precatórios judiciais, serviços da dívida pública, despesas de exercícios anteriores e despesas à conta de recursos vinculados, até o limite de 9% do total da despesa fixada.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

3. ALTERAÇÕES DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO ESTADO

Ao longo do exercício de 2018, foram promovidas as seguintes alterações institucionais na estrutura administrativa do Estado, derivadas de criação, alteração ou extinção de órgãos:

1 – Decreto nº 63.193, de 05/02/2018 – Criou e organizou, na Secretaria da Fazenda, as Unidades Gestoras de Projetos (UGPs).

2 – Decreto nº 63.279, de 19/03/2018 – Promoveu alterações na estrutura da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA).

3 – Decreto nº 63.300, 21/02/2018 – Transferiu o Instituto Geográfico e Cartográfico (IGC) e o Fundo Especial de Despesa da Casa Civil para a Secretaria de Planejamento e Gestão.

4 – Decreto nº 63.326, de 04/04/2018 – Dispôs sobre a participação do Estado em Fundos de Investimento Imobiliário e atribuiu competências no âmbito da Administração Estadual para tomada de decisões sobre o assunto.

5 – Decreto nº 63.365, de 20/04/2018 – Transferiu a vinculação da Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade e da DesenvolveSP – Agência de Fomento do Estado de São Paulo S/A para a Secretaria de Planejamento e Gestão.

6 – Decreto nº 63.367, de 23/04/2018 – Renomeou a Unidade de Relacionamento com Municípios para Unidade de Planejamento, Controle e Avaliação, transferindo-a para a Secretaria de Planejamento e Gestão; transferiu o gerenciamento do Sistema Integrado de Convênios do Estado de São Paulo para a Secretaria de Planejamento e Gestão; e criou a Subsecretaria de Assuntos Institucionais e a Subsecretaria de Articulação com Municípios na Secretaria de Planejamento e Gestão.

7 – Decreto nº 63.384, de 09/05/2018 – Transferiu a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transportes do Estado de São Paulo (ARTESP) para a Secretaria de Logística e Transportes e a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP) para a Secretaria de Energia e Mineração.

8 – Decreto nº 63.419, de 23/05/2018 – Alterou a organização da Secretaria de Planejamento e Gestão.

9 – Lei nº 16.787, de 04/07/2018 – Instituiu o Fundo Especial de Despesa da Unidade do Arquivo Público do Estado na Secretaria do Governo.

10 – Decreto nº 63.589, de 06/07/2018 – Criou o Hospital das Clínicas de Bauru na Secretaria da Saúde.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

11 – Decreto nº 63.616, de 31/07/2018 – Instituiu o Sistema de Gestão do Patrimônio Mobiliário e de Estoques, no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional.

12 – Decreto nº 63.784, de 08/11/2018 – Dispôs sobre a estruturação da Polícia Militar do Estado de São Paulo.

13 – Lei nº 16.877, de 19/12/2018 – Autorizou o Poder Executivo a extinguir o Instituto de Pagamentos Especiais de São Paulo (IPESP).

14 – Decreto nº 64.027, de 27/12/2018 – Instituiu a Coordenadoria de Administração da Procuradoria Geral do Estado.

15 – Decreto nº 64.029, de 27/12/2018 – Criou a Escola Superior do Instituto Butantan.

4. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

A Contadoria Geral do Estado – CGE, subordinada à Coordenadoria da Administração Financeira da Secretaria da Fazenda, elaborou as demonstrações contábeis para o exercício findo em 31/12/2018, constituídas dos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, da Demonstração das Variações Patrimoniais, da Demonstração dos Fluxos de Caixa e da Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, acompanhadas de Notas Explicativas.

Tais demonstrativos retrataram a execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, a posição patrimonial e financeira da Administração e seu desempenho financeiro, abrangendo os órgãos da Administração Direta dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Estado, das Autarquias, inclusive as Universidades, das Fundações e das Empresas ou Sociedades de Economia Mista Dependentes.

A elaboração do Balanço Geral se baseou nos dados de escrituração contábil lançados no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM. Anota-se, contudo, que o Governo Estadual não adota, em sua plenitude, o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional para

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

todos os entes federativos no processo de convergência com as normas internacionais.

Conforme apurado pela fiscalização, a CGE elaborou um plano de atuação para adequar seus processos contábeis ainda não convergidos aos padrões estabelecidos pelo MCASP, o qual foi desdobrado em 12 ações a serem alcançadas entre 2016 e 2022. Dessas, três já se encontram concluídas com êxito, seis estão em fase de implementação dentro do cronograma estabelecido e três ainda pendem de realização apesar de vencido o prazo inicialmente previsto (relativas ao reconhecimento pelo regime de competência dos créditos a receber não tributários, da mensuração de obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais e de fornecedores e contas a pagar).

4.1 Balanço Orçamentário

De acordo com os números constantes do Balanço Orçamentário, previsto no artigo 102 da Lei Federal nº 4.320/1964, a Receita Arrecadada alcançou R$ 213,1 bilhões, importando em um **déficit de arrecadação** da ordem de R$ 3,7 bilhões (1,73%). A Despesa Realizada, por seu turno, ficou 5,02% aquém da fixação final atualizada, perfazendo uma **economia orçamentária** de R$ 11,2 bilhões.

Nos quadros abaixo, é possível acompanhar a evolução dos resultados de arrecadação e da execução de despesas nos últimos exercícios, cujos valores foram atualizados pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)[3]:

Em milhares de reais

Receita Estimada X Arrecadada	2015	2016	2017	2018
Receita Estimada na LOA	232.577.356	221.263.512	214.130.663	216.911.387
Receita Arrecadada	218.951.411	204.648.325	212.524.108	213.157.635
Diferença	-13.625.945	-16.615.187	-1.606.555	-3.753.752
% sobre a Receita Estimada	-5,86%	-7,51%	-0,75%	-1,73%

[3] Trata-se do índice adotado pelo Governo do Estado para elaborar suas metas e projeções fiscais desde o ano de 2017, aplicando-se nos números constantes do relatório os seguintes percentuais de atualização: 2015 – 13,5191%; 2016 – 6,8032%; 2017 – 3,7455%.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Em milhares de reais

Despesa Autorizada X Realizada	2015	2016	2017	2018
Despesa Autorizada Atualizada	239.005.109	226.753.708	220.814.511	223.462.877
Despesa Realizada	220.699.473	205.335.836	211.652.384	212.253.106
Economia Orçamentária	18.305.636	21.417.872	9.162.127	11.209.771
% sobre a Despesa Autorizada	7,66%	9,45%	4,15%	5,02%

A Administração Estadual executou R$ 212,2 bilhões em Despesas, apurando-se, face aos ingressos arrecadados, que o **Resultado da Execução Orçamentária**[4] representou **superávit** da ordem de R$ 904,5 milhões, equivalente a 0,42% da Receita Realizada.

Em milhares de reais

	Receitas Realizadas	Despesas Realizadas	Resultado	%
Correntes	207.405.896	194.503.877	12.902.019	6,22%
Capital	5.751.738	17.749.229	- 11.997.491	- 208,59%
TOTAL	213.157.635	212.253.106	**904.529**	**0,42%**

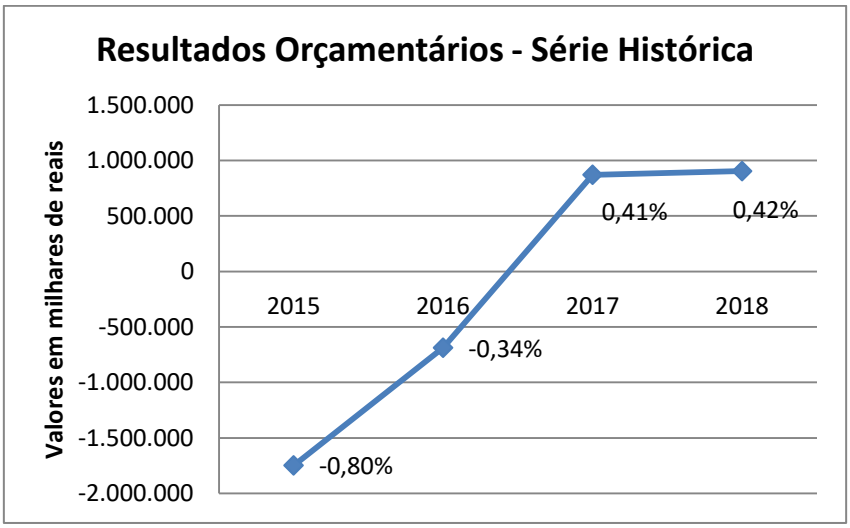
A série histórica de resultados da execução orçamentária, também atualizada pelo IPCA, demonstra o seguinte comportamento:

Em milhares de reais

Resultados da Execução Orçamentária	2015	2016	2017	2018
Despesa Realizada	220.699.473	205.335.836	211.652.384	212.253.106
Receita Arrecadada	218.951.411	204.648.325	212.524.108	213.157.635
Resultado	Déficit de 1.748.062	Déficit de 687.511	Superávit de 871.725	Superávit de 904.529
% sobre a Receita Arrecadada	-0,80%	-0,34%	0,41%	0,42%

[4] Despesas Realizadas em confronto com as Receitas Arrecadadas.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF



Ressalta-se que, em tais números, foram excluídas, para fins de consolidação, as receitas e despesas decorrentes de operações intraorçamentárias, vez que estas integram o Balanço Geral do Estado em duas unidades distintas, ocasionando duplicidade de valores.

Passa-se, então, a expor de maneira pormenorizada o comportamento das receitas e despesas.

4.1.1 Receitas

Conforme apurado por DCG, as receitas (exceto intraorçamentárias) atingiram o valor de R$ 213,1 bilhões, apresentando evolução de 4,05% sobre o exercício anterior, em seus valores nominais. Incluindo-se as receitas intraorçamentárias, os ingressos atingiram R$ 242,9 bilhões, crescimento de 4,35% em relação a 2017.

Em milhares de reais

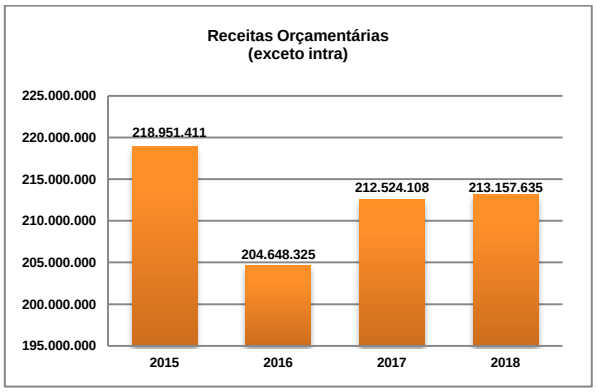
RECEITAS - CONSOLIDADO	2017	AV% 2017	2018	AV% 2018	AH% 2018/2017
Total das Receitas (exceto Intraorçamentárias)	**204.851.399**	**87,99%**	**213.157.635**	**87,74%**	**4,05%**
Receitas Correntes	197.405.161	84,79%	207.405.896	85,37%	5,07%
Receitas de Capital	7.446.238	3,20%	5.751.738	2,37%	-22,76%
Total das Receitas Intraorçamentárias	**27.971.097**	**12,01%**	**29.784.188**	**12,26%**	**6,48%**
Receitas Correntes Intraorçamentárias	26.825.421	11,52%	28.884.788	11,89%	7,68%
Receitas de Capital Intraorçamentárias	1.145.676	0,49%	899.400	0,37%	-21,50%
Total Geral	**232.822.497**	**100,00%**	**242.941.822**	**100,00%**	**4,35%**

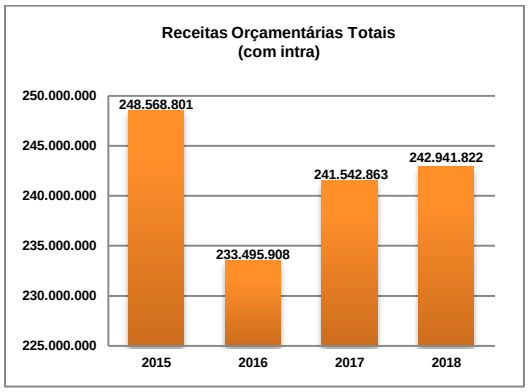
CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-X70C-3NK0-57YK-4APF

Adotando-se a atualização dos valores pelo IPCA, por seu turno, a variação das receitas arrecadadas (exceto intra) ficou em 0,30% em relação a 2017, enquanto as receitas totais (considerando intra) variaram positivamente em 0,58%.

Em milhares de reais

RECEITAS - Atualizadas pelo IPCA	2015	2016	2017	2018	AH% 2018/ 2017
Receitas (Exceto Intraorçamentária)	**218.951.411**	**204.648.325**	**212.524.108**	**213.157.635**	**0,30%**
Receitas Correntes	208.913.528	196.740.444	204.798.971	207.405.896	1,27%
Receitas de Capital	10.037.883	7.907.881	7.725.137	5.751.738	-25,55%
Receitas Intraorçamentárias	**29.617.390**	**28.847.583**	**29.018.755**	**29.784.188**	**2,64%**
Receitas Correntes Intraorçamentárias	28.709.951	27.773.775	27.830.167	28.884.788	3,79%
Receitas de Capital Intraorçamentárias	907.439	1.073.808	1.188.588	899.400	-24,33%
Total Geral	**248.568.801**	**233.495.908**	**241.542.863**	**242.941.822**	**0,58%**





Nota-se, a partir dos dados, que o Estado experimentou queda de arrecadação entre os exercícios de 2015 e 2016, da ordem de 6,53% (sem receitas intraorçamentárias), havendo recuperação parcial nos anos de 2017 e 2018. Apesar disso, a receita auferida no ano em exame foi ainda 2,63% menor do que a contabilizada em 2015.

Ainda sobre o tema das receitas, a Diretoria de Contas do Governador teceu considerações sobre a **Desvinculação das Receitas dos Estados e Municípios – DREM** e sobre o **Diferimento de Receitas.**

A **Desvinculação das Receitas dos Estados e Municípios – DREM** foi introduzida no ordenamento pátrio pela Emenda Constitucional nº 93/2016 e autorizou os Estados e Municípios a utilizarem livremente até 30%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

das receitas relativas a impostos, taxas e multas, excetuando, dentre outros, os recursos destinados às aplicações em saúde e educação, receitas que devam ser transferidas a outros entes federativos e receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores, até o exercício de 2023.

No Estado de São Paulo, a matéria foi regulamentada através do Decreto nº 62.274/2016, determinando que tais desvinculações fossem escrituradas em rubrica orçamentária específica e recolhidas à Conta Única do Tesouro. Para o exercício em exame, valeram as disposições do Decreto nº 63.152/2018, o qual determinou que a contabilização dos recursos desvinculados se desse sob código 006.006.093 – Recursos DREM E.C. 93/2016.

De acordo com os dados disponíveis no Sistema de Informações Gerenciais da Execução Orçamentária (SIGEO), o valor de receitas desvinculadas atingiu R$ 1,1 bilhão, aqui considerando R$ 147,1 milhões em intraorçamentárias, o que representa redução de 18,62% em relação a 2017, ano em que as desvinculações alcançaram R$ 1,4 bilhão.

A despesa liquidada com recursos da DREM foi de R$ 942,3 milhões, dando-se a seguinte destinação aos recursos:

Em milhares de reais

DESPESAS COM RECURSOS DREM	2018
03000 - TRIBUNAL DE JUSTICA	**25.000**
OBRIGACOES PATRONAIS	25.000
10000 - SECR. DESENV. ECONOMICO	**19.028**
DESPESAS C/ TECNOLOGIA E INFORMATICA	7.522
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	11.506
12000 - SECRETARIA DA CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA	**7.283**
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	3.933
SUBVENCOES SOCIAIS	3.350
13000 - SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	**2.989**
DESPESAS C/ TECNOLOGIA DA INFORMACAO	34
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	397
MATERIAL DE CONSUMO	427
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	1.927
SERVICOS DE LIMPEZA,VIGIL.E OUTROS-PES.JURID	38
SERVICOS DE UTILIDADE PUBLICA	165

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

16000 - SECRETARIA DE LOGISTICA E TRANSPORTES	**172.951**
CONST.OU AUMENTO DE CAPITAL DE EMPRESAS	24.900
OBRAS E INSTALACOES	145.290
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	2.761
17000 - SEC.DA JUSTICA E CIDADANIA	**4.130**
OBRAS E INSTALACOES	4.130
18000 - SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA	**6.326**
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	1.243
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	5.083
21000 - ADMINISTRACAO GERAL DO ESTADO	**108.882**
APOSEN.DO RPPS,RESER.RENUM.E REF.DO MILITAR	105.337
OBRIGACOES TRIBUTARIAS E CONTRIBUTIVAS	3.544
26000 - SECRETARIA DE INFR. MEIO AMBIENTE	**7.288**
OBRAS E INSTALACOES	137
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	7.151
27000 - MINISTERIO PUBLICO	**20.000**
APOSEN.DO RPPS,RESER.RENUM.E REF.DO MILITAR	5.000
VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL	15.000
28000 - CASA CIVIL	**236**
DESPESAS C/ TECNOLOGIA E INFORMATICA	155
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	81
29000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	**3.781**
DESPESAS C/ TECNOLOGIA E INFORMATICA	180
MATERIAL DE CONSUMO	86
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA FISICA	225
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	1.203
PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	187
RESSARC.DE DESPESAS DE PESSOAL REQUISITADO	1.717
SERVICOS DE CONSULTORIA	23
SERVICOS DE LIMPEZA,VIGIL.E OUTROS-PES.JURID	36
SERVICOS DE UTILIDADE PUBLICA	123
37000 - SECRETARIA DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS	**476.367**
CONST. OU AUMENTO DE CAPITAL DE EMPRESAS	323.687
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	32.994
INDENIZACOES E RESTITUICOES	58
MATERIAL DE CONSUMO	162
OBRAS E INSTALACOES	114.111
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	925
PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOCAO	332
SERVICOS DE UTILIDADE PUBLICA	597
SUBVENCOES ECONOMICAS	3.500
38000 - SECRETARIA ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	**42.122**
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	5
MATERIAL DE CONSUMO	5.536

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

OBRAS E INSTALACOES	32.460
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA FISICA	1.800
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	2.321
39000 - SECRETARIA DE SANEAMENTO E RECURSOS HIDRICOS	**45.953**
OBRAS E INSTALACOES	44.450
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	1.503
Total Geral	**942.336**

A diferença entre as receitas e despesas (R$ 1,1 bilhão – R$ 942,3 milhões = R$ 223,6 milhões) foi alocada na conta de Superávit Financeiro, estando disponível para execução em 2019.

No que concerne ao **Diferimento de Receitas**, o relatório explica que se trata de procedimento que vinha sendo adotado pelo Estado consistente em transferir para o exercício seguinte receitas não compromissadas no ano de sua arrecadação. A prática, contudo, era objeto de crítica em análises anteriores, ante a inexistência de previsão expressa no MCASP para sua realização e a necessidade de que os saldos eventualmente existentes retornassem à alínea da receita originária, objeto de sua vinculação.

Conforme apurado, no exercício de 2018 o Governo Estadual não realizou novos diferimentos de receitas, remanescendo um estoque relativo a períodos anteriores, registrado no BGE no valor de R$ 3,02 bilhões, cujos recursos serão liberados no momento da real necessidade orçamentária e financeira.

4.1.1.1 Receitas Correntes

Em milhares de reais

RECEITAS CORRENTES CONSOLIDADO	2017	AV% 2017	2018	AV% 2018	AH% 2018/2017
Receitas Correntes	**197.405.161**	**88,04%**	**207.405.896**	**87,78%**	**5,07%**
Receita Tributária	150.277.287	67,02%	160.083.402	67,75%	6,53%
Transferências Correntes	19.622.483	8,75%	21.840.958	9,24%	11,31%
Outras Receitas Correntes	10.043.429	4,48%	8.915.515	3,77%	-11,23%
Receitas de Contribuição	5.784.323	2,58%	7.455.045	3,16%	28,88%
Receita Patrimonial	8.252.041	3,68%	5.799.231	2,45%	-29,72%
Receita de Serviços	3.216.013	1,43%	3.198.351	1,35%	-0,55%
Receita Industrial	189.993	0,08%	93.680	0,04%	-50,69%
Receita Agropecuária	19.592	0,01%	19.714	0,01%	0,62%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Receitas Correntes Intraorçamentárias	**26.825.421**	**11,96%**	**28.884.788**	**12,22%**	**7,68%**
Receitas de Contribuições (Intra)	25.163.653	11,22%	27.013.214	11,43%	7,35%
Receitas de Serviços (Intra)	1.661.565	0,74%	1.555.803	0,66%	-6,37%
Outras Receitas Correntes (Intra)	203	0,00%	314.299	0,13%	154819,27%
Receita Agropecuária (Intra)	0	0,00%	1.472	0,00%	0,00%
Total Geral	**224.230.582**	**100,00%**	**236.290.684**	**100,00%**	**5,38%**

De acordo com os dados, as Receitas Correntes Orçamentárias alcançaram R$ 207,4 bilhões, apresentando crescimento de 5,07% em comparação ao ano antecedente, em valores nominais. O total geral de Receitas, incluindo as de natureza intraorçamentária, foi de R$ 236,2 bilhões, 5,38% superior ao de 2017.

O item mais representativo das Receitas Correntes foi o das **Receitas Tributárias**, que responderam por 67,75% do total auferido, englobando a arrecadação do ICMS, do IPVA, do ITCMD e Outras (Emolumentos e Custas, Taxas e Contribuições de Melhoria).

Em valores atualizados pelo IPCA, as Receitas Tributárias apresentam crescimento de 2,68%, demonstrando-se abaixo o seu comportamento nos últimos quatro exercícios:

Em milhares de reais

CONSOLIDADO Atualizado pelo IPCA	2015	2016	2017	2018	Variação 2018/2017	Em %
Receitas Tributárias	**161.376.497**	**152.816.734**	**155.905.923**	**160.083.402**	**4.177.480**	**2,68%**
IPVA	15.475.078	14.977.215	15.043.026	15.286.465	243.439	1,62%
ITCMD	2.693.508	2.475.151	2.821.413	2.611.919	-209.494	-7,43%
ICMS	137.361.367	129.358.808	131.531.677	135.498.788	3.967.111	3,02%
Outras	5.846.545	6.005.559	6.509.807	6.686.230	176.424	2,71%

Rememorou DCG que as parcelas de 25% da arrecadação do ICMS e de 50% do IPVA são transferidas aos Municípios, por força dos incisos I e II do art. 167 da Constituição Estadual.

As **Transferências Correntes** representaram 9,24% do total e foram incrementadas em 7,29% entre os anos de 2017 e 2018 (em valores atualizados pelo IPCA), decompondo-se nos seguintes itens:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Em milhares de reais

CONSOLIDADO ATUALIZADO PELO IPCA	2015	2016	2017	2018	AH% 2018/2017
Transferências Correntes	**20.763.827**	**19.330.050**	**20.357.443**	**21.840.958**	**7,29%**
T.C. de Convênios	363.159	369.575	564.763	548.331	-2,91%
T.C. de Instituições Privadas	88.948	14.591	20.173	62.889	211,74%
T.C. de Pessoas	4	4	7	492	6598,76%
T.C. do Exterior	13	114	1.937	23	-98,81%
T.C. Intergovernamentais	20.311.703	18.945.766	19.770.562	21.229.223	7,38%

Dentro dessa conta, as Transferências Intergovernamentais, que responderam por 97,20% do total em 2018, foram compostas, principalmente, pelas quantias recebidas da União. Nesse tópico, a fiscalização se debruçou sobre as **Receitas de Transferências de *Royalties* do Petróleo**, as quais totalizaram R$ 2,3 bilhões no período, com crescimento de 65,56%.

Em milhares de reais

Receitas com Royalties do Petróleo Atualizado pelo IPCA	2015	2016	2017	2018	Variação 2018/2017	Em %
Cota-Parte Royalties Part. Especial – Lei 9478/97	556.096	361.685	889.665	1.580.794	691.129	77,68%
Cota-Parte Royalties : Comp. Financ. Prod. Petróleo	460.488	399.304	531.381	771.950	240.569	45,27%
Total Geral	**1.016.584**	**760.990**	**1.421.046**	**2.352.744**	**931.698**	**65,56%**

Consignou a equipe da DCG que a Contadoria Geral do Estado efetuou ajustes para a inclusão da fonte detalhada 002 para fins de reconhecimento das receitas de transferências de *Royalties* do Petróleo no projeto de Lei Orçamentária de 2018[5], nisso dando cumprimento à recomendação expedida por esta Corte nas Contas do Exercício de 2016[6].

O grupo **Outras Receitas Correntes** (3,77% do total) apresentou, em valores atualizados, diminuição de 14,44% no período (desconsiderando as receitas intraorçamentárias):

[5] Utilização da conta 002016004 em substituição à conta 005016004.
[6] "Deve o Governo do Estado de São Paulo 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" (conforme processo TC-005198.989.16-2)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Em milhares de reais

CONSOLIDADO ATUALIZADO PELO IPCA	2015	2016	2017	2018	VARIAÇÃO 2018/2017	Em %
Outras Receitas Correntes	**8.126.166**	**8.303.909**	**10.419.606**	**8.915.515**	**-1.504.091**	**-14,44%**
Indenizações e Restituições	845.988	1.219.173	1.152.965	970.449	-182.516	-15,83%
Multas e Juros de Mora	3.188.961	2.827.253	3.620.669	3.365.509	-255.160	-7,05%
Receita da Dívida Ativa	1.744.874	1.644.035	1.511.811	1.277.304	-234.507	-15,51%
Receitas Correntes Diversas	2.346.342	2.613.448	4.134.161	3.302.253	-831.909	-20,12%

Aqui, a fiscalização detalhou as receitas e despesas oriundas de **Multas de Trânsito**, sob gestão do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN.

Tendo em vista o caráter vinculado dessa arrecadação, conforme disposto pela Resolução nº 638/2016 do Conselho Nacional de Trânsito e no artigo 320 do Código de Trânsito Brasileiro, o Governo do Estado escriturou as receitas coletadas com autuações dos condutores em conta contábil específica (002002542), na qual foi registrado o montante de R$ 250,1 milhões. Destacou-se, adicionalmente, que existe um saldo de R$ 44,6 milhões que foi diferido em exercícios anteriores, a ser oportunamente retornado para utilização.

A aplicação dos recursos de multas alcançou R$ 157,7 milhões em despesas liquidadas até o final do período, com crescimento de 28,06% em relação a 2017 (em valores nominais). Desse montante, R$ 122,5 milhões foram executados diretamente pelo DETRAN e R$ 35,2 milhões, pela Polícia Militar.

Quanto à destinação dos recursos, DCG teceu ressalvas quanto ao item 33904710 – Contribuições para formação do PASEP/PIS, no valor de R$ 2,4 milhões, por entender que essa aplicação não se amolda ao artigo 320 do CTB, nem à Resolução CONTRAN nº 638/2016.

As demais Receitas Correntes Orçamentárias, em virtude de sua representatividade mais modesta no total arrecadado, foram agrupadas como **Receitas Correntes de Origens Diversas** e se desmembraram nos seguintes valores:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Em milhares de reais

Consolidado (Atual. IPCA)	2015	2016	2017	2018	Var. 18/17	Em %
Receitas Correntes Diversas	**18.647.038**	**16.289.751**	**18.116.000**	**16.566.022**	**- 1.549.978**	**- 8,56%**
Receita Agropecuária	**11.505**	**17.599**	**20.326**	**19.714**	**- 612**	**- 3,01%**
Outras Receitas Agropecuárias	1.349	1.083	484	801	318	65,75%
Receita da Produção Animal e Derivados	1.617	4.065	2.674	8.496	5.823	217,77%
Receita da Produção Vegetal	8.539	12.451	17.169	10.416	- 6.753	- 39,33%
Receita de Serviços	**4.482.778**	**3.172.118**	**3.336.469**	**3.198.351**	**- 138.118**	**- 4,14%**
Receita Industrial	**254.093**	**391.529**	**197.109**	**93.680**	**- 103.429**	**- 52,47%**
Receita da Indústria de Transformação	254.093	391.529	197.109	93.680	- 103.429	- 52,47%
Receita Patrimonial	**7.354.473**	**6.568.654**	**8.561.121**	**5.799.231**	**- 2.761.890**	**- 32,26%**
Outras Receitas Patrimoniais	2.090.895	2.137.759	3.151.899	2.331.553	- 820.347	- 26,03%
Receita de Concessões e Permissões	515.119	568.090	2.158.547	1.225.584	- 932.963	- 43,22%
Receitas de Valores Mobiliários	4.621.085	3.724.796	3.117.285	2.128.923	- 988.363	- 31,71%
Receitas Imobiliárias	127.374	138.010	133.390	113.171	- 20.218	- 15,16%
Receitas de Contribuições	**6.544.189**	**6.139.850**	**6.000.975**	**7.455.045**	**1.454.070**	**24,23%**

As **Receitas Correntes de Origem Diversa Intraorçamentárias**, por sua feita, são descritas abaixo:

Em milhares de reais

Consolidado - Atualizado pelo IPCA	2015	2016	2017	2018	VARIAÇÃO 2018/2017	Em %
Receitas Correntes Intraorçamentárias	**28.709.928**	**27.773.750**	**27.829.957**	**28.570.489**	**740.533**	**2,66%**
Receita Agropecuária (Intra)	**0**	**0**	**0**	**1.472**	**1.472**	**0,00%**
Receita da Produção Vegetal	0	0	0	1.472	1.472	0,00%
Receita de Contribuições (Intra)	**26.236.783**	**25.929.890**	**26.106.158**	**27.013.214**	**907.056**	**3,47%**
Contribuições Sociais (Intra)	26.236.783	25.929.890	26.106.158	27.013.214	907.056	3,47%
Receita de Serviços (Intra)	**2.473.144**	**1.843.860**	**1.723.799**	**1.555.803**	**-167.996**	**-9,75%**

4.1.1.2 Receitas de Capital

Em milhares de reais

RECEITAS - CONSOLIDADO	2017	AV% 2017	2018	AV% 2018	AH% 2017/2018
Receitas de Capital	**7.446.238**	**86,67%**	**5.751.738**	**86,48%**	**-22,76%**
Operações de Crédito	4.587.017	53,39%	2.898.267	43,58%	-36,82%
Alienação de Bens	182.228	2,12%	1.696.778	25,51%	831,13%
Outras Receitas de Capital	2.420.853	28,18%	720.611	10,83%	-70,23%
Transferências de Capital	252.782	2,94%	430.777	6,48%	70,41%
Amortização de Empréstimos	3.359	0,04%	5.305	0,08%	57,94%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Receitas de Capital (Intraorçamentárias)	**1.145.676**	**13,33%**	**899.400**	**13,52%**	**-21,50%**
Outras Receitas de Capital	1.145.676	13,33%	899.400	13,52%	-21,50%
Total Geral	**8.591.915**	**100,00%**	**6.651.138**	**100,00%**	**-22,59%**

As Receitas de Capital de natureza orçamentária perfizeram R$ 5,7 bilhões, ficando 22,76% abaixo das auferidas no ano anterior, em valores nominais. O total dessas Receitas, incluindo as intraorçamentárias, foi de R$ 6,6 bilhões, com variação negativa de 22,59% face ao ano de 2017.

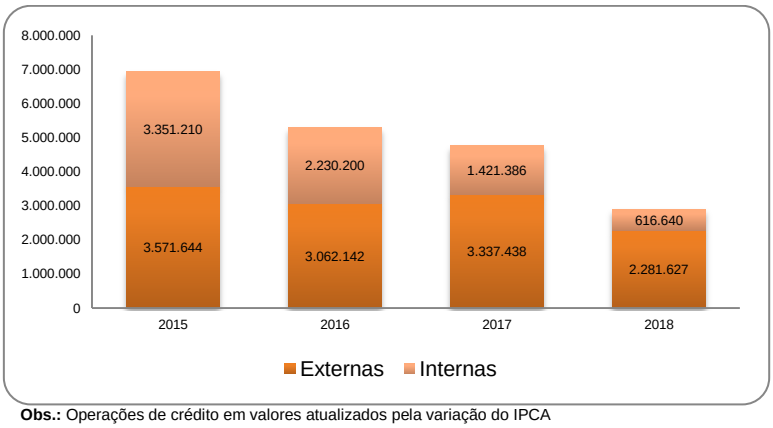
O déficit de arrecadação nas Receitas de Capital foi de R$ 9,5 bilhões, já que o Executivo contabilizou apenas R$ 5,7 bilhões em lugar dos R$ 15,2 bi previstos originalmente na LOA, sendo que as principais frustrações ocorreram nos itens “Operações de Crédito” e “Alienação de Bens”.

As **Operações de Crédito** corresponderam a 43,58% do total do grupo (R$ 2,8 bilhões), seguidas da **Alienação de Bens** (25,51% - R$ 1,6 bilhão) e dos valores agrupados como **Outras Receitas de Capital** (10,83% - R$ 720,6 milhões).

O detalhamento realizado pela inspeção demonstra que as Operações de Crédito contemplam aquelas de origem **Externa** (R$ 2,2 bilhões – 78,72% do total) e as de origem **Interna** (R$ 616,6 milhões – 21,28% do total). Essas operações, em valores atualizados pelo IPCA, apresentaram sucessiva diminuição desde o exercício de 2015, observando-se retração comparativamente ao ano anterior de 39,10%.

CONSOLIDADO - Atualizado pelo IPCA	2015	2016	2017	2018	Variação 2018/2017	Em %
Operações de Crédito	**6.922.854**	**5.292.342**	**4.758.824**	**2.898.267**	**- 1.860.557**	**- 39,10%**
O.C. Externas	3.571.644	3.062.142	3.337.438	2.281.627	- 1.055.810	- 31,64%
O.C. Internas	3.351.210	2.230.200	1.421.386	616.640	- 804.746	- 56,62%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF



Obs.: Operações de crédito em valores atualizados pela variação do IPCA

Relativamente à **Alienação de Bens**, cujas receitas são provenientes da venda de bens patrimoniais do Estado, foi verificada a seguinte posição:

Em milhares de reais

CONSOLIDADO	2017	AV% 2017	2018	AV% 2018	AH% 18/17
Alienação de Bens	**182.228**	**100,00%**	**1.696.778**	**100,00%**	**831,13%**
Alienação de Bens Imóveis	**39.449**	**21,65%**	**13.923**	**0,82%**	**- 64,71%**
Alienação de Outros Bens Imóveis	39.449	21,65%	13.923	0,82%	- 64,71%
Alienação de Bens Móveis	**142.779**	**78,35%**	**1.682.856**	**99,18%**	**1078,64%**
Venda de Outros Bens Patrimoniais do Estado	140.561	77,13%	1.665.552	98,16%	1084,93%
Alienação de Títulos Mobiliários	2.218	1,22%	17.304	1,02%	680,10%

Conforme explicitado pelo relato, o crescimento dessa rubrica, em 831,13% (valores nominais), derivou da venda da participação acionária que o Estado detinha na Companhia Energética de São Paulo, correspondente a 116.450.219 ações, que foram vendidas por R$ 1,5 bilhão.

4.1.1.3 Fiscalização das Receitas

Com o fito de verificar a consistência dos registros contábeis de receitas, DCG efetuou o acompanhamento das diferenças existentes entre os valores que figuram na UG-200122 (registro de arrecadação) e UG-200001 (valores contabilizados), relativamente ao ICMS e ao IPVA.

Concluiu aquela Diretoria que a maioria das diferenças antigas foi conciliada, restando apenas as mais recentes, destacando-se que esse

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

trabalho visa diminuir os riscos de descontrole administrativo sobre as diferenças.

De acordo com os dados de relatório, remanescem diferenças na contabilização de receitas do ICMS, sendo que a mais remota se refere à competência 11/2016. O total das diferenças nesse imposto é de R$ 109.325,00 (arrecadações de R$ 270.868.634.402,00 face a uma contabilização de R$ 270.868.525.077,00).

Já na base do IPVA existe uma diferença que remonta à competência 9/2015, referindo-se as demais aos anos de 2017 e 2018. Aqui, a diferença apurada perfez R$ 44.923,05 (arrecadações de R$ 31.114.518.551,74 frente à contabilização de R$ 31.114.473.628,69).

4.1.2 Despesas

As despesas (exceto intraorçamentárias) atingiram R$ 212,2 bilhões, apresentando variação nominal de 4,04% relativamente ao ano anterior. Com a inclusão dos valores intraorçamentários, as despesas atingem R$ 242,03 bilhões, com crescimento de 4,33% frente a 2017.

Em milhares de reais

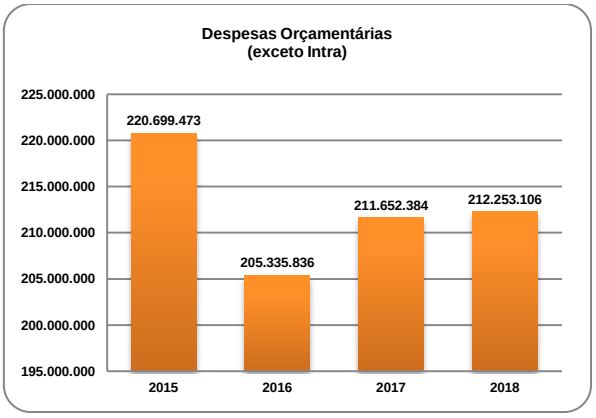
DESPESAS – CONSOLIDADO	2017	AV% 2017	2018	AV% 2018	AH% 2018/2017
Total das Despesas (exceto Intraorçamentárias)	204.011.146	87,94%	212.253.106	87,69%	4,04%
Despesas Correntes	186.061.444	80,21%	194.503.877	80,36%	4,54%
Despesas de Capital	17.949.703	7,74%	17.749.229	7,33%	- 1,12%
Total das Despesas Intraorçamentárias	27.971.097	12,06%	29.784.188	12,31%	6,48%
Despesas Correntes Intraorçamentárias	26.825.421	11,56%	28.884.788	11,93%	7,68%
Despesas de Capital Intraorçamentárias	1.145.676	0,49%	899.400	0,37%	- 21,50%
Total Geral	231.982.244	100,00%	242.037.294	100,00%	4,33%

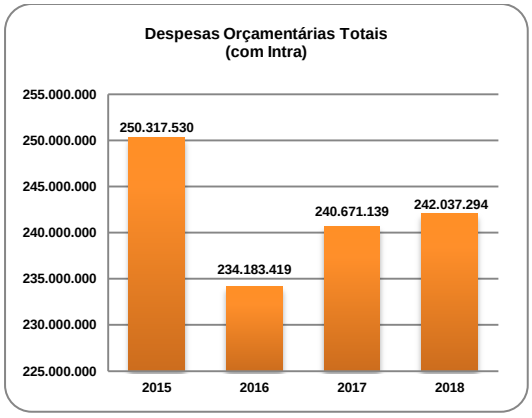
Atualizando-se os valores históricos dos últimos quatro exercícios pelo IPCA, a variação das despesas executadas (exceto intra) atingiu 0,28%, enquanto as despesas globais (considerando intra) variaram em 0,57%.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Em milhares de reais

DESPESAS (Atualizadas pelo IPCA)	2015	2016	2017	2018	AH% 2018/2017
Despesas (Exceto Intraorçamentárias)	220.699.473	205.335.836	211.652.384	212.253.106	0,28%
Despesas Correntes	198.183.411	187.470.533	193.030.375	194.503.877	0,76%
Despesas de Capital	22.516.062	17.865.302	18.622.009	17.749.229	-4,69%
Despesas Intraorçamentárias	29.618.057	28.847.583	29.018.755	29.784.188	2,64%
Despesas Correntes Intraorçamentárias	28.710.197	27.773.775	27.830.167	28.884.788	3,79%
Despesas de Capital Intraorçamentárias	907.859	1.073.808	1.188.588	899.400	-24,33%
Total Geral	250.317.530	234.183.419	240.671.139	242.037.294	0,57%





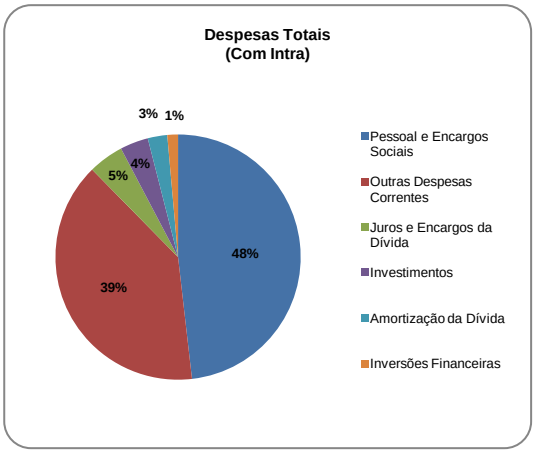
O gráfico demonstra que as Despesas Orçamentárias que haviam sido reduzidas entre 2015 e 2016 foram majoradas em 2017 e 2018. O crescimento das Despesas Orçamentárias entre esses dois últimos exercícios, em valores atualizados, foi de 0,28% (sem as intraorçamentárias), em tendência de estabilização.

No quadro a seguir, foram demonstradas as despesas totais, sem a exclusão daquelas intraorçamentárias, com o intuito de evidenciar o somatório de cada grupo de despesa e seu percentual em relação ao total geral.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Em milhares de reais

DESPESA TOTAL	2018	AV% 2018
Despesas Correntes	**223.388.665**	**92,30%**
Pessoal e Encargos Sociais	116.626.629	48,19%
Outras Despesas Correntes	95.500.596	39,46%
Juros e Encargos da Dívida	11.261.440	4,65%
Despesas de Capital	**18.648.629**	**7,70%**
Investimentos	9.014.952	3,72%
Amortização da Dívida	6.227.513	2,57%
Inversões Financeiras	3.406.164	1,41%
Total Geral	**242.037.294**	**100,00%**



As Despesas mais representativas do Estado se referem ao grupo **Pessoal e Encargos**, que correspondeu a 48,19% do total, atingindo R$ 116,6 bilhões. Em seguida, a rubrica **Outras Despesas Correntes** representou 39,46% do total, ou R$ 95,5 bilhões.

Discriminados por função, os recursos públicos foram alocados na seguinte conformidade:

Em milhares de reais

DESPESAS POR FUNÇÃO (classificado por valor)	2017	AV% 2017	2018	AV% 2018	AH% 2018/2017
Encargos Especiais	56.356.352	24,29%	63.792.517	26,36%	13,19%
Educação	42.755.876	18,43%	44.472.628	18,37%	4,02%
Previdência Social	33.312.642	14,36%	36.166.431	14,94%	8,57%
Saúde	25.390.086	10,94%	26.432.771	10,92%	4,11%
Segurança Pública	20.434.429	8,81%	21.040.995	8,69%	2,97%
Transporte	15.173.138	6,54%	11.406.034	4,71%	- 24,83%
Judiciária	12.081.656	5,21%	12.518.568	5,17%	3,62%
Direitos da Cidadania	5.644.650	2,43%	5.630.293	2,33%	- 0,25%
Administração	5.022.878	2,17%	5.155.547	2,13%	2,64%
Essencial à Justiça	4.679.165	2,02%	5.045.671	2,08%	7,83%
Legislativa	2.001.588	0,86%	2.091.598	0,86%	4,50%
Ciência e Tecnologia	1.683.693	0,73%	1.620.449	0,67%	- 3,76%
Gestão Ambiental	1.720.960	0,74%	1.638.576	0,68%	- 4,79%
Habitação	1.630.633	0,70%	772.150	0,32%	- 52,65%
Agricultura	938.102	0,40%	910.704	0,38%	- 2,92%
Assistência Social	718.155	0,31%	723.699	0,30%	0,77%
Cultura	742.455	0,32%	799.090	0,33%	7,63%
Saneamento	702.689	0,30%	650.783	0,27%	- 7,39%
Comércio e Serviços	449.605	0,19%	533.539	0,22%	18,67%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Trabalho	170.652	0,07%	327.415	0,14%	91,86%
Desporto e Lazer	150.686	0,06%	134.814	0,06%	- 10,53%
Comunicações	108.863	0,05%	62.178	0,03%	- 42,88%
Organização Agrária	72.097	0,03%	66.307	0,03%	- 8,03%
Energia	41.195	0,02%	44.534	0,02%	8,11%
Indústria	0	0,00%	0	0,00%	0,00%
Total Geral	**231.982.244**	**100,00%**	**242.037.294**	**100,00%**	**4,33%**

Conforme ressaltado por DCG, na alocação das despesas acima foram também consideradas aquelas de caráter intraorçamentário, de forma a evidenciar de maneira adequada os gastos com insuficiência financeira e contribuições patronais vertidas ao RPPS Paulista, em cada uma das funções.

Aquela unidade de fiscalização detalhou, ainda, a composição do grupo **Encargos Especiais**, os quais corresponderam a 26,36% do total das despesas de 2018 e cresceram 13,19% em relação ao ano anterior. Deu-se relevo, outrossim, aos elementos **Distribuição de Receitas aos Municípios**, que representou 67,54% do total (R$ 43,07 bilhões), e **Serviço da Dívida**[7], que atingiu 27,34% do total (Interna e Externa = R$ 17,4 bilhões).

4.1.2.1 Detalhamento das Despesas

Em milhares de reais

DESPESAS CORRENTES	2017	AV% 2017	2018	AV% 2018	AH% 2018/2017
Despesas Correntes (Exceto Intra)	**186.061.444**	**87,40%**	**194.503.877**	**87,07%**	**4,54%**
Pessoal e Encargos Sociais	85.944.538	40,37%	88.600.399	39,66%	3,09%
Outras Despesas Correntes	91.646.352	43,05%	94.660.344	42,37%	3,29%
Juros e Encargos da Dívida	8.470.553	3,98%	11.243.134	5,03%	32,73%
Despesas Correntes Intraorçamentárias	**26.825.421**	**12,60%**	**28.884.788**	**12,93%**	**7,68%**
Pessoal e Encargos Sociais (Intra)	26.168.798	12,29%	28.026.230	12,55%	7,10%
Outras Despesas Correntes (Intra)	648.500	0,30%	840.252	0,38%	29,57%
Juros e Encargos da Dívida (Intra)	8.123	0,00%	18.306	0,01%	125,35%
Total Geral	**212.886.865**	**100%**	**223.388.665**	**100%**	**12%**

As Despesas Orçamentárias, incluindo aquelas intraorçamentárias, apresentaram aumento de 12,0% e tiveram como principal destinação o custeio de **Pessoal e Encargos Sociais**, cuja rubrica alcançou

[7] Trata-se do pagamento de dívidas contraídas pelo Estado e seus acréscimos (juros e encargos)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

R$ 116,6 bilhões em 2018, um crescimento de 4,03% (considerando também as intraorçamentárias).

Nesse campo, identificaram-se gastos expressivos destinados ao pagamento de benefícios previdenciários pela São Paulo Previdência – SPPREV, Unidade Gestora Única do Regime Próprio de Previdência Paulista, que respondeu por R$ 34,2 bilhões de toda a despesa nesse campo (29,39% do total).

Os gastos agrupados sob a denominação de **Outras Despesas Correntes** corresponderam a 39,46% das despesas totais (incluindo intra), e, considerando os valores atualizados pelo IPCA, variaram negativamente em 0,26% (Total em 2017 atualizado = R$ 95.751.756 mil; Total em 2018 = R$ 95.500.596 mil).

Os maiores gastos neste grupo se relacionam às transferências realizadas a Municípios (R$ 44,4 bilhões[8] – 46,53%).

Em milhares de reais

DESPESAS DE CAPITAL	2017	AV% 2017	2018	AV% 2018	AH% 18/17
Despesas de Capital (Exceto Intra)	**17.949.703**	**94,00%**	**17.749.229**	**95,18%**	**- 1,12%**
Amortização da Dívida	3.176.972	16,64%	6.223.077	33,37%	95,88%
Inversões Financeiras	4.119.596	21,57%	2.554.471	13,70%	- 37,99%
Investimentos	10.653.135	55,79%	8.971.681	48,11%	- 15,78%
Despesas de Capital Intraorçamentárias	**1.145.676**	**6,00%**	**899.400**	**4,82%**	**- 21,50%**
Amortização da Dívida (Intra)	3.819	0,02%	4.436	0,02%	16,15%
Inversões Financeiras (Intra)	1.069.060	5,60%	851.693	4,57%	- 20,33%
Investimentos (Intra)	72.797	0,38%	43.271	0,23%	- 40,56%
Total Geral	**19.095.379**	**100,00%**	**18.648.629**	**100,0%**	**- 2,34%**

Em valores nominais, as Despesas de Capital experimentaram redução de 2,34% e alcançaram R$ 18,6 bilhões em 2018 (incluindo intra). Os dispêndios contabilizados sob a rubrica de **Investimentos** atingiram R$ 9,01 bilhões (48,34% do total), enquanto as **Inversões Financeiras** responderam por R$ 3,4 bilhões (18,26% do total). A **Amortização da Dívida**, por seu turno, representou 33,39% do total, equivalente a R$ 6,2 bilhões.

Do montante total de despesas realizadas, R$ 174,9 bilhões foram executados por órgãos e unidades da Administração Direta (R$ 160,2

[8] Distribuição obrigatória de receitas de impostos (R$ 43,07 bilhões) e outras.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

bilhões em Despesas Correntes e R$ 14,6 bilhões em Despesas de Capital). Em contrapartida, as entidades da Administração Indireta foram responsáveis pela aplicação de R$ 67,07 bilhões (R$ 63,1 bilhões em Despesas Correntes e R$ 3,9 bilhões em Despesas de Capital).

4.1.2.2 Alterações Orçamentárias

Conforme registrado, as autorizações para abertura de Créditos Adicionais foram consignadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, onde restou autorizado ao Governo proceder ao remanejamento, à transferência e à transposição de dotações por decreto, e também na Lei Orçamentária Anual.

O quadro abaixo sumariza os dados sobre as modificações realizadas no orçamento durante o exercício:

Em milhares de reais

ADMINISTRAÇÃO	Dotação Inicial	Suplementação por Decreto	Suplementação automática	Redução por decreto	Crédito especial	Alterações Internas Supletivas	Alterações Internas Redutivas	Dotação Atualizada
Direta	150.524.444	7.523.808	2.684.823	7.080.435	0	4.231.993	4.771.639	153.112.994
Indireta	66.386.944	3.014.926	4.182.528	3.184.960	0	5.991.605	6.041.160	70.349.883
Soma (Exceto Intra)	**216.911.387**	**10.538.734**	**6.867.351**	**10.265.395**	**0**	**10.223.598**	**10.812.798**	**223.462.877**
Adm. Direta – Intra	26.219.137	1.504.735	253.923	908.275	0	895.065	629.485	27.335.100
Adm. Indireta – Intra	2.795.317	596	38.030	42.708	0	1.176.035	872.843	3.094.427
Soma (Intra)	**29.014.453**	**1.505.331**	**291.953**	**950.983**	**0**	**2.071.100**	**1.502.328**	**30.429.527**
Total com Intra	**245.925.841**	**12.044.064**	**7.159.304**	**11.216.377**	**0**	**12.294.699**	**12.315.126**	**253.892.404**

4.1.2.3 Cancelamento de Restos a Pagar

O Estado de São Paulo editou, durante o ano de 2018, dois decretos versando sobre o cancelamento de Restos a Pagar no âmbito da Administração Direta e Indireta, alusivos às fontes Tesouro e Receitas Desvinculadas da DREM.

Através do Decreto nº 63.528, de 23/06/2018, ficou determinado que *"Os órgãos e entidades da Administração Pública Direta, Autarquias, Universidades Estaduais, Fundações, Sociedades de Economia Mista classificadas como dependentes, terão cancelados os restos a pagar*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Processados e Não Processados referentes aos empenhos das contas 'Restos a Pagar', alusivas às fontes Tesouro e Desvinculação de Receitas de Estados e Municípios – DREM" (artigo 1º).

Tendo em mira que a norma em comento previa em seu conjunto o cancelamento de empenhos relacionados a despesas já liquidadas, o d. Ministério Público de Contas protocolou o expediente TC-015472.989.18-5 pleiteando a notificação do Governo Estadual para esclarecer a motivação e os fundamentos legais a embasar as anulações pretendidas.

Através do Ofício Conjunto SPG/SF nº 110/2018 (evento 5 do TC-015472.89.18-5), os Secretários da Fazenda e do Planejamento e Gestão esclareceram que o edito sob questionamento fora revogado pelo Decreto nº 63.640, de 02/08/2018, o qual regulou um bloqueio dos empenhos pendentes de pagamento anteriores a 2018 e a fixação de prazo às unidades gestoras para comprovar a regularidade da inscrição, procedendo-se ao cancelamento, ao final do exercício, apenas dos Restos a Pagar cuja obrigação fosse insubsistente.

A matéria foi, então, remetida para acompanhamento pela DCG, a qual detalhou que o Decreto nº 63.640/2018 disciplinou a matéria nos seguintes termos:

> **DECRETO Nº 63.640, DE 02 DE AGOSTO DE 2018**
> Dispõe sobre o cancelamento de empenho inscrito em restos a pagar em exercícios anteriores a 2018 no âmbito do Poder Executivo e dá providências correlatas
>
> Artigo 1º - Os órgãos e entidades da administração pública direta, das autarquias, das fundações instituídas ou mantidas pelo Estado, das empresas públicas e das sociedades de economia mista classificadas como dependentes poderão, nos termos deste decreto, ter cancelados os restos a pagar processados e não processados referentes aos empenhos das contas "Restos a Pagar", alusivas às fontes Tesouro e Desvinculação de Receitas de Estados e Municípios - DREM.
> § 1º - Excetuam-se do disposto no "caput" deste artigo as despesas aplicadas nas Funções 10 - Saúde e 12 - Educação.
> § 2º - O disposto no "caput" deste artigo não se aplica às universidades públicas estaduais e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP.
> Artigo 2° - A aplicação do disposto no artigo 1º deste decreto observará:
> I - os restos a pagar não processados do exercício de 2016 e anteriores serão cancelados, ressalvada a hipótese de liquidação em curso;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

> II - os restos a pagar não processados do exercício de 2017 serão imediatamente bloqueados;
> III - os restos a pagar processados do exercício de 2017 e anteriores serão imediatamente bloqueados.

Requisitada, a CGE encaminhou informações que indicaram o cancelamento de R$ 140.702.168,24 em Restos a Pagar, sendo R$ 35.184.581,72 em Restos a Pagar Não Processados e R$ 105.517.586,52 em Processados, tendo por fundamentos os decretos expedidos.

Relativamente aos procedimentos adotados, a Contadoria Geral argumentou que os Restos a Pagar foram, inicialmente, transferidos para uma conta específica de bloqueio, fixando-se prazo para manifestação dos órgãos em relação aos respectivos saldos e que apenas foram cancelados aqueles cujo interregno assinalado venceu sem manifestação da unidade.

Segundo relatado pela DCG, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do 3º Bimestre, originalmente publicado no DOE de 28/07/2018, foi retificado em 15/08/2018, divulgando-se um cancelamento de despesas não processadas de R$ 207,8 milhões e processadas de R$ 708,8 milhões, com base nas disposições do novo decreto do Executivo.

Além da diferença entre os valores informados pela SEFAZ e os publicados no RREO, apurou-se que existia uma diferença de R$ 65,01 milhões entre a variação da publicação de Restos a Pagar cancelados (R$ 205,7 milhões) e o valor líquido de Restos a Pagar cancelados informados pela CGE (R$ 140,7 milhões).

Saldo de Restos a Pagar Não Processados Cancelados		Variação	VARIAÇÃO TOTAL
R$ 415.865 (milhares)	R$ 207.819 (milhares)	R$ 208.046 (milhares)	R$ 205.714 (milhares)
Publicado em 28/07/2018	Republicado em 15/08/2018		
Saldo de Restos a Pagar Processados Cancelados		**Variação**	
R$ 706.492 (milhares)	R$ 708.824 (milhares)	R$ -2.332 (milhares)	
Publicado em 28/07/2018	Republicado em 15/08/2018		

Variação da Publicação de Restos a Pagar Cancelados Publicados	Valor Líquido de Restos a Pagar Cancelados informado pela CGE	DIFERENÇA
R$ 205.714 (milhares)	R$ 140.702 (milhares)	R$ 65.012 (milhares)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

4.1.2.4 Despesas com Publicidade e Propaganda

Ainda sobre o tema das Despesas, a Diretoria de Contas do Governador analisou aquelas afetas às ações de **Propaganda e Publicidade** realizadas pelo Governo do Estado no exercício de 2018, verificando a destinação de R$ 2,6 milhões a publicações de caráter legal e de R$ 161,6 milhões a atividade de Propaganda/Publicidade, Publicidade Institucional e Publicidade de Utilidade Pública.

Em milhares de reais

PUBLICIDADE LEGAL	2017	AV% 2017	2018	AV% 2018	AH% 2018/2017
Administração Direta	171	8,07%	171	6,45%	0,09%
Administração Indireta	1.950	91,93%	2.487	93,55%	27,53%
Total Geral	**2.122**	**100,00%**	**2.659**	**100,00%**	**25,32%**
OUTRAS PUBLICIDADES	**2017**	**AV% 2017**	**2018**	**AV% 2018**	**AH% 2018/2017**
Propaganda/Publicidade	36.038	18,38%	56.763	35,12%	57,51%
Serviços de Publicidade Institucional	108.895	55,54%	53.252	32,95%	-51,10%
Serviços de Publicidade de Utilidade Pública	51.150	26,09%	51.596	31,93%	0,87%
Total Geral	**196.083**	**100,00%**	**161.611**	**100,00%**	**-17,58%**

Em termos nominais, as despesas com publicidade legal cresceram 25,32% entre 2017 e 2018, verificando-se, por outro lado, uma redução de 17,58% nos valores com outras atividades publicitárias. Atualizando a série histórica pelo IPCA, a redução das despesas com publicidade/propaganda (exceto publicidade legal) nesses exercícios atingiu 20,56% (de R$ 203,4 milhões para R$ 161,6 milhões).

As informações sobre a gestão de Despesas com Publicidade e Propaganda no ano eleitoral foram objeto de tópico específico de análise da fiscalização.

Ressalta-se, por oportuno, a existência do expediente TC-002528/026/18, questionando informe publicitário patrocinado pelo Executivo a respeito dos índices de homicídios no Estado de São Paulo, o qual será retomado em tópico oportuno.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

4.1.3 Reserva de Contingência

Em atendimento ao inciso III do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LOA consignou margem de **Reserva de Contingência**, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Foi estabelecida uma dotação inicial de R$ 46,5 milhões, a qual foi objeto de alteração orçamentária redutora integral, mediante decreto, com fundamento na autorização do inciso II do art. 9º da LOA, não se registrando a execução de despesas sob tal rubrica.

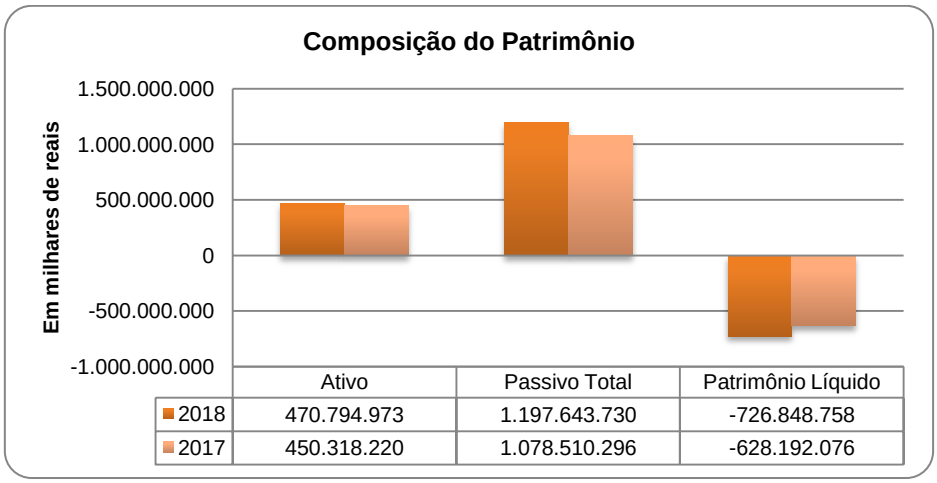
4.2 Balanço Patrimonial

O Balanço Patrimonial Consolidado apresentou a seguinte posição:

Em milhares de reais

	31/12/2018	31/12/2017
ATIVO	**470.794.973**	**450.318.220**
Ativo Circulante	76.908.257	72.694.036
Ativo Não Circulante	393.886.716	377.624.184
PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO	**470.794.972**	**450.318.220**
Passivo Total	1.197.643.730	1.078.510.296
Passivo Circulante	52.534.910	55.510.104
Passivo Não Circulante	1.145.108.820	1.023.000.192
Patrimônio Líquido	- 726.848.758	- 628.192.076

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF



De acordo com os dados retro, a composição patrimonial do Estado em 31/12/2018 indicava um Ativo Total de R$ 470,7 bilhões (crescimento de 4,55%) e um Passivo Total de R$ 1,1 trilhão (crescimento de 11,05%), resultando em um Patrimônio Líquido Negativo (Passivo a Descoberto) da ordem de R$ 726,8 bilhões (crescimento de 15,07%).

Analisando a peça contábil em cotejo com as informações integrantes do SIGEO, DCG identificou que a disponibilidade de recursos escriturados a título de **Caixa e Equivalentes de Caixa** correspondia a R$ 26,6 bilhões, dos quais R$ 19,8 bilhões (74,24%) eram recursos da Administração Direta e R$ 6,8 bi (25,76%) eram titularizados por entidades da Administração Indireta.

O detalhamento dessa conta contábil de acordo com as fontes de recurso se encontra exposta abaixo:

Em milhares de reais

DEMONSTRATIVO DE CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA POR FONTES DE RECURSOS	SIGEO
Caixa e Equivalentes de Caixa	**31/12/2018**
Recursos Tesouro do Estado	15.193.489
Recursos Vinculados Estaduais	981.716
Recursos Vinculados aos Fundos Especiais de Despesa	2.917.278
Recursos Próprios da Administração Indireta	3.255.312
Recursos Vinculados a Transferências Federais	1.913.870
Outras Fontes de Recursos - Recursos DREM - EC 93/2016	418.646
Recursos de Operações de Crédito e Contribuições do Exterior	2.007.550
TOTAL	**26.687.860**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Os **Créditos a Receber**, que compreendem os valores a receber por créditos tributários e não tributários, empréstimos e dívida ativa, perfaziam R$ 228,3 bilhões, dos quais R$ 46,04 bi eram recebíveis de curto prazo e R$ 182,2 bi, de longo prazo.

Embora não tenham sido constatadas diferenças entre os saldos divulgados pela CGE e os apurados através do SIGEO, criticou a fiscalização a falta de um melhor detalhamento do subitem "Outros", compreendendo R$ 8,4 bilhões, já que carecedor de transparência nas informações, anotando-se, ainda, que os saldos ali escriturados se repetem ao longo dos anos, sem que a Fazenda Pública tenha adotado medidas de recuperação desses valores.

No Ativo Circulante, o subgrupo **Investimentos e Aplicações Temporárias** estava composto, principalmente, por Debêntures[9] Subordinadas recebidas na operação de securitização da Dívida Ativa realizada junto à Companhia Paulista de Securitização – CPSEC, nos anos de 2012 e 2014.

Aqui, foram registradas ressalvas quanto à transparência dos lançamentos contábeis e das operações realizadas de cessão de créditos tributários e dos eventuais retornos nessas debêntures, já que o Governo obteve expressivas perdas no processo de cessão de direitos creditórios desse ativo, as quais foram levadas a mercado e negociadas, em 31/12/2018, por R$ 84,90 a unidade, uma desvalorização de 91,4% em relação ao preço de lançamento desses papéis (R$ 990,03 em 31/12/2014).

Sugere a unidade fiscalizadora, assim, que a Origem justifique as causas dessa desvalorização e suas consequências para as contas públicas, apresente os benefícios advindos das operações de cessão de créditos em substituição às práticas tradicionais de recebimento e explicite a movimentação histórica desse ativo desde 2014, para melhor elucidação da matéria.

O grupo **Imobilizado** do Ativo Não Circulante alcançou R$ 147,7 bilhões, com acréscimo patrimonial de R$ 5,1 bilhões em relação a 2017, destacando-se que o Estado deu continuidade ao processo de reconhecimento

[9] Prevista no art. 52 da Lei Federal nº 6.404/76 (Lei das SA's), a debênture "é um título de crédito privado em que os debenturistas são credores da empresa e esperam receber juros periódicos e pagamento do principal - correspondente ao valor unitário da debênture - no vencimento do título ou mediante amortizações nas quais se paga parte do principal antes do vencimento" (conforme página eletrônica da Comissão de Valores Mobiliários – CVM. http://www.investidor.gov.br/menu/Menu_Investidor/valores_mobiliarios/debenture.html).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

de seus bens imóveis e ajustou a rubrica dos imóveis reconhecidos em 2016, em decorrência dos processos de baixas, transferência e depreciação, embora ainda sejam necessários ajustes para o pleno atendimento das normas de contabilidade pública atinentes a este setor.

No campo patrimonial passivo, sobreleva-se o grupo das **Provisões**, que compreende passivos de prazo ou de valor incerto, mas com provável exigibilidade, e que responderam por R$ 848,3 bilhões, ou seja, 70,8% de todas as obrigações contabilizadas. Segregam-se, outrossim, em Provisões de Curto Prazo (Passivo Circulante), em valor de R$ 5,4 bilhões, e de Longo Prazo (Passivo Não Circulante), de R$ 842,9 bilhões.

A maior representatividade se dá no subitem **Provisão Matemática Previdenciária**, obrigação de Longo Prazo que totalizava R$ 839,5 bilhões e se relaciona às projeções atuariais de benefícios previdenciários concedidos ou a conceder, sob administração da SPPREV. Contudo, na comparação dos valores registrados no balanço com aqueles apurados em reavaliação atuarial, ambos relativos à data base de 31/12/2018, DCG constatou contabilização a menor do Passivo Atuarial, em R$ 771,27 milhões, sugerindo, assim, o reconhecimento desse passivo em conformidade com as projeções do atuário.

A Diretoria de Contas do Governador detalhou, também, o registro dos **Investimentos em Empresas Estatais**, o acompanhamento da **Dívida Ativa** e da evolução do **Endividamento de Curto e Longo Prazos.**

4.2.1 Investimentos em Empresas Públicas Dependentes

As empresas públicas dependentes são aquelas que recebem recursos do Estado para pagamento de despesas de custeio, de pessoal ou de capital por serem entidades, por natureza, deficitárias, figurando no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

No Estado de São Paulo, a Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo – CODASP, a Companhia DOCAS de São Sebastião –

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

DOCAS, a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM, a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB, o Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT e a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – EMPLASA têm seus resultados consolidados às demonstrações contábeis apresentadas pela CGE[10].

Conforme destacado, o BGE não apresentou informações sobre a data a que se refere o Patrimônio Líquido dessas empresas, podendo ensejar divergência entre as informações. Constatou-se, nesse sentido, que o Patrimônio Líquido das empresas no Balanço Geral (R$ 10,29 bilhões) destoa daquele divulgado nas Demonstrações Contábeis individuais publicadas (R$ 10,43 bilhões), disso emergindo uma subavaliação do patrimônio consolidado do Estado superior a R$ 140 milhões.

Existe, também, relevante divergência quanto aos registros contábeis na conta “Adiantamento para Futuro Aumento de Capital”, os quais estão R$ 74,5 milhões a menor do que o contabilizado no SIGEO (BGE = R$ 2,17 bilhões; SIGEO = R$ 2,25 bilhões).

Sobreleva-se que, a despeito do aporte de R$ 2,04 bilhões em recursos do Tesouro para despesas de custeio no exercício, essas empresas vêm acumulando prejuízos totais superiores a R$ 8,1 bilhões, sendo R$ 748,4 milhões apenas no ano de 2018, conforme quadro elaborado pela fiscalização:

Em R$ 1

Empresa	Resultado do Exercício de 2018	Resultado acumulado conf. Demonstrações Publicadas
DOCAS	- 25.960.177	- 69.375.569
CPTM	- 547.729.000	- 7.793.000.000
CETESB	- 170.050.000	0
IPT	- 7.244.000	- 182.452.000
SOMA Prejuízos	**- 750.983.177**	**- 8.044.827.569**
CODASP	1.838.609	- 127.657.241
EMPLASA	654.000	- 16.015.000
SOMA Lucros	**2.492.609**	**- 143.672.241**
CPETUR (*)	-	- 15.000
SOMA Prejuízos Acumulados	**- 748.490.568**	**- 8.188.514.810**

(*) em situação de liquidação

[10] Não foram reconhecidos no BGE os valores escriturados em nome da Companhia Paulista de Eventos e Turismo – CPETUR, por ser empresa pública dependente que se encontra em fase de liquidação.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Ressalta-se, além disso, que pareceres de auditores independentes destacam a existência de um possível passivo de R$ 26,2 milhões não contabilizado na CETESB e R$ 5,0 milhões na CPTM, que aumentariam os prejuízos acumulados nessas empresas.

4.2.2 Investimentos em Empresas Estatais Não Dependentes

No caso das Empresas Estatais Não Dependentes, os resultados de suas demonstrações contábeis não são consolidados ao Balanço Geral, porém os Investimentos Permanentes efetuados pela Administração, compostos principalmente por participações societárias, são registrados na conta "Investimentos". Estes representavam, em 31/12/2018, R$ 58,4 bilhões, estando reconhecidos pelo método de equivalência patrimonial[11].

Em milhares de reais

Empresas	Patrimônio Líquido - BGE (1)	Participação % (2)	Investimento total	AFAC (3)	Saldo do Investimento MEP 2018 (1 - 3 * 2)
METRÔ	32.291.500	97,0170%	31.328.258	0	31.328.258
SABESP	18.786.951	50,2600%	9.442.322	0	9.442.322
CDHU	9.988.174	99,9996%	9.988.132	671.153	9.316.982
CESP	7.382.524	5,0020%	369.274	0	369.274
DESENVOLVE SP	1.060.213	99,9980%	1.060.192	0	1.060.192
COSESP	162.455	94,7308%	153.895	0	153.895
CPOS	67.021	99,9761%	67.005	0	67.005
CPP	1.753.058	100,0000%	1.753.058	0	1.753.058
CPSEC	383.000	99,9703%	382.886	0	382.886
DERSA	1.463.345	99,9900%	1.463.199	0	1.463.199
EMAE	868.855	38,9900%	338.767	0	338.767
EMTU	2.155.763	100,0000%	2.155.763	31.561	2.124.202
IMESP	296.449	99,9971%	296.440	208.712	87.734
PRODESP	563.916	99,6576%	561.985	0	561.985
Total	**77.223.225**		**59.361.175**	**911.427**	**58.449.757**

[11] Explica DCG: "Pelo Método de Equivalência Patrimonial o investimento é inicialmente registrado a preço de custo e o valor contábil é aumentado ou reduzido conforme o Patrimônio Líquido da investida aumente ou diminua em contrapartida à conta de resultado".

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Foram constatadas pela fiscalização, todavia, divergências no Patrimônio Líquido da SABESP (R$ 764,7 milhões a menor no BGE), da CDHU (R$ 359,7 milhões a maior no BGE), da CESP (R$ 280,4 milhões a maior no BGE), da CPSEC (R$ 299 mil a menor no BGE) e da PRODESP (R$ 137 mil a menor no BGE), o que representa um registro de Patrimônio Líquido no BGE R$ 124,9 milhões a menor.

As empresas estaduais dependentes e não dependentes receberam aportes de R$ 3,08 bilhões em 2018 a título de "Adiantamento para Futuro Aumento de Capital", destinando-se outros R$ 2,49 bilhões na forma de "Subscrição de Ações", apenas para as empresas não dependentes.

4.2.3 Acompanhamento da Dívida Ativa

Dando sequência à verificação anual sobre a gestão da Dívida Ativa, o saldo desses haveres ao final de 2018 era de R$ 396,3 bilhões, face a uma Receita Corrente Líquida de R$ 159 bilhões.

Em R$ 1,00

	2018	2017	Var. %
Dívida Ativa – Curto Prazo	**5.224.054.104**	**8.101.879.123**	**-35,52%**
PGE – Procuradoria Geral do Estado	5.152.169.169	8.029.994.187	-35,84%
DER – Departamento de Estradas de Rodagem	71.884.936	71.884.936	0,00%
Dívida Ativa – Longo Prazo	**391.164.222.001**	**361.813.853.718**	**8,11%**
PGE - Procuradoria Geral do Estado	391.164.222.001	361.813.853.718	8,11%
Total da Dívida Ativa	**396.388.276.105**	**369.915.732.841**	**7,16%**
(-) Ajuste para Perdas s/ Dívida Ativa	-220.471.474.032	-201.750.909.206	9,28%
Total Líquido da Dívida Ativa	**175.844.917.137**	**168.092.844.164**	**4,61%**

De acordo com o apurado por DCG, o Balanço Geral do Exercício detalha exclusivamente os créditos inscritos em Dívida Ativa sob controle da Procuradoria Geral do Estado, excluídos, assim, aqueles registrados sob responsabilidade do Departamento de Estradas de Rodagem, que remontam a vários exercícios anteriores.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

O **montante de Dívida Ativa** cresceu 7,16% (R$ 26,4 bilhões) entre os dois últimos exercícios, pressionada, principalmente, pelo reconhecimento mensal de juros, variação monetária, multas e outros encargos inerentes aos créditos principais, os quais alcançaram R$ 6,8 bilhões no período e foram incorporados mediante lançamento de Variação Patrimonial Aumentativa.

Apesar disso, chamou a atenção daquela Diretoria a expressiva queda nos valores de **atualização da Dívida** entre 2017 e 2018, já que, naquele exercício, foi lançada uma atualização de R$ 17,6 bilhões em face de um estoque inicial de R$ 335,07 bi, enquanto neste, a atualização ficou limitada a R$ 6,8 bi, muito embora o estoque inicial fosse de R$ 369,8 bi, sem que a matéria fosse objeto de qualquer comentário ou esclarecimento no Balanço Geral.

Face à incerteza quanto à existência de benefícios econômicos futuros de parte desses créditos, a CGE promoveu a contabilização e reconhecimento de **perdas por irrecuperabilidade de ativo**, mediante conta retificadora, conforme diretrizes previstas no MCASP. Não obstante, anota a fiscalização que o Estado não observou o disposto na IPC 02[12] para que os créditos tributários reconhecidos pelo regime de competência tenham suas perdas ajustadas pelo método de "histórico de recebimentos", procedimento contábil pendente de adoção desde o ano de 2016[13].

Após o lançamento de "Ajuste para Perdas sobre Dívida Ativa", o saldo final desses créditos caiu para R$ 175,8 bilhões, com uma variação de 4,61% entre os exercícios (R$ 7,7 bi).

As **Inscrições** realizadas no exercício somaram R$ 31,6 bilhões, apresentando crescimento de 15,17% em relação ao período anterior, quando ficaram em R$ 27,4 bi.

Já as **baixas por efetivo pagamento**, através de GARES, somaram R$ 2,6 bilhões, representando 0,7% do estoque inicial a receber e

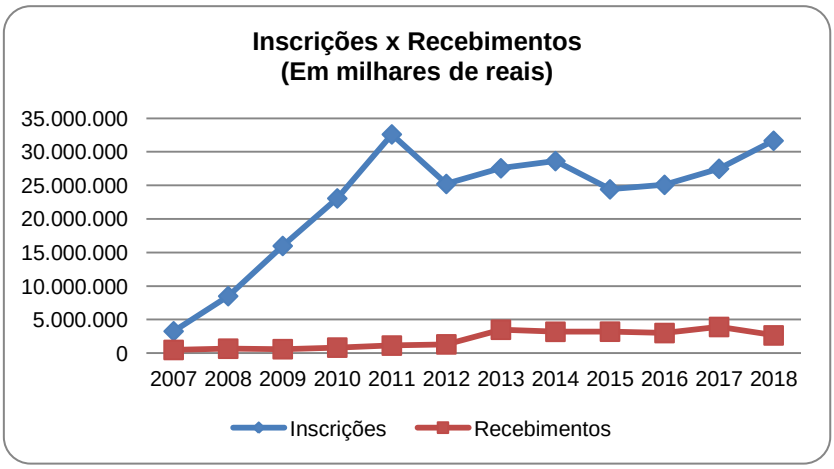
[12] Instruções de Procedimentos Contábeis. Divulgada pela Secretaria do Tesouro Nacional, a IPC 02 estabelece procedimentos para Reconhecimento dos Créditos Tributários pelo Regime da Competência.
[13] De acordo com o BGE, persiste o seguinte método de apuração: "Para fins de mensuração, são considerados como valor recuperável os créditos inscritos nos últimos cinco anos com CPF/CNPJ ativo" (p. 25).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

22,14% do total de baixas no exercício. Oportuno dizer que os recebimentos do exercício foram 32,03% inferiores aos de 2017, quando atingiu R$ 3,9 bi, e os menores dos últimos quatro anos, registrando-se queda acentuada nos pagamento da faixa “Acima de R$ 100.000,01” (-59,75%).

Em milhares de reais

FAIXA DE VALOR	2015	2016	2017	2018
até 1.000,00	685.134	533.519	650.966	487.476
de 1.000,01 a 10.000,00	1.401.161	1.293.871	1.404.409	1.058.970
de 10.000,01 a 100.000,00	603.085	644.755	743.890	664.787
acima de 100.000,01	525.677	537.601	1.113.144	448.002
TOTAL	**3.215.057**	**3.009.747**	**3.912.408**	**2.659.235**
Evolução %	**0,47%**	**-6,39%**	**29,99%**	**-32,03%**



De outra feita, as **baixas por cancelamento** importaram em R$ 6,03 bi, representando 1,6% do estoque e 50,22% do total de baixas.

Identificou-se, ainda, um lançamento inédito registrado como “**Ajustes Manuais de Saldo (lançamento)**”, no montante de R$ 1,17 bi, equivalente a 9,8% de todas as baixas, sem que fosse ofertado nenhum tipo de esclarecimento a respeito.

Do total de baixas do período (12.009), 5.594, ou 46,58%, se referem a débitos ajuizados e 6.415, ou 53,42%, àqueles não ajuizados.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

4.2.3.1 Perfil da Dívida

Conforme detalhado por DCG, os 100 maiores devedores da Fazenda Pública Paulista concentram 19,6% de toda a Dívida Ativa registrada no Balanço, equivalente a R$ 77,5 bilhões.

Concentração	31/12/2018	%	31/12/2017	%
Principal devedor	3.155.979.018		3.434.510.630	
10 maiores devedores	19.638.393.524		17.769.538.911	
20 maiores devedores	31.358.398.221		28.720.325.931	
50 maiores devedores	53.992.538.731		50.178.824.763	
100 maiores devedores	77.582.271.645	19,6%	72.908.533.065	19,7%
Outros	318.734.119.525	80,4%	296.935.220.305	80,3%
Total	**396.316.391.170**	**100,0%**	**369.843.753.370**	**100,0%**

Além do pequeno percentual de recebimentos no período (0,7% do estoque), causou preocupação o nível de inadimplência dos débitos inscritos já que, do total contabilizado, 65,9% se referiam a obrigações tributárias vencidas há mais de 5 anos (R$ 261,1 bilhões). Em 2017, essa faixa correspondia a 43,6% do total.

Composição por vencimento	31/12/2018	%	31/12/2017	%
Vencidas até 1 ano	29.757.760.869	7,5%	27.380.916.458	6,9%
Vencidas de 1 até 3 anos	48.321.453.573	12,2%	79.503.785.796	20,1%
Vencidas de 3 até 5 anos	57.129.487.864	14,4%	89.967.420.988	22,7%
Vencidas acima de 5 anos	261.107.688.865	65,9%	172.991.630.128	43,6%
Total	**396.316.391.171**	**100,0%**	**369.843.753.370**	**100,0%**

Do total de haveres, 64,07% estão inscritos em nome de Pessoas Físicas, mas correspondendo a apenas 2,64% dos valores (R$ 9,7 bilhões). As pessoas jurídicas com CNPJ Ativo titularizam 15,68% dos débitos, respondendo por 35,23% do valor (R$ 130,2 bilhões).

A par disso, 64,66% do estoque da dívida, somando R$ 256,27 bilhões, estão inscritos em desfavor de pessoas jurídicas cujos CNPJ apresentam algum tipo de problema (suspenso, inapto, baixado, nulo ou não encontrado), o que reduz as chances de êxito no recebimento dessas quantias.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

TOTAL GLOBAL	Quantidade CNPJ (Sem repetição)	Em %	Quantidade de Débitos	Em %	Valor sem Honorários	Em %
Pessoa Física	1.483.448	84,57%	3.985.455	64,07%	R$ 9.751.183.651,81	2,64%
CNPJ Ativo	86.096	4,91%	975.397	15,68%	R$ 130.290.776.173,61	35,23%
CNPJ Suspenso	4.640	0,26%	54.716	0,88%	R$ 14.105.603.005,79	3,81%
CNPJ Inapto	134.771	7,68%	1.020.911	16,41%	R$ 165.493.991.608,72	44,75%
CNPJ Baixado	59.335	3,38%	490.533	7,89%	R$ 63.593.128.548,76	17,19%
CNPJ Nulo	24623	1,40%	298.159	4,79%	R$ 13.076.609.872,94	3,54%
CNPJ Não Encontrado	4	0,00%	257	0,00%	R$ 5.098.308,11	0,00%

4.2.4 Endividamento de Curto e Longo Prazos

Os dados do Balanço Geral do Estado demonstram que a Dívida Flutuante (Curto Prazo), que compreende as dívidas com exigibilidade inferior a doze meses, na data das demonstrações contábeis, foi inscrita no Passivo Circulante da entidade em montante de R$ 16,9 bilhões, com redução no comparativo do ano anterior (Dívida Flutuante de 2017 = R$ 19,1 bi).

No sentido oposto, a Dívida Consolidada (Longo Prazo), representativa das obrigações com exigibilidade superior a doze meses, foi majorada em 7,63%, registrando-se no Passivo Não Circulante do Estado a cifra de R$ 270,7 bilhões.

Assim, o endividamento geral do Estado atingiu R$ 287,6 bilhões, com crescimento de 6,26% (R$ 16,93 bilhões).

Em R$ 1,00

ITEM	2018	2017
21 – Passivo Circulante	**16.907.123.110**	**19.171.454.794**
2121 – Empréstimos a Curto Prazo – Interno	14.846.198.705	18.082.120.417
2122 – Empréstimos a Curto Prazo – Externo	1.975.794.239	1.015.456.872
2123 – Financiamentos a Curto Prazo – Interno	76.955.614	63.407.576
2125 – Juros e Encargos e Pagar de Empréstimos e Financiamentos de Curto Prazo – Interno	395.627	0
2126 – Juros e Encargos e Pagar de Empréstimos e Financiamentos de Curto Prazo – Externo	7.778.925	10.469.930
22 – Passivo Não-Circulante	**270.777.086.847**	**251.574.977.303**
2221 – Empréstimos a Longo Prazo – Interno	248.266.309.302	232.184.554.711
2222 – Empréstimos a Longo Prazo – Externo	21.848.381.728	18.683.488.641
2223 – Financiamentos a Longo Prazo - Interno	659.157.508	697.628.436
2226 – Juros e Encargos a Pagar em Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo – Externo	3.238.309	9.305.515
Total Geral	**287.684.209.957**	**270.746.432.097**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Do total da dívida, R$ 263,8 bilhões (91,71%) se originam de empréstimos e financiamentos de fonte interna, enquanto R$ 23,8 bilhões (8,29%), de origem externa.

Quanto à movimentação dos saldos, observaram-se novos aportes de recursos de origem interna de R$ 616,6 milhões além de R$ 2,2 bilhões de fonte externa. De se anotar, ademais, que a amortização da Dívida Interna, de R$ 14,08 bilhões, foi inferior à atualização monetária do saldo a pagar, que alcançou R$ 20,9 bilhões, guardando identidade com o ocorrido na Dívida Externa (R$ 1,4 bilhão em amortizações frente a R$ 3,3 bi em atualização monetária).

Empréstimos e Financiamentos	Dívida Interna	%	Dívida Externa	%	Total
31/12/2017	**251.027.711.139**	**95,14%**	**19.718.720.957**	**82,73%**	**270.746.432.096**
Liberações	616.639.774	0,23%	2.275.017.082	9,54%	2.891.656.856
Atualização Monetária	20.955.554.501	7,94%	3.317.295.507	13,92%	24.272.850.008
Amortizações	-14.088.499.857	-5,34%	-1.466.986.467	-6,15%	-15.555.486.324
Dívida sem trânsito pelo Tesouro	736.508.749	0,28%	11.017.234	0,05%	747.525.983
Ajustes/Reclassificações	4.601.102.450	1,74%	-19.871.112	-0,08%	4.581.231.338
31/12/2018	**263.849.016.756**	**100,00%**	**23.835.193.201**	**100,00%**	**287.684.209.957**

Recorda-se, por oportuno, que a maior parcela da dívida contratual é constituída pelos débitos refinanciados sob a égide da Lei Federal nº 9.496/1997, que instituiu o **Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados**.

Referido diploma teve sua redação alterada pela Lei Complementar nº 148/2014, a qual estabeleceu que a correção do saldo devedor passaria a ser feita com base no IPCA (IBGE) combinado com juros de 4% ao ano, limitados à taxa SELIC, em substituição ao índice de IGP-DI combinado com juros de 6% ao ano.

Posteriormente, a Lei Complementar nº 156/2016, com efeitos a partir de 1º de julho daquele ano, conferiu um prazo adicional de 240 meses no refinanciamento das dívidas, com prestações calculadas pela Tabela Price[14].

[14] Também chamado de Sistema Francês de Amortização, ele estabelece o pagamento de empréstimos e financiamentos através de parcelas iguais e periódicas, diferindo, nesse ponto, da Tabela SAC (Sistema de Amortização Constante), no qual o valor periódico das parcelas vai decrescendo ao longo da amortização do saldo principal.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Concedeu, também, uma redução extraordinária de até 100% da parcela mensal devida nos meses de julho a dezembro de 2016 (limitada a R$ 500 milhões/mês), cujo percentual foi reduzido gradualmente entre janeiro de 2017 e junho de 2018. Cada redutor mensal foi acumulado, durante 24 meses, e atualizado pelos encargos financeiros vigentes, para, ao final desse prazo, ser adicionado ao saldo contábil do refinanciamento (a partir de julho/2018).

O saldo devedor com base no acordo da Lei Federal nº 9.496/1997 atingiu R$ 245,8 bilhões em 31/12/2018, com crescimento de 5,01% em relação ao exercício anterior.

Em milhares de reais

LF 9496/97, alterada pela LC 148/14 e LC 156/16	31/12/2017	31/12/2018
Saldo	234.072.230	245.812.474

4.3 Demonstração das Variações Patrimoniais

A Demonstração das Variações Patrimoniais, prevista no artigo 104 da Lei Federal nº 4.320/1964, objetiva evidenciar as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, indicando o resultado patrimonial.

No setor público, o resultado patrimonial é um indicativo de quanto os serviços públicos ofertados promoveram alterações quantitativas nos elementos patrimoniais do Estado, demonstrando o desempenho da Administração Pública.

De acordo com o apurado, o Resultado Patrimonial foi negativo em R$ 86,3 bilhões em 2018, já que as Variações Patrimoniais Diminutivas (despesas) atingiram R$ 395,3 bilhões, frente a Variações Patrimoniais Aumentativas (receitas) de R$ 309,01 bilhões.

Detalhou-se, adicionalmente, que o resultado patrimonial do período foi impactado por expressiva redução nas receitas financeiras auferidas e acréscimo nas despesas financeiras, ambos motivados por variações monetárias cambiais. Além disso, o ajuste nas Provisões

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Matemáticas do regime previdenciário foi a principal causa do crescimento de R$ 25,07 bilhões no campo das despesas patrimoniais (conta Outras Variações Patrimoniais Diminutivas).

4.4 Balanço Financeiro

Com base nesse demonstrativo, observou-se que as receitas de natureza orçamentária e extraorçamentária foram superiores às respectivas despesas, apurando-se, no final do exercício, Resultado Financeiro positivo de R$ 5,03 bilhões.

Em milhares de reais

Apuração do Resultado Financeiro do Exercício	2018	2017
Receitas Orçamentárias	242.941.822	232.822.497
(+) Transferências Financeiras Recebidas	5.893.828	5.597.041
(+) Recebimentos Extraorçamentários	17.000.955	18.072.781
(-) Despesa Orçamentária	-242.037.294	-231.982.244
(-) Transferências Financeiras Concedidas	0	0
(-) Pagamentos Extraorçamentários	-18.775.316	-16.440.937
= Resultado Financeiro do Exercício	**5.023.995**	**8.069.138**

Destacou-se, contudo, que dentro do valor registrado como “Saldo para o Exercício Seguinte”, de R$ 43,5 bilhões, existia uma parcela correspondente a “Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados” da ordem de R$ 16,9 bilhões. Ponderou DCG, assim, que levando em conta apenas os valores de titularidade do Estado (Caixa e Equivalentes de Caixa: R$ 26,6 bilhões), o resultado financeiro seria negativo, em R$ 2,3 bilhões.

Em milhares de reais

2017		2018		Variação Res. Financeiro
Saldo do Exercício Anterior	**38.572.827**	**Saldo para o Exercício Seguinte**	**43.596.822**	**5.023.995**
Caixa e Equivalentes de Caixa	29.072.675	Caixa e Equivalentes de Caixa	26.687.860	-2.384.814
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	9.500.152	Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	16.908.961	7.408.809

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Registrou-se, ademais, que o BGE não detalhou as receitas e despesas vinculadas ao seu RPPS, as quais foram genericamente agrupadas sob rubrica "Outras destinações de recursos", nisso desatendendo ao determinado no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público[15].

4.5 Demonstração dos Fluxos de Caixa

O fluxo das atividades operacionais, de investimento e de financiamento do Estado no exercício de 2018 culminou com uma redução das disponibilidades inscritas em "Caixa e Equivalentes de Caixa" da ordem de R$ 2,3 bilhões, passando de R$ 29,07 bilhões no final do ano anterior para R$ 26,6 bilhões no encerramento do período *sub examine*.

Em milhares de reais

DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA	2018			2017		
	Ingressos	Desembolsos	Fluxo de Cx. Líquido	Ingressos	Desembolsos	Fluxo de Cx. Líquido
Fluxos de Caixa das Atividades Operacionais (I)	242.232.219	233.424.140	8.808.079	229.904.239	217.269.857	12.634.382
Fluxos de Caixa das Atividades de Investimento (II)	2.422.694	11.475.940	-9.053.246	2.606.439	12.065.698	-9.459.258
Fluxos de Caixa das Atividades de Financiamento (III)	4.180.737	6.320.384	-2.139.647	5.908.859	3.623.370	2.285.489
(I+II+III)	**248.835.650**	**251.220.464**	**-2.384.814**	**238.419.538**	**232.958.925**	**5.460.613**

O fluxo das atividades operacionais contribuiu com o caixa do tesouro em R$ 8,8 bilhões, o que se mostrou insuficiente, contudo, para suportar o fluxo negativo apurado nas atividades de investimentos e financiamento do Estado. Essas, por seu turno, foram influenciadas pela redução de 29,25% no total de ingressos (especialmente de operações de crédito) e pelo aumento de 74,43% no total de desembolsos (afetados pela renegociação da dívida contraída perante a União através da Lei Federal nº 9.496/1997).

[15] "As receitas e despesas orçamentárias deverão ser segregadas quanto à destinação em ordinárias e vinculadas. Deverão ser detalhadas, no mínimo, as vinculações à educação, saúde, previdência social (RPPS e RGPS) e assistência social" (MCASP, 7ª edição, p. 383).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

4.6 Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido

Conforme apurado nesse demonstrativo, o Patrimônio Líquido de 2018 estava negativo em R$ 726,85 bilhões, significando a existência de Passivo a Descoberto, cuja principal causa é a existência de Passivo Atuarial da ordem de R$ 839 bilhões.

Em milhares de reais

Patrimônio Líquido	Saldo final 2018	Saldo final 2017	Diferença
Patrimônio Social/Capital Social	70.592.159	23.815.270	46.776.889
Adiantamento p/ futuro aumento de capital	2.250.166	1.365.579	884.587
Reservas de Capital	110.585	110.585	0
Ajustes de Avaliação Patrimonial	2.822.705	2.790.525	32.180
Reservas de Lucros	264	264	0
Demais Reservas	820.104	820.104	0
Resultados Acumulados	- 803.444.741	- 657.094.403	-146.350.338
(-) Ações/Cotas em Tesouraria	0	0	0
Total	**- 726.848.758**	**- 628.192.076**	**-98.656.682**

Mencionou a fiscalização a existência de lançamento de R$ 46,78 bilhões a título de “Ajustes de Exercícios Anteriores”, o qual não foi explicado pela Contadoria Geral e carece, assim, de conciliação e detalhamento.

5. ATENDIMENTO ÀS NORMAS DE CARÁTER CONSTITUCIONAL E LEGAL

5.1 Precatórios e Obrigações de Pequeno Valor

Em 14/12/2017, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 99 para dar nova redação ao artigo 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e, assim, novo tratamento à questão dos Precatórios devidos pelos entes subnacionais[16].

[16] 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

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

A partir dela, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que se encontravam em mora com o pagamento de seus precatórios em 25/03/2015[17] foram enquadrados em Regime Especial de quitação de Precatórios, os quais deverão ser liquidados até 31/12/2024.

Conforme detalhado por DCG, o Estado de São Paulo transferiu, durante o exercício de 2018, R$ 2,3 bilhões às contas vinculadas do Tribunal de Justiça para o adimplemento de seus Precatórios, cumprindo com o percentual pactuado em 1,5% do duodécimo da RCL.

Com base nos recursos vinculados existentes na conta estadual, o Tribunal de Justiça providenciou o pagamento efetivo de 2.977 requisitórios pendentes, contemplando 13.658 beneficiários e alcançando a cifra de R$ 2,9 bilhões. Além disso, o Governo Estadual providenciou o pagamento direto aos credores em 29.294 obrigações identificadas como Requisitórios de Pequeno Valor, destinados a 87.790 beneficiários e perfazendo R$ 556,09 milhões.

ESPECIFICAÇÃO	R$ MILHARES	QDADE. REQUISITÓRIOS	QDADE. BENEFICIADOS
Precatórios	**2.916.008**	**2.977**	**13.658**
Requisitórios Alimentares	1.263.164	2.910	13.525
Requisitórios Não Alimentares	1.652.844	67	133
Requisitórios de Pequeno Valor	**556.092**	**29.294**	**87.790**
Requisitórios Alimentares	544.959	27.560	84.437
Requisitórios Não Alimentares	11.133	1.734	3.353
TOTAL	**3.472.101**	**32.271**	**101.448**

Ressalvou-se, contudo, que, na atual marcha de depósitos, o Governo Estadual não conseguirá quitar a totalidade dos Precatórios devidos até o ano de 2024, existindo insuficiência anual de R$ 4,2 bilhões, o que

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.

[17] Data em que o Supremo Tribunal Federal concluiu a modulação das ADIs 4.357 e 4.425, nas quais se declarou inconstitucional o artigo 97 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 62/2009.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

significaria, naquele exercício, descumprimento à sistemática do Regime Especial.

Relativamente ao uso de Depósitos Judiciais para o pagamento de Precatórios[18], DCG promoveu acompanhamento da contabilidade e destinação dos recursos, constatando divergências de valores face aos dados extraídos do SIGEO[19], as quais reclamavam conciliação e regularização pela Secretaria da Fazenda.

Subsidiaram a análise da matéria os expedientes TC-06492.989.18-1, TC-07702.989.18-7, TC-012152.989.18-2, TC-014169.989.18-3, TC-015846.989.18-4, TC-017410.989.18-0, TC-019770.989.18-4, TC-021341.989.18-4, TC-023792.989.18-8 e TC-094.989.19-1.

5.2 Limites e Condições da Lei de Responsabilidade Fiscal

A fiscalização promoveu o acompanhamento periódico do atendimento aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, cujos relatórios foram encartados no processo TC-018730.989.18-3 – Acessório 3, levados ao conhecimento dos responsáveis ao longo do exercício.

No encerramento do exercício, o Poder Executivo elaborou o **Relatório Resumido da Execução Orçamentária** do 6º bimestre, no qual se detalha a ocorrência de déficit de arrecadação da ordem de 1,73% e superávit orçamentário de 0,42%. O Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias, por sua vez, indicou a destinação de R$ 19,8 bilhões para a cobertura de insuficiência financeira do Regime Próprio, conformando-se à previsão inicial de R$ 19,9 bilhões.

O Resultado Primário superou a pretensão estabelecida e o Resultado Nominal apresentou acréscimo em relação ao exercício anterior de R$ 20,5 milhões, fato avaliado positivamente, uma vez que estava previsto um aumento de R$ 23,1 milhões na Dívida Fiscal Líquida.

[18] Com fundamento na Lei Federal nº 10.482/2002, na Lei Federal nº 11.429/2006, na Lei Estadual nº 12.787/2007, no Decreto Estadual nº 52.780/2008 e nas Emendas Constitucionais n 94/2016 e 99/2017.
[19] Ausência de totalização dos valores escriturados no subitem "218814709 (-) Dep. Jud-Reversão de Saldos LC 151/15 e falta de regularização dos saldos dos fundos de reserva.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Assim também o Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos indicou ingressos de R$ 1,6 bilhão e sua destinação a Despesas de Capital e a Despesas Correntes do Regime Próprio de Previdência. Vê-se, ainda, que as despesas oriundas de contratos de Parceria Público-Privadas atingiu 0,75% da RCL (R$ 1,4 bilhão), inferior ao limite de 5,0% da RCL fixado pela Lei Federal nº 11.079/2004.

Também se procedeu à elaboração do **Relatório de Gestão Fiscal** do 3º Quadrimestre, que informa que a proporção de endividamento do Estado foi correspondente a 1,75 vez sobre a RCL, respeitando o limite imposto pela Resolução Senatorial nº 40/2001 (2 vezes a RCL).

Foram cumpridos, também, os limites para Concessão de Garantias (3,13% do teto de 32% da RCL) e para a realização de Operações de Crédito (16% da RCL), além de observada a "Regra de Ouro" do inciso III do art. 167 da CF/88, já que as despesas de capital foram superiores às operações de crédito.

Nesse relatório, a Contadoria Geral do Estado apurou uma Despesa de Pessoal do Poder Executivo representativa de 43,36% da Receita Corrente Líquida Ajustada – RCLA[20], a qual, após ajustes da fiscalização[21], foi fixada em 43,31% da RCLA.

Já no que concerne às **Despesas com Pessoal e Reflexos de Todos os Poderes do Estado**, as demonstrações divulgadas pela CGE indicam dispêndios equivalente a 51,30% da RCLA, os quais, revistos pela fiscalização[22], foram fixados em 51,25%.

[20] A Receita Corrente Líquida Ajustada – RCLA abate da RCL as transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais, conforme § 13º do art. 166 da CF/88.
[21] Exclusão de R$ 158.265 mil por despesas com reembolso do pagamento de professores e demais funcionários do Governo do Estado que prestam serviços para os Municípios no setor da Educação.
[22] Conforme nota anterior.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Despesas de Pessoal por Poder e Órgão	R$ Milhares	Em %	Limites
Poder Executivo*	68.858.678	43,31%	49,0%
Poder Legislativo	1.787.094	1,12%	3,0%
Assembleia Legislativa	953.080	0,60%	1,75%
Tribunal de Contas do Estado	834.014	0,52%	1,25%
Poder Judiciário	8.676.736	5,46%	6,0%
Tribunal de Justiça do Estado	8.622.890	5,42%	5,95%
Tribunal de Justiça Militar	53.846	0,03%	0,05%
Ministério Público	2.163.238	1,36%	2,0%
TOTAL DAS DESPESAS COM PESSOAL	**81.485.746**	**51,25%**	**60%**
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	**159.052.441**		
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA	**158.997.083**		

*As despesas com pessoal da Defensoria Pública estão incluídas naquelas do Poder Executivo

Em função dos regramentos de **Transparência**, o Governo do Estado divulgou em página eletrônica[23] as informações previstas no Parágrafo Único do art. 48 da LRF, estando as atas de audiências públicas disponibilizadas na página mantida pela Assembleia Legislativa[24].

5.2.1 Renúncia de Receitas

No contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Diretoria de Contas do Governador deu continuidade à verificação dos processos de **Renúncia de Receitas** autorizadas no âmbito do Estado de São Paulo.

Os primeiros trabalhos nessa seara foram realizados no exercício anterior, no qual foram relatadas as dificuldades e limitações à atividade fiscalizatória derivadas da negativa de atendimento a diversas requisições sob a justificativa de proteção por sigilo fiscal dos contribuintes beneficiados.

O escopo de trabalho definido por DCG teve por objetivo avaliar o Plano de Ação formulado pela Secretaria Estadual da Fazenda para equacionar as fragilidades apontadas no ano anterior e analisar pontos externos ao Plano de Ação, mas que integram as exigências da LRF.

[23] http://www.transparencia.sp.gov.br/
[24] https://www.al.sp.gov.br/participe/audiencias-publicas/

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

O desenvolvimento dos trabalhos restou comprometido pela reiterada negativa, por parte da SEFAZ, em garantir acesso às informações requeridas pela fiscalização, com prejuízo às atividades de controle e à verificação do atendimento concreto aos requisitos estabelecidos pela legislação de regência.

Com relação ao Plano de Trabalho já elaborado, DCG identificou que não foram indicadas as ações que foram ou serão tomadas para viabilizar a mensuração da efetiva fruição de benefícios fiscais, por tributo, por modalidade de renúncia, por setor e por contribuinte, em substituição à metodologia de alíquotas médias, evidenciando, também, como as informações foram obtidas e como podem ser verificadas pela fiscalização desta Corte.

Considerou que 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.

O roteiro não demonstra, tampouco, os setores envolvidos e os responsáveis pelas ações indicadas. Além disso, nos moldes imaginados, ele não contemplará a avaliação, pelo Controle Interno, das fases de execução, mensuração e contabilização, fidedignidade dos valores fruídos, impacto nas metas fiscais e avaliação da efetividade das renúncias concedidas, limitando-se à fase de estimativa das renúncias na LDO.

Na verificação do atendimento aos requisitos da LRF, a DCG lembrou que os benefícios fiscais que implicam em Renúncia de Receita são regimes tributários diferenciados, legalmente estabelecidos, cuja concessão deve atender ao objetivo de incentivar setores econômicos considerados estratégicos por sua capacidade de expandir a atividade econômica na região ou atender algum objetivo social relevante.

Representam, assim, exceções aos conceitos centrais das normas tributárias e concedem tratamentos diferenciados, seja para setor, para beneficiário ou para programa específico.

Na revisão da literatura especializada, encontrou-se que tais renúncias são mais comumente enquadradas como “gastos tributários”, já que

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

tais desonerações, embora externas ao orçamento, representam um custo fiscal semelhante às demais despesas públicas.

Na linha do apurado, a metodologia de cálculo adotada pela Secretaria da Fazenda apresenta deficiências significativas, obstando que se apure a efetiva fruição dos benefícios fiscais a cada exercício e a criação de um banco de dados consistente, evitando a utilização de cálculos médios pouco precisos e divergências nas estimativas constatadas nas peças orçamentárias.

Sobre esse último ponto, os dados do relatório sugerem que a previsão de renúncia fiscal estampada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (R$ 15 bilhões – 11,2% da arrecadação projetada de ICMS) destoa daquela levada para o Projeto de Lei Orçamentária (R$ 11,3 bilhões, mantendo-se os 11,2% da arrecadação prevista), face ao descompasso no *quantum* potencialmente arrecadável. Essa divergência entre o potencial de arrecadação do ICMS na comparação dessas peças chega a variar 24%.

A Lei Orçamentária Anual, por seu turno, estima arrecadação potencial de ICMS divorciada das duas previsões anteriores, denotando inconsistência nos processos de aferição do ICMS passível de ser recolhido.

Tais disparidades, no entender de DCG, lançam dúvidas não apenas nos processos de estimação da receita, mas, como agravante, no acompanhamento da renúncia efetivamente fruída pelos contribuintes e sua compatibilidade com o autorizado nas peças do orçamento.

Anotou-se, ademais, que o Estado deu continuidade ao procedimento de autorizar a renúncia fiscal mediante decreto, destoando do princípio da Reserva Legal estabelecido pela Constituição Federal e no Código Tributário Nacional e contrariando recomendações expedidas por esta e. Corte na apreciação das contas de 2017 e o entendimento mais recente do Supremo Tribunal Federal.

Por fim, tendo em vista as sucessivas alegações de sigilo fiscal e a pendência de algumas correções previstas no Plano de Ação, restou obstaculizada a opinião conclusiva daquela Diretoria sobre o atendimento aos requisitos estabelecidos pelo art. 14 da LRF.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Ante todo esse contexto, o relatório menciona que as atuais práticas do Governo Estadual não permitem o exercício de um controle efetivo, sério e capaz de medir resultados e proporcionar lisura e transparência à política de renúncia fiscal adotada, impedindo o pleno desenvolvimento da missão constitucional conferida aos Tribunais de Contas e proporcionando a gestão, por particulares, de recursos públicos, em situação de absoluto sigilo.

5.3 Destinação de Recursos aos Serviços Públicos de Ensino

5.3.1 Aplicação de Recursos Próprios

A Diretoria de Contas do Governador realizou o acompanhamento trimestral da Aplicação de Recursos no Ensino, cujos relatórios foram encartados no processo TC-018726.989.18-9 e levados ao conhecimento dos responsáveis.

Com base nos documentos encaminhados pela Secretaria da Fazenda, DCG elaborou a tabela abaixo para demonstrar aplicação das receitas de impostos e transferências em ações do Ensino:

DESPESAS (considerando Cobertura de Insuficiência Financeira SPPREV*)	R$ milhares	%
ENSINO BÁSICO	29.789.912	75%
ENSINO SUPERIOR	9.480.013	25%
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR)	**39.269.924**	**100%**
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	**125.678.029**	
PERCENTUAL APLICADO	**31,25%**	

*Lei Complementar nº 1.333/2018, art.5º, III

Nesses cálculos, foram levadas em consideração as disposições da Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018, nas quais ficou estabelecido que as despesas afetas à gestão pedagógica da educação básica, à manutenção e suporte da educação básica, aos programas de educação profissional e tecnológica e também ao atingimento do equilíbrio atuarial e financeiro do RPPS poderiam ser computadas como gastos próprios do Ensino, naquela

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

parcela de 5% estabelecida pela Constituição do Estado e excedente ao piso do artigo 212 da Constituição Federal[25].

Aquela Diretoria realizou a exclusão de gastos impróprios para o cômputo no setor, que totalizaram R$ 1,4 bilhão no período, sendo R$ 1,08 bilhões em recursos próprios e R$ 366,8 milhões em recursos do FUNDEB, conforme detalhamento a seguir:

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
Pasep (Ensino Básico + Superior)	448.503
Repasse intraorçamentário à FDE	246.986
Auxílio Funeral	10.835
Complementação de Aposentadorias e Pensões	17.173
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	**1.450.418**

GLOSAS – Por fonte de Recurso	R$ milhares	%
Soma das glosas com Recursos Tesouro FUNDEB - Fonte 001002007	366.884	25,30%
Soma das glosas com Recursos Tesouro - Fonte 001001001	1.083.534	74,70%
TOTAL	**1.450.418**	**100,00%**

DCG apresentou, também, cálculo desconsiderando as despesas relativas à "Contribuição para Cobertura de Insuficiência Financeira da SPPREV", culminando com o afastamento adicional de R$ 7,8 bilhões que

[25] **Lei Complementar nº 1.333/2018**
Artigo 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.
Artigo 5º - 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.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

foram destinados ao custeio de benefícios previdenciários pelo RPPS Paulista, levando os gastos próprios do Ensino a representar **25,00%** das receitas auferidas.

DESPESAS	R$ milhares	%
ENSINO BÁSICO	23.695.221	75%
ENSINO SUPERIOR	7.726.236	25%
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR)	**31.421.457**	**100%**
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	**125.678.029**	
PERCENTUAL APLICADO	**25,00%**	

Afastados os dispêndios para o custeio previdenciário, o total de exclusões atingiu R$ 9,2 bilhões. Detalha-se que, do total destinado ao RPPS (R$ 7,8 bi), R$ 4,8 bilhões se referiam a recursos próprios, enquanto R$ 3,04 bilhões eram verbas afetas ao FUNDEB.

GLOSAS – Por fonte de Recurso	R$ milhares	Em %
Soma das glosas com Recursos Tesouro FUNDEB - Fonte 001002007	3.415.306	36,73%
Soma das glosas com Recursos Tesouro - Fonte 001001001	5.883.579	63,27%
TOTAL	**9.298.886**	**100,00%**

Em milhares de reais

CONTRIBUIÇÃO PARA COBERTURA DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA – SPPREV	7.848.467
Tesouro Geral	4.800.045
Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB	3.048.422

Em fevereiro de 2019, existiam R$ 602,4 milhões em Restos a Pagar do Ensino, registrando-se saldo de idêntico valor em conta corrente específica.

5.3.2 Aplicação de Recursos do FUNDEB

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério é um fundo especial de âmbito estadual (um fundo por Estado e um para o Distrito Federal), cujos

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

recursos são provenientes, em sua quase totalidade, dos impostos e transferências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A União contribui de forma complementar, nos casos em que o valor por aluno não atinja o mínimo definido nacionalmente.

A distribuição dos recursos leva em consideração o número de matrículas apuradas no censo escolar.

No exercício de 2018, o Estado de São Paulo contribuiu com R$ 23,4 bilhões ao FUNDEB, recebendo, como retorno, R$ 16,5 bilhões. A diferença retida, de R$ 6,9 bilhões, foi redistribuída entre os municípios do Estado. A tabela extraída pela DCG do Balanço Geral detalha a movimentação desses recursos:

Valores em R$ 1

CONTA	DISCRIMINAÇÃO	VALOR
DEPOSITADO NO FUNDEB - PARTE ESTADO (A)		**23.460.071.584**
894.71.01.02	Depositado ao Fundo - Parte Estado	23.460.071.584
DEVOLUÇÃO DO FUNDO AO ESTADO (B)		**16.537.595.507**
794.72.01.01	Devolução do Fundo - Parte do Estado	16.558.668.863
794.72.21.01	Devolução do Fundo - Parte do Estado (repassado aos municíp. por convênio)	(21.073.356)
DESPESA DO ESTADO RELATIVA À CONTRIBUIÇÃO AO FUNDEB (A - B)		**6.922.476.077**

Ao montante recebido (R$ 16,5 bilhões) foram acrescidos rendimentos de aplicações (R$ 169,9 milhões) e excluídos valores repassados aos Municípios (R$ 21,07 milhões), perfazendo uma receita a aplicar de R$ 16.707.540.000,00.

Primeiramente, a DCG promoveu o afastamento de algumas despesas impróprias na aplicação dos recursos do FUNDEB:

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	R$ milhares	%
PAGAMENTO AOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	11.222.457	67,17%
OUTROS SERVIDORES	1.435.443	8,59%
SUBTOTAL	*12.657.899*	*75,76%*
OUTRAS DESPESAS	3.682.757	22,04%
SUBTOTAL	*16.340.656*	*97,80%*
SALDO A APLICAR	366.885	2,20%
TOTAL DOS RECURSOS DO FUNDEB	**16.707.540**	**100,00%**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Ponderou-se, sem embargo, que na destinação dos recursos desse Fundo foram computados os gastos com insuficiência financeira da folha de inativos da SPPREV, que alcançaram R$ 3,04 bilhões e cujo afastamento reduziria o percentual de utilização para **79,56**%.

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	R$ milhares	%
PAGAMENTO AOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	11.222.457	67,17%
OUTROS SERVIDORES	1.435.443	8,59%
SUBTOTAL	*12.657.899*	*75,76%*
OUTRAS DESPESAS	634.335	3,80%
SUBTOTAL	*13.292.234*	*79,56%*
SALDO A APLICAR	3.415.306	20,44%
TOTAL DOS RECURSOS DO FUNDEB	**16.707.540**	**100,00%**

Destaca-se, por oportuno, que a destinação de recursos do FUNDEB ao custeio da insuficiência financeira da folha de inativos da SPPREV foi objeto do expediente TC-005980.989.19-8, de autoria do Ministério Público de Contas.

6.4 Destinação de Recursos aos Serviços Públicos de Saúde

A Lei Complementar nº 141/2012 regulamentou o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente em ações e serviços públicos de Saúde.

No campo das receitas, esse diploma alargou a base de cálculo para acrescentar, também, os ingressos oriundos de qualquer compensação financeira proveniente de impostos e transferências constitucionais, aqui abarcando as transferências previstas na Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir).

As despesas que podem compor o mínimo de 12% de aplicação no setor são aquelas destinadas às ações e serviços de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Conforme cálculos elaborados pela inspeção, foram auferidos R$ 125,6 bilhões em receitas integrantes da base de cálculo da saúde e destinados R$ 19,2 bilhões às atividades da espécie, indicando investimentos de **13,34%**.

	R$ milhares
Receitas Provenientes de Impostos e Transferências	**125.678.029**
Despesas – Função Saúde	**19.269.503**
EXCLUSÕES	2.500.174
(-) Despesas excluídas	2.477.429
(-) Cancelamento de Restos a Pagar	22.745
DESPESA LÍQUIDA	**16.769.329**
PERCENTUAL	**13,34%**

As exclusões propostas pela fiscalização se referiram a:

EXCLUSÕES	R$ milhares
Despesa Intraorçamentária	1.198.910
Aposentadorias e pensões	10.880
Insuficiência financeira	616.425
Demais deduções	425.404
Contribuição para a formação do PIS/PASEP	225.810
TOTAL	**2.477.429**

O saldo de Restos a Pagar da Saúde totalizava, em fevereiro de 2019, R$ 314,1 milhões, reservando-se recursos em conta bancária específica para seu custeio.

6.5 Restrições Aplicáveis ao Último Ano de Mandato

No adendo constante do evento 174, procedeu-se à análise das condições legais aplicáveis ao Último Ano de Mandato.

No que tange às **Despesas Contraídas dos Dois Últimos Quadrimestres**, o quadro elaborado pela fiscalização demonstrou que as

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

disponibilidades de caixa em 31/12/2018 eram suficientes para o pagamento dos Restos a Pagar Liquidados[26], restando atendido o comando do art. 42 da LRF.

Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de 2018	
Disponibilidades de Caixa em 30.04	**26.252.762.621**
Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04	3.030.356.000
Empenhos liquidados a pagar em 30.04	49.512.625.671
Resultado em 30.04	**-26.290.219.050**
Disponibilidades de Caixa em 31.12	**23.590.017.681**
Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 31.12	15.123.290.802
(+) Cancelamentos de Restos a Pagar Processados	1.612.129.914
Resultado em 31.12	**6.854.596.965**

As **Despesas de Pessoal nos Últimos 180 dias do Mandato** foram majoradas em 0,41%, por força de leis editadas antes do lapso de vedação legal, não destoando do Parágrafo Único do artigo 21 do mesmo diploma.

Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de 2018

Mês	Despesas de Pessoal	RCL	%
6	67.184.927	156.465.731	42,94%
7	67.431.311	157.260.215	42,88%
8	68.089.336	156.829.793	43,42%
9	68.504.144	157.393.037	43,52%
10	69.070.155	156.323.552	44,18%
11	69.719.989	156.703.233	44,49%
12	69.016.943	159.210.706	43,35%
Variação dezembro/junho			0,41%

Relativamente às **Despesas com Publicidade e Propaganda em Ano Eleitoral**, apurou-se que o Governo do Estado empenhou gastos de publicidade a partir de julho/2018, com possível desatendimento à alínea *b* do inciso VI do art. 73 da Lei Federal nº 9.504/1997.

[26] Já computados os Restos a Pagar Processados que foram cancelados no período (R$ 1.612.129.914,00)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

R$1,00

Código Nome Poder	Código Nome Item	jul/18	ago/18	set/18	out/18	nov/18	dez/18	SOMA
0 - PODER EXECUTIVO	33903918 - PROPAGANDA/PUBLICIDADE	390.771	449.873	313.408	-12.070.372	36.950	-4.719.862	**40.294.826**
	33903928 - SERVICOS DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL	980	-26.165.044	3.206.740	-73.315	74.639	-22.294	**53.251.624**
	33903929 - SERVICOS DE PUBLICIDADE DE UTILIDADE PUBLICA	-2.929.597	3.402.150	9.641.451	-7.196.359	5.099	7.092.165	**51.596.281**
1 - PODER LEGISLATIVO	33903918 - PROPAGANDA/PUBLICIDADE	0	4.503.583	421.535	0	0	-1.968.006	**16.467.850**
Total Geral		**-2.537.846**	**-17.809.439**	**13.583.134**	**-19.340.047**	**116.688**	**382.003**	**161.610.581**

Evidenciou-se, contudo, que os gastos de publicidade liquidados no 1º Semestre de 2018 não superaram a média dos realizados no primeiro semestre do triênio anterior, atendendo-se o inciso VII do art. 73 da Lei Eleitoral.

Publicidade em ano eleitoral - R$ milhares				
Semestres:	1º semestre/2015	1º semestre/2016	1º semestre/2017	1º semestre/2018
Despesas	**74.622**	**112.165**	**94.153**	**77.661**
Média apurada entre os três primeiros semestres dos exercícios anteriores				**93.647**
DESPESAS DO EXERCÍCIO **INFERIORES** À MÉDIA EM:				**15.986**

6. GESTÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Regime Próprio de Previdência do Estado de São Paulo é administrado pela São Paulo Previdência – SPPREV, autarquia criada pela Lei Complementar nº 1.010/2007, gestora única da previdência dos servidores civis e dos militares do estado.

De acordo com o definido na Lei Geral da Previdência Pública (Lei Federal nº 9.717/1998), os RPPSs devem ser organizados com base em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir seu equilíbrio financeiro e atuarial para o custeio de benefícios presentes e futuros.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Em sua análise sobre a matéria, a fiscalização anotou que o Balanço Geral do Estado indica déficits previdenciários crescentes, que evidenciam que as receitas das contribuições patronais e dos segurados não se fazem suficientes para suportar os benefícios concedidos.

	2015	2016	2017	2018
Receita previdenciária	12.043.966	12.776.922	13.613.599	14.593.777
Despesa previdenciária	28.011.589	29.884.482	31.593.026	34.349.235
Resultado previdenciário (Déficit)	- 15.967.623	- 17.107.560	- 17.979.427	- 19.755.458

A despeito disso, apurou-se que a SPPREV ainda carece de mecanismos que permitam conferir a consistência e exatidão das contribuições repassadas, já que o acompanhamento então realizado se restringe à verificação dos valores lançados por cada unidade gestora no SIAFEM, sem qualquer verificação relacionada à completude do montante registrado.

Os testes efetuados pela inspeção constataram que a contribuição patronal repassada intraorçamentariamente pelo Estado não denotava divergência, coincidindo com o dobro das contribuições dos servidores ativos. No entanto, os trabalhos realizados não conseguiram evidenciar se a contribuição devida pelos servidores correspondia ao *quantum* efetivamente devido.

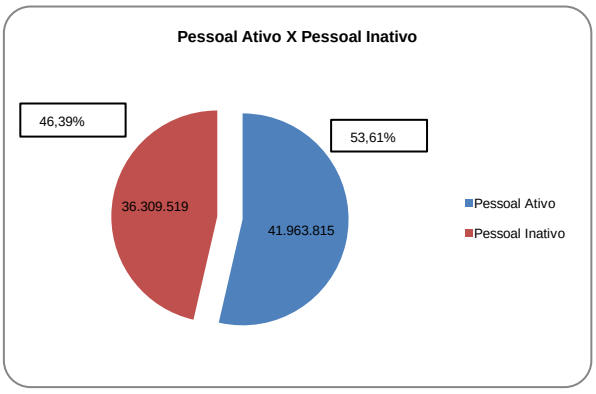
Paralelamente a esta incerteza, os valores repassados a título de “Cobertura de Insuficiência Financeira” para suportar o atual desequilíbrio entre as receitas e despesas previdenciárias apresentam curva crescente, atingindo R$ 19,77 bilhões em 2018. Ressalta-se, nesse quesito, que o Estado adota o Regime Financeiro de Repartição Simples, no qual a incapacidade de pagamento do sistema de previdencia deverá ser suportada com recursos do Tesouro.

O montante suportado pelo Tesouro representou, em 2018, 57,56% de toda a despesa previdenciária, é dizer, as contribuições regulares do Estado e seus servidores não alcançam nem a metade do total dos gastos do sistema.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

O Demonstrativo da Projeção Atuarial do RPPS apresentado para a data base de 2018 atualizou as previsões do documento do ano anterior, estimando que as despesas previdenciárias no ano de 2045 irão representar R$ 61,3 bilhões, um crescimento de 82,44% em relação às despesas do exercício em exame (R$ 33,6 bilhões). Aventa a fiscalização, assim, que a insuficiência financeira a ser suportada com recursos do orçamento tende a acompanhar esse incremento e também ser majorado ao redor de 80% do que representa na atualidade.

Ao longo dos últimos anos, a despesa com pessoal inativo vem se aproximando do total da folha com pessoal ativo. Da despesa total de pessoal, de R$ 78 bilhões, 53,61% (R$ 41,9 bilhões) se referem ao custeio dos servidores em atividade, enquanto a parcela de 46,39% (R$ 36,3 bilhões) é destinada à previdência, aqui incluídas as contribuições regulares devidas à SPPREV e os aportes adicionais de recursos feitos pela Administração. Em semelhante condição, o quadro de inativos já representa 1,02 vez o pessoal ativo.



Segurados e assistidos - SPPREV	Quantidade	Percentual
Ativos	**489.711**	**49,61%**
Inativos	**497.488**	**50,39%**
Aposentados por Tempo de Contribuição	363.287	
Aposentados por Idade/ Compulsória	373	
Aposentados por Invalidez	14.960	
Pensionistas	118.868	
Total	**987.199**	**100,00%**

Figura no Balanço Patrimonial da autarquia uma carteira imobiliária, com 857 unidades, contabilizada como Investimento de Longo Prazo.

Pontuou a unidade fiscalizadora, entretanto, que 427 desses imóveis (49,8% do total) não estão livres ou disponíveis para a produção de ganhos ao ativo da entidade para o custeio dos benefícios sob seu encargo[27].

[27] Até o final de 2018, 265 terrenos, 53 casas e 4 apartamentos se encontravam invadidos; 48 terrenos estavam em situação de permissão de uso; 1 terreno foi declarado como de utilidade pública pela Prefeitura Municipal de São

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

O último relatório de fiscalização da SPPREV, inclusive, indicou que seu expressivo patrimônio imobiliário (R$ 704,7 milhões) gerara uma receita de apenas R$ 133.731,00 em alugueres, correspondente a 0,019%.

O relatório também registra que o parecer de auditoria independente consignou ressalvas sobre a contabilização dos passivos contingentes da entidade, uma vez que existem aproximadamente 51 mil ações judiciais ajuizadas em face da SPPREV, sem que fosse determinada a classificação de risco para provisionamento dos valores estimados para perdas. O saldo de “Obrigações Exigíveis a Longo Prazo”, relativas a Precatórios devidos pela entidade, foi majorado de R$ 46,78 milhões em 2017 para R$ 88,10 milhões em 2018, sem a contabilização anterior de contingência, nem detalhamento da movimentação no BGE.

As demonstrações contábeis da SPPREV carecem de adequação às normas contábeis em vigor, especialmente no que tange ao registro do seu Passivo Atuarial e à necessidade de regime de capitalização para o custeio de benefícios previdenciários.

Verificou-se, adicionalmente, que seus estudos atuariais continuam sendo elaborados mediante bases de dados incompletas e desatualizadas, que desatende às normas aplicáveis à matéria, o que compromete a precisão dos cálculos que deveriam dimensionar o montante dos compromissos financeiros e atuariais presentes e futuros do sistema previdenciário paulista e servir de subsídio para a busca por novas fontes de financiamento.

7. ASPECTOS DA GESTÃO ADMINISTRATIVA

7.1 Sistema de Controle Interno

A Constituição do Estado de São Paulo estabeleceu, em seus artigos 32 e 35, as bases do Sistema de Controle Interno Estadual, o qual se

Paulo; e 56 outros imóveis estão destinados a ocupação de serviços administrativos ou em permissão de uso ou em comodato.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

encontra organizado pelos artigos 46 a 49 do Decreto nº 57.500/2011, sob a denominação de **Sistema Estadual de Controladoria**.

A Controladoria Geral da Administração, enquanto órgão central desse sistema, tem a atribuição de coordenar os trabalhos para o atingimento dos objetivos fiscalizatórios colimados pela Carta da República e demais normativos infraconstitucionais.

O Sistema Estadual de Controladoria conta com o recebimento de planos de trabalho e relatórios de atividades e de auditorias do Departamento de Controle e Avaliação – DCA, vinculado à Secretaria da Fazenda, bem como das auditorias em funcionamento nos órgãos e entidades da Administração Direta, Indireta e Fundacional que mantiveram atividades e competência pré-existentes.

O Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna elaborado pelo DCA para o exercício de 2018 se encontra no expediente TC-012243.989.18-3.

7.2 Gestão de Pessoas e Processamento da Folha de Salários

A Diretoria de Contas do Governador realizou fiscalização de natureza operacional no **Departamento de Despesa de Pessoal do Estado – DDPE**, tendo por objetivo avaliar a aderência dos procedimentos realizados pela unidade às suas atribuições, bem como traçar um perfil do quadro de servidores ativos, dos cargos públicos, dos aspectos previdenciários, das demandas judiciais e da atuação do Controle Interno.

Conforme relatado, o DDPE é o órgão da Secretaria da Fazenda responsável por administrar, controlar e gerir o processamento da folha de pagamento dos servidores ativos, das complementações de aposentadorias e pensões[28] e das pensões especiais[29] da Administração Direta do Poder

[28] Benefício estabelecido pela Lei Estadual nº 1.386/1951 aos empregados admitidos sob o regime da legislação trabalhistas. Foi revogado pela Lei Estadual nº 200/1974, mas continuou assegurado aos funcionários admitidos durante a vigência daquele diploma. Existiam, em 2018, 39.922 inativos em gozo do benefício.
[29] Pensões de natureza acidentária, geralmente sem caráter previdenciário, como aquelas pagas aos Veteranos de 1932 e aos pacientes portadores de hanseníase que foram internados compulsoriamente em colônias de tratamento.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Executivo, o que envolve cerca de 500 mil servidores. Realiza, ainda, o controle da folha de pagamento da Polícia Militar e das Autarquias do Estado.

Nele, o **Centro de Processamento da Folha de Pagamento** é a divisão responsável por definir e fornecer critérios de cálculo para processamento da folha, publicar os códigos de vencimentos e descontos, acompanhar a execução orçamentária das despesas de pessoal e realizar a conferência prévia da folha para posterior autorização de seu processamento pela PRODESP[30].

A magnitude do quadro de funcionários do Estado se reflete na quantidade de documentos que chegam para análise pelo DDPE. O número de papéis físicos processados pelos Centros de Despesa atingiu, em 2017, o montante de 1 milhão, com uma média de 85 mil documentos mensais que ensejam análises, cálculos e inserção nos pagamentos dos servidores. Tal volume ocasiona dificuldades de arquivamento das informações funcionais dos servidores do Estado.

A par desse processamento físico, o DDPE lida com documentos encaminhados através da integração SEFAZ-Educação e aqueles oriundos do Web-Portal Folha, que alcançaram, respectivamente, 4,9 milhões e 2,6 milhões de documentos.

A inspeção consignou ressalvas aos procedimentos de conferência prévia da folha de pagamento, tendo em mira o reduzido universo amostral das verificações. Apesar de estar responsável pelo pagamento de aproximadamente 500 mil servidores, a seleção de registros de folha mensal se situa entre 600 e 700 casos. Ademais, a unidade não forneceu um histórico das divergências apuradas, alegando que elas são corrigidas a tempo, antes do processamento.

Ainda sobre esse tema, não restou assegurado acompanhamento efetivo pelo Controle Interno sobre o deferimento de vantagens e a forma de calcular as parcelas integrantes da remuneração, com inobservância à previsão do inciso III do art. 35 da Constituição Estadual.

[30] Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Identificou-se a necessidade de um sistema de comunicação com os servidores que possibilite o registro das ocorrências relatadas por classificação, a fim de fornecer um histórico apto a identificar problemas frequentes e subsidiar processos de melhoria. No mesmo sentido, a ausência de um sistema unificado de informações deixa margem a erros e retrabalhos por parte da diminuta equipe do DDPE, ensejando cálculos regressos elaborados manualmente.

Para tal mister, foi idealizado o sistema RH-Folha, que centralizará as informações desde a entrada do servidor no serviço público até o seu desligamento ou aposentadoria, permitindo a informação e atualização automática dos direitos pecuniários e otimização de toda a cadeia de processo da folha de pagamento.

Hoje, o controle da vida funcional dos servidores é realizado descentralizadamente, no âmbito de cada unidade, com posterior remessa de informações ao DDPE, o que atrasa ou obsta a concessão dos direitos titularizados pelos funcionários, abrindo margem para discussões judiciais posteriores.

Contudo, o cronograma original para desenvolvimento dessa ferramenta não está sendo observado, de forma que as primeiras funcionalidades, que deveriam ser entregues até meados de 2018, estão incompletas e ainda fora de funcionamento.

Ainda como parte do DDPE, está o **Centro de Informações ao Poder Judiciário – CIPJ**, responsável por fornecer subsídios à Procuradoria Judicial na defesa da Fazenda Pública, bem como elementos ao Tribunal de Justiça para a elaboração de contas de liquidação

O CIPJ recebe anualmente várias demandas judiciais relacionadas os litígios entre os servidores e o Estado. A maioria dos casos se refere a verbas de caráter alimentar (salariais) que não foram pagas ou foram pagas em desconformidade, registrando-se a entrada de 15.504 novos processos em 2018.

As principais causas de ações judiciais identificadas pela inspeção se relacionam ao não pagamento de adicionais sobre os vencimentos

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

integrais dos servidores, a implantação em folha de desconto por Pensão Alimentícia, diferenças na conversão de salários com base na Unidade Real de Valor[31] e pedidos de complementação de aposentadorias e pensões pelos funcionários da extinta Ferrovia Paulista S/A (FEPASA).

Tais questões continuam a ser reiteradamente judicializadas, muito embora a Justiça Paulista já tenha firmado jurisprudência sobre a procedência do pleito dos servidores.

A condenação do Estado ao pagamento desses valores implica expedição de Precatórios para inclusão dos valores no orçamento do ente. Entre 2014 e 2018, houve uma evolução significativa no estoque de obrigações judiciais alimentares a pagar, o qual passou de 5.346 para 18.549, representando R$ 16,8 bilhões.

7.2.1 Perfil Quanti-Qualitativo dos Servidores Estaduais

O trabalho de formulação, implementação, acompanhamento, avaliação e controle das políticas de gestão de pessoas dos órgãos e entidades da Administração Direta e das Autarquias consta das incumbências da **Unidade Central de Recursos Humanos – UCRH**. O órgão, ainda, é responsável pela gestão de um banco de informações sobre pessoal, reflexos e encargos sociais, usado como instrumento de gestão na área de recursos humanos.

Os dados coletados pela DCG demonstram que a Administração Direta Estadual contava com 376.748 servidores civis ativos. Desse montante, 95,57% se concentravam em quatro secretarias, quais sejam: Educação (248.117 servidores – 65,86%), Saúde (45.296 servidores – 12,02%), Administração Penitenciária (35.864 servidores – 9,52%) e Segurança Pública[32] (30.776 servidores – 8,17%).

[31] Moeda escritural de transição entre o Cruzeiro Real (CR$) e o Real (R$), atual moeda corrente, que procurava refletir a variação do poder aquisitivo monetário, servindo como unidade de conta e referência de valores. Sua utilização foi descontinuada em 01/06/1994.
[32] Apenas os servidores civis, estando excluído o efetivo da Polícia Militar.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Observou-se, entre 2014 e 2018, uma redução de 14,75% da força de trabalho do Estado, a qual passou de 441 mil funcionários para os atuais 376 mil. Áreas como a Educação e a Saúde tiveram reduções de quadro de 15,62% e 18,16%, respectivamente.

As Despesas de Pessoal da Administração Direta e Indireta alcançaram R$ 67,06 bilhões, sendo R$ 28,7 bilhões (42,87%) alocados no pessoal da Educação[33], R$ 18,7 bi (27,96%) no pessoal da Segurança Pública e R$ 6,7 bi (10,02%) na área da Saúde. Essas três funções de Governo respondem por 80,85% de todo o gasto com pessoal.

O detalhamento das informações demonstrou que a despesa anual com pessoal ativo da Administração Direta é, em termos *per capita*, expressivamente menor do que aquele com pessoal ativo da Administração Indireta. O gasto médio anual por servidor da Administração Direta é de R$ 87.572,00, enquanto na Administração Indireta, é de R$ 270.277,00.

Relativamente ao **Quadro de Pessoal**, observou-se a existência de 556.913 cargos na estrutura estadual, incluindo aqueles de caráter efetivo e comissionado, dos quais 311.479 (55,93%) estavam ocupados. Dos cargos existentes, 544.110 eram efetivos (304.874 – 56,03% ocupados) e 12.803 eram de livre provimento (6.605 – 51,59% ocupados).

As menores taxas de ocupação foram apuradas nas Secretarias da Agricultura e Abastecimento (30,24% dos cargos ocupados), Saúde (44,69%) e Meio Ambiente (50,64%). A Secretaria da Educação, por seu turno, estava com 55,69% dos seus cargos ocupados, existindo mais de 139 mil cargos desprovidos.

Em termos gerais, o número de cargos providos mediante comissionamento (6.605) representa apenas 2,12% do total do quadro (311.479). Não obstante, algumas Secretarias são compostas predominantemente por cargos comissionados, aventando-se, assim, descumprimento ao princípio constitucional do acesso aos cargos e empregos públicos pela via do concurso.

[33] Aqui incluídas as Universidades Paulistas (USP, UNICAMP e UNESP).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Secretaria	Efetivos	Comissionados	Representatividade dos Comissionados
Energia e Mineração	2	34	94,44%
Transportes Metropolitanos	9	43	82,69%
Pessoa com Deficiência	18	47	72,31%
Casa Civil	58	107	64,85%
Turismo	27	47	63,51%
Cultura	103	129	55,60%
Desenvolvimento Social	266	275	50,83%
Saneamento e Recursos Hídricos	58	58	50,00%
Justiça e da Defesa da Cidadania	102	97	48,74%
Habitação	60	57	48,72%
Emprego e Relações do Trabalho	140	106	43,09%
Logística e Transportes	46	33	41,77%
Governo	602	301	33,33%
Desenvolvimento Econômico	135	37	21,51%
Fazenda	4.926	1.013	17,06%
Esporte, Lazer e Juventude	417	71	14,55%
Procuradoria Geral do Estado	1.411	203	12,58%
Planejamento e Gestão	2.366	238	9,14%
Secretaria do Meio Ambiente	1.248	104	7,69%
Agricultura e Abastecimento	3.405	275	7,47%
Saúde	47.687	1.488	3,03%
Administração Penitenciária	35.939	524	1,44%
Educação	174.115	1.207	0,69%
Segurança Pública	31.734	111	0,35%
TOTAL	**304.874**	**6.605**	**2,12%**

Quanto aos **Aspectos Previdenciários**, anotou-se que a concessão das aposentadorias da Administração Direta para os servidores civis e militares integrantes do Regime Próprio é competência da SPPREV.

A autarquia especial deferiu 22.445 novas aposentadorias em 2018 e geria uma folha de inativos (aposentados e pensionistas) composta por 464.939 beneficiários.

Para os servidores admitidos após 21/01/2013, o benefício previdenciário restou limitado ao teto do Regime Geral, por força da Lei Estadual nº 14.653/2011, que autorizou, ainda, a criação da **Fundação de Previdência Complementar do Estado de São Paulo – SPPREVCOM**,

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

entidade responsável pela administração e execução do plano de benefícios previdenciários de caráter complementar.

A adesão, de caráter facultativo, garante benefício previdenciário complementar a partir da aposentadoria do servidor, mediante recursos acumulados em contas individuais, cujo patrimônio é formado pela contribuição mensal deste e patrocínio do Estado, limitando-se esta a 7,5% sobre a parcela do salário que exceder o teto do INSS.

No desfecho desse trabalho, DCG propôs as seguintes recomendações de aprimoramento:

Ao Departamento de Despesa de Pessoal do Estado:

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 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:

1. Realize e divulgue estudos específicos sobre a 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:

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.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

8. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO

Conforme relatado, no exercício de 2018 estavam vigentes nove contratos de Parcerias Público-Privadas sob responsabilidade direta do Estado de São Paulo, além de dois outros ajustes relacionados à Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP (empresa estatal não dependente).

DESPESAS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	2018 - DESPESA PREVISTA R$ MILHARES	2018 - DESPESA LIQUIDADA R$ MILHARES
DO ENTE FEDERADO	**3.449.720**	**1.199.103**
Linha 4 – Metrô	0	0
Linha 8 – CPTM	333.093	330.312
Ind. Farmacêutica de Americo Brasiliense - IFAB - FURP	207.883	79.743
Linha 6 – Metrô	1.135.228	713
Linha 18 – Metrô	414.315	0
Complexos Hospitalares de São Paulo - SES	389.910	185.418
Rodovia dos Tamoios – SLT	895.098	511.416
Habitação - Lote I – SH	18.426	33.439
Sist. Int. Metropolitano da Reg. Met. Baixada Santista - SIM RMBS - STM	55.767	58.062
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL		159.052.441
DESPESA DO ENTE FEDERADO / RCL		**0,75%**
DAS ESTATAIS NÃO DEPENDENTES	**243.031**	**285.800**
Sistema Produtor Alto Tietê - Sabesp	121.141	120.557
Sistema Produtor São Lourenço - Sabesp	121.890	165.243
SOMA	**3.692.751**	**1.484.903**

Os dados da tabela indicam que a despesa decorrente dos contratos sob responsabilidade do Estado representou **0,75% da RCL**, não

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

superando o limite ditado pela Lei Federal nº 11.079/2004 (até 5,0% da RCL do ente).

No que tange ao Programa Estadual de Desestatização, o relatório de atividades consolidado ao final do período indica que as atuais diretrizes do Governo buscam o fortalecimento e o estreitamento de melhores parcerias entre o Poder Público e os agentes privados.

Dentre outros objetivos, a Administração busca melhorar as condições de financiabilidade de projetos e de atração de novos atores privados; facilitar o acesso virtual aos projetos; internacionalizar os instrumentos licitatórios mediante sua disponibilização em inglês; ampliar a competição em nível global, garantindo isonomia de condições para a participação estrangeira; e garantir maior segurança jurídica aos investidores, inclusive com a previsão de regras para o reequilíbrio dos contratos e de indenizações.

9. ASPECTOS OPERACIONAIS DA ATUAÇÃO ESTATAL

Com arrimo nas competências conferidas pelo artigo 70 da Constituição Federal e pelo inciso V do artigo 33 da Constituição Estadual, a DCG analisou os aspectos operacionais da atuação governamental do Estado, com o fito de avaliar os objetivos, a implementação e o resultado de suas políticas públicas.

Esse tipo de fiscalização pode ser entendido como um "processo de coleta e análise sistemática de informações sobre características, processos e resultados de um programa, atividade ou organização, com base em critérios fundamentados, com o objetivo de aferir o desempenho da gestão governamental"[34].

Tendo por base os critérios de materialidade, relevância e vulnerabilidade, foram selecionados os seguintes eixos de fiscalização:

[34] Conforme Tribunal de Contas da União. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes /normas-de-fiscalizacao/auditoria-operacional.htm. Acessado em 03/05/2019.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Secretaria/Órgão	Objeto de Fiscalização	
	Tema	**Programa/Ação**
Secretaria da Saúde	Infraestrutura da Saúde	**Programa 940** - Fortalecimento da Gestão Estadual
		Programa 941 - Expansão e Modernização da Saúde
Secretaria da Administração Penitenciária	Sistema Prisional Paulista	**Programa 3813** - Gestão da Custódia da População Penal
		Programa 3814 - Gestão e Reintegração Social da População Penal, Egressos e seus Familiares
Secretaria da Cultura Secretaria da Fazenda e Planejamento	Programa de Ação Cultural (PROAC)	**Programa 1218** - Fomento Cultural e Economia Criativa
		Ação 1986 - PROAC Editais
Secretaria da Educação	Condições das Unidades Escolares	Não corresponde a um programa específico
Secretaria da Fazenda e Planejamento	Atuação do DETRAN na Segurança Viária	**Programa 2926** - Um novo DETRAN para São Paulo
Departamento Estadual de Trânsito		**Programa 2927** - Segurança no Trânsito
Secretaria da Segurança Pública	Polícia Judiciária	**Programa 1801** - Ampliação da Investigação Policial
		Ação 4989 - Polícia Judiciária
Secretaria da Segurança Pública Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt	Monitoramento de Recomendações Anteriores	**Programa 1801** - Ampliação da Investigação Policial
		Ação 4195 - Acesso à Cidadania

Os trabalhos operacionais se basearam em análises de registros administrativos (informações e documentos requisitados, obtidos *in loco* ou divulgados), pesquisa através de questionários e/ou entrevistas, informações da execução orçamentária e financeiras coletadas por meio do SIAFEM e do SIGEO e anotações originárias de visitas de equipe.

A íntegra das análises se encontra no processo físico TC-A-002487/026/18, estando seus principais aspectos reproduzidos no relatório consolidado do TC-006453.989.18-8.

Tema: Infraestrutura em Saúde
Vinculação: Secretaria da Saúde
Programa 940 – Fortalecimento da Gestão Estadual **Programa 941** – Expansão e Modernização na Saúde

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

A fiscalização teve como objetivo avaliar o processo de gestão da infraestrutura nos serviços de saúde no âmbito estadual, buscando, mais especificamente, verificar a compatibilidade das peças de planejamento, o cumprimento das metas, as condições das instalações/edificações dos estabelecimentos de saúde, o funcionamento e inventário dos equipamentos médico-hospitalares disponibilizados ao atendimento da população, bem como o nível de informatização dessas unidades.

Adicionalmente, procedeu-se à verificação do ajuste celebrado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para o fortalecimento da atenção básica nos municípios, no que toca à reforma e à construção de novas Unidades Básicas de Saúde, além da capacitação de seus funcionários.

Os resultados foram obtidos mediante análise de 50 documentos públicos ou requisitados pela fiscalização, os quais foram coletados junto à Secretaria da Saúde, ao Comando do Corpo de Bombeiros, à Secretaria da Segurança Pública, ao Centro de Vigilância Sanitária e ao Grupo de Vigilância Sanitária da Capital; pela visitação *in loco* de 52 estabelecimentos de saúde, em 33 diferentes municípios; e pela verificação de 18 processos de obras nessas unidades.

Os trabalhos evidenciaram falhas no planejamento de obras, já que constatada a incompatibilidade das peças de planejamento, a falta de padronização nas solicitações de obras enviadas pelos estabelecimentos de saúde à Secretaria e a ausência de critério na definição de prioridades para atendimento dessas demandas por parte da Secretaria da Saúde.

Respostas fornecidas pelas unidades de saúde indicam que 56% das obras previstas no plano de investimentos de 2018 chegaram a ser realizadas, com melhoria em relação aos dois últimos exercícios (2017: 40% de obras realizadas; 2016: 28%). Por outro lado, 88% dos estabelecimentos pesquisados ainda demandavam serviços de construção ou reforma e apenas 24% das aquisições de equipamentos médico-hospitalares previstas no plano de investimentos haviam sido realizadas.

Embora tais espaços estejam relacionados à prestação de serviços em saúde e, por consequência, submetidos a uma série de normas e especificações físico-funcionais ditadas pela Vigilância Sanitária, não foi

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

verificada a participação desse órgão na fase interna da licitação, no sentido de avaliar a compatibilidade dos projetos de edificação, o que descumpre as Portarias CVS-4/2011 e CVS 10/2017. Como decorrência, aproximadamente 24% das unidades pesquisadas não possuía a Licença Sanitária de Funcionamento expedida por aquele departamento.

Outra fragilidade apurada se refere à ausência do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros, já que, dentre as unidades visitadas pela fiscalização, apenas 24% ostentavam tal certificação.

Verificou-se a existência de equipamentos médico-hospitalares não cobertos por um contrato de manutenção e, em muitos casos, a ausência de uma equipe de engenharia clínica própria ou terceirizada e a falta de investimentos na renovação do parque tecnológico, propiciando potenciais interrupções no atendimento de pacientes. Havia escassez de informações para o cadastramento de novos equipamentos e para a realização de inventário, prejudicando a boa gestão do setor e o atendimento das exigências da Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Relativamente ao Programa Saúde em Ação, derivado de acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, foram encontrados problemas de infraestrutura em 68% das UBSs consultadas, muito embora se referissem a empreendimentos recém-inaugurados. Além disso, 60% dos estabelecimentos visitados estavam operando sem a Licença de Funcionamento Sanitário e 72% deles, sem o AVCB.

A reiteração de vícios idênticos ou muito similares em diversas UBSs visitadas por este Tribunal denotavam falhas não apenas de execução, mas também dos projetos básicos. Existiam, igualmente, equipamentos não instalados ou instalados de maneira precária e reclamações sobre a qualidade dos insumos fornecidos.

Destacou a DCG que o fortalecimento da atenção básica poderia resolver até 85% dos casos de saúde da população, principalmente aqueles de baixa complexidade, o que desafogaria os hospitais estaduais e permitiria que estes se concentrassem no atendimento dos casos de maior gravidade, conforme estudo realizado pela própria Secretaria Estadual da Saúde.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Outros gargalos identificados no setor dizem respeito à falta de recursos humanos, com ausência de médicos, enfermeiros, dentistas e farmacêuticos, e deficiência na estrutura de tecnologia da informação, dado que, pelo não fornecimento de certificado digital aos profissionais, restou inviabilizada a plena utilização do prontuário eletrônico (e-SUS).

Na conclusão dos seus trabalhos, DCG consigna as seguintes propostas para o aprimoramento desse programa:

À Secretaria da Saúde:

1. Cuide para que as peças de planejamento (PPA, LDO, LOA, PES e PAS) estejam em sintonia, guardem relação de coerência, uniformidade, exatidão e confiabilidade, pois dessa forma será possível alcançar melhores resultados na prestação de serviços de saúde à população;

2. Adote instrumento de planejamento padronizado para investimentos (obras), a fim de estabelecer critérios claros e objetivos na eleição das prioridades (construção, reformas, adequações ou ampliação) a serem executadas nos estabelecimentos de saúde;

3. Cuide para que se obtenha o Laudo Técnico de Avaliação (LTA) antes da fase externa da licitação para construção, ampliação, reforma ou adaptação em edificação com atividades de interesse da saúde, conforme preconiza a Portaria CVS 10 de 05/08/2017;

4. Promova uma melhor interação entre o Centro de Vigilância Sanitária (CVS) e o Grupo Técnico de Edificações (GTE), no que diz respeito a realização de obras que necessitam da emissão prévia do Laudo Técnico de Avaliação (LTA);

5. Aperfeiçoe o sistema de informação utilizado para o controle da Licença de Funcionamento (LF) dos estabelecimentos de saúde, quanto à emissão, validade, extração de relatórios analíticos, etc.;

6. Adote medidas voltadas para a obtenção da Licença de Funcionamento (LF) para todos os estabelecimentos de saúde sob gestão estadual;

7. Providencie o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) para todos os estabelecimentos de saúde sob gestão estadual;

8. Aprimore o controle no repasse de recursos aos municípios participantes de programas promovidos pela Secretaria de Estado da Saúde (para o aperfeiçoamento da atenção primária realizada pelas Unidades Básicas de Saúde), a fim de prevenir gastos desnecessários;

9. Viabilize a elaboração de peças de planejamento que levem em consideração as especificidades das UBSs construídas a partir do Programa “Saúde em Ação”, o que passa por repactuar o contrato firmado com o BID e os pactuados com as empresas responsáveis pelos projetos e execução das obras. Esta ação visa evitar falhas como as verificadas no que tange à inadequação espacial de consultórios, à falta de aparelhos de ar condicionado em locais imprescindíveis, etc.;

10. Providencie junto aos municípios que aderiram ao Programa “Saúde em Ação” a efetivação de suas contrapartidas, em especial no que toca à contratação de pessoal da saúde e à manutenção das edificações;

11. Estude a reposição do quadro de servidores do GTE-SES e do CVS-SES, de modo a empreender as atividades necessárias para a regularização dos ESs junto aos órgãos fiscalizadores da Vigilância Sanitária e do Corpo de Bombeiros;

12. Envide esforços para a implementação plena do sistema de prontuário eletrônico (S4SP), o qual, conforme levantado, encontra-se aquém das expectativas e necessidades.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

13. Estude a viabilidade de contratação de serviço de engenharia clínica para os estabelecimentos de saúde que não dispõem de um quadro de pessoal próprio suficiente e qualificado/especializado;

14. Estude a viabilidade de contratação de serviço de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos médico-hospitalares de grande porte, tais como aparelho de Ressonância Magnética, Tomógrafo, Raio X Telecomandado, Pet-CT Scan, entre outros;

15. Planeje a aquisição de equipamentos médico-hospitalares de grande porte, de modo que estes não permaneçam por muito tempo aguardando adequação de sala ou emissão de licença para o início de operação;

16. Adote critérios claros e objetivos na aquisição de equipamentos médico-hospitalares para os estabelecimentos de saúde, a fim de priorizar àqueles que, de fato, necessitam de renovação do seu parque de equipamentos;

17. Padronize as informações da ficha individual de cadastro de equipamentos de acordo com o que preconizam o manual "Equipamentos médico-hospitalares e o gerenciamento da manutenção" e o "Manual IEG-E - Índice de Efetividade da Gestão Estadual" do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;

18. Aperfeiçoe a interação entre suas coordenadorias, em especial, entre a Coordenadoria de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde (CGCSS) e a Coordenadoria de Serviços de Saúde (CSS), para padronização de sistemas de gestão e controle patrimonial.

À Secretaria de Estado da Segurança Pública:

1. Aperfeiçoe o sistema informatizado de gestão dos Autos de Vistoria do Corpo de Bombeiros, de modo a permitir o controle mais efetivo dos AVCBs emitidos pelo Corpo de Bombeiros;

2. Realize o levantamento de todos os estabelecimentos de saúde sob gestão estadual quanto a regularidade dos Autos de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCBs).

Tema: Sistema Prisional Paulista
Vinculação: Secretaria da Administração Penitenciária
Programa 3813 – Gestão da Custódia da População Penal **Programa 3814** – Gestão e Reintegração Social da População Penal, Egressos e seus Familiares

Os trabalhos operacionais sobre o Sistema Prisional Paulista se organizaram em quatro vetores de análise, a saber: (i) a estrutura de funcionamento do sistema prisional, no tocante à capacidade de atendimento, população carcerária, aparato tecnológico e quadro de pessoal; (ii) a expansão da oferta de vagas no sistema prisional, no que se refere ao cumprimento das metas; (iii) as condições de funcionamento e segurança das unidades prisionais; e (iv) as ações específicas promovidas pela SAP para reintegração social dos custodiados e egressos do sistema prisional.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

As conclusões foram obtidas através da análise de documentos e informações requisitados, do exame de dados constantes do SIAFEM e do SIGEO e daqueles integrantes de bases públicas de pesquisa, como páginas institucionais da Secretaria da Administração Penitenciária, do Ministério da Justiça, da Ordem dos Advogados do Brasil e da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Conforme apurado, o Governo do Estado processou cifra superior a R$ 4,1 bilhões em despesas relacionadas à Administração Penitenciária, destinando 98% dos recursos ao Programa 3813 – Gestão da Custódia da População Penal e 2% ao Programa 3814 – Gestão da Reintegração Social da População Penal. Sob o enfoque das categorias econômicas, 95,9% dos valores se referem a despesas correntes e 4,1%, a despesas de capital.

Constatou-se a existência de 171 Unidades Prisionais geridas pela SAP, com capacidade para atender um total de 143.146 presos. Não obstante, a população carcerária alcançava, ao final do exercício, 229.562 egressos, disso emergindo um déficit de 86.416 vagas, equivalente a 60% da capacidade instalada, e consequente superlotação dos estabelecimentos existentes.

Durante o exercício em comento, foram inauguradas 3 Unidades Prisionais, somando 2.497 vagas ao sistema penitenciário. Apurou-se, ainda, que estavam em construção 12 novas unidades, mas que a Administração cumpriu somente 19% das metas de criação de vagas estipuladas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A taxa de encarceramento do Estado atingiu 535,5 para cada 100 mil habitantes, superando a média do país (352 encarcerados a cada 100 mil habitantes) e do mundo (144 encarcerados a cada 100 mil habitantes). Face à superlotação do sistema, registrou-se, em 2018, 1.962 egressos presos em delegacias, sob a tutela da Secretaria da Segurança Pública.

Desses egressos, 49% respondem por crimes considerados não violentos (tráfico de entorpecentes e furtos); cerca de 40% dos presos não chegaram a concluir o Ensino Fundamental e 21% não concluíram o Ensino Médio; mais de 2/3 deles têm entre 18 e 35 anos; e aproximadamente 55% se declarava preto ou pardo.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

No que tange ao aparato tecnológico inerente às prisões, apenas 23 das 171 Unidades Prisionais (13%) contavam com bloqueadores de celular instalados, o que dificultou o controle de uso desses aparelhos pelos presos, os quais, em muitos casos, continuam a articular atividades criminosas no interior dos presídios.

De acordo com o relatado, foram apreendidos 13.845 celulares nos estabelecimentos prisionais em 2018 e realizadas 4.889 apreensões de substâncias entorpecentes e proibidas, tendo a SAP implantado 177 aparelhos de *scanner* corporal para coibir a entrada de produtos e equipamentos vetados.

Apurou-se insuficiência de recursos humanos vinculados às atividades prisionais, já que existem 9,59 presos por agente de custódia, o que supera o índice nacional (8,2 presos por agente) e a recomendação do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (5 presos por agente). No mesmo sentido, algumas Unidades Prisionais não possuem equipe mínima de saúde, conforme preconizado pela Portaria Interministerial nº 1.777/2003, constatando-se a existência de apenas 97 cargos de Médico ocupados no quadro de pessoal da SAP. Ponderações de DCG associaram a superlotação dos estabelecimentos com a insuficiência de profissionais da saúde à facilidade de transmissão de doenças infectocontagiosas entre os egressos.

Relativamente às ações de Reintegração Social, anotou aquela Diretoria o oferecimento de atividades educacionais e laborterápicas aos detentos, as quais, inclusive, estão previstas na Lei de Execução Penal como mecanismos de diminuição da pena.

As atividades educacionais são oferecidas em parceria com a Fundação Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel, constatando-se, dentre os 174.308 presos condenados, a participação de 11.643 (7%) em Cursos Profissionalizantes, 10.651 (6%) no Programa de Educação para o Trabalho e Cidadania e 17.511 (10%) em atividades de Educação Formal. Adicionalmente, a SAP disponibilizou 829.657 postos de trabalho durante o exercício, obtendo um preenchimento de 446.131 (54%), com expressiva melhoria em face do ano anterior (2017 = 51.424).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Apesar dessas ações, o relatório registra que apenas 284 dos 107.913 egressos que saíram da prisão conseguiram recolocação no mercado de trabalho, o que corresponde a 0,2% do total.

As recomendações propostas ao final do trabalho foram as seguintes:

À Secretaria da Administração Penitenciária (em reiteração):

1. Conjugue esforços junto aos demais órgãos de Estado (Secretaria de Segurança Pública, Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público, Defensoria Pública, etc.) no sentido de encontrar soluções que reduzam a superlotação do sistema prisional paulista, a fim de fazer com que os presos cumpram suas penas com dignidade, e dessa forma impactar positivamente na reintegração social da população carcerária, com reflexos na diminuição da reincidência;
2. Adote medidas para cumprir em tempo as metas de criação de novas vagas no sistema prisional (seja com a construção de novas UPs, seja com a ampliação de vagas nas UPs já existentes) previstas no plano de expansão do sistema penitenciário em 2008;
3. Promova a instalação de bloqueadores de sinal de aparelhos celulares nas UPs;
4. Promova, na medida do possível e de acordo com as necessidades, o preenchimento dos cargos vagos no quadro de pessoal da SAP;
5. Cumpra a Portaria Interministerial nº 1.777/2003 no que toca a equipe mínima de saúde nas UPs;
6. Envide esforços no sentido de priorizar os recursos destinados às ações relativas à ressocialização dos presos (Programa 3814 – Gestão de Reintegração Social da População Penal, Egressos e seus Familiares - programa fundamental e absolutamente necessário para o correto funcionamento do sistema prisional do estado de São Paulo), de modo que o referido programa, no próximo PPA, potencialize os recursos orçamentários.
7. Incremente, exponencialmente, a quantidade: de presos participantes de cursos de educação escolar e qualificação profissional; de presos trabalhando dentro das Unidades Prisionais e; de egressos do sistema prisional colocados no mercado de trabalho.

Tema: Programa de Ação Cultural - PROAC
Vinculação: Secretaria da Cultura e Secretaria da Fazenda e Planejamento
Programa 1218 – Fomento Cultural e Economia Criativa
Ação 1986 – PROAC Editais

O Programa de Ação Cultural – PROAC foi criado pela Lei Estadual nº 12.268/2006 com o objetivo de apoiar e patrocinar atividades de produção cultural e sua difusão, sendo estruturado nas modalidades PROAC Editais e PROAC ICMS.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

As atividades operacionais entabuladas pela DCG se debruçaram sobre ambos os formatos, sob as óticas do acesso pela população aos eventos custeados com recursos do programa na perspectiva de equidade, fiscalização da realização efetiva do objeto patrocinado ou custeado, de sua estruturação, da atuação da Comissão de Análise de Projetos (CAP), da Dívida Ativa, do Fundo Estadual da Cultura e da Transparência.

Esclareceu-se que o PROAC ICMS se estrutura a partir de recursos provenientes de incentivos fiscais, mediante renúncia de receitas. Aqui, o interessado em realizar um projeto cultural obtém junto ao Estado autorização para captar recursos junto a empresas privadas, as quais, posteriormente, poderão abater os valores repassados do montante de ICMS devido, nisso se assemelhando à sistemática do Governo Federal no âmbito da Lei Rouanet.

Paralelamente, o PROAC Editais é operacionalizado mediante chamamento público de interessados e concurso de projetos, havendo o repasse direto de recursos orçamentários do Estado para o interessado, sem a necessidade, assim, de sua captação junto a parceiros privados.

As análises da fiscalização foram antecedidas de pesquisa bibliográfica, análise de documentos e bases de dados públicos, requisição de informações, reuniões e entrevistas com as áreas estatais envolvidas, os quais foram trabalhados com auxílio da técnica SWOT[35] de diagnóstico, o que possibilitou a identificação das principais deficiências e fraquezas da política pública em comento.

Os dados apurados evidenciaram falhas nos processos de publicidade e transparência dos eventos subsidiados por recursos públicos, uma vez que não existe divulgação de datas e horários das apresentações em *sites* e portais públicos, as quais são, em muitos casos, desconhecidas pela própria Secretaria da Cultura. Disso decorreu prejuízo não apenas ao amplo acesso dos aparelhos culturais pela população, mas também às atividades de controle social e técnico sobre as produções desenvolvidas.

[35] Trata-se de ferramenta de gestão e planejamento estratégico, muito utilizada no meio empresarial, que visa identificar forças (**S**trengths), fraquezas (**W**eaknesses), oportunidades (**O**pportunities) e ameaças (**T**hreats) dentro de uma organização.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Na ausência de um quadro de pessoal mais robusto, a Secretaria da Cultura não consegue realizar acompanhamento concomitante à execução dos eventos culturais nem imprimir celeridade à análise das prestações de contas, ocasionando acúmulo de processos não concluídos, pendentes entre os anos de 2012 e 2017, o que representava mais de R$ 433 milhões sem qualquer tipo de auditagem, o que contraria os termos da Resolução SC nº 96/2011 (prazo de 60 dias para a verificação dos documentos, após o seu protocolo). Ações autônomas de fiscalização somente são realizadas em caso de denúncias e a efetiva execução do projeto apenas é auferida quando do envio da prestação de contas.

Anotou-se que as fragilidades em comento já haviam sido objeto de crítica pelos órgãos de Controle Interno da Administração Estadual[36], sem que as secretarias envolvidas tivessem adotado as correções necessárias, dando margem a irregularidades que, posteriormente, vieram a ser constatadas em investigações da Polícia Federal.

Especificamente quanto ao PROAC ICMS, entendeu a fiscalização que o Poder Público não vem atendendo às diretrizes estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Embora esta vertente do programa se baseie em estratégia de renúncia da arrecadação de ICMS devido pelas empresas (crédito outorgado), não foi estabelecido um retrato adequado do impacto e retorno do benefício fiscal concedido, inexistindo cálculo da estimativa de impacto orçamentário da renúncia, medidas de compensação e sua adequação com as metas fiscais da LDO e as estimativas das receitas da LOA e fixação do prazo de vigência do benefício fiscal, com possível afronta aos termos do inciso II do artigo 14 da LRF.

O arcabouço legal existente não se revelou apto a coibir a ocorrência de fraudes no programa, como aquelas decorrentes do processo de “fragmentação de CNPJ”, já que não está em operação qualquer ferramenta que identifique a concessão duplicada de benefícios a um mesmo responsável legal. Apurou-se, assim, que um mesmo beneficiário pode captar recursos em

[36] Departamento de Controle e Avaliação e Corregedoria Geral da Administração.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

mais de três projetos ao utilizar diferentes CNPJs, já que existe lacuna normativa que impeça tal ocorrência.

A sistemática do programa é inapta em evitar que grandes proponentes fiquem com a maior parte dos recursos captados, em detrimento ao estímulo de pequenos proponentes e à interiorização das atividades culturais. Isso culminou com a concentração de 86,30% dos recursos captados via renúncia do PROAC na região Metropolitana de São Paulo, Campinas e Ribeirão Preto. Não ficaram evidenciadas, ainda, contrapartidas por parte dos patrocinadores, nem o estabelecimento de critérios para a seleção destes, o que permitiu, por exemplo, que empresas do ramo fumígeno fortalecessem sua marca através de renúncia fiscal, a despeito das ações nacionais e locais voltadas a desestimular o consumo de tais produtos.

Não foram estampadas no PPA e na LOA as metas do PROAC Editais e os procedimentos de checagem dos projetos eram ineficientes e manuais, já que ausente um sistema informatizado capaz de automatizar as prestações de contas e, assim, diminuir o número de fraudes e impropriedades no uso dos recursos captados.

Também foram constatadas impropriedades na atuação da Comissão de Análise de Projetos, o que conduziu à aprovação de projetos com problemas técnicos, os quais, posteriormente, não se mostraram aptos a captar os recursos mínimos para iniciar a fase de execução (35% dos recursos requeridos). Os pareceres emitidos por esse colegiado careciam de justificativas e critérios de aprovação, nisso desatendendo às diretrizes do Decreto Estadual nº 54.275/2009 e da Resolução SC nº 96/11, somando R$ 62 milhões em projetos aprovados sem a necessária argumentação técnica que demonstrasse o interesse público ou artístico da aprovação.

A morosidade na verificação das prestações de contas se traduz em atraso nas medidas de restituição de recursos no caso de despesas impróprias ou não comprovadas. Na amostragem selecionada, ficou evidenciado que a Secretaria da Cultura tardou, em média, três anos para inscrever no CADIN Estadual e cinco anos para remeter à Dívida Ativa os nomes dos responsáveis por prestações de contas reprovadas.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

O Fundo Estadual da Cultura não contava com o Conselho Diretor, órgão prescrito em sua norma instituidora, o que comprometeu o zelo permanente na arrecadação e destinação dos recursos vinculados, havendo falta de clareza e transparência na denominação e vinculação legal de receitas.

Relatou a DCG, também, falta de transparência no que tange à disponibilização de informações detalhadas sobre a correlação entre patrocinadoras, valores aportados por proponente e/ou projeto, dado que, sob a alegação de sigilo fiscal, a Secretaria da Fazenda não divulga em meio eletrônico tais informações, nem as disponibilizou à equipe de fiscalização, embora tenha sido requisitada.

Conforme anotado, essa sistemática diverge muito daquela praticada pelo Governo Federal no âmbito da Lei Rouanet, o qual divulga através do Portal SALIC todas as informações sobre projeto, proponente e patrocinador, inclusive com as cifras envolvidas.

DCG, no desfecho, fez as seguintes propostas de encaminhamento:

À Secretaria da Cultura:

1. Utilize para divulgação dos eventos a plataforma “SP Estado da Cultura” já existente, além do portal “Proac” para divulgação das datas dos eventos, com a finalidade de garantir acesso aos projetos pela população e consequentemente pelo controle técnico.
2. Aumente o número de servidores alocados para análise da prestação de contas do Proac ICMS com a finalidade de findar o extenso estoque de processos.
3. Desenvolva um mecanismo de controle concomitante à execução dos projetos para o Proac ICMS e Editais.
4. Elabore funcionalidade no sistema do Proac em desenvolvimento que rastreie a vinculação do mesmo responsável legal aos projetos cadastrados e em andamento, para aperfeiçoamento no controle.
5. Delibere sobre inclusão de dispositivo legal que restrinja a quantidade projetos por responsável legal, com a finalidade evitar fraudes através da fragmentação de CNPJ´s.
6. Explicite na legislação do Proac que os cooperados devam possuir capacidade técnica/administrativa para executar o projeto, sendo vedado à cooperativa assumir tais funções.
7. Edite diretrizes ou princípios norteadores atrelados ao Proac para evitar o acúmulo dos valores da renúncia fiscal do Proac na Região Metropolitana de São Paulo.
8. Desenvolvam ações de estímulo e apresentação do Proac ICMS nas regiões administrativas com poucos projetos com captação financeira com a finalidade de divulgar o Proac aos possíveis patrocinadores e proponentes.
9. Discuta sobre a possível diminuição do percentual mínimo de captação para estímulo à interiorização da renúncia e fomento ao pequeno proponente.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

10. Institua quesito de checagem na prestação de contas do Proac que garanta a acessibilidade aos projetos e eventos culturais apoiados pelo Programa, nos moldes do art. 2º e parágrafos da Resolução SC Nº 48, de 03 de agosto de 2012.

11. Vede o excesso de prorrogação de prazo solicitado pelos proponentes para garantir a execução dos projetos nos prazos estabelecidos por lei.

12. Garanta o atendimento às funcionalidades mínimas necessárias para garantir o controle do programa, como cruzamento de CNPJs e CPFs dos proponentes com quadro acionário das empresas patrocinadoras; regularidade das notas fiscais apresentadas na prestação de contas, casos que a prestação de contas foi irregular, porém um segundo projeto do proponente foi aprovado; notas fiscais já entregues no âmbito da Lei Rouanet e disponibilização de data real de execução do projeto, considerando o novo sistema do Proac em desenvolvimento.

13. Delibere com base no parecer CJ/SC nº 135/2017 sobre a minuta de resolução proposta para criação de uma "Comissão Especial de Acompanhamento e Avaliação dos programas de financiamento à cultura do âmbito da UFEC", com a finalidade e reestruturar a CAP para explicitar melhor e com mais amplitude suas atribuições, para mitigar lacunas de acompanhamento da execução dos projetos e certificação da realização dos objetos propostos, em especial.

14. Dê transparência no portal do Proac ao Regimento Interno da CAP e à metodologia de escolha dos jurados das Comissões de Análise de Projetos.

15. Crie mecanismos de controle interno para garantir que os pareceres emitidos pela CAP estão sendo revestidos de motivação adequada quando de sua aprovação, com expressa indicação e descrição acerca do interesse público e artístico a ser atingido com a aprovação de determinado projeto, de acordo com artigo 10 e incisos do Decreto nº 54.275/09 e Resolução SC 11/96.

16. Estabeleça rigor com os prazos para prestação de contas e no caso do descumprimento, a aplicação das sanções cabíveis de forma tempestiva para diminuir-se a morosidade na inscrição da divida ativa.

17. Crie mecanismos para o acompanhamento e demonstração do atendimento ao limite disposto no artigo 13 da Lei 12.268/2006, sobre o teto para o uso dos recursos do Proac em despesas administrativas.

18. Institua, em conjunto com a Secretaria da Fazenda e Planejamento, os mecanismos de gestão do Fundo Estadual de Cultura, revisando a sua constituição nos Sistemas de Administração Financeira e Orçamentária e as vinculações legais de suas receitas, e zelando pela correta aplicação de seus recursos, em observância à sua legislação específica e às normas de administração financeira e orçamentária do Estado.

À Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo:

1. Elabore anualmente o cálculo da estimativa de impacto orçamentário, medidas de compensação, adequação das metas fiscais da LDO e de estimativas das receitas da LOA em virtude do benefício fiscal (crédito outorgado) para a renúncia fiscal do Proac ICMS, nos termos do artigo 14, inciso II, da LRF.

2. Delimite a vigência ao benefício fiscal do Proac ICMS de forma vinculada com a motivação e interesse público, com o prazo estimado para alcance de metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado.

3. Rediscuta a regulamentação do Proac que permite que empresas fumígenas divulguem e fortaleçam sua marca através da renúncia fiscal do Estado de São Paulo, SP uma vez que a Lei nº 16.005/15 aumentou a tributação nas operações com fumo e seus sucedâneos manufaturados para desestimular o consumo.

4. Delibere sobre a criação de contrapartidas por parte dos patrocinadores e não somente por parte dos proponentes em virtude da renúncia fiscal do Proac ICMS.

5. Elabore rotina de checagem da prática vedada pelo artigo 9º da Lei nº 12.268/06, ou seja, com a finalidade de garantir que patrocinador e proponentes não sejam os mesmos para um determinado projeto.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

6. Cumpra as decisões judiciais proferidas no juízo singular (MS nº 1033077 62.2016.8.26.0053), confirmada com a decisão colegiada do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Agravo de Instrumento nº 2180100-57.2016.8.26.0000), no sentido de dar publicidade e transparência às informações do Proac ICMS (divulgação da correlação entre patrocinador, proponente, projeto e valor).

7. Elabore conjuntamente as metas do Proac Editais entre Secretaria da Cultura e do Planejamento.

8. Crie racional para as metas do Proac Editais para o próximo PPA e próximas LOA´s.

Tema: Condições das Unidades Escolares
Vinculação: Secretaria da Educação

Os trabalhos nesta seara de dedicaram a monitorar os resultados e a evolução das condições do quadro docente e da estrutura física oferecida nas escolas da rede estadual de Ensino, com base nos achados da fiscalização operacional realizada no exercício de 2014.

À época, foram avaliadas as condições de estrutura física e quadro docente encontradas em uma amostra de 135 escolas estaduais, utilizando como parâmetro as recomendações do Conselho Nacional de Educação por meio do Parecer nº 08/2010, através de sua Câmara de Educação Básica. Frisou-se, assim, que a disponibilidade desses recursos permite aos professores a ampliação das possibilidades de desenvolvimento de planos de aula e de construção de projetos pedagógicos coletivos, tornando o processo de ensino-aprendizagem mais estimulante e atrativo para os estudantes.

O escopo das atuais análises incluiu a rotatividade do corpo docente; a existência e o volume de professores temporários; a existência de professores ministrando aulas incompatíveis com sua formação acadêmica; a carga horária semanal total de trabalho dos docentes; a quantidade de alunos matriculados por turma e a relação de aluno/área por sala de aula; a quantidade de equipamentos, materiais de apoio pedagógico e instalações disponíveis; e a condição de uso dos equipamentos e instalações.

As conclusões da fiscalização estiveram estribadas em visitas *in loco* em 133 unidades escolares e aplicação de questionários em modalidade

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

eletrônica, contando com a participação de professores e dirigentes desses locais.

Conforme relatado, o Ministério da Educação estabelece que o docente habilitado a atuar nos anos iniciais do Ensino Básico é aquele com formação de licenciatura, normal superior ou pedagogia. Já com relação aos anos finais e ao ensino médio, o professor deve ostentar licenciatura específica na disciplina de sua atuação.

Dentre as escolas da amostra selecionada, 34 delas ofereciam turmas para os anos iniciais do ensino básico em 2018 e, dessas, apenas 29,4% possuíam todo o seu quadro docente alinhado com as diretrizes de formação estabelecidas pelo órgão federal. Ponderou-se, por outro lado, que 94,1% das escolas da amostra ostentavam um quadro com mais de 80% de seus professores com formação adequada para lecionar nessa etapa.

Analisando o perfil dos professores, verificou-se que, em 2018, apenas 7,0% deles não possuía formação compatível com as atividades dos anos iniciais, o que denota acentuada melhora em relação à pesquisa anterior (2014), quando 28,1% dos professores apresentavam formação incompatível, uma queda de 21,1 pontos percentuais.

Relativamente às unidades escolares dos anos finais e/ou ensino médio, apenas 11,9% apresentava corpo docente totalmente adequado às determinações do MEC e menos da metade (44,9%) tinha mais de 80% do quadro ministrando apenas aulas em suas áreas específicas de atuação. Nessa etapa de formação, não foi verificada melhoria significativa em relação ao ano anterior no que tange à compatibilidade entre formação/atuação do professorado (Professores com formação inadequada: 2014 – 20,8%; 2018 – 20,4%).

Anotou DCG que, contrariamente às orientações do MEC e à Meta 15 do Plano Nacional de Educação vigente, o Decreto Estadual nº 55.078/2009 autoriza os professores da rede a complementar sua jornada de trabalho, quando incompleta, com aulas em disciplinas diversas de sua formação específica no caso de não haver titulares para essas disciplinas.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Salientou-se, outrossim, que o mesmo diploma local autorizou os professores a exercerem carga semanal de até 65 horas, o vai de encontro ao limite de 40 horas (correspondente a 32 horas-aula) preconizado pelo Parecer CNE/CEB nº 08/2010, representando sobrecarga indesejável sobre os profissionais do Ensino.

O constatado na inspeção é que 88,4% dos professores exercem, no Estado, carga horária de até 32 horas-aula, com adequação face ao recomendado pelo CNE (percentual em 2014: 87,27%). Os profissionais que desempenhavam entre 33 e 52 horas-aula representavam 10,8% e, acima de 52 horas-aula, 0,9%.

No que tange à rotatividade dos profissionais, ou seja, à taxa daqueles que não permanecem vinculados à mesma escola com o passar dos exercícios, observou-se uma queda na rotatividade geral da amostra, tanto para os professores dos anos iniciais (Taxa de Rotatividade: 2014 – 34,86%; 2018 – 28,97%) quanto para os anos finais (2014 – 37,68%; 2018 – 28,21%), e também para as turmas de ensino médio (2014 – 37,60%; 2018 – 30,37%).

Por outro lado, apenas 6,25% das escolas dos anos iniciais conseguiram manter estabilidade superior a 60% do seu quadro nos últimos 4 anos, o que representa piora em relação à pesquisa anterior (2014 – 17,15%). No outro extremo, 21,88% das unidades escolares apresentaram rotatividade de 80% ou mais do seu professorado no último quadriênio.

A situação não difere muito em relação aos anos finais, onde 3,01% das escolas mantiveram 60% ou mais dos professores, enquanto 36,09% tiveram uma rotatividade de 80% ou mais no último período analisado (2014 a 2018).

Padrão semelhante foi observado em relação às turmas de ensino médio: 6,06% das escolas mantiveram corpo docente com 60% ou mais de estabilidade e 36,36% delas experimentaram rotatividade igual ou superior a 80% no quadriênio.

Tais dados foram correlacionados aos percentuais de professores temporários atuantes na rede estadual, os quais representavam 20,04% do total dos profissionais nas escolas analisadas. Embora tal índice demonstre

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

uma melhora da situação comparativamente ao marco anterior (2014 – 27,07% de professores temporários na amostra), ele ainda apresenta dissonância relativamente às recomendações do CNE e à Meta 18.1 do Plano Nacional de Educação, os quais orientam a limitação de temporários a 10% do quadro total.

Do universo de escolas pesquisadas, 68,5% apresentaram desconformidade em relação ao percentual ideal de temporários, anotando-se que, em 2014, esse percentual era de 91,5%.

No que concerne à disponibilidade do padrão mínimo das unidades estaduais de ensino, relatou-se que a Resolução SEE nº 2/2016 fixou quantidade de alunos por sala superior àquele recomendado pelo Conselho Nacional de Educação. Assim, o Estado de São Paulo admite a alocação, nos anos iniciais do ensino básico, de 30 a 33 alunos por sala, contra a recomendação de 24 alunos constante do Parecer Federal; 35 a 38 alunos nos anos finais, contra uma recomendação de 30 alunos; e 40 a 44 alunos em turmas do ensino médio, contra a recomendação de 30 alunos.

Informações apuradas pela inspeção indicam que, tomando por parâmetro as recomendações do Conselho Nacional de Educação, 38,2% das escolas dos anos iniciais estavam com superlotação em todas as suas turmas, ocorrência igualmente apurada em 31,4% das turmas dos anos finais e 46,2% das turmas de ensino médio. Com isso, concluiu DCG que, de modo geral, a superlotação das turmas se agravou entre os dois levantamentos, o que impactou negativamente na relação aluno por metro quadrado disposto em cada sala de aula.

O relatório pondera, entretanto, que as escolas estaduais têm seguido, em sua grande maioria, as quantidades de alunos e espaço em sala de aula determinados pelas normas locais, observando-se, sob tal perspectiva, um reduzido número de turmas superlotadas (Anos iniciais: 2,9% das escolas com todas as salas superlotadas e 26,5% com todas as turmas adequadas; Anos Finais: 3,8% com todas as turmas superlotadas e 43,8% com todas as turmas adequadas; Ensino Médio: 5,7% com todas as salas superlotadas e 40,6% com todas as turmas adequadas).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Foram avaliadas, também, a existência e a quantidade de espaços e materiais de apoio à atividade docente, em cotejo com os padrões idealizados pelo CNE.

Aqui, a DCG relatou que as escolas dos anos iniciais são aquelas que possuem as maiores carências de infraestrutura pedagógica em relação ao preconizado pelo Conselho, verificando-se, no universo amostral selecionado, que 32,4% dessas unidades não possuíam sala de leitura ou biblioteca, 20,6% não possuíam laboratórios de informática e 82,4% não ofereciam laboratórios de ciências.

Nos anos finais e ensino médio, a principal carência se referia aos laboratórios de informática (ausente em 59,0% das escolas de anos finais e 56,6% das escolas de ensino médio), refeitórios (ausente em 34,3% de escolas dos anos finais e 38,7% das escolas de ensino médio) e salas de TV/DVD (ausente em 36,2% das escolas dos anos finais e 34,0%, do ensino médio).

Corroborando tais constatações, muitas das escolas analisadas simplesmente não possuíam materiais pedagógicos como enciclopédias, livros de leitura ou dicionários, equipamentos eletrônicos ou mobiliário de suporte às aulas.

Registro fotográfico juntado aos autos evidenciou que muitos dos espaços pedagógicos das escolas selecionadas apresentavam desconformidades e problemas estruturais, somando-se a isso a ausência de AVCB em 95,49% das unidades escolares.

No desfecho, DCG sugere as seguintes recomendações:

À Secretaria Estadual de Educação (em reiteração):

1. Adote medidas para manter em seu quadro docente percentual elevado de professores ministrando aulas compatíveis com sua formação acadêmica; Utilize-se de concurso público homologado e válido para prover, ao máximo, os cargos ocupados por temporários, por professores em cargo efetivo, com a finalidade de se reduzir a contratação de professores temporários.
2. Rediscuta a legislação que autoriza o professor a trabalhar mais do que 32 horas-aulas semanais.
3. Adote estratégias para estimular o professor a permanecer na mesma escola, como por exemplo, valorizando e investindo na equipe docente e garantindo boas condições de trabalho (escola estruturada);

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

À Secretaria Estadual de Educação (novos apontamentos):

1. Elabore um plano de ação para a adequação das escolas ao padrão recomendado pelo CNE, identificando as escolas que possuem problemas estruturais e carência de insumos básicos para desenvolvimento da atividade escolar, bem como estabelecendo objetivos, metas e prazos. Esse plano deve abordar carências como:

   A. Goteiras, infiltrações, rachaduras nas dependências das escolas como quadras, laboratórios de ciência e de informática, salas de TV/DVD, bibliotecas e salas de leitura. Além disso, sugere-se estender esta averiguação para os demais ambientes, como salas de aula, corredores, refeitórios e pátios, pois diversos problemas detectados nas instalações recomendadas pelo CNE nesta fiscalização advêm de falhas de manutenção em outros ambientes e estruturas, sendo a mais comum o telhado;

   B. Inadequação física das escolas e a falta de equipamentos de segurança, o que impossibilita a emissão do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros;

   C. Superlotação das salas de aula, apurando onde há mais alunos por turmas e verificando a relação aluno/área, ou seja, a adequação entre o espaço físico das salas de aula e a quantidade de estudantes que a frequentam, conforme o recomendado pelo CNE.

   D. Insuficiência de equipamentos e materiais de natureza pedagógica ou de suporte à atividade docente.

2. Com base no plano de ação, promova a reestruturação das escolas de acordo com os padrões mínimos estabelecidos pelo CNE, priorizando aquelas que apresentarem problemas mais graves e urgentes. Nesta reestruturação, envidar esforços para:

   A. Adequar as condições físicas das dependências das escolas: sala de leitura/biblioteca, sala de TV/DVD, laboratório de informática e de ciências e quadras

   B. Realizar as alterações estruturais físicas nas escolas para emissão do AVCB para aquelas que não possuem atualmente.

   C. Reorganização das turmas, de forma que a quantidade de alunos por turma e a relação aluno/área das salas de aula atendam a forma preconizada pelo CNE e proporcione aos alunos e professores condições básicas de conforto ambiental.

   D. Dotar as escolas com os insumos de natureza pedagógica e de suporte a atividade docente em quantidades recomendadas pelo Conselho Nacional de Educação.

3. Acrescente ao plano de ação formas de monitoramento após a execução das adequações e adote medidas de prevenção e manutenção periódica das dependências das escolas para maior conservação e durabilidade.

Tema: Atuação do DETRAN na Segurança Viária
Vinculação: Secretaria da Fazenda e Planejamento e Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo – DETRAN
Programa 2926 – Um novo DETRAN para São Paulo
Programa 2927 – Segurança no Trânsito

Esta operacional teve por objetivo avaliar a atuação do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN na segurança viária do Estado de São Paulo, contemplando as etapas de credenciamento, fiscalização e penalização dos parceiros; abertura e conclusão de processos administrativos;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

aplicação de provas teóricas de reciclagem e vistorias; sistema de pontuação por infrações de trânsito, aplicação de penalidades aos condutores e combate a fraudes; trabalhos desenvolvidos pela Comissão de Apuração Preliminar; procedimentos relacionados a leilões; estruturação da autarquia; e evolução do Movimento Paulista de Segurança no Trânsito.

A coleta de dados contemplou, além de visitações *in loco*, entrevistas, requisições de documentos, aplicação de questionários digitais, estudo da legislação e informações disponibilizadas em bancos de dados e páginas eletrônicas.

Dentre os aspectos suscitados pela DCG, anotou-se falta de uniformização nos procedimentos adotados entre as Diretorias Regionais e pela Sede na fase de credenciamento de parceiros do DETRAN (Centros de Formação de Condutores e Empresas Credenciadas de Vistoria), prejudicando o princípio da isonomia. Além disso, os processos de credenciamento dessas unidades auxiliares não estavam informatizados, diminuindo sua celeridade e transparência.

As atividades de fiscalização do DETRAN sobre os parceiros já credenciados, que atuam na habilitação de condutores e no manejo de veículos, estão aquém do ideal, já que prejudicadas pela falta de funcionários no quadro da autarquia e de rotinas institucionais de planejamento, de forma que a maioria das inspeções acaba decorrendo de denúncias. Adicionalmente, os processos administrativos derivados dessas fiscalizações são morosos e apresentam baixo percentual de conclusão, permitindo que o parceiro infrator não seja punido imediatamente e reincida nas mesmas ocorrências.

O relatório de DCG identificou fragilidades nos processos de penalização dos condutores que cometem infrações de trânsito. Nesse sentido, esclareceu que o DETRAN fixou, através da Portaria nº 151/2001, prazo limite de 120 dias para que os órgãos executivos de outras esferas governamentais forneçam os dados sobre os condutores autuados por infrações de trânsito, o que permite que parte da pontuação acabe não sendo atribuída ao prontuário dos motoristas faltosos. Soma-se a tal ocorrência o fato de que essa limitação não encontra amparo na legislação federal que regulamenta a matéria e que o

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

DETRAN não possuía qualquer controle sobre a quantidade de autuações que deixaram de ser atribuídas aos condutores sob sua circunscrição.

Ainda nesta seara, identificou-se baixa efetivação das penalidades de suspensão ou cassação do direito de dirigir, já que apenas 32% dos condutores suspensos e 50% dos cassados entregaram seus documentos de habilitação ao órgão. Igualmente, o DETRAN carece de ferramentas tecnológicas que automatizem o bloqueio de CNHs de condutores falecidos, abrindo margem ao cometimento de infrações sem identificação do condutor e a transferência fraudulenta de pontuação.

Existem fragilidades no trâmite dos processos destinados a apurar desvios nas condutas dos servidores da autarquia, ante a inexistência de controle sistêmico da localização de processos físicos, com baixa utilização do programa SPDoc, o que permite que vários processos fiquem sem andamento por anos, correndo contra eles o prazo de prescrição. Além disso, 50% das apurações concluídas em 2018 se referiam a exercícios anteriores, sendo que, em 26% dos casos, o DETRAN não tinha informações sobre quando o procedimento havia sido instaurado.

A composição das Comissões de Apuração Preliminar contava com membros que estavam sendo investigados por irregularidades e o Órgão não observou as diretrizes da Portaria nº 938/2006 para a designação de avaliadores e leiloeiros responsáveis pela alienação de veículos apreendidos aos pátios do DETRAN e não regularizados por seus proprietários.

No que tange aos recursos humanos e materiais destinados ao oferecimento de serviços públicos, a fiscalização revelou a existência de acúmulo de unidades de atendimento sob a responsabilidade de um único Diretor, às vezes localizadas em Municípios distantes, inviabilizando, em muitos casos, o acompanhamento e orientação dos serviços nessas localidades.

Além disso, 56% das Seções de Trânsito, as quais são constituídas em Municípios que não possuem uma Circunscrição Regional de Trânsito (Ciretran), estavam providas apenas por servidores municipais, o que fragiliza as atividades de controle do órgão, uma vez que alguns dos serviços

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

oferecidos são de competência exclusiva dos servidores efetivos do DETRAN (v.g., emissão de documentação de veículos).

Relativamente às ações de modernização das unidades de atendimento, contempladas pelo **Programa 2926 – Um novo DETRAN para São Paulo**, verifica-se a persistência de várias unidades de serviço ainda não modernizadas para os novos padrões de serviço (101 Ciretrans – 33% do total, 1 Posto Avançado de Atendimento – 14% do total; e 98 Sessões de Trânsito – 33% do total). No mesmo horizonte, 38% das 535 unidades entrevistadas relataram problemas de infraestrutura predial que prejudicavam ou dificultavam os trabalhos desenvolvidos, dando-se destaque à ausência de climatização adequada (72% das unidades) e espaço físico inadequado ou insuficiente para as atividades (69%).

Alguns dos servidores entrevistados sobrelevaram a necessidade de maior segurança nas unidades, com pessoal de vigilância, instalação de alarmes e extintores, além do estabelecimento de uma rotina segura para o transporte de papel moeda utilizado na emissão de documentos oficiais.

Já no âmbito do **Programa 2927 –** Segurança no Trânsito, a Diretoria de Contas do Governador relatou a existência do Movimento Paulista de Segurança no Trânsito, cujo objetivo é reduzir pela metade o número de óbitos e feridos em decorrência de acidentes de trânsito até 2020.

Observou-se, assim, que foram elaborados planos de ação de responsabilidade estadual alinhados com tal objeto para os anos de 2016, 2017 e 2018.

Contudo, das 27 metas fixadas no plano de ação de 2016, apenas uma estava completamente concluída, havendo 6 ações ainda não iniciadas, 18 em andamento e duas classificadas como atrasadas. Para as metas do ano de 2017, do total de 25, três estavam concluídas, 19 estavam parcialmente concluídas e três foram classificadas como não concluídas.

Para o ano de 2018, foram estabelecidas também 25 metas, dentre as quais 15 foram concluídas, 8 estavam em andamento e duas não foram concluídas.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Além das ações executadas diretamente pelo Governo Estadual, este celebrou convênios com Municípios para a execução de programas correlatos de redução de acidentes. Verificou-se, outrossim, que 80% das localidades que receberam repasses do programa apresentaram redução no número de óbitos em acidentes de transporte terrestre entre 2011 e 2018, mas ponderando-se que apenas 10% desses Municípios conseguiram uma redução mais expressiva dos acidentes (diminuição de 50% ou mais no número de vítimas fatais).

As recomendações aventadas na conclusão do relatório foram as seguintes:

Ao Departamento Estadual de Trânsito:

1. Uniformize os procedimentos para credenciamento entre as Diretorias de Habilitação e de Veículos e evite dispensar a apresentação de documentos obrigatórios;

2. Implemente sistema informatizado para os processos de credenciamento de parceiros, o que facilitaria o andamento, tornando o processo mais célere e transparente;

3. Intensifique as fiscalizações, tendo em vista, a quantidade de processos administrativos instaurados em função de irregularidades apontadas mesmo com a diminuta quantidade de fiscalizações realizadas atualmente;

4. Agilize a conclusão dos processos administrativos pelos NPA, a fim de que os credenciados sejam penalizados pelas irregularidades cometidas;

5. Realize um estudo a fim de se verificar a possibilidade de assumir a realização de parte das provas de reciclagem (ou integralmente), o que traria benefícios a uma parcela maior de cidadãos devido a gratuidade ou a cobrança de uma taxa menor do que se paga aos CFCs, bem como, sanando, inclusive a deficiência na fiscalização dos CFCs, já que a mesma é insuficiente e o número de bloqueios de CFCs por irregularidades em provas teóricas de reciclagem são consideráveis;

6. Realize um estudo a fim de se verificar a possibilidade de assumir a realização de parte das vistorias de veículos, que traria benefícios aos cidadãos com a cobrança de uma taxa menor do que se paga aos ECVs, bem como, sanando, inclusive a deficiência na fiscalização dos ECVs, já que a mesma é insuficiente;

7. Reformule a Portaria Detran.SP nº 151 de 16/01/2001 para que não haja limite de prazo para envio das informações relativas às multas aplicadas por outros órgão executivos de trânsito, tendo em vista que não há regulamentação de órgãos superiores em relação à limitação de prazo, bem como, a limitação de prazo possibilita que nem todas os pontos sejam atribuídos ao condutor infrator, tendo em vista, inclusive, que o Detran não tem controle sobre os registros rejeitados e, portanto, desconhece, se aquela multa/pontuação deveria ou não ser considerada no prontuário do condutor;

8. Reconfigure o sistema do Detran-SP padronizando-o para realização de instaurações de portarias de suspensão de forma retroativa (referente a período anterior a 12 meses);

9. Intensifique junto à Polícia Militar a promoção de blitz com o objetivo de apreender CNHs de condutores que se encontram com processo de suspensão ou cassação a fim de que as penalidades impostas sejam cumpridas, se valendo dos dados disponíveis nos sistemas do Detran para planejamento dessas ações;

10. Aprimorar a fiscalização em seu sistema de pontuação a fim de poder cumprir o previsto no parágrafo 6º e 7º do artigo 5º da Resolução do Contran nº 619 de

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

06/09/2016, evitando-se assim, a indicação fraudulenta de condutor infrator, por bloqueio tardio no prontuário de condutor falecido e em “hospedeiros” de pontuação;

11. Utilizar sistema informatizado de protocolo e controle de andamento de processos físicos por todas as Diretorias, Superintendências e Unidades de Atendimento (ex: SPdoc);

12. realize uma “força tarefa” a fim de se concluir com maior rapidez os processos instaurados pelas Comissões de Apuração Preliminar, a fim de se evitar a impunidade, bem como, que os investigados que fazem parte das Comissões sejam afastados, a fim de se manter a imparcialidade na apuração dos fatos;

13. Atenda as normas do órgão em relação aos leilões de veículos no que diz respeito à indicação do avaliador e do leiloeiro, evitando-se, assim possíveis conluios ou fraudes na realização destes;

14. Mantenha atualizada a relação de suas Unidades de Atendimento, visando oferecer informações adequadas ao cidadão;

15. Promova um estudo a respeito da necessidade de manter Unidades de Atendimento em todos os municípios, ou limitar a oferta de serviços de acordo com a necessidade de cada unidade tendo em vista que, a permanência de pelo menos um servidor do Detran em cada Unidade é necessária para acompanhamento das atividades diárias de uma Unidade de Atendimento (dependendo dos serviços oferecidos) e oneraria os cofres públicos, embora facilite a vida do cidadão;

16. Agilize a modernização das Unidades, crie uma rotina de verificação e regularização dos problemas estruturais a fim de se oferecer condições adequadas em relação à infraestrutura ao cidadão paulista e estabeleça critérios mais adequados à distribuição do papel moeda às Unidades de Atendimento;

17. Incremente novas iniciativas para redução do nº de óbitos em decorrência de acidentes de transportes terrestres, a fim de se alcançar as metas estabelecidas na legislação federal, estadual e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Tema: Polícia Judiciária
Vinculação: Secretaria da Segurança Pública
Programa 1801 – Ampliação da Investigação Judicial
Ação 4989 – Polícia Judiciária

A fiscalização aqui desenvolvida teve por foco avaliar as ações de Polícia Judiciária na apuração de infrações penais e sua autoria, as quais se relacionam à Ação Governamental 4989 – Polícia Judiciária, integrante do Programa 1801 – Ampliação da Investigação Policial.

Referido programa enfatiza as ações de inteligência policial e ampliação da investigação criminal com o objetivo de se antecipar ou dar pronta resposta à evolução da criminalidade, apurando as infrações penais e sua autoria.

No escopo dos trabalhos, foi incluído, também, o acompanhamento sobre as recomendações exaradas nas Contas do Exercício

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

de 2013 e apurações sobre a infraestrutura de prédios e materiais disponibilizados para as atividades investigativas. Para isso, procedeu-se ao levantamento da legislação aplicável, notícias e dados disponíveis em páginas oficiais, além de entrevistas, visitas em 75 delegacias e requisições de documentos.

O primeiro aspecto levantado por DCG se refere aos recursos orçamentário-financeiros disponibilizados no âmbito da Polícia Civil. Originalmente, ficou orçado na LOA de 2018 a destinação de R$ 3,9 bilhões para o Programa 1801, com a liquidação de R$ 3,7 bi (94,57% do total). Anotou-se, além disso, a redução de 7,55% na destinação de recursos em relação ao ano anterior.

Do total destinado para o programa, R$ 3,4 bi (88,20%) foram alocados na Ação 4989 – Polícia Judiciária, dos quais foram liquidados 93,82% (R$ 3,2 bi). Percebe-se, igualmente, redução de 5,52% na destinação de recursos para essas atividades comparativamente ao período anterior.

Deu-se relevo, ainda, à pequena destinação de recursos neste programa à Ação 1133 – Instalações da Polícia Civil. Aqui, os recursos se limitaram a R$ 45 milhões, equivalente a 1,17% do total, mas apresentando uma liquidação de despesas bem mais tímida, de R$ 28 milhões (62,19% do originalmente orçado).

Passando aos aspectos operacionais, o relatório destaca que o Quadro de Pessoal da Polícia Civil e Técnico-Científica apresenta um déficit crescente entre os anos de 2014 e 2018, o qual atingiu 30% do total de cargos, aqui excluído o posto de Delegado. Tal informação, aliada a constatações *in loco*, demonstraram a insuficiência de Recursos Humanos para a adequada execução das atividades de Polícia Judiciária, ocorrência que se acentua principalmente nas delegacias das regiões periféricas, mais populosas e com maiores índices de crimes graves.

Cruzando as informações passadas pela Polícia Civil com aquelas levantadas junto à Unidade Central de Recursos Humanos do Estado, evidenciou-se que 30% dos policiais em atividade já se encontram aptos a se aposentarem a qualquer momento e que 37% do quadro têm idade superior a

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

50 anos. A despeito disso, não restou demonstrada a existência de um planejamento do Estado para a reposição gradual desses profissionais, mediante a realização de concursos públicos e preparação de novos servidores para a execução dos trabalhos de inteligência, os quais requerem ações de treinamento de médio prazo.

Sobreleva-se, igualmente, a constatação de que o Departamento de Polícia Judiciária da Capital – DECAP possui já elaborado um Plano de Modernização que estimou, com base em critérios técnicos e objetivos estratégicos, a quantidade ideal de profissionais para atender às necessidades de segurança da Capital, cuja estruturação traria ganhos expressivos em termos de redução dos índices de criminalidade e aumento dos casos esclarecidos. Apesar disso, o DECAP está atuando com um déficit de 2.165 policiais, equivalente a 31% do estimado em seus estudos para o melhoramento das atividades de segurança pública.

Presenciou-se uma melhoria das ferramentas de Tecnologia de Informação destinadas ao controle estatístico de ocorrências, estando todas as delegacias da amostra integradas ao Registro Digital de Ocorrências - RDO. Com base nesses dados, é elaborado mensalmente o Boletim Estatístico Eletrônico e, então, a planilha prevista na Resolução 160 da SSP, utilizada como dados oficiais de indicadores criminais da Pasta. Todas as unidades também estão integradas ao Sistema de Inquérito Policial Eletrônico (IP-e).

Por outro lado, os sistemas policiais sofrem com problemas frequentes de interrupção, instabilidade e lentidão, os quais são agravados pela baixa qualidade de conexões de internet disponibilizadas nas delegacias. Identificou-se, igualmente, a possibilidade de ampliar a integração e automação de algumas rotinas, já que a legislação estadual prevê o preenchimento de livros obrigatórios que não estão integrados aos demais sistemas, ocasionando redundância de informações e retrabalho no registro manual de dados que já estão disponíveis nos bancos de dados informatizados.

Essas informações se mostraram essenciais para elaborar operações de repressão e prevenção ao crime, mediante gráficos do tipo “manchas de criminalidade”, identificação de padrões, contextos e *modus*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

operandi dos criminosos, atuando pró-ativamente para coibir as condutas penais.

DCG verificou que boa parte dos crimes de maior potencial ofensivo apresentou crescimento nas taxas de elucidação entre 2014 e 2018, embora os percentuais de crimes esclarecidos ainda sejam baixos (v.g.: 33% a 35% para homicídio doloso; 20% a 24% para tentativa de homicídio). Ressaltou, todavia, a falta de um critério homogêneo entre as unidades policiais para identificar em que ponto e quais os casos passam ao *status* de elucidado.

A maioria das Unidades Policiais sofre com a insuficiência e obsolescência dos equipamentos de informática, dado corroborado por 78% dos entrevistados. No mesmo sentido, muitas unidades não possuem quantidade suficiente de viaturas para o trabalho policial (percepção de 66% dos entrevistados) e as existentes carecem de reparos constantes ou estão inoperantes, denotando sucateamento da frota veicular.

Muitas delegacias convivem com dificuldades operacionais e riscos em suas instalações devido à falta de manutenção predial, sendo que 64% delas não atendem às normas da ABNT sobre acessibilidade. Nesse sentido, constatou-se que a Delegacia Municipal de Lorena está com sua estrutura tão comprometida que foi considerada inapta para a continuidade de suas operações, havendo proposta da Municipalidade para sua interdição por perigo iminente aos funcionários, aos encarcerados e aos cidadãos que buscam ali os seus serviços. Isso porque pendia sem atendimento, desde 2014, processo para possibilitar a reforma da unidade.

Quanto às recomendações exaradas no ano de 2013, a equipe de fiscalização entendeu que a utilização do RDO como fonte única das estatísticas de ocorrências policiais foi convenientemente atendida, estando todas as delegacias integradas ao sistema.

No sentido contrário, a coleta de dados estatísticos criminais utilizados na formação de indicadores da polícia judiciária foi marcada por diversas fragilidades que comprometem a fidedignidade dos resultados apurados. Aqui, criticou-se a ausência de um parâmetro homogêneo entre as

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

unidades sobre o que é um caso esclarecido; a necessidade de coletar manualmente as informações de diferentes sistemas para a elaboração de estatísticas, culminando em redundância de trabalho, aumento dos casos de erro humano e desperdício de tempo (destinação de 4,3 dias/mês do trabalho de um policial para esse objetivo); e as frequentes instabilidades nos sistemas informatizados então existentes.

Na extensão dos trabalhos realizados, não foi restou evidenciado em que medida os indicadores estatísticos produzidos contribuem efetivamente na elucidação das ocorrências criminais, embora seja reconhecida sua importância no planejamento de ações contra a criminalidade. Aventou-se como salutar a automatização das estatísticas como modo de tratar sistematicamente as informações criminais, com forma de auxiliar as ações preventivas e repressivas da polícia.

Por fim, considerando o déficit crítico de recursos humanos sem uma perspectiva de reposição, a precariedade das delegacias e a falta ou sucateamento dos recursos materiais, avaliou-se que a Polícia Civil está desprovida de recursos de toda ordem para cumprir adequadamente sua missão institucional, o que pode culminar, sem as devidas correções, em sua inoperância.

Endereçaram, assim, as seguintes recomendações:

À Polícia Judiciária:

1) Automatize o processo de geração de dados estatístico e livros eletrônicos a partir dos bancos de dados de ocorrências e inquéritos da Polícia Civil;

2) Disponibilize infraestrutura de tecnologia da informação e equipamentos adequados às necessidades dos Distritos Policiais;

3) Ajuste os sistemas de Registro de Ocorrências (RDO) e de Inquérito Eletrônico (IP-e) para corrigir as deficiências atuais e desenvolva novas funcionalidades para simplificar e reduzir os trabalhos burocráticos nos Distritos Policiais;

4) Dimensione a necessidade atual e futura de efetivo para atender as particularidades dos Distritos Policiais e dos Departamentos da Polícia Civil;

5) Planeje e realize concursos para repor as necessidades de recursos humanos da Polícia Civil;

6) Verifique as necessidades de infraestrutura dos Distritos Policiais, planeje, priorize e execute as reformas necessárias;

7) Mensure a necessidade e planeje a reposição e a manutenção de viaturas para os Distritos Policiais e considere a alternativa de terceirização da frota descaracterizada;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

8) Desenvolva e implante soluções tecnológicas de apoio à investigação e de inteligência policial.

Tema: Monitoramento de Recomendações Anteriores deste Tribunal
Vinculação: Secretaria da Segurança Pública e Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt
Programa 1801 – Ampliação da Investigação Judicial
Ação 4195 – Acesso à Cidadania

Em consonância com as diretrizes fixadas pelo e. Plenário para a análise dos Demonstrativos Estaduais, a Diretoria de Contas do Governador procedeu ao monitoramento das recomendações que integraram o parecer das contas do exercício de 2013, afetas à Ação 4195 – Acesso à Cidadania, no âmbito do Programa 1801 – Ampliação da Investigação Judicial.

Desse modo, com base nas apurações anteriormente realizadas, foi definido como escopo de trabalho verificar a evolução do processo de modernização que o Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt – IIRGD, integrante da Secretaria da Segurança Pública, vem passando nos últimos cinco anos e o andamento das providências para corrigir as imprecisões indicadas por esta Corte.

Observa-se que a Ação 4195 foi contemplada na LOA com orçamento da ordem de R$ 151 milhões, correspondendo a 3,85% das dotações do programa 1801. Há de se ponderar, todavia, a relevância dos serviços prestados pelo IIRGD para a sociedade, sendo ele o órgão responsável por serviços inerentes ao exercício da cidadania no âmbito da identificação civil e de auxílio à atividade finalística da Polícia Civil.

A primeira recomendação integrante do parecer emitido versou sobre "*a possibilidade de se levar a coleta automática de impressões dactiloscópicas a todos os postos de identificação do Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt – IIRGD*".

Sobre tal objetivo, DCG elucidou que o Instituto promoveu reengenharia de suas unidades, culminando com a desativação de 378 postos de identificação espalhados pelo Estado e mantendo 269 endereços ativos.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Desses, foi identificado que 191 postos oferecem a coleta digital, remanescendo 40% deles que ainda precisam se adequar à forma de coleta. Paralelamente, todos os 72 postos do Poupatempo adotam a coleta digital de impressões.

Ponderou-se, assim, que houve um progresso no número de unidades integradas à coleta digital de impressões datiloscópicas, estando a recomendação desta Corte em processo de atendimento. Anota-se, contudo, que não existe um cronograma para que coleta digitalizada passe a ocorrer em todos os postos.

A 2º recomendação era para que o IIRGD adotasse "*medidas, para que o banco de dados que alimentará o Sistema de Verificação Automática Biométrica – SiVAB esteja completo em um curto espaço de tempo*", a qual, segundo avalia a equipe de inspeção, está em processo de atendimento.

Sobreleva-se que a unidade conseguiu incorporar aos seus registros mais de 4,8 milhões de identificações provenientes da base do DETRAN, que ela está digitalizando as informações de registros criminais para o Sistema de Identificação Automatizada de Impressão Digital (AFIS) e firmou convênio com a Imprensa Oficial para compartilhamento dos dados biométricos coletados nos processos de Certificação Digital.

Nota-se, apesar disso, que os RGs antigos só passam a fazer parte do banco de dados quando é solicitada nova via do documento, existindo aproximadamente 30 milhões de prontuários civil e 8 milhões de documentos criminais ainda não digitalizados. Da mesma maneira, não existe cronograma para o completo atendimento do recomendado.

A Recomendação 3 se dirigia ao estudo e implantação de "*soluções tecnológicas, visando à substituição de solicitações e informações em papel por meio digital"*, apurando-se que os requerimentos digitais passaram a responder por 32% das solicitações dirigidas ao Instituto, o qual ainda recebe requerimentos majoritariamente de forma física. Pondera-se, assim, que a completa implantação do Inquérito Policial Eletrônico (IP-e) pela Polícia Civil, que se integrará aos sistemas de Registro Digital de Ocorrência,

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

do Banco de Dados Civil e Criminal do IIRGD e com o Sistema de Automação da Justiça do Tribunal de Justiça deverá contribuir com o processo de informatização de requisições.

Quanto à recomendação 4 (*Realize a manutenção necessária nos arquivos deslizantes localizados no subsolo do prédio Sede do IIRGD, para o correto arquivamento das fichas de identificação civil, ainda armazenadas em caixas*), foi constatado o atendimento parcial, mediante contrato para prestação de serviços celebrado no ano de 2014, o qual não foi posteriormente renovado por falta de recursos orçamentários e financeiros.

Porém, com a digitalização total dos documentos que compõe os arquivos deslizantes, estes cairão em desuso, embora ainda não exista uma previsão exata de quando isso ocorrerá.

Face aos problemas de infraestrutura predial constatados na fiscalização anterior, esta Casa recomendou ao Instituto que "*Adote providências, para o andamento do projeto de modernização das instalações físicas do prédio Sede do IIRGD*" e "*Efetue levantamento das condições físicas dos postos de identificação do Estado, adotando-se providências para reforma dos locais que não possuam condições adequadas de atendimento ao público*".

Com base nas visitações *in loco* realizadas pela DCG, nenhuma dessas duas recomendações foi atendida. De acordo com o informado pelo próprio IIRDG, nos últimos cinco anos foram realizadas apenas duas obras na sede do Instituto, uma destinada à construção da fábrica de emissão de Carteiras de Identidade e outra para a ampliação da Central de Gerenciamento e Armazenamento de Fichas.

Os problemas estruturais encontrados na Sede repetem aqueles já constatados em 2013, somando-se a isso a crítica realizada pelo Corpo de Bombeiros à segurança predial e dos funcionários da unidade, já que esta se encontra irregular em relação aos termos do Decreto Estadual nº 56.819/2011.

Da mesma maneira, em lugar de proceder ao levantamento dos postos de identificação do Estado que precisavam de melhorias, o grupo de estudos formado acabou se dedicando a diminuir a quantidade de postos de

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

atendimento ao público, sem atestar se os locais remanescentes apresentavam condições físicas adequadas de funcionamento.

Ante tais fatos, endereçam as seguintes recomendações ao final do relatório:

Em reiteração:

1) Verifique a possibilidade de se levar a coleta automática de impressões dactiloscópicas a todos os postos de identificação do Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt – IIRGD;

2) Adote medidas, para que o banco de dados que alimentará o Sistema de Verificação Automática Biométrica – SiVAB esteja completo em um curto espaço de tempo*;*

3) Estude e implante soluções tecnológicas, visando à substituição de solicitações e informações em papel por meio digital;

4) Adote providências, para o andamento do projeto de modernização das instalações físicas do prédio Sede do IIRGD; e

5) Efetue levantamento das condições físicas dos postos de identificação do Estado, adotando-se providências para reforma dos locais que não possuam condições adequadas de atendimento ao público.

Novas recomendações:

6) Estabeleçam cronogramas para que os Postos de Identificação que continuam ativos e que atendem aos critérios estabelecidos para seu funcionamento, mas ainda utilizam o método de entintamento tenham equipamentos compatíveis para a coleta digitais das impressões dactiloscópicas;

7) Atenda às exigências legais do prédio sede em relação ao apontado no laudo de vistoria do Corpo de Bombeiros;

8) Adote providências para a implantação imediata do Convênio GSSP/ATP-003/18, assinado entre a SSP/IIRGD e a Imesp/Prodesp ou no caso de sua renúncia promova solução para a completa digitalização do acervo civil e criminal; e

9) Estabeleça cronogramas para a completa atualização do banco de dados do sistema AFIS.

10. EXPEDIENTES

A análise dos demonstrativos foi subsidiada pelos expedientes abordados na sequência.

Expedientes Eletrônicos TC-06492.989.18-1, TC-07702.989.18-7, TC-012152.989.18-2, TC-014169.989.18-3, TC-015846.989.18-4, TC-017410.989.18-0, TC-019770.989.18-4, TC-021341.989.18-4, TC-023792.989.18-8 e TC-094.989.19-1.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Interessada: Procuradoria Geral do Estado.
Assunto: Encaminham informações mensais sobre o acompanhamento da execução contábil, financeira e operacional dos pagamentos de Precatórios Judiciais e Obrigações de Pequeno Valor do Estado.

As informações constantes dos expedientes subsidiaram a análise do item "V – Precatórios e Obrigações de Pequeno Valor" do relatório de fiscalização.

Expediente Eletrônico TC-007986.989.18-4.
Interessado: Instituto Sorridents.
Assunto: Comunica que a empresa declinou de verba consignada no orçamento do Estado, mediante emenda parlamentar, no valor de R$ 140.000,00.

A Diretoria de Contas do Governador informou que a referida entidade não recebeu repasses de recursos públicos durante o ano de 2018, conforme pesquisas no SIAFEM e SIGEO.

Expediente Eletrônico TC-010211.989.18-1.
Interessado: Ministério Público Federal, por intermédio da Exma. Sra. Procuradoria da República Dra. Suzana Fairbanks Oliveira Schnitzlein.
Assunto: Ofício nº 250/2018 – GAB22/LCB/PR/SP – Solicita informações sobre a aplicação, pelo Estado de São Paulo, de recursos no Ensino.

As informações apuradas pela Diretoria de Contas do Governador sobre a matéria foram encaminhadas à i. subscritora pela e. Presidência.

Expediente Eletrônico TC-012243.989.18-3.
Interessado: Departamento de Controle e Avaliação da Secretaria Estadual da Fazenda, por intermédio do Ilmo. Diretor Técnico de Departamento Sr. Pedro Fagundes de Oliveira Filho.
Assunto: Ofício DCA-G nº 58/2018 – Encaminha cópia do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna para o ano de 2018.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

As informações constantes dos expedientes subsidiaram a análise do item “X – Controle Interno” do relatório de fiscalização.

Expedientes Eletrônicos TC-014297.989.18-8 e TC-019906.989.18-1.
Interessada: Secretaria Estadual da Fazenda.
Assunto: Encaminha, para conhecimento, cópia das certidões emitidas pela Secretaria da Fazenda atestando o cumprimento dos requisitos legais para a celebração de convênios.

A matéria foi analisada pela DCG, que não registrou divergências entre os dados constantes das certidões e os apurados no encerramento do exercício.

Expediente Eletrônico TC-015472.989.18-5.
Interessado: Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, por intermédio do Exmo. Sr. Procurador-Geral de Contas, Dr. Rafael Neubern Demarchi Costa.
Assunto: Ofício nº 141/2018 - GPGC – Solicita informações do Governo do Estado de São Paulo sobre cancelamento de Restos a Pagar Processados.

A matéria foi tratada no item “III - 1.2.1.1 – Cancelamento de Restos a Pagar” do relatório de fiscalização, onde se registrou que a ocorrência de cancelamentos de Restos a Pagar Processados da ordem de R$ 140,7 milhões, além de divergências entre os números informados pela Contadoria Geral do Estado e os divulgados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

Expediente Eletrônico TC-020467.989.18-2.
Interessada: Secretaria de Estado da Saúde, por intermédio do Exmo. Sr. Secretário Marco Antonio Zago.
Assunto: Dá ciência a esta Corte sobre as providências adotadas pelo Estado visando ao ressarcimento das despesas com atendimentos realizados pelo SUS aos segurados e beneficiários de Planos Privados de Saúde.

A Diretoria de Contas do Governador apurou que as tratativas para ressarcimento de valores estão em discussão perante o Ministério da

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Saúde, uma vez que a previsão normatiza existente prevê que os recursos serão destinados ao orçamento federal (Fundo Nacional de Saúde).

Expediente Eletrônico TC-005980.989.19-8

Interessado: Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, por intermédio da Exma. Procuradora de Contas, Dra. Élida Graziane Pinto.

Assunto: Noticia possíveis irregularidades na destinação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB para a Cobertura de Insuficiência Financeira do Regime Próprio de Previdência Social, pelo Governo do Estado de São Paulo, durante o exercício de 2018, requerendo a concessão de medida Cautelar.

Trata-se de Representação com Pedido de Cautelar protocolada pelo Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo versando sobre possíveis irregularidades na destinação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) para a cobertura de insuficiência financeira do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), no Governo do Estado de São Paulo, durante o exercício de 2018.

As análises realizadas pela DCG no item “VII – Ensino” do relatório indicaram que o Estado destinou R$ 7,8 bilhões ao custeio de seu sistema previdenciário sob a rubrica de “Cobertura de Insuficiência Financeira”, sendo R$ 4,8 bilhões referentes a recursos próprios e R$ 3,0 bi em verbas afetas ao FUNDEB.

Consignou-se, também, que o eventual afastamento dos gastos com o déficit previdenciário reduziria o investimento de recursos próprios do Ensino para 25,00% e limitaria o investimento das verbas do FUNDEB a 79,56%.

Expediente Eletrônico TC-006766.989.19-8

Interessado: Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, por intermédio da Exmo. Sr. Procurador-Geral de Contas, Dr. Rafael Neubern Demarchi Costa.

Assunto: Encaminha cópia da representação remetida à Procuradoria-Geral da República, solicitando o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade em face do art. 5º da Lei Complementar nº 1.333/2018, e requer providências de fiscalização no âmbito da Diretoria de Contas do

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Governador, relativas às Contas Anuais do Exercício de 2018 do Governo do Estado de São Paulo.

Em atendimento ao solicitado pelo MPC, a Diretoria de Contas do Governador elaborou planilha relacionando os gastos com recursos próprios e com recursos do FUNDEB e destacando as ações relacionadas ao artigo 5º da Lei Complementar nº 1.333/2018, a qual se encontra no item "VII – Ensino" do relatório de fiscalização.

Expediente Físico TC-002528/026/18
Interessado: Exmo. Sr. Deputado Federal Major Olímpio.
Assunto: Ofício nº 28/GDFMO/2018 – Solicita apuração a respeito dos procedimentos efetuados pelo Governo do Estado de São Paulo na publicação de informe publicitário sobre taxas de criminalidade no Estado.

A matéria foi instruída no item "III - 1.2.5 – Propaganda/Publicidade" do relatório de fiscalização, no qual foi constatado que parte das informações veiculadas na peça publicitária "A menor taxa de homicídios do país" não estavam confirmadas em bases de dados públicas ou privadas.

Não restaram suficientemente comprovadas as informações relativas: (i) ao número de casos solucionados pelo Departamento Estadual de Homicídios e Proteção à Pessoa, (ii) à quantidade de detentos retirados das cadeias de delegacias em razão de novos presídios; (iii) à quantidade de vagas inauguradas no sistema prisional; (iv) à quantidade de cadeias de delegacias que foram desativadas no Estado; (v) à população carcerária em cadeias de delegacias; e (vi) ao resultado do uso de novas tecnologias na redução da criminalidade.

Expediente Físico TC-007669/026/18
Interessado: Exmo. Sr. Deputado Estadual Pedro Tobias.
Assunto: Ofício GPT 37/2018 – Solicita informações a respeito dos reflexos da Emenda à Constituição Estadual nº 46, aprovada em 08/06/2018.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

As informações fornecidas pela Secretaria Estadual da Fazenda sobre os possíveis reflexos orçamentários e financeiros da referida emenda foram encaminhadas ao e. Deputado Estadual, anotando-se a inexistência de impacto durante o ano de 2018.

11. ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES E RESSALVAS DO EXERCÍCIO ANTERIOR

O relatório de fiscalização analisou as informações prestadas pela Secretaria da Fazenda em cotejo com as recomendações e ressalvas constantes do Parecer Prévio do exercício de 2017, expressando sua opinião quanto à suficiência das medidas adotadas.

DETERMINAÇÕES

1 - 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.

Informações: O Plano de ação foi apresentado e submetido à avaliação e monitoramento pelos técnicos do Tribunal de Contas do Estado.

Opinião de DCG: Recomendação atendida e submetida a acompanhamento no Relatório de Instrução das contas do exercício de 2018 e seguintes.

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

Informações: O Plano de ação foi apresentado e submetido à avaliação e monitoramento pelos técnicos do Tribunal de Contas do Estado.

Opinião de DCG: Recomendação atendida e submetida a acompanhamento no Relatório de Instrução das contas do exercício de 2018 e seguintes.

REITERAÇÕES

1 - 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).

Informações: não houve manifestação da Secretaria da Saúde.

Opinião de DCG: Análise prejudicada face à ausência de informações.

2 - Providencie que as Notas Explicativas apresentem maior clareza no que tange aos lançamentos contábeis e às operações de cessão de créditos tributários e dos eventuais

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

retornos, a título de debêntures subordinadas junto à Companhia Paulista de Securitização - CPSEC, como também à data de referência do Balanço Patrimonial considerado, e à análise de eventuais ocorrências subsequentes que possam impactar o cálculo realizado (III.A-11).

Informações: As Notas Explicativas integrantes das demonstrações contábeis do exercício de 2018 apresentaram informações esclarecedoras quanto às operações realizadas junto à CPSEC.

Opinião de DCG: Recomendação atendida

3 - Que, para maior transparência, as Notas Explicativas discriminem a data da demonstração contábil considerada para fins de avaliação dos investimentos pelo Método de Equivalência Patrimonial, inclusive informando a data de referência do Balanço considerado, e se ocorreram eventos subsequentes relevantes com potencial de impactar o cálculo realizado (III.A-12).

Informações: As Notas Explicativas integrantes das demonstrações contábeis do exercício de 2018 apresentaram as datas de referência das demonstrações consideradas e análise quanto à existência de eventos subsequentes.

Opinião de DCG: Recomendação atendida

RECOMENDAÇÕES

À SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA

1 - Conjugue 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.

Informações: A Subprocuradoria Geral do Estado do Contencioso Tributário Fiscal encaminhou plano de atuação com a finalidade de incrementar da arrecadação da Dívida Ativa Paulista, as quais serão implementadas no decorrer de 2019.

Opinião de DCG: Medidas anunciadas a serem analisadas no exercício 2019.

2 - 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.

Informações: A prática de diferimento de receitas foi cessada a partir de 2018 e os saldos que foram diferidos em exercícios anteriores estão escriturados de maneira segregada, estando o retorno vinculado às necessidades de cada unidade gestora.

Opinião de DCG: Recomendação atendida.

3 - Passe a especificar em suas peças orçamentárias a metodologia de cálculo das quantias repassadas às universidades paulistas.

Informações: Será incluído na proposta de LDO de 2020 artigo que determina que o projeto de LOA encaminhado à Assembleia Legislativa deve conter demonstrativo dos repasses às Universidades.

Opinião de DCG: A princípio, entendemos como atendida a recomendação.

4 - Aproveite os recursos voltados à cobertura de insuficiência financeira do regime próprio de previdência estadual – SPPREV para o pagamento de despesas consideradas como aplicação no ensino.

Informações: A Constituição Federal, em seu art. 212, determina que os Estados devem aplicar, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

O Estado de São Paulo, através do art. 255 da Constituição Estadual, estabeleceu a aplicação de no mínimo 30% dessas mesmas receitas, e à vista do disposto no Parágrafo Único, de que "lei definirá as despesas que se caracterizam como manutenção e desenvolvimento do ensino", a Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007, no art. 26, I, permitiu o cômputo dos valores dos benefícios pagos pela São Paulo Previdência (SPPREV) para efeito de cumprimento de vinculações legais e constitucionais de gastos em áreas específicas.

Ainda, a Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018 estabeleceu, em seu art. 5º, que considerar-se-ão, para fins de aplicação de recursos da parcela excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no art. 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.

A aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino totalizou em 2018, R$ 39.351.437.231, representando 31,31% da receita de impostos e transferências federais, considerando-se os gastos com a insuficiência financeira da SPPREV na Função 12 – Educação, nos termos das disposições das leis complementares estaduais. Deduzindo-se esses gastos, obtém-se total de R$ 31.502.970.21, representando 25,07% da receita de impostos e transferências federais, percentual este acima do estabelecido pela Constituição Federal.

Opinião de DCG: O assunto está sendo tratado no item específico do relatório.

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

Informações: A SPPREV vem dedicando atenção à validação dos valores recebidos, vinculados ao custeio da previdência social. Os levantamentos e conferências estão sendo realizados para posterior acompanhamento da fiscalização.

Opinião de DCG: Recomendação atendida e sob acompanhamento.

6 - Promova detalhamento das notas explicativas de Demonstração do Fluxo de Caixa quanto à composição de cada conta, notadamente no que respeita aos fatores de eliminação e/ou compensação durante o processo de consolidação.

Informações: Em Notas Explicativas que integram as demonstrações contábeis do exercício de 2018 foi anexado Quadro com informações relativas às variações extraorçamentárias, segregado em Administração Direta, Administração Indireta e Consolidado.

Opinião de DCG: Recomendação atendida.

7 - Faça com que a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido - DMPL contemple saldos iniciais ajustados, evidenciando-se o valor de R$ 46.809.964 mil em linha de Ajustes de Exercícios Anteriores - Conta de Resultados Acumulados e em linha de Aumento/Redução de Capital para explicar a variação no Patrimônio Social, além de que deve constituir objeto de esclarecimento em respectivas Notas Explicativas.

Informações: A Contadoria Geral do Estado reapresentou a DMPL do exercício de 2017, com os ajustes apontados e regularizando as divergências antes existentes em comparação aos saldos do Balanço Patrimonial.

Opinião de DCG: Recomendação atendida.

8 - Aperfeiçoe o detalhamento do subitem "Outros" do grupo "Não Circulante" do Balanço Patrimonial.

Informações: Em Notas Explicativas do exercício de 2018 a Contadoria apresentou abertura do item "outros".

Opinião de DCG: Recomendação não atendida.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

O quadro apresentado para abertura do item “outros”, em nossa análise, continua sem a devida transparência. Dentro deste item, existem valores a receber dos programas de parcelamento tributários, dívida ativa, depósitos judiciais, depósitos compulsórios, compensação previdenciária, que não são localizados na tabela apresentada pelo BGE, além de ainda não conter justificativa para a inclusão de “dívida ativa” neste item.

9 - 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.

Informações: A Secretaria da Fazenda apresentou a evolução de saldos da conta Imóveis para Investimento e informou que o Departamento de Controle e Avaliação (DCA) realiza atividades de auditoria e exame patrimonial dos órgãos da administração pública estadual. Não foi apresentada análise quanto à eficiência da gestão do patrimônio previdenciário.

Opinião de DCG: Recomendação não atendida. Acompanhamento está sendo realizado no Relatório de instrução do exercício de 2018.

10 - 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).

Informações: A Administração Geral do Estado providenciou o pagamento dos Precatórios devidos no exercício com recursos oriundos do Tesouro (R$ 2,3 bilhões) e também com recursos dos Depósitos Judiciais (R$ 628 milhões), o que foi possibilitado mediante contrato firmado com o Banco do Brasil e em conformidade com a Emenda Constitucional nº 99/2017.

Além dos valores destinados à quitação de Precatórios, foram destinados R$ 556 milhões ao pagamento de Obrigações de Pequeno Valor.

Frisa-se que o Governo do Estado assinou Plano de Pagamento junto ao Tribunal de Justiça com o objetivo de zerar o estoque de Precatórios até 2024, o que, contudo, poderá ser impactado pelas disposições da Lei Complementar nº 156 que define o Teto de Gastos, incluídos aqueles de natureza judicial, o que poderá ensejar sua revisão.

Opinião de DCG: Para os exercícios de 2018 e 2019, existem limitações impostas aos Estados na renegociação do acordo da dívida (Teto de Gastos). A matéria será acompanhada nos próximos exercícios.

11 - Promova a conciliação e regularização dos saldos dos fundos de reserva dos depósitos judiciais para o fim de eliminar tal distorção.

Informações: O Departamento de Finanças do Estado informou que os saldos dos fundos de reservas dos depósitos judiciais foram ajustados e concentrados em duas Unidades Gestoras.

Foram realizados estornos de todos os lançamentos contábeis entre outubro de 2015 e dezembro de 2018, exceto aqueles referentes a valores que transitaram pela Conta Única, procedendo-se ao relançamento dos valores e concentrando a baixa de devoluções na UG 20051 (levantamentos a favor e contra o Estado entre 01/10/2015 e 22/06/2016), até o esgotamento do estoque e do Fundo de Reserva. Zeradas os valores dessa UG, as baixas foram direcionadas para a UG 200053, cujos saldos esgotaram-se em 29/08/2017. Entre 29/08/2017 e 21/09/2018 as baixas ocorreram na UG 200054. Dessa forma, das 05 (cinco) UGs ativas, com a mudança na forma de contabilização, a partir de outubro/2018 restaram apenas 02 (duas ativas).

A finalização dos ajustes necessários ocorrerá ao longo de 2019.

Opinião de DCG: A conciliação e regularização dos saldos dos fundos de reserva dos depósitos judiciais vêm sendo realizado de forma precária. Aguarda-se a finalização dos ajustes necessários, ponderando a necessidade de controles que permitam aferir todas as movimentações realizadas no período, bem como a exatidão dos saldos relacionados. Propomos a reiteração da recomendação.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

12 - 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.

Informações: Os dados cadastrais apresentados no Relatório de 2018 estão posicionados entre os meses de julho e setembro de 2018. Porém, em análise da avaliação atuarial foram encontradas outras inconsistências na base de dados, que não foram sanadas e, recomendação quanto a este aspecto é mantida para 2018.

Opinião de DCG: Recomendação parcialmente atendida.

13 - Especifique os aportes extraordinários do Tesouro a título de cobertura de insuficiência financeira considerados como receitas previdenciárias de molde a que se faça possível o dimensionamento do impacto fiscal do regime próprio de previdência nas contas do Estado.

Informações: Conforme Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS, constante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre/18, os aportes para cobertura de insuficiência financeira deixaram de ser considerados como receita previdenciária e, desse modo, o déficit previdenciário está devidamente evidenciado, possibilitando análise deste impacto fiscal.

Opinião de DCG: Recomendação atendida.

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

Informações: Plano de ação foi apresentado e submetido à avaliação e monitoramento pelos técnicos do Tribunal de Contas do Estado.

Opinião de DCG: Recomendação atendida e submetida a acompanhamento no Relatório de Instrução das contas do exercício de 2018 e seguintes.

15 - 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.

Informações: Plano de ação foi apresentado e submetido à avaliação e monitoramento pelos técnicos do Tribunal de Contas do Estado.

Opinião de DCG: Recomendação atendida e submetida a acompanhamento no Relatório de Instrução das contas do exercício de 2018 e seguintes.

16 - 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 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.

Informações: Plano de ação foi apresentado e submetido à avaliação e monitoramento pelos técnicos do Tribunal de Contas do Estado.

Opinião de DCG: Recomendação atendida e submetida a acompanhamento no Relatório de Instrução das contas do exercício de 2018 e seguintes.

17 - Adote providências quanto à normatização da política de incentivos fiscais do Estado.

Informações: Plano de ação foi apresentado e submetido à avaliação e monitoramento pelos técnicos do Tribunal de Contas do Estado.

Opinião de DCG: Recomendação atendida e submetida a acompanhamento no Relatório de Instrução das contas do exercício de 2018 e seguintes.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

18 - 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.

Informações: Plano de ação foi apresentado e submetido à avaliação e monitoramento pelos técnicos do Tribunal de Contas do Estado.

Opinião de DCG: Recomendação atendida e submetida a acompanhamento no Relatório de Instrução das contas do exercício de 2018 e seguintes.

19 - 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.

Informações: Plano de ação foi apresentado e submetido à avaliação e monitoramento pelos técnicos do Tribunal de Contas do Estado.

Análise do TCE: Recomendação atendida e submetida a acompanhamento no Relatório de Instrução das contas do exercício de 2018 e seguintes.

12. SÍNTESE DO APURADO

ITEM	Em milhões de reais			
	2017	%	2018	%
Superávit/Déficit Orçamentário - Consolidado	840	0,41%	904	0,42%
Evolução da Receita Tributária	150.277	5,03%	160.083	6,53%
Despesas com Propag. e Publicidade	196	5,48%	162	-17,58%
Evolução do Disponível	29.073	23,13%	26.688	-8,20%
Dívida Ativa	369.916	10,40%	396.316	7,14%
(-) Ajuste a valor recuperável	201.751		220.471	
Dívida Ativa após Ajuste	168.165		175.845	
Dívida Interna	251.652	5,22%	263.849	4,85%
Ajuste Fiscal	233.935	4,65%	245.812	5,08%
Dívida Externa	16.698	-1,43%	23.835	42,74%
Precatórios e Obrigações Pequeno Valor - Pagamentos	2.293		3.472	
Precatórios - Repasses ao TJ	3.114		2.324	
Despesas com Pessoal e Reflexos	77.375	51,12%	81.486	51,25%
Poder Executivo	65.627	43,36%	68.859	43,31%
Poder Legislativo	1.722	1,14%	1.787	1,12%
Poder Judiciário	8.050	5,32%	8.677	5,46%
Ministério Público	1.976	1,31%	2.163	1,36%
Ensino	29.991*	25,30%*	31.421*	25,00%*
	37.186**	31,36%**	39.270**	31,25%**
Saúde	15.666	13,21%	16.769	13,34%

* Valores apurados desconsiderando as aplicações de recursos em "Contribuição para Insuficiência Financeira"

** Valores apurados incluindo as aplicações de recursos em "Contribuição para Insuficiência Financeira"

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

13. POSICIONAMENTO DOS ÓRGÃOS TÉCNICOS E RAZÕES DEFENSÓRIAS

A matéria foi submetida ao crivo dos órgãos técnicos desta Corte, que ofertaram suas manifestações sobre os aspectos mais relevantes dos demonstrativos.

Assessoria Técnica analisou os elementos de fundo **econômico** e entendeu que as contas se encontram em boa ordem relativamente aos resultados orçamentários e financeiros, registrando o atendimento aos limites e às condições da LRF. Teceu críticas, em especial, à gestão empreendida nas áreas de Renúncia de Receitas, Dívida Ativa e Previdência, concluindo pela emissão de parecer favorável, com ressalvas (evento 161.1).

Congênere **jurídica** corroborou as críticas sobre a concessão de benefícios fiscais, destacando a necessidade de aprimoramento de estimativas e controle da fruição das renúncias, prosseguindo-se com o acompanhamento das medidas saneadoras anunciadas pela Administração.

Argumentou que devem ser privilegiados, no caso concreto, o princípio da segurança jurídica e a inteligência do art. 22 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, concedendo-se prazo para que o Executivo se adéque às diretrizes fixadas por esta Casa sobre o percentual de aplicação no Ensino.

Recomenda, assim, a emissão de parecer favorável, com ressalvas (evento 161.2)

Chefia de ATJ reputou graves as falhas afetas à Renúncia de Receitas, já que frustrado o exercício das plenas competências fiscalizatórias conferidas pela Carta da República a esta Corte e precários os controles exercícios pela Secretaria da Fazenda, quadro que enseja urgente correção.

Aduziu que deve prevalecer, para o Estado de São Paulo, o percentual de aplicação no Ensino de 30% das Receitas de Impostos e Transferências, como decorrência lógica dos artigos 69 da LDB e 255 da Constituição Estadual.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Não obstante, tendo em mira que o tema não havia sido decidido de modo definitivo por este Tribunal, endossa o posicionamento do setor jurídico pela modulação da matéria, conferindo-se prazo ao Estado para adequação. Conclui pela emissão de parecer favorável, com ressalvas e recomendações (eventos 161.3 e 178).

Secretaria-Diretoria Geral compreende que os resultados contábeis demonstram a boa ordem dos indicadores econômico-financeiros do exercício e do atendimento aos objetivos da responsabilidade fiscal.

Pondera, no entanto, que as impropriedades relatadas nas Renúncias de Receitas, que alcançam desde a fase do planejamento até a execução e controle dessa política de fomento, demandam urgentes melhorias por parte da Administração.

Alerta para a existência de debate doutrinário e jurisprudencial sobre a pertinência de considerar as despesas com inativos como Gastos com Ensino, dando relevo ao atendimento do mínimo de 25% previsto no artigo 212 da CF/88 e às disposições da Lei Estadual nº 1.333, de 17/12/2018, que autorizaram o cômputo dos dispêndios com aposentados e pensionistas do Ensino naquela cota de 5% da Constituição do Estado que excede o mínimo da Carta da República.

Argumentou, ademais, que o FUNDEB seria um fundo de natureza contábil, que criou subvinculação nas despesas da Educação e que, assim, deve ser analisado no contexto da aplicação global de recursos.

Pugna pela emissão de parecer favorável, com recomendações (eventos 164 e 180).

Procuradoria da Fazenda do Estado defendeu a boa ordem das contas apresentadas, já que atendidos os principais vetores constitucionais e legais aplicáveis à matéria e demonstrado o equilíbrio das finanças Estaduais.

Asseverou que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação não vedou expressamente que a destinação de recursos do Ensino abarcasse às necessidades de custeio do sistema previdenciário, havendo, aqui, espaço

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

para o exercício da competência legislativa suplementar outorgado aos Estados pelo inciso IX do art. 24 da Carta da República.

Advogou, assim, pela regularidade em se computar o gasto com insuficiência financeira dentre as despesas do setor, já que amparado nos regramentos das Leis Complementares Estaduais nº 1.010/2007 e 1.333/2018.

Afirmou, adicionalmente, que a recuperação dos débitos inscritos na Dívida Ativa não depende unicamente das medidas intentadas pela Administração, já que o sucesso de tais demandas sofre influência de fatores alheios ao interesse estatal.

Rogou pela emissão de parecer favorável, sem prejuízo das recomendações alvitradas (evento 182), entendimento que foi endossado pela **Chefia de PFE** (evento 184).

Ministério Público de Contas prospectou que a destinação de recurso ao custeio do déficit financeiro-previdenciário não pode ser computado dentre as despesas próprias do Ensino, nem naquelas afetas aos recursos do FUNDEB, entendendo, assim, que o Governo do Estado não deu cumprimento à aplicação mínima de 30% prevista na Carta Política Bandeirante nem ao disposto na Lei Federal nº 11.494/2007.

Além disso, considerou que os embaraços impostos à atividade fiscalizatória pela alegação de sigilo fiscal e a pratica de conceder benefícios fiscais mediante Decreto do Governador, sem respaldo na autorização do Poder Legislativo, macularam a matéria de Renúncia de Receitas.

Soma ao seu relato o descumprimento de recomendações e alertas de anos anteriores, reputando-os aptos a inquinar a totalidade da gestão.

Posiciona-se, dessa forma, pela emissão de parecer desfavorável às contas, sem prejuízo de recomendações e da abertura de processo específico para apuração de responsabilidades pela negativa da Administração em fornecer os dados requeridos no campo das Renúncias de Receitas (evento 189).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Foram expedidos ofícios aos responsáveis pelas contas em exame, dando-lhes ciência das manifestações encartadas aos autos e facultando-lhes prazo de cinco dias para a apresentação de eventuais esclarecimentos que considerassem pertinentes, conforme publicação no DOE de 22/05/2019 (evento 197).

Em documentação juntada no evento 206, o **Exmo. Ex-Governador Marcio França** aduziu que aplicação de recursos no setor de Ensino seguiu a sistemática delineada no orçamento aprovado para o ano de 2018, o qual, à semelhança de outros exercícios, previa a destinação de parte dos recursos para o custeio da folha de professores aposentados, a qual compunha exclusivamente a cota adicional de 5% prevista na Constituição Paulista.

Asseverou que o dispositivo da Carta Bandeirante que determinou a aplicação adicional de recursos na Educação se insere no âmbito da autonomia político-administrativa do Estado-Membro, sendo possível o estabelecimento de regras diferenciadas para o uso desses recursos desde que respeitada a sistemática de diretrizes e bases federais na gestão dos 25% previstos na Constituição da República.

Ponderou que o curto período de sua gestão foi marcado pelo atendimento aos regramentos legais aplicáveis à matéria, de ordem federal e local, sendo necessário privilegiar o entendimento firmado pela a. ALESP ao aprovar a Lei Complementar Estadual 1.333/2018 e o princípio da segurança jurídica, com modulação dos efeitos de eventual mudança no entendimento desta Casa.

Defendeu que sua conduta se pautou pela escorreita execução do orçamento aprovado, restando inviável esperar que o Executivo promovesse modificação orçamentária da ordem de R$ 8 bilhões, especialmente no contexto das restrições aplicáveis ao ano de calendário eleitoral.

Disse, outrossim, que durante o ano de 2018 todas as modalidades de benefícios fiscais passaram a ser realizadas por intermédio da InvesteSP e submetidas a comitê composto por representantes das Secretarias da Fazenda, do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico, Ciência,

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Tecnologia e Inovação, que forma a potencializar a eficiência, o controle e a transparência dos procedimentos.

Requer, assim, a emissão de parecer favorável à aprovação das contas, com as recomendações entendidas como cabíveis e efeitos modulatórios em eventual alteração jurisprudencial desta Corte.

Também compareceu aos autos a **Secretaria da Fazenda e Planejamento**, colacionando documentação no evento 208.

Argumentou que o desempenho e a eficácia da recuperação de créditos inscritos em Dívida Ativa não dependem apenas das medidas governamentais de cobrança, já que fatores externos de caráter econômico e judicial exercem influência importante sobre os resultados das ações empreendidas. Explica, ademais, que a Administração está estudando as medidas de revisão metodológica na apuração das perdas no valor recuperável dos haveres, mediante segmentação qualitativa do estoque, de modo a refletir com maior transparência a natureza dos valores englobados.

Ainda sobre esse tema, defendeu que a queda no montante global de atualização da dívida derivou da decisão proferida pelo Poder Judiciário, que determinou que a atualização dos débitos inscritos deveria se dar em conformidade com os critérios fixados para a Dívida Ativa da União (taxa referencial da SELIC), afastando, assim, a aplicabilidade da Lei Estadual nº 13.918/2009, então vigente nos exercícios anteriores. Aclarou, igualmente, que os lançamentos a título de “Ajuste Manual de Saldo” decorreram de determinações judiciais ou correções de inscrição do valor originário a ser cobrado, sendo variáveis que afetam o estoque da dívida, mas que não estão relacionados às baixas hoje existentes no sistema.

Reputou que a variação dos preços unitários das debêntures não decorreu de condições de negociação de mercado, mas sim do processo de atualização da taxa de remuneração pactuada e das amortizações mensais ocorridas no período, sopesando que entre 2014 e 2018, tais amortizações alcançaram mais de R$ 5,8 bilhões. Anotou, outrossim, que a cessão dos direitos creditórios permitiu o recebimento antecipado de R$ 2,1 bilhões pelo Estado e sua destinação a investimentos em infraestrutura.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Alegou que as divergências pontuais anotadas em relação às empresas públicas dependentes ocorrem em função dos diferentes regimes jurídicos aplicáveis aos balanços do Estado e dessas companhias, já que o primeiro deve atender os prazos determinados na Lei Federal nº 4.320/1964 e na LRF para consolidação e publicação de suas contas, enquanto as empresas públicas, regidas pelas Leis Federais nº 6.404/1976 e 11.638/2007, concluem suas demonstrações contábeis após o fechamento das informações no SIAFEM, o que causa algumas distorções nos resultados finais apurados.

Comunica que a imprecisão no valor contabilizado de Provisões já foi contornada pela emissão da Nota de Lançamento 2019NL00001 e que os processos de reconhecimento das Obrigações Judiciais está em fase de revisão, face às alterações promovidas pela Lei Complementar nº 151/2015 e pela Emenda Constitucional nº 94/2016.

Encaminhou novo Demonstrativo das Mutações do Patrimônio Líquido do encerramento de 2017 e detalhou os lançamentos que fundamentaram a conta “Ajustes de Exercícios Anteriores” na demonstração de 2018.

Discorreu sobre as medidas conjuntas empreendidas pela SPPREV e pelo DDPE objetivando controle efetivo das contribuições repassadas ao RPPS e, também, sobre o modelo de custeio previdenciário adotado pelo Estado, que não se baseia no acúmulo de recursos para o pagamento dos compromissos, não havendo que se falar com déficit atuarial, já que os recursos arrecadados ano a ano mantém o equilíbrio do sistema sem a necessidade de plano de equacionamento. Reforçou, ademais, que a SPPREV realiza estudos periódicos sobre a sustentabilidade do modelo adotado, com impactos, vantagens e desvantagens de possíveis mudanças.

Prosseguindo na temática da Previdência, trouxe informações sobre a carteira imobiliária titularizada pela SPPREV e as tratativas para a contratação de um Fundo de Investimento Imobiliário apto a gerar receita para o custeio do sistema, além das medidas para adequar o registro de contingências e/ou provisões. Assevera, adicionalmente, que as pequenas inconsistências nas bases cadastrais não obstam a elaboração de estudo

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

atuarial confiável e que o Estado contabiliza todos os valores gastos com sua insuficiência financeira como Despesa de Pessoal, estando em estudos a evidenciação contábil desses aportes no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

Avaliou que a gestão do Regime Especial de Precatórios será acompanhada para os próximos exercícios com o objetivo de equacionar o estoque até a data fixada na EC nº 99/2017 e anunciou a existência de plano de ação para garantir maior transparência e confiabilidade dos registros de passivos contingentes.

Veio acompanhando a manifestação da Secretaria cópia do Parecer GPG nº 2/2019, da **Procuradoria-Geral do Estado**, a qual se manifestou, em especial, sobre a sistemática de aplicação de recursos no Ensino e da concessão de benefícios fiscais mediante Renúncia de Receitas (eventos 208.22 a 208.24).

Em apertada síntese, advogou a PGE pela regularidade integral das aplicações de recursos educacionais proposta pelo Estado, já que respeitados os paradigmas das normas federais e estaduais que regem a matéria.

Nessa linha, destacou que a destinação de recursos para as ações de manutenção e desenvolvimento do Ensino na parcela afeta aos 25% determinados pela CF/88 observa as hipóteses taxativas dos artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1996, acompanhando o entendimento restritivo declinado por esta Corte ao analisar as contas dos exercícios de 2016 e 2017, não se computando, aqui, qualquer quantia destinada ao custeio de inativos.

Noutra banda, suscitou que não existe vedação normativa expressa quanto ao uso de recursos do Ensino para o custeio de aposentadorias e pensões do setor, vislumbrando, ai, lacuna normativa que pode ser suprida pela Assembleia Estadual, no exercício de sua competência legislativa suplementar.

Calcando-se nesse entendimento, sopesa que a validade do artigo 255 da Constituição de São Paulo, ao determinar a aplicação adicional de 5% dos recursos do Estado no Ensino, só pode ser defendida em uma leitura conjunta com seu Parágrafo Único, que remete à lei local a competência

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

para regular quais despesas seriam enquadradas no conceito de manutenção e desenvolvimento dessa atividade estatal.

E, assim, as autorizações constantes das Leis Complementares Estaduais nº 1.010/2007 e 1.333/2018 para que os gastos com insuficiência financeira da educação fossem computados nessa parcela de 5% garantem a total regularidade das destinações consignadas no orçamento pela Administração, colocando em xeque a própria constitucionalidade do art. 255 da Constituição Estadual caso tal leitura não possa prevalecer.

Quanto ao FUNDEB, entendeu que a destinação de recursos para insuficiência financeira na parcela dos 40% e para além do mínimo constitucional dos 25% determinado no artigo 212 da Lei Maior não encontra qualquer vedação legislativa, tendo o Estado obedecido à destinação vinculada de 60% à remuneração dos servidores ativos.

No que tange às Renúncias de Receitas, opinou pela ausência de irregularidade na concessão de benefícios fiscais mediante decreto, desde que autorizados por convênio com a CONFAZ.

Pondera, no desfecho, que não existe justificativa jurídica plausível para a restrição total de informações solicitadas por esta Corte na análise da matéria, cabendo negativa apenas naqueles dados que relevem, direta ou indiretamente, a situação econômica ou financeira individualizada do sujeito passivo tributário ou de terceiros, o que deve ser analisado casuisticamente.

Relativamente às fiscalizações operacionais (TC-A-002487/026/18), a **Secretaria de Administração Penitenciária** elencou as ações concretas que estão sendo adotadas para resolver a superlotação do sistema prisional, contando com termos de cooperação técnica diversos órgãos nacionais e federais, com o encaminhamento de condenados a Centrais de Penas e Medidas Alternativas e através do monitoramento eletrônico.

Ponderou que o Governo do Estado já edificou 29 novas unidades prisionais entre 2010 e 2019, com a abertura de mais de 25 mil vagas, estando outros 10 centros em construção, o que adicionará mais 8.278 vagas ao sistema. Esclareceu, no entanto, que o déficit de vagas deriva do grande fluxo

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

de novos egressos, que não é acompanhada no mesmo ritmo pela saída de detentos ou pela capacidade de construção de novas prisões, marcadas por elementos técnicos específicos e resistência no âmbito da circunvizinhança escolhida para instalação.

Aduziu que a SAP já instalou bloqueadores de celulares naqueles 29 presídios que abrigam os presos de elevada periculosidade, restando pouco proveitosa a extensão desse recurso em face dos egressos que já estão em fase de progressão de pena, para os quais o objetivo estatal é sua reintegração à sociedade.

Trouxe notícia sobre os concursos vigentes para a reposição de servidores, sopesando, por outro lado, que as restrições orçamentárias e o grande quantitativo de servidores que se desligaram do quadro dificultam o preenchimento das vagas existentes. Disse, no entanto, que o Estado de São Paulo envida todos os seus esforços por prestar atendimento à saúde das pessoas presas, com o apoio da Fundação ABC e do conjunto que servidores que integram o quadro.

Discorreu sobre as políticas de ressocialização e preparação educacional dos egressos, as quais buscam inserir os presos e suas famílias na formação para o trabalho, processo que, contudo, encontra obstáculos em unidades desprovidas da infraestrutura adequada, havendo a formulação de consistentes programas e políticas públicas que garantam a geração de renda após o cumprimento da pena.

No âmbito da **Secretaria da Cultura**, foram noticiadas ações corretivas no âmbito do Programa de Ação Cultural, com o objetivo de garantir mais publicidade sobre os projetos subsidiados com recursos públicos, findar o estoque de prestações de contas pendentes, aperfeiçoar os controles de execução e de prevenção a fraudes sobre o sistema.

Asseverou que a concentração de projetos culturais na Região Metropolitana decorre da grande receita de ICMS ali gerada, tratando-se de alinhamento entre a oferta e a demanda com pequena margem de interferência daquela secretaria. Comprometeu-se, no entanto, a retomar ações de orientação sobre o funcionamento do programa, principalmente nas regiões

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

onde atualmente são poucos os projetos com captação financeira, com a finalidade de aumentar o interesse dos produtores culturais por este mecanismo.

Considerou que tanto o patamar de captação mínima de recursos quanto a dinâmica de prorrogação de prazos dos projetos são consentâneos com os objetivos do programa, privilegiando a qualidade das apresentações e afastando prejuízos derivados da demora na liberação de recursos.

Sobreleva que a atual administração está engajada em estudar novos procedimentos que garantam a efetivação dos controles sobre os parceiros e da transparência nas decisões Comissão de Análise de Projetos, tudo com o objetivo de zelar pela boa aplicação dos recursos do programa.

O **Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN** afirmou que a Diretoria de Habilitação já estuda absorver toda a realização de provas de reciclagem de condutores nas unidades da autarquia, além de instalar sistema de credenciamento eletrônico que agilize o cadastro de novos parceiros e melhorar os procedimentos de fiscalização e processamento administrativo dos locais já credenciados.

Comunicou que o DETRAN está alinhando suas práticas com os novos termos do Manual Renainf para a atribuição de pontos aos condutores, integrando as penalidades aplicadas em outras Unidades da Federação, além de aprimorar os procedimentos afetos à suspensão do direito de dirigir e à investigação sobre hospedeiros de multas, de forma a encaminhar as informações necessárias à autoridade policial.

Assevera que será acatada a recomendação relativa à conferência de todos os documentos necessários para credenciamento dos parceiros e anunciou a adoção de processo fiscalizatório remoto das unidades credenciadas, mediante *software* específico. Reputou que, com o reforço no efetivo de funcionários, será possível maximizar as atividades de fiscalização e agilizar os procedimentos administrativos.

Noticiou o encaminhamento minuta de nova portaria regulamentando a escolha de leiloeiros, a qual se encontra em análise pelos órgãos jurídicos e, também, os esforços no processo de modernização,

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

aparelhamento e contratação de pessoal para atender às necessidades de todos os postos abertos à população.

Informou, por fim, que as comissões responsáveis por apurar infrações disciplinares estão sendo treinadas para uniformizar a feitura dos procedimentos, que o acesso ao SPDoc estendido a todas as unidades e que os resultados do Movimento Paulista de Segurança no Trânsito se mostraram promissores na redução dos acidentes, prosseguindo-se, assim, na parceria com novos municípios.

A **Secretaria da Segurança Pública** assegurou que a integração de todas as delegacias ao Inquérito Policial Eletrônico garantirá o processamento automático de estatísticas, abolindo a inserção manual de informações, processo que está sendo acompanhado pela modernização dos equipamentos e melhoria da infraestrutura de tecnologia.

Descreveu as atividades adotadas pela SSP para o preenchimento paulatino do seu quadro de pessoal, bem como os procedimentos atuais para a realização de obras em suas delegacias, esclarecendo que as viaturas policiais inservíveis serão baixadas para oportunizar a compra de novos carros pela Divisão de Transportes.

Considerou que a Polícia Civil está munida de diversos sistemas de inteligência voltados a subsidiar os diferentes órgãos da instituição com dados úteis à apuração de crimes e de sua autoria.

No que tange aos Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt, anunciou que a contratação da empresa Valid permitirá que a coleta digital que impressões datiloscópicas seja estendida a todos os postos de atendimento, mas ponderou que a completa digitalização de todos os RGs antigos, que totalizam mais de 30 milhões de prontuários, depende da concretização de convênio com a IMESP e a PRODESP.

Assegurou que, a despeito do elevado volume de requisições em papel, o Instituto busca fornecer as respostas sempre de modo eletrônico e digitalizado e que reformas necessárias no edifício estão na dependência de regularização do imóvel junto à Prefeitura e autorização do Conselho de

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo, em razão do recente tombamento do prédio.

Por seu turno, a **Secretaria da Educação** suscitou que os trabalhos da pasta nos últimos anos se destinaram a acomodar 100% da demanda de estudantes, adotando-se um critério distinto daquele do Conselho Nacional de Educação para alocar os discentes nas classes escolares.

Entendeu que apenas 0,9% das turmas estão acima do limite determinado nas diretrizes estaduais e destacou a existência de estudos de viabilidade para realizar as adequações sugeridas por esta Corte, além das ações do setor na realização de trabalho pedagógico para melhorar o desempenho dos alunos.

Suscitou as mudanças no currículo educacional para justificar a substituição das bibliotecas por salas de leitura e dos laboratórios de ciências por soluções menos custosas que, igualmente, produzam a relação entre a teoria e a prática para os alunos.

Elencou os concursos realizados nos últimos anos para preencher os cargos vagos da secretaria e explicou que a acumulação de cargos docentes decorre de previsão constitucional, cabendo ao Estado, apenas, verificar a necessária compatibilidade de horários e limitar a carga máxima exercida pelos professores.

Quanto ao aparato estrutural das unidades, argumentou que todas as escolas, edificadas desde a década de 1960, foram construídas em conformidade com as normas e projetos arquitetônicos vigentes à época, não havendo, assim, um foco específico em adequar os prédios existentes às mudanças supervenientes.

Anotou, assim, que as alterações em unidades mais antigas dependem de condições inerentes ao próprio terreno em que a escola está instalada, já que, em muitos casos, inexiste espaço físico para tais adequações, tendo ocorrido uma diminuição do ritmo de obras da secretaria face à crise financeira dos últimos anos.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

E, nesse sentido, a obtenção do AVCB depende, em muitos casos, de adaptações ainda pendentes de realização, ponderando que isso, por outro lado, não diminui a segurança dos alunos e professores. Do mesmo modo, as obras de acessibilidade estão em curso, atendendo ao Termo de Ajustamento de Conduta com o MPSP, havendo prazo de 15 anos para tal objetivo, contados a partir de 2014, e um saldo de R$ 3.741 unidade a adaptar.

Pontua, no desfecho, que prosseguirá no acompanhamento das obras necessárias e na reposição dos mobiliários indicados, em compasso com as disponibilidades orçamentárias.

E, na parte que competia à **Secretaria da Saúde**, esta disse que foi instituído grupo de trabalho visando aproximar as peças de planejamento estratégico daquela pasta nos próximos exercícios, afinando o planejamento com a execução dos objetivos de Estado.

No mesmo passo, informou que o Grupo Técnico de Edificações trabalha para analisar e priorizar as obras e reformas nos estabelecimento assistenciais de saúde e que todas as novas construções são previamente instruídas com o Laudo Técnico de Avaliação, com observância às normas de controle sanitário.

Afirmou que a disponibilização de AVCB passa pela realização de adequações estruturais ainda pendentes em face da escassez de recursos orçamentários e que foram adotadas medidas para monitorar a efetivação das parcerias formadas com municípios.

Trouxe esclarecimentos sobre as falhas nas obras realizadas em Unidades Básicas de Saúde, noticiando o saneamento de casos pontuais e argumentou que o déficit do quadro de funcionários deriva das limitações impostas pelo governo central para a contratação de pessoal.

Informa que o sistema de prontuário eletrônico está em fase de atualização e expansão para todas as unidades do sistema de saúde e que foi iniciado estudo de viabilidade para inclusão dos serviços de engenharia clínica e de contratos de manutenção preventiva nos equipamentos.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Asseverou, no desfecho, que foram adotados novos protocolos para a aquisição de aparelhos, priorizando-se as compras mais emergentes e evitando que estes fiquem parados sem utilização, além de alinhado novo padrão de ficha de controle de equipamentos.

Retornando o feito para vista regimental, **MPC** reiterou a proposta de emissão de parecer desfavorável, enquanto **PFE** e sua **Chefia** propugnaram, novamente, pela aprovação da matéria.

É o relatório.

GCCCM/15

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Processo:	**TC-006453.989.18-8**
Interessado:	**GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Responsáveis:	**Dr. Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho – Governador (01/01 a 06/04/2018)** **Dr. Marcio Luiz França Gomes – Governador (06/04 a 31/12/2018)**
Assunto:	**CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2018 DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Acompanha:	**TC-018726.989.18-9**
Assunto:	**Acessório 2 – Aplicação no Ensino**
Acompanha:	**TC-018730.989.18-3**
Assunto:	**Acessório 3 – Lei de Responsabilidade Fiscal**
Subsidiaram:	**TC-A-002487/026/18** **Acompanhamento dos Programas e Ações do Governo do Estado de São Paulo** **TC-A-002488/026/18** **Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira do Governo do Estado de São Paulo**
Referenciados:	**Expedientes TC-015846.989.18-4, TC-015472.989.18-5, TC-005980.989.19-8 e TC-006766.989.19-8**

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, doutos Procurador-Geral do MPC e Procurador-Chefe da PFE.

Trago para a apreciação deste e. Plenário, para fins de emissão de Parecer Prévio, as **Contas Anuais do Exercício de 2018 do Governo do Estado de São Paulo**, nos termos do inciso I do artigo 33 da Constituição do Estado de São Paulo, combinado com o inciso I do artigo 2º e o § 4º do artigo 23 da Lei Complementar Estadual nº 709/1993.

As contas foram prestadas pelo Governo Estadual em conformidade com o disposto no inciso IX do artigo 47 da Constituição Estadual

e no § 3º do artigo 23 da Lei Complementar nº 709/93, e contemplaram a íntegra das atividades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e deste Tribunal de Contas, das autarquias, das fundações e das empresas estatais tidas como dependentes, abrangendo seus recursos próprios e aqueles alocados pelo Tesouro do Estado.

O resultado das atividades de fiscalização realizadas pela **Diretoria de Contas do Governador – DCG** deu ensejo a pormenorizado relatório que detalhou a condução das atividades estatais, ao qual se somaram as judiciosas manifestações da Assessoria Técnico-Jurídica, da Secretaria-Diretoria Geral, do Ministério Público de Contas e da Procuradoria da Fazenda do Estado.

O cotejo entre os elementos da instrução e os documentos encartados pela Origem oferecem, assim, substrato bastante para a emissão de parecer sobre as contas em exame.

Antes de passar às análises sobre a matéria de fundo, permito-me tecer algumas considerações sobre o contexto macroeconômico no qual se desenvolveu a execução do orçamento e dos programas de governo durante o ano de 2018.

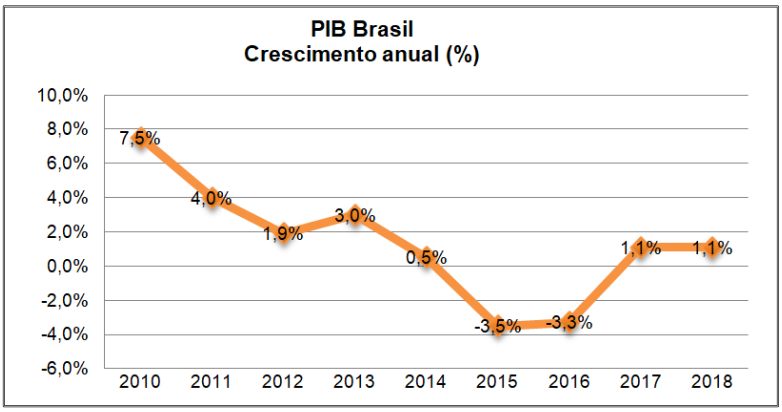
De acordo com levantamentos realizados pelo **Fundo Monetário Internacional**, consolidados em seu boletim *World Economic Outlook*[37], a economia global observa diminuição do seu ritmo de expansão. Como consequência, o Órgão apurou que o incremento econômico mundial em 2018 ficou em 3,6%, um pouco abaixo das previsões iniciais que o estimavam em 3,9%.

No Brasil, em semelhante horizonte, relatório elaborado pelo **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE**[38] demonstrou um crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) da ordem de 1,1%[39], o que, embora sinalize continuidade do quadro de melhora da economia nacional iniciado a partir de 2017, contrariou, para menos, as previsões iniciais adotadas para

[37] "Growth Slowdown, Precarious Recovery" in *World Economic Outlook*. Abril/2019. Disponível em https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/03/28/world-economic-outlook-april-2019. Acessado em 29/05/2019.
[38] Indicadores IBGE: Contas Nacionais Trimestrais – Indicadores de Volume e Valores Correntes. 4º Trimestre de 2018. Disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt_2018_4tri.pdf. Acessado em 29/04/2019.
[39] PIB de 2018 de R$ 6,8 trilhões frente ao PIB de 2017 de R$ 6,5 trilhões

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

elaboração da Lei Orçamentária Anual (2,0%) e também as estimativas do FMI (1,9%, data-base jan/18).



Fonte: Sistema de Contas Nacionais Trimestrais – IBGE.
https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html

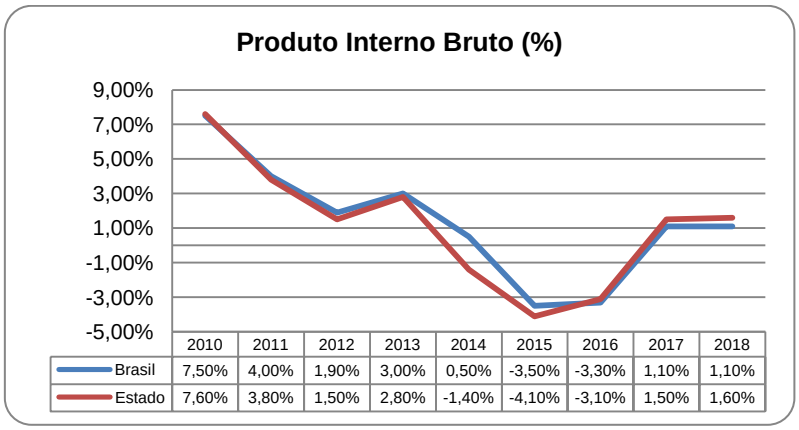
Ante tal incremento, o PIB *per capita* alcançou R$ 32.747,00 em valores correntes, com ligeiro avanço, em termos reais, em relação ao ano anterior (0,3%). A Despesa de Consumo das Famílias, por seu turno, teve expansão de 1,9% em relação a 2017, influenciado pelo comportamento dos indicadores de inflação, juros, crédito, emprego e renda ao longo do período.

A taxa de investimento no ano de 2018 foi de 15,8% do PIB, superando a marca do ano antecedente (15,0%); já a taxa de poupança foi de 14,5% em 2018, face aos 14,3% do ano anterior, verificando-se uma Poupança Bruta da ordem de R$ 993,3 bilhões.

No contexto do Estado de São Paulo, a **Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE**[40] apurou um crescimento da riqueza paulista da ordem de 1,6% ao final do período, índice aquém daquele adotado na elaboração da LDO (2,5%), mas que superou em 0,5 pontos percentuais o PIB brasileiro.

[40] Conforme relatório "Conjuntura da Economia Paulista – 4º trimestre de 2018", disponível em https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Downloads/Boletim-Conjuntura-Econ%C3%B4mica-Paulista/Boletim%20Conjuntura%20Paulista%204%C2%BA%20trimestre%202018.pdf e "PIB Trimestral do Estado de São Paulo – Quarto Trimestre de 2018", disponível em http://www.seade.gov.br/produtos/midia/2019/02/PIB_Trim_4_2018_ok.pdf. Acessado em 29/04/2019.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Brasil	7,50%	4,00%	1,90%	3,00%	0,50%	-3,50%	-3,30%	1,10%	1,10%
Estado	7,60%	3,80%	1,50%	2,80%	-1,40%	-4,10%	-3,10%	1,50%	1,60%

A despeito desse resultado positivo, o PIB atualizado a preços de mercado demonstra que a riqueza produzida no Estado, em 2018, era apenas 2,4 pontos percentuais maior, em volume, do que a atingida em 2010, como resultado das três retrações sucessivas apuradas em 2014, 2015 e 2016.

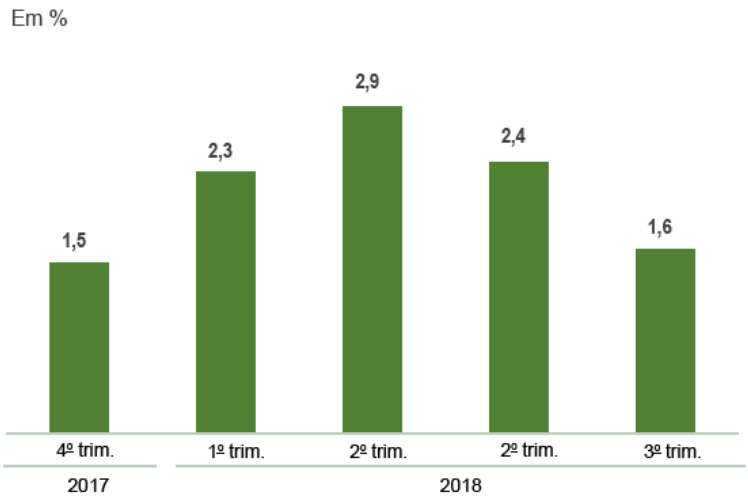
Anos	PIB					PIB *per capita* (em R$)
	Em R$ milhões	Volume Índice (1)	Variação (%)	Deflator Índice (1)	Variação (%)	
2010	1.294.696	100,0	7,6	100,0	6,8	31.406,61
2011	1.436.673	103,8	3,8	106,8	6,8	34.552,27
2012	1.559.033	105,4	1,5	114,2	6,9	37.172,95
2013	1.715.238	108,3	2,8	122,3	7,1	40.544,87
2014	1.858.196	106,8	-1,4	134,4	9,9	43.544,61
2015	1.939.902	102,4	-4,1	146,3	8,9	45.065,21
2016	2.038.005	99,3	-3,1	158,6	8,4	47.003,04
2017	2.092.949	100,8	1,5	160,6	1,3	47.921,49
2018	2.222.469	102,4	1,6	167,6	4,4	50.518,51

Fonte: : IBGE; Fundação Seade.
(1) Base: 2010 = 100.
Nota: As informações de 2017 e 2018 são preliminares e sujeitas a retificações.

A riqueza do Estado vinha apresentando dinamismo mais acentuado até o 2º trimestre do ano, quando chegou a alcançar 2,9% de crescimento, condição, contudo, que não se sustentou face ao desaquecimento da produção industrial.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Taxas de crescimento do PIB acumuladas nos últimos quatro trimestres em relação aos quatro trimestres anteriores
Estado de São Paulo – 4º trimestre de 2017 – 4º trimestre de 2018



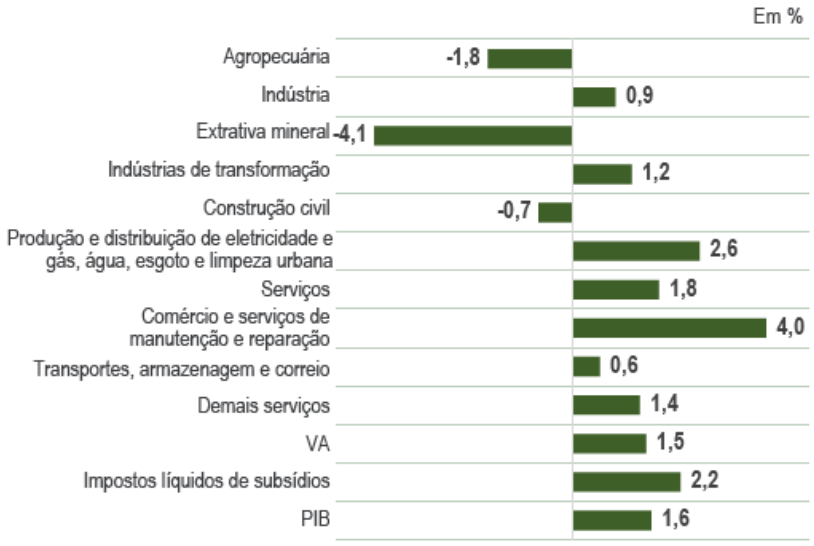
Fonte: Fundação Seade.

O comportamento do PIB Paulista em 2018 foi influenciado positivamente pelos Impostos sobre Produtos[41] Líquidos de Subsídios (2,2%) e o Valor Adicionado[42] (1,5%). O resultado positivo dos primeiros está vinculado, principalmente, ao desempenho da atividade econômica que influencia a produção, bem como aos aumentos de alíquotas de impostos em alguns setores; o Valor Adicionado, por sua vez, foi influenciado pela expansão dos setores de indústria e dos serviços.

Conforme apurado pelo SEADE, o setor econômico mais dinâmico foi o de Comércio e Serviços de Manutenção e Reparação (4,0%), seguido pelo de Produção e Distribuição de Eletricidade e Gás, Água, Esgoto e Limpeza Urbana (2,6%) e o de Serviços (1,8%). No sentido oposto, os mercados de Extrativismo Mineral, Agropecuária e Construção Civil amargaram retrações de 4,1%, 1,8% e 0,7%, respectivamente.

[41] Impostos a pagar sobre os bens e serviços quando são produzidos ou importados, distribuídos, vendidos, transferidos ou de outra forma disponibilizados pelos seus proprietários (cf. www.ipeadata.gov.br/doc/Contas%20Nacionais-Conceitos.doc. Acessado em 27/05/2019).
[42] Contribuição ao produto interno bruto pelas diversas atividades econômicas, obtida pela diferença entre o valor de produção e o consumo intermediário absorvido por essas atividades (cf. www.ipeadata.gov.br/doc/Contas%20Nacionais-Conceitos.doc. Acessado em 27/05/2019)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

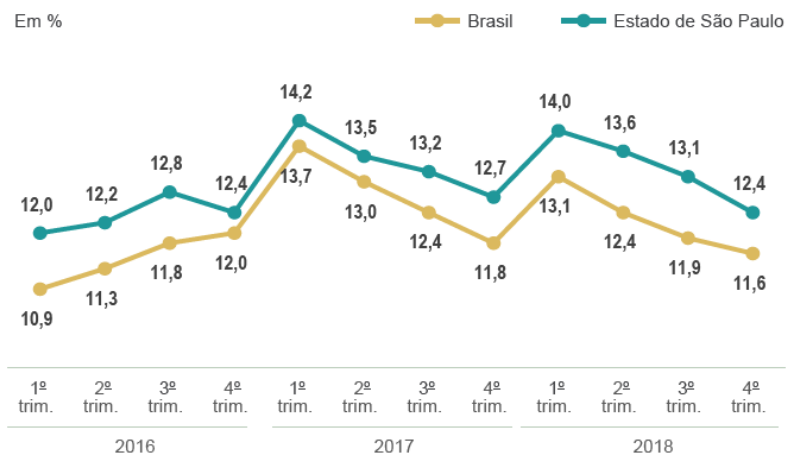


Fonte: Fundação SEADE

Ante o resultado apurado, o PIB *Per Capita* no Estado de São Paulo alcançou R$ 50.518,51, o que representa um aumento de 5,42% em relação a 2017 e uma riqueza por cabeça 54,27% superior à media nacional (R$ 32.747,00).

Os principais indicadores do mercado de trabalho paulista encerraram 2018 mostrando pouca evolução em relação aos trimestres anteriores, com queda do desemprego e aumento da ocupação, mas dentro dos movimentos esperados da sazonalidade. Ainda assim, o gráfico abaixo demonstra que as Taxas de Desocupação locais se mantiveram, durante todo o ano, superiores aos índices nacionais.

Taxas de desocupação
Brasil e Estado de São Paulo – 1º trimestre 2016-4º trimestre 2018



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

A taxa de desocupação reduziu-se pelo terceiro trimestre consecutivo, atingindo 12,4% no quarto trimestre. O aumento da ocupação, contudo, na passagem do terceiro para o quarto trimestre, se baseou principalmente na elevação do emprego sem carteira assinada (96 mil) e de empregadores (91 mil), enquanto o emprego com carteira assinada recuou em 112 mil postos[43].

O setor que mais gerou vagas de emprego foi o de serviços, com aumento de 189 mil pessoas alocadas, enquanto a ocupação na indústria regrediu em 77 mil postos e na construção, em 63 mil.

Concluída esta breve abordagem, passo, na sequência, à análise dos indicadores de desempenho apresentados pelo Governo Estadual no ano de 2018.

PLANEJAMENTO

Dada a sua relevância, o constituinte de 1988 veio a assentar a matéria do planejamento na Constituição da República (artigos 165 e seguintes), atribuindo ao Executivo o poder-dever de elaborar, em leis de sua iniciativa, o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, que, de maneira sinérgica, estabelecerão o direcionamento e controle das ações governamentais.

De se recordar que a edição da Lei Complementar nº 101/2000 veio a fortalecer a importância dessas ferramentas, já que a atuação planejada do administrador foi alçada a pressuposto da gestão fiscal responsável, aliando a prevenção aos riscos e desvios com potencial de afetar o equilíbrio das contas públicas ao cumprimento de metas de resultados e sua avaliação.

Durante o exercício de 2018, vigeu para a Administração Estadual o **PPA** instituído pela Lei nº 16.082/2015 para o quadriênio 2016/2019, o qual elencou como princípios norteadores o desenvolvimento econômico e

[43] Fundação SEADE. https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Downloads/Boletim-Conjuntura-Econ%C3%B4mica-Paulista/Boletim%20Conjuntura%20Paulista%204%C2%BA%20trimestre%202018.pdf. Acessado em 27/05/2019.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

sustentável, mediante competitividade e criação de oportunidades; o desenvolvimento social, com oferecimento de qualidade de vida, equidade, justiça e proteção social; o desenvolvimento urbano e regional, de forma a permitir conectividade e superação das desigualdades entre pessoas e regiões; e a gestão pública marcada pela inovação, eficiência e tecnologia a serviço do cidadão.

A norma em comento estabeleceu onze objetivos estratégicos que representam os pilares da visão de longo prazo da atuação estatal, a partir dos quais se orientaram 127 programas que, em seu horizonte de médio prazo, deverão contribuir para o alcance dessas metas de desenvolvimento.

A formulação dos programas, assim, levou em consideração quais as utilidades públicas almejadas por meio das ações definidas, em processos que transformam os recursos públicos em produtos e serviços a serem entregues aos cidadãos.

Para o exercício de 2018, foram promovidas reestruturações e alterações em programas anteriormente previstos, através de fusões, inclusões e exclusões de produtos. Além disso, em atendimento ao artigo 16 do PPA, o Poder Executivo disponibilizou em sua página eletrônica o relatório de acompanhamento dos programas estabelecidos[44].

A **Lei de Diretrizes Orçamentárias**, estatuída pela Lei Estadual nº 16.511/2017, estabeleceu as metas e prioridades para o exercício financeiro de 2018, em consonância com seus aspectos norteadores, priorizando os programas e produtos classificados como finalísticos ou de melhoria de gestão de políticas públicas.

Integraram a norma em comento quatro anexos, a saber: Anexo I – Metas Fiscais; Anexo II – Riscos Fiscais; Anexo III – Alterações do PPA na LDO; e Anexo IV – Metas e Prioridades.

De se observar que os anexos de Metas e de Riscos Fiscais devem detalhar aquelas informações mínimas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal e sua normatização foi unificada pela Secretaria do

[44] http://www.planejamento.sp.gov.br/FileHandler.ashx?id=149818

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Tesouro Nacional com a edição do **Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF**.

Assim, a 8ª edição do MDF, vigente para o ano de 2018, estabelece que o **Anexo de Metas Fiscais (AMF)** deve refletir os resultados a serem alcançados para variáveis fiscais visando atingir os objetivos desejados pelo ente quanto à trajetória de endividamento de médio prazo, desdobrando-se em oito subdemonstrativos[45].

Da análise desse conteúdo, nota-se que o AMF demanda aperfeiçoamento, já que, conforme constou das análises de ATJ e SDG, ele não promoveu a avaliação quanto ao cumprimento das metas relativas ao ano anterior (art. 4º, § 2º, I, LRF), não explicitou a memória e metodologia de cálculo que justificasse os resultados pretendidos, nem os comparou com aqueles fixados nos três exercícios anteriores (art. 4º, § 2º, II, LRF), não elaborou demonstrativo sobre as medidas de compensação das renúncias de receitas, nem sobre a margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 4º, § 2º, V, LRF).

Observa-se, além disso, que mesmo aquelas tabelas que constam da LDO foram elaboradas em desconformidade com o que determina o Manual de Demonstrativos Fiscais, deixando, assim, de explicitar informações estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional.

O **Anexo de Riscos Fiscais**, por sua feita, deve refletir a possibilidade de ocorrência de eventos que venham a impactar negativamente as contas públicas, refletindo-se em contingências passivas e obrigações fiscais do ente.

Sobreleva dizer, aqui, que o Estado procedeu à identificação e detalhamento das possíveis ocorrências aptas a impactar negativamente a execução orçamentária, deixando, contudo, de quantificar objetivamente tais riscos e as providências a serem adotadas, conforme modelo de Demonstrativo

[45] São eles: Demonstrativo de Metas Anuais, Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior, Metas Fiscais Atuais comparadas com as Metas Fiscais fixadas nos três exercícios anteriores, Evolução do Patrimônio Líquido, Demonstrativo da Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos, Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS, Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita e Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

de Riscos Fiscais e Providências estabelecido pelo MDF e dicção do § 3º do art. 4º da LRF[46].

Pertinentes sobre essa matéria as colocações efetuadas pelo d. MPC, para que o Poder Executivo, na elaboração da LDO, aprimore a mensuração das metas e dos riscos fiscais, especialmente em relação aos passivos contingentes, identificando os tipos de risco e sua exposição, mensurando os níveis de probabilidade e estimando o grau de tolerância das contas públicas frente ao risco.

Por seu turno, a **Lei Orçamentária Anual** orçou a receita e fixou a despesa do Estado para 2018, compreendendo o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimentos, conforme reza o § 4º do art. 174 da Constituição do Estado.

Bem observou a Secretaria-Diretoria Geral que essa peça careceu do demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais, do demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente das isenções e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia e da fixação das medidas compensatórias às renúncias de receitas e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, o que desatende os incisos I e II do art. 5º da LRF e demanda atuação corretiva.

A receita dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social foi orçada em R$ 216,9 bilhões, dos quais R$ 200,9 bi eram receitas afetas ao Tesouro Estadual e R$ 45,0 bi correspondiam a receitas da Administração Indireta, procedendo-se ao afastamento de R$ 29,0 bilhões em Receitas Intraorçamentárias, que causariam duplicidade em razão do registro em duas entidades integrante do mesmo orçamento.

Foi prevista uma destinação de R$ 184,8 bilhões (85,21% do total) para as atividades do Orçamento Fiscal e R$ 32,1 bi para aquela da Seguridade Social (14,79%).

[46] § 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

O Orçamento de Investimentos das Empresas estimou receitas da ordem de R$ 7,7 bilhões e privilegiou a destinação de recursos para as atividades de Saneamento e Recursos Hídricos (36,8%), Transportes Metropolitanos (33,9%) e Habitação (18,9%), as quais responderam por R$ 6,9 bilhões (89,6% do total).

A peça registrou autorização prévia para que o Executivo abrisse créditos suplementares até o limite de 17% da despesa total fixada, créditos adicionais até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência e créditos suplementares mediante a utilização de recursos na forma prevista no artigo 43, § 1º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320/1964 (excesso de arrecadação), até o limite de 15% do total da despesa fixada (artigo 9º da LOA).

Do mesmo modo, previu que não onerariam os limites previstos os créditos destinados a suprir insuficiências nas dotações orçamentárias, relativas a inativos e pensionistas, honras de aval, débitos constantes de precatórios judiciais, serviços da dívida pública, despesas de exercícios anteriores e despesas à conta de recursos vinculados, até o limite de 9% do total da despesa fixada.

A autorização para transposições, transferências e remanejamentos, por outro lado, foi consignada na Lei de Diretrizes Orçamentárias, fixando-se como parâmetro a manutenção dos valores das programações aprovadas no orçamento.

Os números apurados pela Diretoria de Contas do Governador e endossados por ATJ e SDG demonstram que o processamento de modificações orçamentárias guardou observância aos limites fixados pela LOA (teto de 17%), já que o saldo de suplementações, reduções e alterações representou, excluídas as operações intraorçamentária, R$ 6,5 bilhões, limitando-se a 3,02% da despesa inicialmente orçada. O somatório das suplementações por decreto e automáticas totalizou R$ 17,4 bilhões, representando 8,02% da despesa inicial.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

No que tange ao acompanhamento das metas, dados divulgados pelo Governo Estadual[47] informam que foram dotados recursos orçamentários para 125 programas previstos no PPA, os quais agregavam 542 produtos e suas respectivas ações orçamentárias, em montante de R$ 180,8 bilhões, dos quais foram liquidados 93,48% (R$ 169,0 bilhões).

Além disso, do total de 508 produtos sob responsabilidade do Poder Executivo, 270 atingiram ou superaram as metas definidas na LOA (53,15%) e outros 117 (23,03%) cumpriram mais de 75% de suas respectivas metas, ostentando desempenho considerado satisfatório. No mais, 38 produtos foram enquadrados como desempenho médio (cumprimento de 50% a 74,9% das metas) e outros 83, como baixo desempenho (cumprimento de menos de 50% das metas).

TRANSPARÊNCIA

O segundo suporte principiológico sob o qual se assenta a responsabilidade fiscal diz respeito à transparência da gestão pública, verdadeiro desdobramento da publicidade prevista no artigo 37 da Constituição Federal. Ela consiste em criar elementos capazes de garantir o acesso público aos dados da execução fiscal da entidade, garantindo à população o acesso tempestivo aos dados e às informações sobre a atuação administrativa.

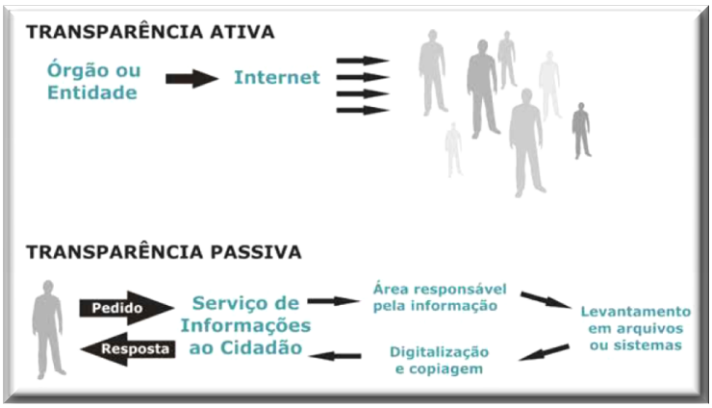
Do atual arcabouço jurídico vigente no país sobre a matéria, destacam-se as disposições da LRF, inclusive com as modificações introduzidas pela Lei Complementar nº 131/2009, e da Lei Federal nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação, das quais se extraem deveres relacionados à **transparência ativa** e à **transparência passiva**.

A primeira se relaciona à obrigatoriedade dos órgãos e entidades públicas divulgarem, por iniciativa própria, informações de interesse geral ou coletivo, e se relacionam, por exemplo, às publicações exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, à existência de Portais da Transparência que

[47] http://www.planejamento.sp.gov.br/FileHandler.ashx?id=149818. Acessado em 29/05/2019

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

disponibilizem, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, registro sobre as competências e estrutura organizacional da entidade, dados sobre licitações, transferências de recursos e acompanhamento de programas, ações, projetos e obras. Já a transparência passiva se refere ao fornecimento de informações demandadas pela sociedade, por intermédio dos "Sistemas de Informação ao Cidadão"[48].



Destaca-se, ademais, que em junho de 2018 entrou em vigor a Lei Federal nº 13.460/2017, dispondo sobre a participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos e reforçando que estes deverão ser prestados em bases de regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, cortesia e transparência.

Além de proceder às publicações de caráter obrigatório exigidos pela LRF, as quais foram posteriormente consolidadas no Balanço Geral do Estado (BGE), o Governo Estadual mantém a divulgação de dados, em tempo real, da execução orçamentária e financeira, concentrada no portal da Secretaria da Fazenda e Planejamento[49].

A Administração assegurou, também, a participação popular na discussão e elaboração dos projetos orçamentários, através da realização de

[48] Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios da CGU. Disponível em https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf. Acessado em 31/05/2019
[49] https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

audiências públicas, cujas atas se encontram publicadas no *site* da Assembleia Legislativa[50].

Por outro lado, a avaliação realizada pela Controladoria-Geral da União no âmbito da **Escala Brasil Transparente – Avaliação 360º**[51] analisou o desempenho do Estado de São Paulo na efetivação da transparência, atribuindo-lhe nota 8,78, o que o coloca na 13ª posição em relação aos demais Estados e ao Distrito Federal:

Posição	Localidade	UF	Nota
1	Mato Grosso do Sul	Mato Grosso do Sul	9.64
2	Brasília	Distrito Federal	9.62
3	Ceará	Ceará	9.47
4	Santa Catarina	Santa Catarina	9.4
4	Pernambuco	Pernambuco	9.4
6	Rio Grande do Sul	Rio Grande do Sul	9.32
7	Alagoas	Alagoas	9.26
8	Espírito Santo	Espírito Santo	9.25
8	Goiás	Goiás	9.25
10	Mato Grosso	Mato Grosso	8.87
11	Rio Grande do Norte	Rio Grande do Norte	8.8
11	Rondônia	Rondônia	8.8
13	**São Paulo**	**São Paulo**	**8.78**

Foram apontadas como fragilidades no grupo da Transparência Ativa a ausência de informações sobre os resultados de licitações e sobre os contratos firmados, impossibilidade de consulta para o acompanhamento de obras públicas e insuficiência de dados sobre o pagamento de diárias (período e motivo dos deslocamentos). Já na Transparência Passiva, não foi encontrada

[50] https://www.al.sp.gov.br/alesp/audiencia-publica?id=100
[51] http://transparencia.gov.br/brasiltransparente. Período de coleta de dados: 09/07 a 14/11/2018.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

a informação sobre o telefone de atendimento do SIC e o ente não respondeu ao questionamento que lhe foi dirigido pela equipe avaliadora da CGU.

O relato da fiscalização ainda elenca situações em que o Governo Estadual carece de maior transparência, como a necessidade de ampliar o detalhamento das peças contábeis consolidadas do Balanço Geral[52] e de tratar com clareza a estimativa e a fruição de benefícios fiscais, tópico que, inclusive, será retomado mais adiante neste voto.

Constatou a SDG, adicionalmente, que não foi cumprida a medida prevista no § 2º do art. 22 da LDO[53], não estando divulgada no portal eletrônico a marcha de execução dos investimentos do exercício.

O tema, assim, enseja recomendação para que o Governo providencie o aprimoramento das ações de transparência ativa e passiva, especialmente naqueles tópicos destacados por este Tribunal, retomando-se as recomendações expedidas sobre a matéria nos Parecer das Contas de 2014 (TC-000788/026/14) e 2015 (TC-003554/026/15).

COMPORTAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Os números demonstrados no Balanço Orçamentário reuniram a movimentação de recursos da Administração Direta e Indireta, contemplando todos os poderes do Estado, e indicaram uma arrecadação de R$ 213,1 bilhões, o que representa um déficit de 1,73% em relação às receitas inicialmente orçadas (R$ 216,9 bilhões).

Em contrapartida, a Despesa Realizada ficou 5,02% aquém da fixação final atualizada (R$ 223,4 bilhões), resultando, nesse contexto, em uma economia orçamentária de R$ 11,2 bilhões.

Apartando-se as receitas e despesas de natureza intraorçamentária, o Estado executou R$ 212,2 bilhões em Despesas frente à

[52] Indicação pormenorizada de valores genericamente agrupados como “Outros” no Balanço Patrimonial, dos lançamentos atinentes às operações de cessão de crédito, do patrimônio previdenciário e da base de dados para elaboração dos estudos atuariais.
[53] 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.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

arrecadação de R$ 213,1 bi, encerrando o exercício com **superávit da execução orçamentária** de R$ 904,5 milhões (0,42% da Receita Realizada).

Nota-se, com isso, que a Administração cumpriu com um dos mandamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, redefinindo a trajetória desfavorável do orçamento através da gestão das despesas, em montante suficiente para conter os efeitos da frustração arrecadatória, e mantendo o quadro de sobra orçamentária também atingida no exercício anterior.

Em milhares de reais

Resultados da Execução Orçamentária	2015	2016	2017	2018
Despesa Realizada	220.699.473	205.335.836	211.652.384	212.253.106
Receita Arrecadada	218.951.411	204.648.325	212.524.108	213.157.635
Resultado	Déficit de 1.748.062	Déficit de 687.511	Superávit de 871.725	Superávit de 904.529
% sobre a Receita Arrecadada	-0,80%	-0,34%	0,41%	0,42%

Sob a ótica das **Receitas**, nota-se que a arrecadação total do Estado alcançou R$ 242,9 bilhões, aqui considerados os ingressos de natureza orçamentária (R$ 213,1 bi – 87,74%) e intraorçamentária (R$ 29,7 bi).

As **Receitas Orçamentárias** apresentaram crescimento nominal de 4,05% em relação ao ano anterior. Por outro lado, após a atualização dos valores históricos pela variação do IPCA, nota-se um incremento arrecadatório modesto, limitado a 0,30% do verificado em 2017.

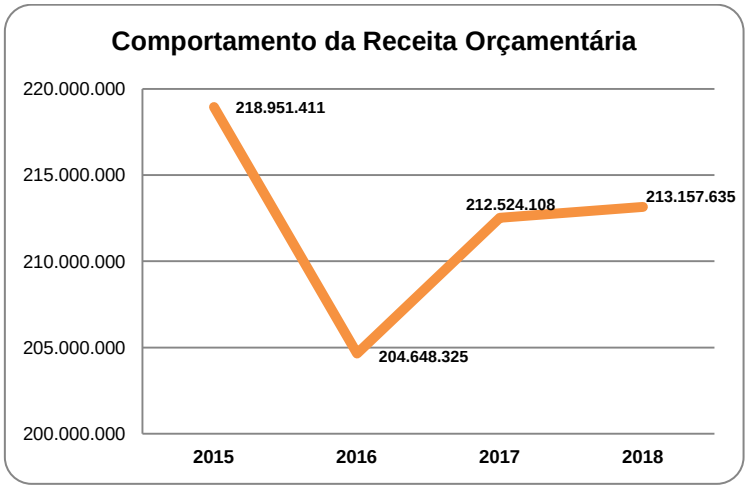
Em milhares de reais

RECEITAS - Atualizadas pelo IPCA	2015	2016	2017	2018	AH% 2018/ 2017
Receitas (Exceto Intraorçamentária)	**218.951.411**	**204.648.325**	**212.524.108**	**213.157.635**	**0,30%**
Receitas Correntes	208.913.528	196.740.444	204.798.971	207.405.896	1,27%
Receitas de Capital	10.037.883	7.907.881	7.725.137	5.751.738	-25,55%
Receitas Intraorçamentárias	**29.617.390**	**28.847.583**	**29.018.755**	**29.784.188**	**2,64%**
Receitas Correntes Intraorçamentárias	28.709.951	27.773.775	27.830.167	28.884.788	3,79%
Receitas de Capital Intraorçamentárias	907.439	1.073.808	1.188.588	899.400	-24,33%
Total Geral	**248.568.801**	**233.495.908**	**241.542.863**	**242.941.822**	**0,58%**

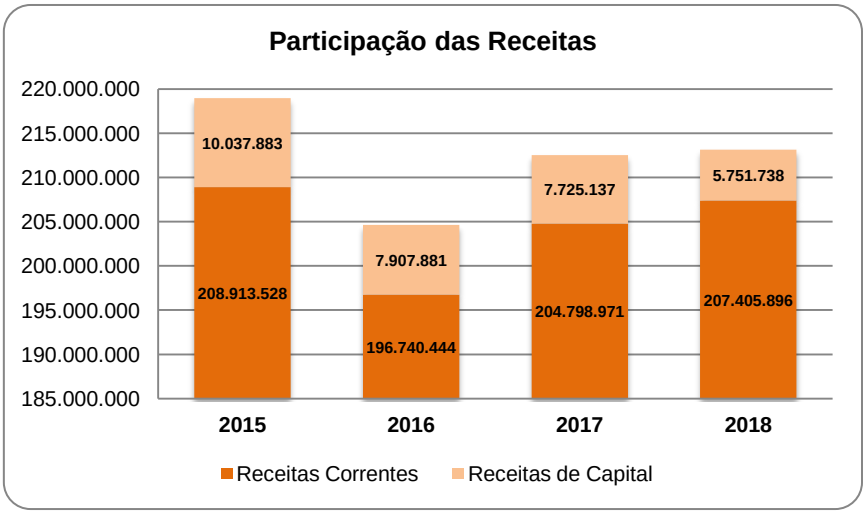
Embora em pequeno grau, o Estado de São Paulo conseguiu manter a marcha de aumento de arrecadação iniciada em 2017, após os dois

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

anos consecutivos de retração econômica, salientando-se que os ingressos orçamentários de 2018 ainda se mostraram 2,63% menores do que os contabilizados em 2015, em valores atualizados.



Observa-se, sobre esse grupo, a predominância das Receitas Correntes, as quais responderam por 97,30% do total, contra a representatividade de 2,70% das Receitas de Capital.

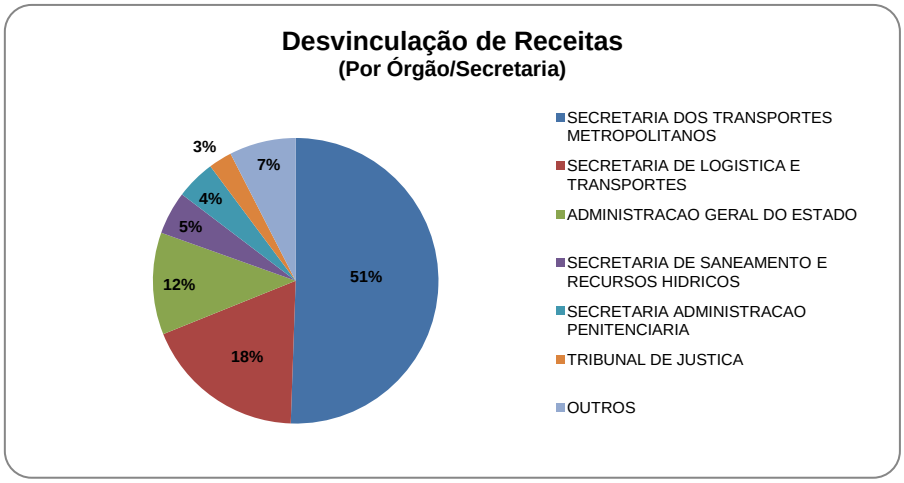


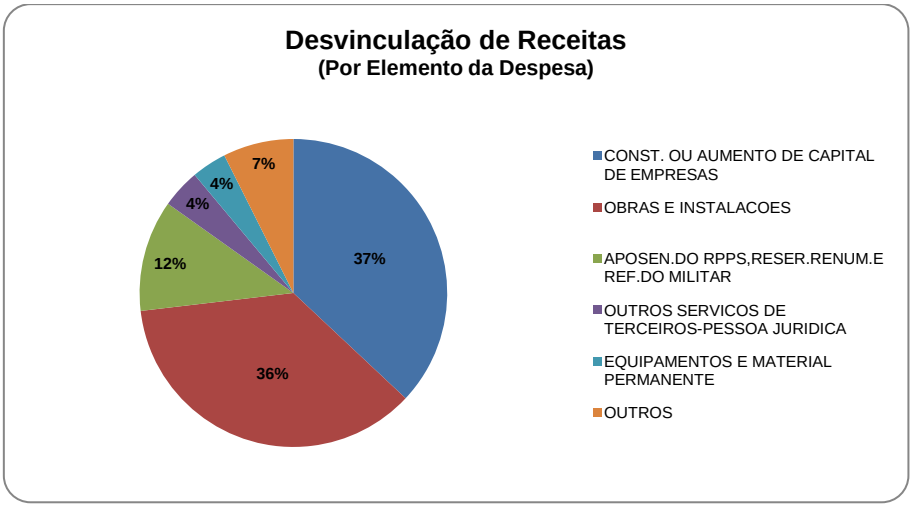
Conforme constatado pela DCG, o Governo Estadual procedeu à **Desvinculação de Receitas** em montante de R$ 1,1 bilhão, com fundamento na autorização da Emenda Constitucional nº 93/2016 e dos Decretos Estaduais

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

nº 62.274/2016 e 63.152/2018, o qual foi contabilizado sob rubrica orçamentária específica.

A despesa liquidada com recursos da DREM alcançou R$ 942,3 milhões e foi destinada na seguinte conformidade:





Como se observa, a principal destinação de recursos desvinculados se concentrou na Secretaria dos Transportes Metropolitanos (51%), constituindo-se majoritariamente em investimentos para aumento de capital (R$ 323,6 milhões) e para Obras e Instalações (R$ 114,1 milhões). No caso da Secretaria de Logística e Transportes, que recebeu 18% dos recursos desvinculados, as aplicações privilegiaram Obras e Instalações (R$ 145,2 milhões).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Sob viés do Elemento da Despesa, os investimentos mediante Constituição ou Aumento de Capital de Empresas Públicas receberam 37% do total desvinculado, enquanto as Obras e Instalações foram contempladas com 36% desse grupo.

Anota-se, ademais, que R$ 110,3 milhões foram destinados ao custeio de benefícios previdenciários do RPPS Paulista (12% do total).

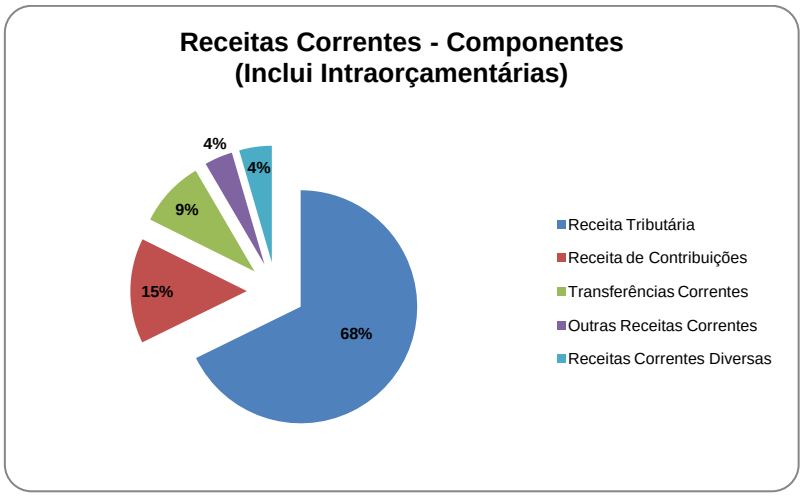
Com relação à pratica de **Diferimento de Receita**, que consiste em transferir para o exercício seguinte os valores não compromissados no ano de sua arrecadação, apurou a DCG que o Governo Estadual, acolhendo as recomendações desta Corte e as instruções do MCASP, cessou esse procedimento a partir do exercício de 2018, remanescendo, apenas, os saldos já diferidos em outros exercícios, conforme tabela:

Estoque de Diferimento	Em milhares de reais	
Fonte Recurso	**2017**	**2018**
002 - RECURSOS VINCULADOS ESTADUAIS	457.502	139.364
003 - RECURSOS VINCULADOS-FUNDO ESPECIAL DE DESPESA	2.311.096	1.471.475
004 - REC.PROPRIO-ADM.IND - DOT.INIC.CR.SUPL.	1.530.598	1.083.856
005 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS	694.769	328.970
007 - OP.CRED.E CONTRIB.DO EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SUPL.	8.901	0
Total Geral	**5.002.866**	**3.023.665**

Segundo informado pela Secretaria da Fazenda, esses recursos serão liberados oportunamente, quando da necessidade orçamentária e financeira, cabendo à fiscalização, assim, acompanhar a matéria até a liquidação total dos saldos escriturados, nos termos propostos por ATJ.

O grupo das **Receitas Correntes** (exceto intra) alcançou R$ 207,4 bilhões no curso do exercício, com evolução nominal de 5,07% em relação ao ano anterior. O total geral dessas receitas, incluindo as de natureza intraorçamentária, atingiu R$ 236,2 bilhões, incremento de 5,38%, e apresentaram a seguinte representatividade de suas componentes:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF



Assim como em outros exercícios, sobrelevou-se a importância das **Receitas Tributárias**, majoritariamente formadas pela arrecadação do ICMS, do IPVA e do ITCMD, que responderam por 67,75% do total auferido. Atualizadas pelo IPCA, essas receitas demonstraram crescimento real de 2,68% face ao período antecedente.

Em milhares de reais

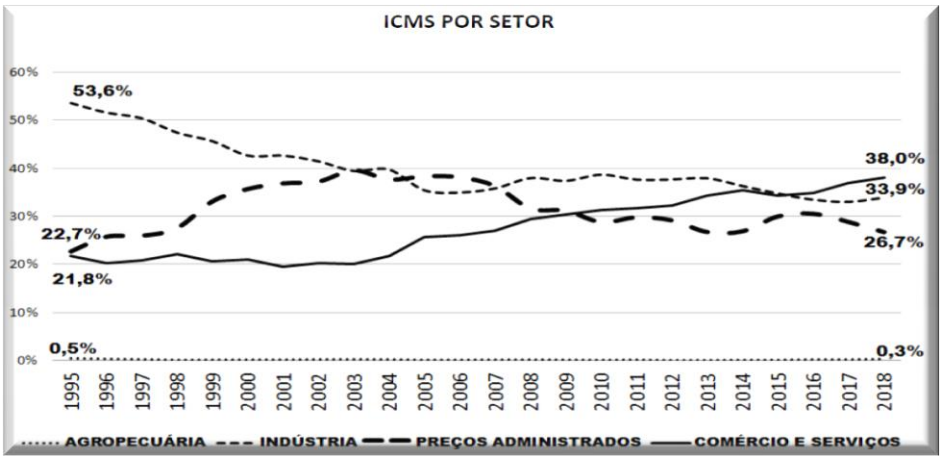
CONSOLIDADO Atualizado pelo IPCA	2015	2016	2017	2018	Variação 2018/2017	Em %
Receitas Tributárias	**161.376.497**	**152.816.734**	**155.905.923**	**160.083.402**	**4.177.480**	**2,68%**
ICMS	137.361.367	129.358.808	131.531.677	135.498.788	3.967.111	3,02%
IPVA	15.475.078	14.977.215	15.043.026	15.286.465	243.439	1,62%
ITCMD	2.693.508	2.475.151	2.821.413	2.611.919	-209.494	-7,43%
Outras	5.846.545	6.005.559	6.509.807	6.686.230	176.424	2,71%

A arrecadação de ICMS, a mais expressiva desse grupo, alcançou R$ 135,4 bilhões em 2018, crescimento de 3,02%, seguida pelos ingressos de IPVA, que totalizaram R$ 15,2 bi (variação positiva de 1,62%).

Embora siga como a fonte de receitas mais destacada, o ICMS vem caindo em participação no bojo das receitas tributárias desde o exercício de 1995, como consequência do aumento da presença do setor de serviços na economia nacional e paulista. Em 20 anos (período de 1995 a 2015), esse imposto teve sua participação reduzida de 91,2% para 84,9%, observando-se tendência de estabilização entre os anos de 2016 e 2018 (cerca de 84,1% da receita tributária).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

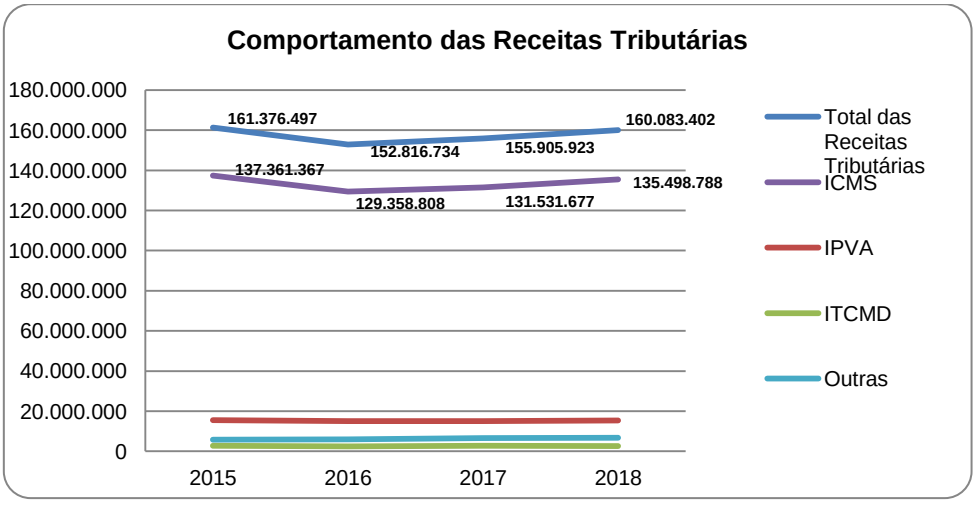
Entre 1995 e 2018, a participação da Indústria na arrecadação de ICMS caiu de 53,6% para 33,9%, enquanto o setor de Comércio e Serviços cresceu de 21,8% para 38,0%[54].



Fonte: Relatório Anual do Governo do Estado

A arrecadação do IPVA, que chegou a R$ 15,2 bilhões, representa 9,54% do total das receitas tributárias e se consolida como a segunda fonte de ingressos do Estado.

No gráfico abaixo, observa-se que os valores atualizados do IPVA, do ITCMD e de Outras Receitas Tributárias pouco variaram entre os exercícios de 2015 e 2018. Por outro lado, o ICMS, intimamente relacionado aos níveis da atividade econômica, apresentou baixas entre 2015 e 2016, impactando diretamente na composição total das receitas de tributos.



[54] Conforme Relatório Anual do Governo do Estado

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

No âmbito das Receitas Tributárias, DCG deu continuidade ao **acompanhamento dos registros de arrecadação e contabilização dos valores de ICMS e IPVA**, visando contribuir para a efetivação de controle administrativo sobre as eventuais diferenças apontadas.

Conforme apurado, remanesciam divergências no ICMS que totalizavam R$ 109.325,00, sendo a mais antiga referente à competência 11/2016. No mesmo sentido, as divergências no IPVA perfizeram R$ 44.923,05, remanescendo um desacerto da competência 09/2015 e situando-se as demais nos anos de 2017 e 2018.

Sem prejuízo da necessidade de conciliação dessas divergências e constante acompanhamento por parte da Contadoria do Estado, considero que as diferenças anotadas não denotam descontrole administrativo ou impropriedade de relevo, já que representam tão somente 0,00004% do total de ICMS arrecadado e 0,0001% do IPVA do período examinado.

Ressalto que, em cumprimento ao disposto nos incisos III e IV do art. 157 e da Constituição Federal e nos incisos I e II do art. 167 da Constituição Estadual, a distribuição de receitas aos Municípios atingiu R$ 43,07 bilhões, sendo, destes, R$ 34,5 bi relativos ao ICMS (cota-parte de 25%) e R$ 7,9 bi atinentes ao IPVA (cota-parte de 50%).

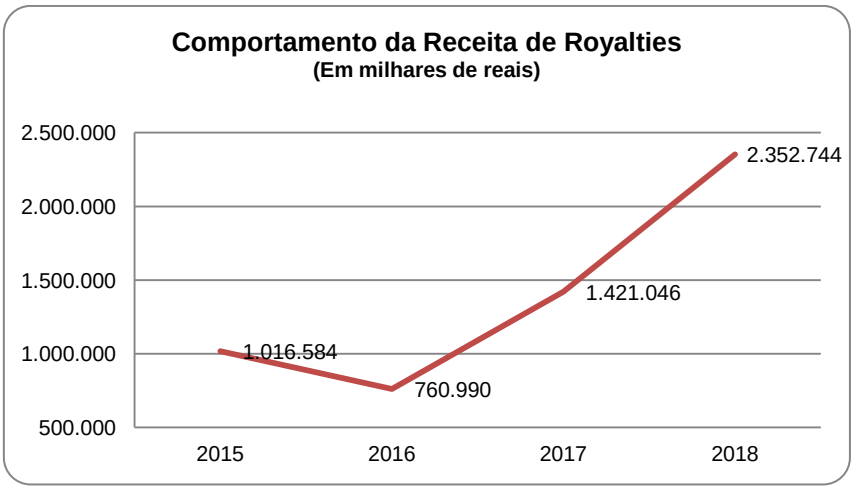
Passando ao grupo das **Receitas de Transferências Correntes**, constata-se um crescimento de 7,29% em relação ao ano anterior, totalizando R$ 21,8 bilhões, estando compostas, em sua quase totalidade, pelas Transferências Correntes Intergovernamentais (97,20%).

Em milhares de reais

CONSOLIDADO ATUALIZADO PELO IPCA	2015	2016	2017	2018	AH% 2018/2017
Transferências Correntes	**20.763.827**	**19.330.050**	**20.357.443**	**21.840.958**	**7,29%**
T.C. de Convênios	363.159	369.575	564.763	548.331	-2,91%
T.C. de Instituições Privadas	88.948	14.591	20.173	62.889	211,74%
T.C. de Pessoas	4	4	7	492	6598,76%
T.C. do Exterior	13	114	1.937	23	-98,81%
T.C. Intergovernamentais	20.311.703	18.945.766	19.770.562	21.229.223	7,38%

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Inseridos nessa rubrica estão os recursos transferidos a título de **Compensação Financeira devida ao Estado pela produção de petróleo e gás natural (*Royalties)***, os quais atingiram R$ 2,3 bilhões no período, com acentuado crescimento real de 65,56%.



As despesas com tais recursos atingiram R$ 2,15 bilhões e se concentraram, na quase totalidade, na Concessão e Pagamento de Benefícios do RPPS (R$ 2,11 bilhões).

Tal qual verificado por DCG, a Contadoria do Estado deu cumprimento à determinação deste Tribunal, incluindo a folha detalhada 002 para o reconhecimento contábil dessas receitas já na Lei Orçamentária de 2018 como recurso vinculado estadual, em substituição à conta 005016004 – Recursos Vinculados Federais.

Sob a denominação de **Outras Receita Correntes** estão agrupadas aquelas oriundas de Indenizações e Restituições, Multas e Juros e Mora, Receita da Dívida Ativa e Receitas Correntes Diversas, as quais totalizaram R$ 8,9 bilhões, uma variação negativa, em termos reais, de 14,44%.

Nesse grupo se inserem as receitas de **Multas de Trânsito**, cuja gestão cabe ao Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN e que se encontram reguladas pelas disposições do artigo 320 do Código de Trânsito Brasileiro e da Resolução nº 638/2016 do Conselho Nacional de Trânsito.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Esses ingressos, de caráter vinculado, foram contabilizados na conta contábil 002002542, a qual registrou montante de R$ 250,1 milhões, com queda nominal de 1,74% em relação ao ano de 2017. As despesas com tais recursos, em contrapartida, atingiram R$ 157,7 milhões, anotando-se a existência de R$ 44,6 milhões em receitas diferidas em anos anteriores.

Verifico, outrossim, não ser procedente a crítica de DCG a respeito da destinação de parte dessa receita à formação do PASEP/PIS, já que a prática se encontra expressamente respaldada no artigo 13 da Resolução CONTRAN nº 638/2018[55] por integrar a base para o cálculo da contribuição prevista na Lei Federal nº 9.715/1998[56].

Os **demais itens das Receitas Correntes** apresentaram diminuição, em termos reais, de 8,56%, e estão demonstradas na tabela a seguir:

Em milhares de reais

Consolidado (Atual. IPCA)	2015	2016	2017	2018	Var. 18/17	Em %
Receitas Correntes Diversas	**18.647.038**	**16.289.751**	**18.116.000**	**16.566.022**	**- 1.549.978**	**- 8,56%**
Receita Agropecuária	11.505	17.599	20.326	19.714	- 612	- 3,01%
Receita de Serviços	4.482.778	3.172.118	3.336.469	3.198.351	- 138.118	- 4,14%
Receita Industrial	254.093	391.529	197.109	93.680	- 103.429	- 52,47%
Receita Patrimonial	7.354.473	6.568.654	8.561.121	5.799.231	- 2.761.890	- 32,26%
Receitas de Contribuições	6.544.189	6.139.850	6.000.975	7.455.045	1.454.070	24,23%

Destaca-se, nestas, a redução de R$ 2,7 bilhões apurada nas **Receitas Patrimoniais**, as quais se relacionam às receitas auferidas pela fruição do patrimônio de titularidade do Estado. De acordo com o Balanço Geral do Estado, tal queda decorreu da redução da taxa de juros sobre a remuneração dos depósitos bancários.

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

[56] Art. 2º A contribuição para o PIS/PASEP será apurada mensalmente:
III - pelas pessoas jurídicas de direito público interno, com base no valor mensal das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas.
Art. 8º A contribuição será calculada mediante a aplicação, conforme o caso, das seguintes alíquotas:
III - um por cento sobre o valor das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas (destaques acrescidos)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Já as Receitas Correntes de Origem Diversa, mas de natureza intraorçamentária, apresentaram crescimento real de 2,66%.

Em milhares de reais

Consolidado - Atualizado pelo IPCA	2015	2016	2017	2018	VARIAÇÃO 2018/2017	Em %
Receitas Correntes Intraorçamentárias	**28.709.928**	**27.773.750**	**27.829.957**	**28.570.489**	**740.533**	**2,66%**
Receita Agropecuária (Intra)	**0**	**0**	**0**	**1.472**	**1.472**	**0,00%**
Receita da Produção Vegetal	0	0	0	1.472	1.472	0,00%
Receita de Contribuições (Intra)	**26.236.783**	**25.929.890**	**26.106.158**	**27.013.214**	**907.056**	**3,47%**
Contribuições Sociais (Intra)	26.236.783	25.929.890	26.106.158	27.013.214	907.056	3,47%
Receita de Serviços (Intra)	**2.473.144**	**1.843.860**	**1.723.799**	**1.555.803**	**-167.996**	**-9,75%**

Relativamente ao grupo das **Receitas de Capital**, observa-se que sua arrecadação ficou R$ 9,51 bilhões aquém do originalmente orçado na LOA (R$ 15,2 bilhões), ou seja, 62,33% abaixo do esperado[57].

Receitas de Capital	Orçado	Arrecadado	Diferença (%)
Operações de Crédito	7.703.074	2.898.267	-62,38%
Alienação de Bens	6.292.005	1.696.778	-73,03%
Outras Receitas de Capital	101.109	720.611	612,71%
Transferências de Capital	1.169.139	430.777	-63,15%
Amortização de Empréstimos	2.304	5.305	130,25%
TOTAL	**15.267.631**	**5.751.738**	**-62,33%**

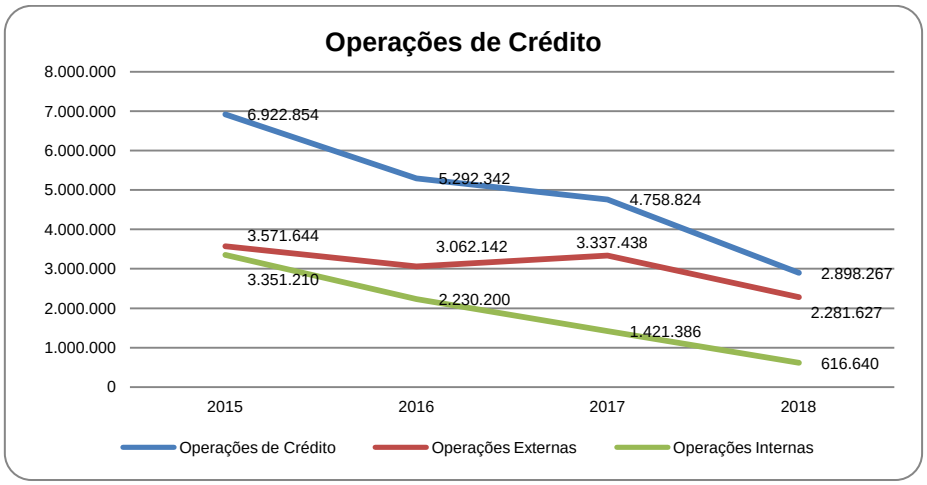
As principais frustrações arrecadatórias se deram nos elementos “Operações de Crédito” e “Alienações de Bens”, os quais ficaram 62,38% e 73,03% abaixo da meta prevista, respectivamente.

As **Operações de Crédito** contribuíram com R$ 2,8 bilhões para a formação da receita, apresentando variação negativa de 39,10% em relação ao ano de 2017.

A série histórica de arrecadação, atualizada pelo IPCA, evidencia a tendência de queda anual dessas entradas, as quais saíram de R$ 6,9 bilhões em 2015 para os atuais R$ 2,8 bilhões de 2018.

[57] Dados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF



Cabe alertar ao Estado, nesse quesito, sobre a necessidade de maior refinamento técnico na elaboração da peça orçamentária, uma vez que a arrecadação projetada para as Operações de Crédito, de R$ 7,7 bilhões, foi superior a qualquer dos resultados efetivamente auferidos nos últimos quatro anos, contrariando o evidente quadro regressivo desses ingressos.

Em 2018, as receitas oriundas de **Alienação de Ativos** foram incrementadas ante a venda da participação acionária que o Estado detinha na **Companhia Energética de São Paulo – CESP**, correspondente 116.450.219 ações, que foram vendidas por R$ 1,5 bilhão, correspondendo a 88,2% do total auferido nessa rubrica.

Segundo informado no BGE, a proposta apresentada pelo fundo Canada Pension Plan Investiment Board, em parceria com a Votorantim Energia, representou ágio de 2,09% sobre o valor mínimo estabelecido no edital.

De se anotar, conforme mencionado por SDG, que o Governo agiu em sintonia com a chamada “Regra de Ouro” prevista no inciso III do art. 167 da CF/88 e no inciso III do art. 176 da Constituição Estadual, vez que as Operações de Crédito (R$ 2,8 bilhões) foram menores do que as Despesas de Capital (R$ 18,6 bilhões) do período.

Em semelhante horizonte, foi atendido o artigo 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal, destinando-se os recursos de Alienação de Ativos a Despesas de Capital (R$ 408,8 milhões) e a Despesas Correntes do Regime

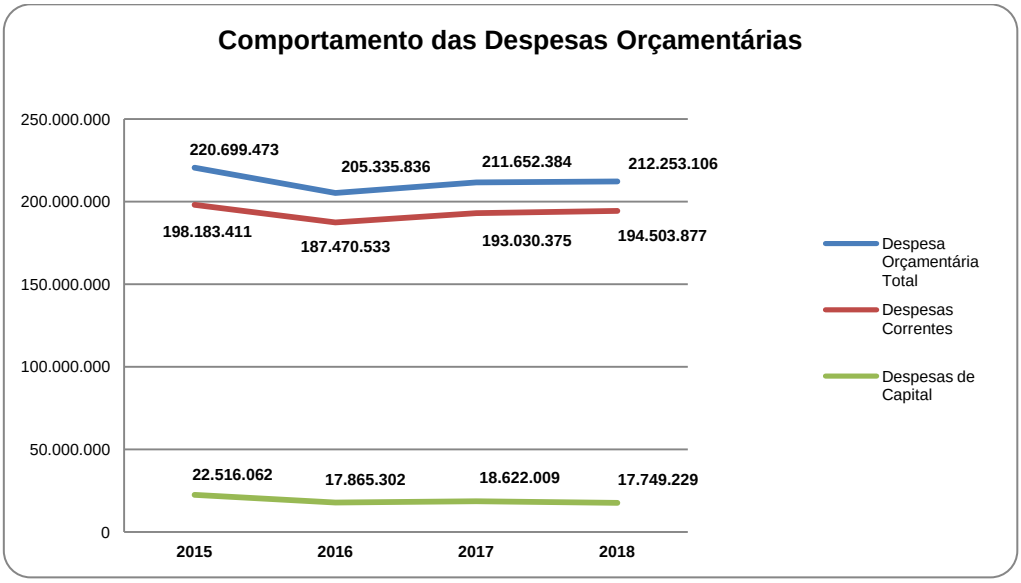
CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-X70C-3NK0-57YK-4APF

Próprio de Previdência (R$ 505 mil), com a escrituração apartada do Saldo Financeiro a Aplicar.

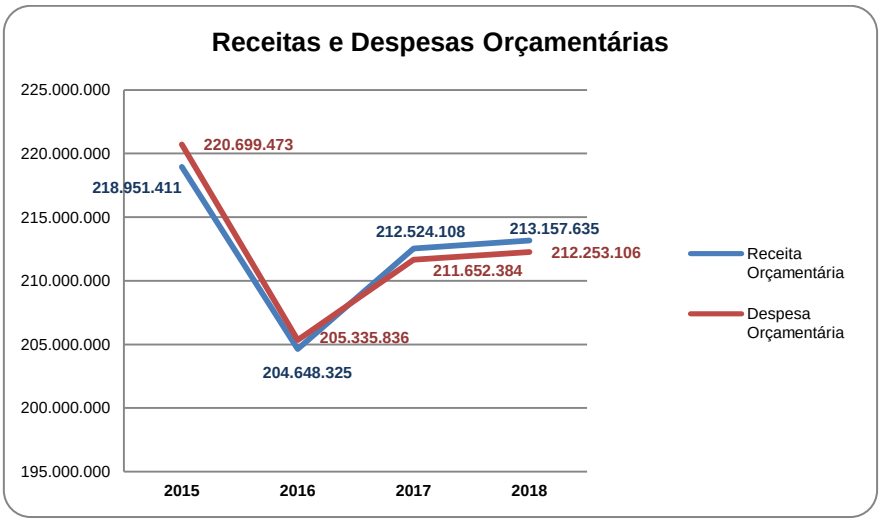
As **Transferências de Capital**, originalmente orçadas em R$ 1,1 bilhão, atingiram R$ 430,7 milhões, com diferença negativa de 63,15%, e se referem às Transferências Recebidas da União e de suas entidades. Formaram-se, assim, de R$ 74,6 milhões em Transferências Intergovernamentais e R$ 356,08 milhões em recursos de Convênios.

Agora do ângulo das **Despesas**, apurou-se que o dispêndio total com as atividades da máquina pública representou R$ 242,03 bilhões, sendo R$ 212,2 bi em gastos de natureza orçamentária (87,69% do total) e R$ 29,7 de caráter intraorçamentário (R$ 12,31%).

As **Despesas Orçamentárias** tiveram crescimento nominal de 4,04%, impactadas por aumento dos Gastos Correntes. Porém, em valores reais, a variação foi limitada a 0,28% do verificado em 2017, acompanhando o ritmo das receitas.



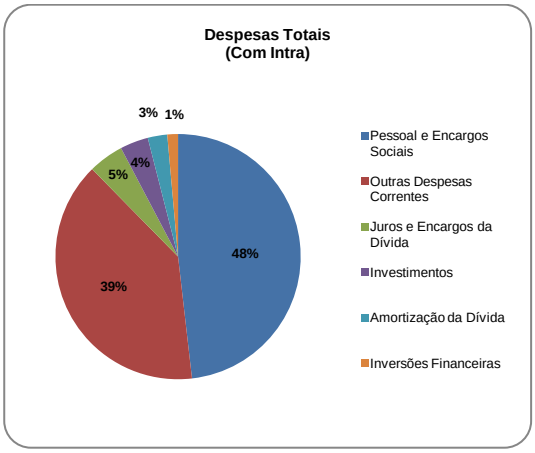
CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-X70C-3NK0-57YK-4APF



As **Despesas Correntes** responderam por 92,30% do total de gastos (R$ 223,3 bi), acompanhadas pelas **Despesas de Capital**, representativas de 7,70% (R$ 18,6 bi). Reproduzo, por oportuno, informações demonstrativas das despesas de acordo com sua natureza:

Em milhares de reais

DESPESA TOTAL	2018	AV% 2018
Despesas Correntes	**223.388.665**	**92,30%**
Pessoal e Encargos Sociais	116.626.629	48,19%
Outras Despesas Correntes	95.500.596	39,46%
Juros e Encargos da Dívida	11.261.440	4,65%
Despesas de Capital	**18.648.629**	**7,70%**
Investimentos	9.014.952	3,72%
Amortização da Dívida	6.227.513	2,57%
Inversões Financeiras	3.406.164	1,41%
Total Geral	**242.037.294**	**100,00%**



Nota-se, aqui, a importância das quantias destinadas ao custeio de **Pessoal e Encargos**, que corresponderam a 48,19% do total, alcançando R$ 116,6 bilhões, com um acréscimo de 4,03% em relação a 2017.

Dados encartados no BGE[58] informam que o Poder Executivo respondeu por 87,88% dos gastos de pessoal (R$ 102,4 bilhões), enquanto os

[58] Item 3.1.2.7 Demonstrativo da Despesa com Pessoal e Encargos Sociais

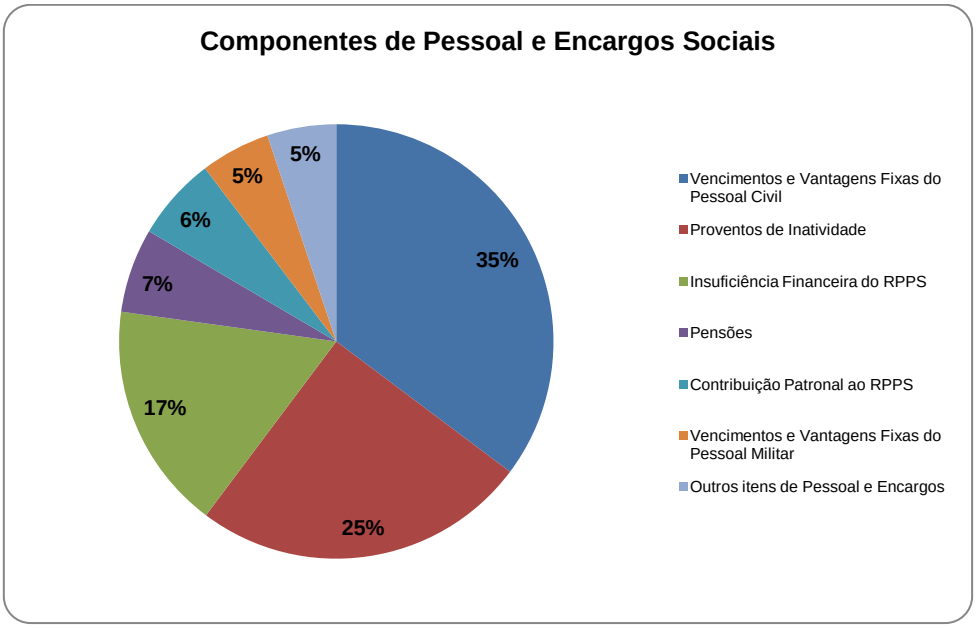
CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-X70C-3NK0-57YK-4APF

demais Poderes (Judiciário, Legislativo, Ministério Público e Defensoria Pública) representaram 12,12%.

Demonstram-se, abaixo, os elementos mais expressivos que compõe essa rubrica:

Item	Em R$ 1,00	Em %
Vencimentos e Vantagens Fixas do Pessoal Civil	41.103.300.609,00	35,24%
Proventos de Inatividade (Civil e Militar)	29.149.467.907,00	24,99%
Insuficiência Financeira do RPPS	19.770.750.076,00	16,95%
Pensões (Civil e Militar)	7.317.079.462,00	6,27%
Contribuição Patronal ao RPPS	7.242.463.973,00	6,21%
Vencimentos e Vantagens Fixas do Pessoal Militar	6.050.037.175,00	5,19%
Outros Itens de Pessoal e Encargos	5.993.529.677,00	5,14%
TOTAL	**116.626.628.879,00**	**100,00%**

Fonte: Demonstrativo da Despesa com Pessoal e Encargos Sociais do BGE



A principal destinação de recursos se dá no custeio de Vencimentos e Vantagens do Pessoal Civil, que alcança R$ 41,1 bilhões (35,24%), seguida do pagamento de Proventos aos Inativos (Civis e Militares), em valor de R$ 29,1 bilhões (24,99%).

Contudo, considerando em conjunto o pagamento de proventos com o de pensões, as obrigações de natureza previdenciária chegam a R$

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

36,4 bilhões, equivalente a 31,27% do conjunto de Pessoal e Encargos, mostrando-se próxima ao gasto com servidores ativos.

Expressiva, também, a quantia destinada à cobertura da Insuficiência Financeira do RPPS, que significou R$ 19,7 bilhões no exercício, ou 16,95% do total do grupo Pessoal e Encargos.

Na conta **Outras Despesas Correntes** se encontram contabilizadas quantias transferidas aos Municípios, que alcançaram R$ 44,4 bilhões. Já ao pagamento de **Juros e Encargos da Dívida** foram destinados R$ 11,2 bilhões

No âmbito das Despesas de Capital, os **Investimentos** foram objeto da destinação de R$ 9,01 bilhões, centrando-se estas atividades, majoritariamente, nos elementos de “Obras e Instalações” (R$ 3,7 bilhões) e “Equipamentos e Materiais Permanentes” (R$ 1,1 bilhão), além de Transferências a Municípios (R$ 1,07 bilhão).

De se destacar que os recursos destinados a investimentos pelo Estado apresentaram, em valores atualizados pelo IPCA, queda de 18,99% entre 2017 e 2018, e ficaram limitados a 3,72% do total da despesa pública, reduzindo as perspectivas de atuação estatal em políticas de infraestrutura.

Relembro que, em recente levantamento realizado por esta Corte, sob supervisão da Secretaria-Diretoria Geral, foram identificadas 317 obras estaduais paralisadas, cujos cinco principais contratos estavam estimados em R$ 30,3 bilhões:

Descrição sucinta da obra	Município	Nome do Contratante	Valor inicial do contrato (R$)	% Execução
Concessão Patrocinada para Prestação dos Serviços Públicos de transporte de passageiros da Linha 6 Laranja do Metrô de São Paulo, contemplando a implantação de obras civis e sistemas, fornecimento do material rodante, operação, conservação, manutenção e expansão. A paralisação das obras ocorreu pelo fato da Concessionária Move São Paulo não ter logrado êxito na obtenção de financiamento de longo prazo junto ao BNDES, para execução dos investimentos sua exclusiva responsabilidade. O Decreto nº 63.915 de 12 de dezembro de 2018, declarou a caducidade da Concessão Patrocinada nº 015/2013, com efeitos a partir de 13 de agosto de 2019.	São Paulo	O Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria dos Transportes Metropolitanos	23.138.729.185,58	10,45%
IMPLANTAÇÃO DE UM SISTEMA MONOTRILHO, INCLUINDO O PROJETO, AS OBRAS CIVIS, A FABRICAÇÃO, O FORNECIMENTO DE SISTEMAS E MATERIAL RODANTE, CONTEMPLANDO UMA FROTA DE 54 TRENS, PARA o EMPREENDIMENTO DA LINHA 15 – PRATA DO METRÔ DE SÃO PAULO	São Paulo	Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ	2.463.875.479,65	54,00%
EXECUÇÃO DAS OBRAS CIVIS, CONTEMPLANDO OBRA BRUTA, ACABAMENTO E VIA PERMANENTE, NO TRECHO ENTRE A ESTAÇÃO PENHA (INCLUSIVE) E O VSE CASTELO BRANCO (INCLUSIVE) – TRECHO VILA PRUDENTE - DUTRA DA LINHA 2 - VERDE DA COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO – METRÔ	São Paulo	Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ	1.856.407.514,03	0,00%

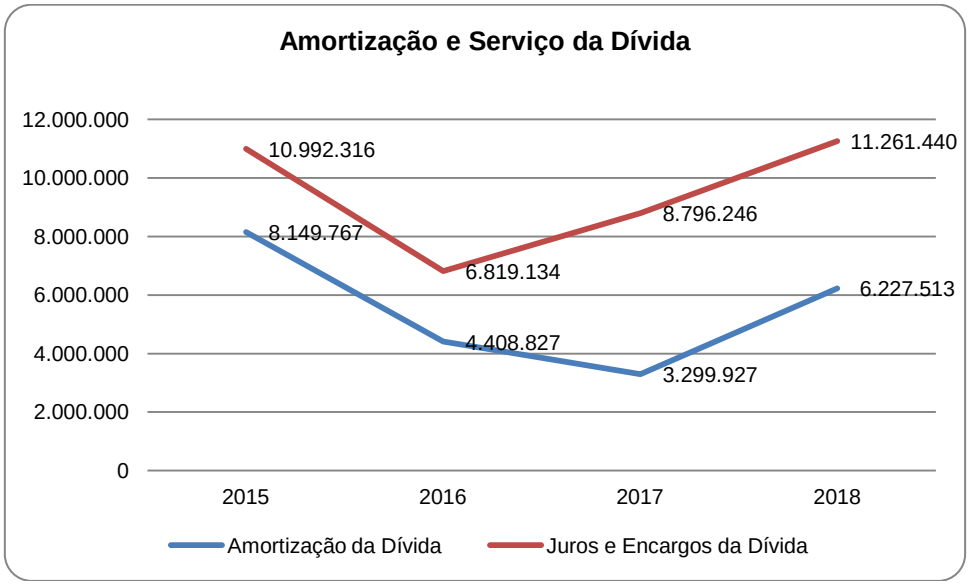
CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-X70C-3NK0-57YK-4APF

EXECUÇÃO DAS OBRAS CIVIS, CONTEMPLANDO OBRA BRUTA, ACABAMENTO E VIA PERMANENTE, NO TRECHO ENTRE O VSE FALCHI GIANINI (EXCLUSIVE) E A ESTAÇÃO PENHA (EXCLUSIVE) - TRECHO VILA PRUDENTE - DUTRA DA LINHA 2— VERDE DA COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO - METRÔ.	São Paulo	Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ	1.474.084.404,05	0,01
Implantação de um sistema monotrilho, incluindo o projeto, as obras civis, a fabricação, o fornecimento de sistemas e material rodante, contemplando uma frota de 14 trens, para a Linha 17- Ouro do Metrô de São Paulo.	São Paulo	Companhia do Metropolitano de São Paulo - METRÔ	1.392.401.780,00	39,17%

Fonte: Relatório "Levantamento de Obras Paralisadas ou Atrasadas"
https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/Relat%C3%B3rio%20TCESP-Global%20-1677_ObrasParalisada.pdf

As **Inversões Financeiras**, contempladas com R$ 3,4 bilhões, se referiram quase que exclusivamente à Constituição ou Aumento de Capital de Empresas Públicas (R$ 3,2 bi).

Dispêndios com a **Amortização da Dívida** Estadual corresponderam a R$ 6,2 bilhões, paralelamente aos R$ 11,2 bilhões para pagamento dos acréscimos atrelados a esses débitos. O serviço da dívida, assim, consumiu 80,83% mais recursos do que a liquidação do compromisso principal.



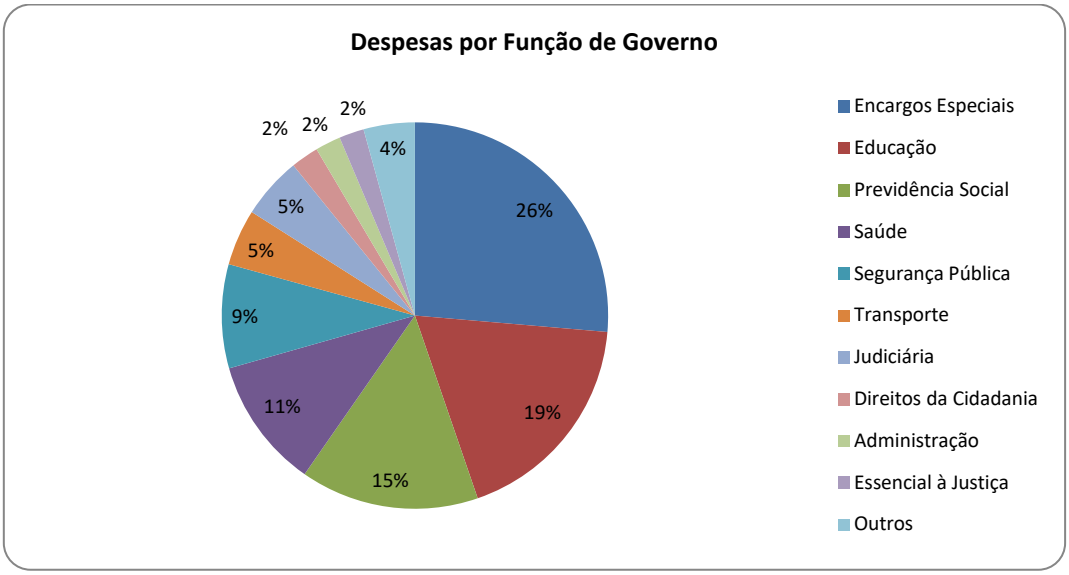
Em aguçada análise, SDG demonstrou que as despesas com amortização, juros e demais encargos da dívida, excluídas aquelas de caráter intraorçamentário e as decorrentes do Programa de Ajuste dos Estados[59], alcançou R$ 3,97 bilhões, importando em 2,5% da RCL e, assim, situadas

[59] Resolução Senatorial nº 43/2001, 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.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

abaixo do limite estabelecido pela Resolução Senatorial nº 43/2001 (11,5% da RCL)[60].

Do ponto de vista das **Funções de Governo**, as despesas se distribuíram na seguinte conformidade:



Excetuando os gastos do grupo "Encargos Especiais", que representam compromissos legais e constitucionais do ente e não estão diretamente associados à prestação de um serviço público, as principais destinações se concentraram nas áreas de Educação (R$ 44,4 bilhões – 18,37% do total), Previdência Social (R$ 36,1 bilhões – 14,94%), Saúde (R$ 26,4 bilhões – 10,92%) e Segurança Pública (R$ 21,04 bilhões – 8,69%).

Pertinente ressaltar que as **Despesas com Publicidade e Propaganda** autorizadas pelo Estado estavam compostas por publicações de caráter legal obrigatório (R$ 2,6 milhões) e atividades de Propaganda, Publicidade Institucional e Publicidade de Utilidade Pública (R$ 161,6 milhões), essas últimas apresentando uma redução nominal de 17,58% em relação a 2017.

[60] Resolução Senatorial nº 43/2001
Resolução Senatorial nº 43/2001: 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.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Em milhares de reais

PUBLICIDADE LEGAL	2017	AV% 2017	2018	AV% 2018	AH% 2018/2017
Administração Direta	171	8,07%	171	6,45%	0,09%
Administração Indireta	1.950	91,93%	2.487	93,55%	27,53%
Total Geral	**2.122**	**100,00%**	**2.659**	**100,00%**	**25,32%**
.					
OUTRAS PUBLICIDADES	**2017**	**AV% 2017**	**2018**	**AV% 2018**	**AH% 2018/2017**
Propaganda/Publicidade	36.038	18,38%	56.763	35,12%	57,51%
Serviços de Publicidade Institucional	108.895	55,54%	53.252	32,95%	-51,10%
Serviços de Publicidade de Utilidade Pública	51.150	26,09%	51.596	31,93%	0,87%
Total Geral	**196.083**	**100,00%**	**161.611**	**100,00%**	**-17,58%**

Relativamente às restrições estabelecidas pela **Lei Eleitoral** para os anos de pleito, certificou DCG que as despesas com publicidade realizadas no primeiro semestre de 2018 foram inferiores à média apurada no mesmo período do triênio anterior, em conformidade com o inciso VII do art. 73 daquele diploma.

Na mesma linha, filio-me aos pronunciamentos da Chefia de ATJ e da SDG[61], que concluíram quanto ao atendimento do inciso VI do art. 73 da Lei Federal nº 9.504/1997, ante a ausência publicações *"tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos"*.

Relembro, ao ensejo, que foi protocolado neste Tribunal o expediente TC-002528/026/18, de autoria do então Deputado Federal Major Olímpio, no qual se questionavam os procedimentos efetuados pelo Governo do Estado na publicação da peça publicitária "A menor taxa de homicídios do país".

Acompanho, nessa matéria, a manifestação do d. MPC que concluiu pela legitimidade e interesse público do dispêndio, não contendo nomes, símbolos ou imagens que pudessem caracterizar promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, endossando, igualmente, recomendação para que o Governo do Estado "*mantenha em seu poder os dados fáticos,*

[61] Eventos 178 e 180 dos autos

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

técnicos e científicos que dão sustentação às mensagens de publicidade institucional, de caráter informativo, que vier a publicar".

Encerrando a análise dos aspectos da execução orçamentária, consigno que a margem de **Reserva de Contingência** registrada na LOA em cumprimento ao inciso III do artigo 5º da LRF, que correspondia a R$ 46,5 milhões, foi objeto de alteração orçamentária redutora integral, não se registrando despesas sob tal rubrica.

CONSISTÊNCIA E CONFIABILIDADE DOS REGISTROS CONTÁBEIS

Com o intuito de alinhar o Brasil às práticas internacionais de contabilidade, a Secretaria do Tesouro Nacional, usando da autoridade que lhe garante o § 2º do artigo 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal c.c. o inciso I do artigo 17 da Lei Federal nº 10.180/2001, coordenou os trabalhos de convergência dos procedimentos contábeis através da edição dos Manuais de Contabilidade Aplicados ao Setor Público e do respectivo Plano de Contas a ser observado por todos os entes federados.

O principal impacto sobre o registro das contas públicas recaiu, exatamente, sobre o grupo dos elementos patrimoniais, já que adotado, em sua integralidade, o **regime da competência** na escrituração de todos os eventos que compõem as quatro primeiras classes do Plano de Contas, quais sejam, 1 – Ativo, 2 – Passivo, 3 – Variações Patrimoniais Diminutivas e 4 – Variações Patrimoniais Aumentativas.

O chamado **regime misto**, por seu turno, foi reservado às operações de natureza orçamentária, atinentes às Classes 5 – Controles da Aprovação do Planejamento e Orçamento e 6 – Controles da Execução da Aprovação do Planejamento e Orçamento, nas quais se reconhecem as receitas pelo regime de caixa (efetiva arrecadação) e as despesas pelo regime da competência (ocorrência do fato gerador).

Conforme detalhado por DCG, a Secretaria da Fazenda iniciou, em 2012, o processo de paulatina convergência às normas federais, vindo a

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

adotar um novo plano de contas alinhado com o PCASP a partir de janeiro de 2014 e estabelecendo um Plano de Atuação para adequar seus processos contábeis ainda não convergidos, o qual foi desdobrado em 12 ações a serem alcançadas entre 2016 e 2022.

Durante o exercício de 2018, a SEFAZ deu continuidade às adequações contábeis visando pleno atendimento aos padrões estabelecidos, os quais resultaram na adequação do Balancete Mensal do SIAFEM ao padrão da Matriz de Saldos Contábeis adotado pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI); na implementação de novo ementário de Receitas, com estrutura padronizada de codificação da classificação por natureza de receita orçamentária aos entes federativos; na disseminação do Sistema de Patrimônio Mobiliário e de Estoques do Estado; e na atualização do ContabilizaSP, que consolida os principais sistemas corporativos do Estado em plataforma única.

Apesar disso, constatou-se que três das 12 metas estabelecidas extrapolaram o prazo de implantação sem que a Fazenda conseguisse ultimar os processos correspondentes, as quais se relacionam ao reconhecimento, pelo regime da competência, dos créditos a receber não tributários (implantação vencida em 2017), da mensuração de obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais (implantação vencida em 2017) e dos fornecedores e contas a pagar (implantação vencida em 2016).

Tais ocorrências estão em descompasso com o cronograma estabelecido pela Portaria STN nº 548/2015 e podem obstar cumprimento da obrigação do §1º do art. 51 da LRF, tal qual dispõe o § 2º do art. 1º da referida portaria, e, por consequência, o recebimento de transferências voluntárias e a contratação de operações de crédito, o que enseja reiteração da advertência já endereçada ao Governo nas contas do ano de 2015 (TC-003554/026/15).

Outro ponto constatado pela instrução e que afeta o registro das obrigações do ente se refere aos **Cancelamentos de Restos a Pagar** efetuados durante o exercício.

Conforme noticiado no expediente TC-015472.989.18-5, o Governo Estadual editou, durante o exercício de 2018, dois decretos versando

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

sobre o cancelamento de Restos a Pagar no âmbito da Administração Direta e Indireta, alusivos às fontes Tesouro e Receitas Desvinculadas da DREM.

O primeiro normativo, editado em 23/06/2018 (Decreto nº 63.528), assentou que os órgão e entidades da Administração Direta e Indireta teriam cancelados seus restos a pagar de anos anteriores, o que contemplava, também, aqueles decorrentes de empenhos já liquidados.

Face aos questionamentos aventados pelo d. MPC sobre a matéria[62], os Secretários da Fazenda e do Planejamento e Gestão esclareceram que esse edito fora revogado pelo Decreto nº 63.640, de 02/08/2018, o qual passou a prever um bloqueio dos empenhos pendentes de pagamento, anteriores a 2018, e a fixação de prazo às unidades gestoras para comprovar a regularidade da inscrição, procedendo-se ao cancelamento, ao final do exercício, apenas dos Restos a Pagar cuja obrigação fosse insubsistente.

Remetido o expediente para análise, a Diretoria de Contas do Governador apurou que, com base nos dois decretos, o Governo Estadual fundamentou o cancelamento de R$ 140,7 milhões, sendo R$ 35,1 em obrigações não processadas e R$ 105,5 milhões, em processadas.

A mudança nas disposições dos dois decretos ensejou a republicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 3º bimestre, apurando a fiscalização, no entanto, uma divergência de R$ 205,7 milhões nos valores dos cancelamentos entre a primeira e a segunda publicação.

Para além da divergência anotada, o **Anexo 14 – Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária**, integrante do BGE (fl. 261), indica que o cancelamento de Restos a Pagar Processados atingiu R$ 1,619 bilhão, sendo R$ 1,610 bi no âmbito do Poder Executivo.

Sobre esse ponto, necessário destacar que a emissão do empenho não se restringe a ato de natureza meramente contábil; ao contrário, ele encerra aspecto jurídico essencial, ditado pelo artigo 58 da Lei Federal nº

[62] TC-015472.989.18-5, referenciado aos autos

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

4.320/64, uma vez que ele *"cria para o Estado obrigação de pagamento"* perante o credor, ainda que pendente de implemento de condição.

Lembro, assim, que a liquidação, segunda fase da execução da despesa, consiste exatamente na verificação do direito adquirido pelo credor, com base nos títulos e documentos relacionados à prestação, conforme dicção do art. 63 da mesma lei. Seu cancelamento, portanto, se reveste de características excepcionais e oportunidade extraordinária, já que, em regra, o fornecedor cumpriu com a parcela da obrigação que lhe cabia.

Não obstante, o Balanço Geral não registra as condições, de fato e de direito, em que tais cancelamentos foram processados, importando em falta de transparência nos procedimentos contábeis e orçamentários com potencial de distorcer os resultados apresentados.

A despeito disso, as opiniões externadas por ATJ e SDG propugnam pela relevação da matéria, sopesando, em especial, que o Governo do Estado atendeu ao comando insculpido no artigo 42 da LRF, ostentando disponibilidades de caixa suficientes para a cobertura total do montante de Restos a Pagar, mesmo com a reintegração daqueles compromissos cancelados.

E nesse sentido, entendo que o tópico não compromete, por ora, a situação das presentes contas, frisando-se a necessidade de ressalvas relativamente à falta de transparência dessas informações.

Fixo, desde já, determinação para que a Secretaria da Fazenda passe a explicitar as razões de fato e de direito que fundamentam o eventual cancelamento de Restos a Pagar Processados nos próximos exercícios, garantindo nível de transparência que permita aferir a regularidade da medida, o que será oportunamente avaliado em futuros roteiros de inspeção.

COMPORTAMENTO DAS VARIÁVEIS PATRIMONIAIS

O **Balanço Patrimonial Consolidado** para o exercício findo de 2018 demonstrava, sinteticamente, a seguinte composição:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Em milhares de reais

	31/12/2018	31/12/2017
ATIVO	**470.794.973**	**450.318.220**
Ativo Circulante	76.908.257	72.694.036
Ativo Não Circulante	393.886.716	377.624.184
PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO	**470.794.972**	**450.318.220**
Passivo Total	1.197.643.730	1.078.510.296
Passivo Circulante	52.534.910	55.510.104
Passivo Não Circulante	1.145.108.820	1.023.000.192
Patrimônio Líquido	- 726.848.758	- 628.192.076

A classe patrimonial do **Ativo** alcançou R$ 470,7 bilhões ao final do período, compondo-se de R$ 76,9 bilhões no **Ativo Circulante** (16,34%) e R$ 393,8 bilhões no **Ativo Não Circulante** (83,66%), denotando a prevalência de haveres de longo prazo.

A variação nominal nessa classe atingiu 4,55% (R$ 20,4 bilhões), ante o incremento de 5,79% nos bens e direitos de curto prazo (R$ 4,2 bilhões) e 4,31% naqueles de longo prazo (R$ 16,2 bilhões).

A composição do **Passivo**, por seu turno, decorria de R$ 52,5 bilhões em obrigações **Circulantes** (4,39%) e R$ 1,1 trilhão em compromissos **Não Circulantes** (95,61%). Aqui, o aumento do Passivo Total perfez o montante de R$ 119,1 bilhões, constatando-se retração de 5,36% nos compromissos de curto prazo (R$ 3,005 bilhões) e ascensão de 11,94% nos de longo prazo (R$ 122,1 bilhões).

No cotejo entre os elementos ativos e passivos, o ente apresentou **Patrimônio Líquido Negativo**, ou **Passivo a Descoberto**, de R$ 726,8 bilhões, com crescimento de 15,70% em relação ao ano antecedente, cujo principal impacto decorre do provisionamento das Reservas Matemáticas Atuariais relacionadas ao RPPS Paulista.

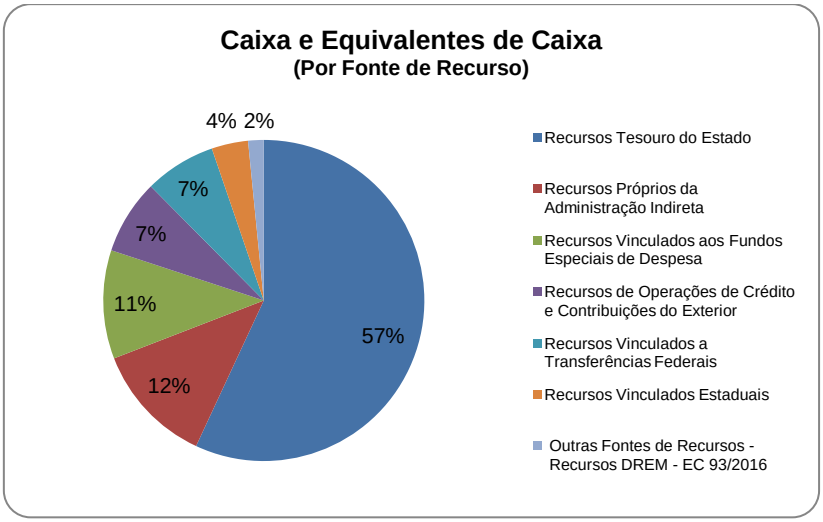
Composição da Classe de Ativos

Numa análise mais detalhada dos elementos do **Ativo,** ressalta-se a existência de recursos escriturados como **Caixa e Equivalentes de Caixa**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

que perfaziam R$ 26,6 bilhões, dos quais R$ 22,9 bilhões (85,98%) eram mantidos em Aplicações Financeiras até sua oportuna utilização.

Do total de recursos, R$ 15,1 bilhões eram oriundos do Tesouro do Estado, enquanto os demais valores apresentavam vinculações a órgãos ou ações específicas, como se pode observar no gráfico abaixo:



O grupo dos **Créditos a Receber** reunia valores atinentes a créditos tributários e não tributários, empréstimos e Dívida Ativa e totalizava R$ 228,3 bilhões, dos quais R$ 46,04 bi correspondiam a haveres de curto prazo e R$ 182,2 bi, de longo prazo.

Dentro dos **Créditos a Receber Não Circulantes**, a fiscalização constatou a existência de R$ 8,4 bilhões em valores genericamente agrupados sob a rubrica "**Outros**", destacando que já havia sido recomendado, nas contas do exercício que 2017, que as Notas Explicativas apresentassem maiores detalhamentos sobre sua composição e esclarecessem o motivo de alguns itens não estarem integrados ao saldo da "Dívida Ativa"[63].

63

	2018	2017
121120401 - D.A. TRIB CONTRIB PREVIDENCIARIA SPPREV	4.139.717,97	3.136.532
121120501 - DIVIDA ATIVA NAO TRIBUTARIA - INTRA	2.424.894.053,80	2.306.237.131
121129907 - * (-)PERDAS ESTIMADAS CRED.DVA.NAO TRIBU.	-792.609.517,51	-549.693.276
121129908 - * AJUSTE D.A. TRIB CONTRIB PREV SPPREV	-3.453.577,84	-2.288.400
121219901 - * AJ.P/ PERDA DE DÍV.ATIVA NÃO TRIB/DEMAIS CR	-43.242.917,07	-43.242.917

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

A despeito da recomendação endereçada, o nível de abertura dessa conta ainda carece de maior transparência, já que não é possível identificar com clareza os valores relacionados aos programas de parcelamento tributários, dívida ativa, depósitos judiciais, depósitos compulsórios e compensações previdenciárias, que não são localizados na tabela do BGE.

Caberá à Contadoria Geral, assim, militar para que o detalhamento da conta “Outros” espelhe com maior clareza e fidedignidade os itens de sua composição, além de trazer, em Notas Explicativas, as razões pelas quais os saldos da Dívida Ativa elencados pela fiscalização não foram consolidados com os demais valores a receber, efetivando as medidas que foram anunciadas na documentação defensória.

Já a rubrica **Investimentos e Aplicações Temporárias de Curto e de Longo Prazo** sofreu variação diminutiva de 10,58%, passando de R$ 815,9 milhões em 2017 para R$ 729,5 milhões em 2018. Tal cifra estava formada, majoritariamente, por Debêntures Subordinadas recebidas na operação de securitização da Dívida Ativa junto à Companhia Paulista de Securitização – CPSEC, atualmente registradas em R$ 434,5 milhões (59,57% do total do grupo).

Justificativas encartadas pela Origem sobre a matéria indicam que a variação nos preços unitários desses títulos decorreu da atualização da taxa de remuneração pactuada e das amortizações mensais ocorridas neste período, advogando, ainda, que o recebimento antecipado de recursos da ordem de R$ 2,1 bilhões representou vantagem para o Estado, com a destinação desse montante para investimentos em infraestrutura.

Sobreleva dizer que o Estado contempla, em seu Balanço Geral, informações sobre suas empresas públicas, seja sob a ótica de consolidação aos resultados apurados, seja através da contabilização de participações acionárias escrituradas na conta **Investimentos** do Ativo Não Circulante.

Nesse horizonte, estão diretamente integrados ao BGE os resultados das demonstrações contábeis das empresas estatais dependentes, é dizer, aquelas que recebem recursos do orçamento para a cobertura de

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

despesas de custeio, de pessoal ou de capital, os quais estavam negativos em R$ 8,1 bilhões.

Por outro lado, o capital do Estado investido nas Empresas Estatais Não Dependentes é registrado no BGE em relação às participações societárias por ele titularizadas, as quais indicavam, no final do ano, um saldo positivo de R$ 58,4 bilhões.

A par disso, a atividade fiscalizatória apurou uma série de divergências na contabilização das cifras atinentes a tais empresas, as quais culminaram com imprecisões nos valores que figuram no Balanço Geral.

É assim porque o Patrimônio Líquido das empresas dependentes estava subavaliado em R$ 141,9 milhões[64], havendo descompasso, também, na escrituração de "Adiantamento para Futuro Aumento de Capital", em R$ 74,5 milhões[65].

Ocorrências semelhantes foram constatadas em relação às empresas não dependentes, já que o BGE não espelha com fidedignidade o Patrimônio Líquido dessas organizações, culminando em registro, a menor, de R$ 124,9 milhões, relativas a informações sobre SABESP (R$ 764,7 milhões a menor no BGE), CDHU (R$ 359,7 milhões a maior no BGE), CESP (R$ 280,4 milhões a maior no BGE), CPSEC (R$ 299 mil a menor no BGE) e PRODESP (R$ 137 mil a menor no BGE).

Justificativas prestadas pela Administração sinalizam que tais descompassos derivam do conflito inerente aos prazos para apresentação dos demonstrativos, já que, para as contas públicas, prevalecem os prazos para encerramento financeiro previstos na Lei Federal nº 4.320/1964 e LRF, valendo, para as empresas estatais, o regramento da Lei Federal nº 6.404/1976, cujas demonstrações contábeis são elaboradas até 31/03 do ano subsequente.

A despeito disso, deve a Contadoria Geral aprimorar as técnicas para estimativa dos resultados dessas empresas, garantindo maior

[64] PL Registrado no BGE = R$ 10.290.581.598,00; PL conforme Demonstrações Individuais das Empresas = R$ 10.432.502.994.
[65] Adiantamento para Futuro Aumento de Capital. BGE = R$ 2.175.653.687,00; SIGEO = R$ 2.250.165,672,00.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

consistência nos dados do BGE, além de indicar a data a que se referem os demonstrativos que foram consolidados às contas do Estado.

Ainda sobre a questão das empresas públicas, cumpre destacar que as transferências de recursos àquelas dependentes, que atingiu R$ 2,04 bilhões, não foram suficientes para garantir um resultado de operações satisfatório, culminando em resultado negativo de R$ 748,8 milhões em 2018 e um prejuízo acumulado de R$ 8,1 bilhões.

Em R$ 1

Empresa	Resultado do Exercício de 2018	Resultado acumulado conf. Demonstrações Publicadas
DOCAS	- 25.960.177	- 69.375.569
CPTM	- 547.729.000	- 7.793.000.000
CETESB	- 170.050.000	0
IPT	- 7.244.000	- 182.452.000
SOMA Prejuízos	**- 750.983.177**	**- 8.044.827.569**
CODASP	1.838.609	- 127.657.241
EMPLASA	654.000	- 16.015.000
SOMA Lucros	**2.492.609**	**- 143.672.241**
CPETUR (*)	-	- 15.000
SOMA Prejuízos Acumulados	**- 748.490.568**	**- 8.188.514.810**

(*) em situação de liquidação

De relevo, ainda, a existência de possíveis passivos não reconhecidos na CETESB (R$ 26,2 milhões) e na CPTM (R$ 5,0 milhões), cuja escrituração aprofundaria ainda mais os resultados negativos já apurados, conforme ressalvas consignadas nos relatórios de auditores independentes, o que deverá ser objeto de correção.

Preocupante, assim, a situação dos Passivos a Descoberto dessas entidades, cuja evolução pode comprometer, no médio e longo prazos, a operação das empresas mencionadas e o oferecimento dos serviços públicos envolvidos, o que deverá ser, assim, tratado com cautela pelo Poder Executivo.

Destaco, outrossim, que empresas estaduais dependentes e não dependentes receberam aportes de R$ 3,08 bilhões em 2018 a título de “Adiantamento para Futuro Aumento de Capital” (53,37% a mais do que em 2017), destinando-se outros R$ 2,49 bilhões na forma de “Subscrição de

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Ações", apenas para as empresas não dependentes (34,95% a menos do que em 2017).

No grupo do **Ativo Imobilizado** (Não Circulante), a fiscalização registrou um acréscimo patrimonial de R$ 5,1 bilhões comparativamente a 2017, em razão da continuidade nos processos de reconhecimento de bens imóveis e ajustes decorrentes de baixas, transferências e depreciações, ações que serão acompanhadas pela fiscalização em próximos exercícios visando orientar o pleno atendimento das normas de contabilidade pública aplicáveis ao setor.

Gerenciamento da Dívida Ativa

Frente à sua importância representativa no conjunto de haveres do Estado, a equipe de DCG deu continuidade aos procedimentos de fiscalização sobre a **Dívida Ativa**, como forma de avaliar a gestão adotada pelo Governo Estadual para o setor.

Nota-se, nesse sentido, que o valor total ajustado sob tal rubrica alcançou R$ 175,8 bilhões no encerramento do exercício, correspondendo a 110,5% da Receita Corrente Líquida[66] auferida no mesmo período e 37,4% do total de Ativos que figura no Balanço Geral Consolidado.

Em R$ 1,00

	2018	2017	Var. %
Dívida Ativa – Curto Prazo	**5.224.054.104**	**8.101.879.123**	**-35,52%**
PGE – Procuradoria Geral do Estado	5.152.169.169	8.029.994.187	-35,84%
DER – Departamento de Estradas de Rodagem	71.884.936	71.884.936	0,00%
Dívida Ativa – Longo Prazo	**391.164.222.001**	**361.813.853.718**	**8,11%**
PGE - Procuradoria Geral do Estado	391.164.222.001	361.813.853.718	8,11%
Total da Dívida Ativa	**396.388.276.105**	**369.915.732.841**	**7,16%**
(-) Ajuste para Perdas s/ Dívida Ativa	-220.471.474.032	-201.750.909.206	9,28%
Total Líquido da Dívida Ativa	**175.844.917.137**	**168.092.844.164**	**4,61%**

O volume total bruto de débitos inscritos em Dívida Ativa alcançou R$ 396,3 bilhões, com crescimento de R$ 26,4 bilhões (7,16%) no período em

[66] R$ 159,1 bilhões, conforme publicação do Relatório de Gestão Fiscal.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

exame, pressionada pela contabilização de acréscimos monetários (R$ 6,8 bilhões) e aumento geral do saldo de recebíveis de longo prazo em 8,11%.

As informações apuradas pela DCG indicam a existência de R$ 71,8 milhões em débitos não tributários sob responsabilidade do Departamento de Estradas de Rodagem, sobre os quais o BGE não trazia qualquer detalhamento e cujo saldo, em 2018, repetiu os valores já apurados em 2017, remontando a diversos exercícios anteriores.

Essa ocorrência denota ausência de controles eficientes sobre tais direitos a receber, além de falta de medidas efetivas para a recuperação desses créditos, o que carece de providências corretivas.

Observa-se, também, que a Contadoria Geral do Estado lançou, mediante conta retificadora, ajuste para **perda por irrecuperabilidade de ativo**, da ordem de R$ 220,4 bilhões, reduzindo o saldo líquido da Dívida Ativa para 175,8 bilhões.

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, a redução ao valor recuperável pode ser entendida como *"uma perda dos futuros benefícios econômicos ou do potencial de serviços de um ativo"* (7ª edição, p. 185), refletindo, assim, que o valor contábil de determinado ativo está acima da quantia efetivamente passível de ser auferida quando da sua liquidação.

O registro realizado pela CGE demonstra que o Governo do Estado estima que **55,63%** do total dos direitos inscritos em Dívida Ativa não são passíveis de recuperação, ou seja, não chegarão a produzir uma entrada financeira efetiva no caixa do ente, anotando-se um crescimento de 9,28% no total considerado irrecuperável entre os dois últimos exercícios.

De outra feita, as baixas decorrentes do real pagamento de débitos inscritos ficaram reduzidas a R$ 2,66 bilhões[67], correspondendo a tão somente 0,7% do estoque bruto e 1,51% do valor líquido recuperável. Em outras palavras, a cada R$ 100,00 inscritos em Dívida Ativa e passíveis de recuperação, o Estado arrecadou apenas R$ 1,51.

[67] Valor total recolhido, incluindo principal e acréscimos

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Os recebimentos desse exercício, friso, foram 32,03% inferiores aos de 2017 e os menores dos últimos quatro anos.

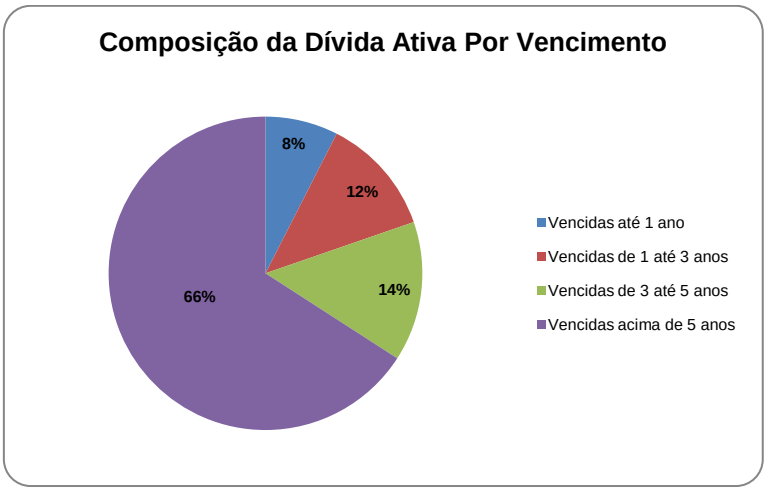
Em seus esclarecimentos[68], a Secretaria da Fazenda e Planejamento ressalta que o desempenho e a eficácia da recuperação de créditos inscritos em Dívida Ativa não estão adstritos unicamente às medidas de cobrança implementadas pelo Estado, mas, também, às variações do cenário macroeconômico e ao potencial de pagamento dos devedores, além de decisões judiciais desfavoráveis à Fazenda Pública.

Entretanto, de se reconhecer que a demora do Estado em adotar procedimentos de registro e cobrança dos seus haveres convergem, em algum grau, para uma recuperação de valores aquém do potencialmente possível.

Digo isso em razão do acentuado crescimento do estoque de dívida que se encontrava vencida há mais de cinco anos, sem efetivação do pagamento, cujo montante corresponde a R$ 261,1 bilhões, ou 65,9% do total. Esclareça-se, nesse ponto, que no exercício de 2017 tais valores representavam apenas 43,6% do total, ou seja, houve um crescimento de 22,3 pontos percentuais no estoque de haveres vencidos após um quinquênio.

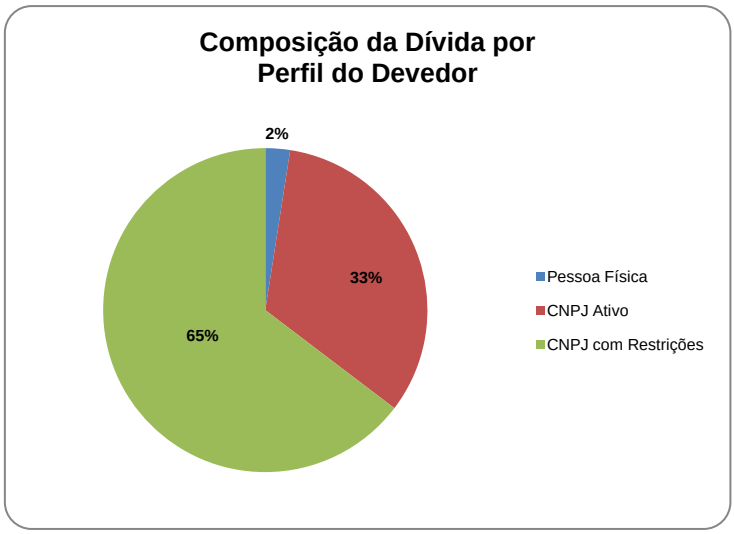
[68] Evento 208.2

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF



Paralelamente, o trabalho operacional realizado no âmbito do "Programa de Ação Cultural", da Secretaria Estadual da Cultura, demonstrou que os responsáveis por prestações de contas reprovadas tiveram seus nomes remetidos para a Dívida Ativa cerca de cinco anos depois do cometimento de irregularidades, mora que prejudica a ação tempestiva e eficiente do Poder Público em reaver os valores repassados a essas ações.

Conforme comentado no relatório, 64,66% do montante da Dívida Ativa, que corresponde R$ 256,27 bilhões, estão inscritos em desfavor de pessoas jurídicas cujo CNPJ apresenta algum tipo de restrição (suspenso, inapto, baixado, nulo ou não encontrado), quadro que se acentua quando o Poder Público deixa de atuar prospectiva e oportunamente nas ações de fiscalização e cobrança dos seus tributos.



CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Anoto, ademais, que, dos débitos objeto de cancelamento no exercício (12.009), menos da metade estava com sua cobrança ajuizada (46,58%).

Tais apontamentos demonstram que existe espaço para o aprimoramento da atividade administrativa, tanto sob o ângulo da inscrição tempestiva dos devedores, quanto por uma atuação mais ágil na cobrança dos direitos já inscritos, sem prejuízo de reforçar a recomendação expedida por este Tribunal no ano anterior.

Ressalta a Assessoria Técnica, aliás, que o estoque do saldo recuperável de ativos representa 81,10% do total de receitas estimado para 2018, demonstrando que tais entradas poderiam representar grande impacto positivo sob as finanças públicas.

Cabe igualmente lembrar que mais de R$ 77 bilhões, correspondendo a 19,6% do total, estão inscritos em face de apenas 100 maiores devedores, o que permite, potencialmente, uma ação focada da Secretaria da Fazenda e da Procuradoria-Geral do Estado em reaver tais valores.

Concentração	31/12/2018	%	31/12/2017	%
Principal devedor	3.155.979.018		3.434.510.630	
10 maiores devedores	19.638.393.524		17.769.538.911	
20 maiores devedores	31.358.398.221		28.720.325.931	
50 maiores devedores	53.992.538.731		50.178.824.763	
100 maiores devedores	77.582.271.645	19,6%	72.908.533.065	19,7%
Outros	318.734.119.525	80,4%	296.935.220.305	80,3%
Total	**396.316.391.170**	**100,0%**	**369.843.753.370**	**100,0%**

Cumpre ao Poder Público, ademais, observar as disposições da IPC 02[69] ao proceder aos seus ajustes por irrecuperabilidade de ativo, correção do procedimento contábil pendente de adoção desde o ano de 2016 e que já foi

[69] Instruções de Procedimentos Contábeis. Divulgada pela Secretaria do Tesouro Nacional, a IPC 02 estabelece procedimentos para Reconhecimento dos Créditos Tributários pelo Regime da Competência.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

objeto de recomendação desta Corte, finalizando os anunciados estudos de segmentação qualitativa do estoque.

Destaco, por outro lado, medida salutar regulada pela Resolução PGE nº 12, de 02/05/2018 (DOE de 04/05/2018), que, nos termos da Emenda Constitucional nº 99/2017, possibilitou o encontro de contas entre os débitos tributários e os créditos de Precatórios titularizados pela mesma pessoa física ou jurídica, operação que deverá ser incentivada nos próximos exercícios[70].

Por outro lado, considero plausíveis as razões arguidas pela defesa quanto à acentuada queda na atualização dos valores da dívida, uma vez que, para 2018, foi adotado como critério de correção a taxa referencial do Sistema de Liquidação e Custódia – SELIC para títulos federais, à semelhança da prática adotada pela Receita Federal.

Esse índice substituiu os procedimentos anteriormente regulados pela Lei Estadual nº 13.918/2009, que atribuía à SEFAZ a competência de divulgar mensalmente a taxa dos juros de mora, diploma que foi objeto de Arguição de Inconstitucionalidade perante a Justiça Paulista[71] por regulamentar a matéria em divergência com o estabelecido na legislação federal.

A ocorrência de lançamento “Ajuste Manual de Saldo” também poderá ser acolhida, já que derivada de correções oriundas de decisão judicial ou reconhecimento administrativo, sem prejuízo de determinar à Fazenda que passe a detalhar tais processos no Balanço Geral em próximos exercícios, a exemplo das informações que foram anexadas ao feito por ocasião da defesa.

---

[70] Existe, ainda, o Projeto de Lei nº 801/2017 em tramitação na Assembleia Legislativa para regulamentar a mesma matéria, conforme constatado pelo MPC.

[71] **Arguição de Inconstitucionalidade 0170909-61.2012.8.26.0000**
(...) Lei voltada à regulamentação de modo diverso da taxa de juros no âmbito dos tributos federais que, destarte, também se insere no plano das normas gerais de Direito Tributário/Financeiro, balizando, no particular, a atuação legislativa dos Estados e do DF - Padrão da taxa SELIC que veio a ser adotado para a recomposição dos créditos tributários da União a partir da edição da Lei n° 9.250/95, não podendo então ser extrapolado pelo legislador estadual - Taxa SELIC que, por sinal, já se presta a impedir que o contribuinte inadimplente possa ser beneficiado com vantagens na aplicação dos valores retidos em seu poder no mercado financeiro, bem como compensar o custo do dinheiro eventualmente captado pelo ente público para cumprir suas funções - Fixação originária de 0,13% ao dia que, de outro lado, contraria a razoabilidade e a proporcionalidade, a caracterizar abuso de natureza confiscatória, não podendo o Poder Público em sede de tributação agir imoderadamente - Possibilidade, contudo, de acolhimento parcial da arguição, para conferir interpretação conforme a Constituição, em consonância com o julgado precedente do Egrégio STF na ADI n° 442 - Legislação paulista questionada que pode ser considerada compatível com a CF, desde que a taxa de juros adotada (que na atualidade engloba a correção monetária), seja igual ou inferior à utilizada pela União para o mesmo fim - Tem lugar, portanto, a declaração de inconstitucionalidade da interpretação e aplicação que vêm sendo dada pelo Estado às normas em causa, sem alterá-las gramaticalmente, de modo que seu alcance valorativo fique adequado à Carta Magna (art. 24, inciso I e § 2º) - Procedência parcial da arguição.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Detalhamento da Classe de Passivos

Sob o viés da composição patrimonial **Passiva**, que atingiu R$ 1,19 trilhão, registrou-se que as obrigações de caráter circulante correspondiam a apenas 4,39% do total (R$ 52,5 bilhões), enquanto aquelas de longo prazo perfaziam R$ 1,14 trilhão.

O principal componente desse grupo se refere à conta **Provisões**, que compreende passivos de prazo ou valor incerto, mas com provável exigibilidade e amparava compromissos totais de R$ 848,3 bilhões (70,84% do passivo total).

Em R$ milhares

Provisões	31/12/2018	31/12/2017	Variação
Circulante	5.467.791	5.319.299	-148.492
Não Circulante	842.913.345	736.153.807	-106.759.538
Total	**848.381.137**	**741.473.106**	**-106.908.030**

Desse total, a cifra de R$ 839,57 bilhões era relativa à **Provisão Matemática Previdenciária**, inscrita no Passivo Não Circulante, que se refere aos *"valores provisionados para fazer face à totalidade dos compromissos futuros do plano para com seus beneficiários e dependentes e as contribuições correspondentes"* (MCASP, 8ª edição, p. 228) e foi majorada em R$ 107,2 bilhões na reavaliação atuarial datada de 31/12/2018.

Sem embargo, detectou a fiscalização que o Passivo Atuarial registrado no BGE apresentava diferença, a menor, de R$ 771,27 milhões em comparação com os resultados obtidos pela avaliação do atuário, de forma que o valor real dessas obrigações totalizava R$ 839,80 bilhões.

Valores em R$ 1.000,00

CONCILIAÇÃO ENTRE O SALDO DE ABERTURA E DE FECHAMENTO - OBRIGAÇÃO	31/12/2018
Valor presente das obrigações de benefício definido no início do ano	731.603.483
Custo do serviço corrente (Com Juros)	9.617.116
Custo dos juros	67.844.899
Contribuições do Estado	28.198.594
Outras Receitas(*)	2.289.728
Contribuições de Servidores do plano	4.906.688
(Ganhos)/Perdas atuariais	30.769.832
Benefícios pagos	(35.427.177)
Custo do serviço passado	0
Liquidações	0
Valor presente das obrigações de benefício definido no final do ano	839.803.163

(*) Valores recebidos a título de Compensação Financeira entre Regimes de Previdência, Royalties e Participação Especial, conforme informação da SPPREV.

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial (evento 148.7)

Considerando a notícia trazida pela SEFAZ de que a divergência já foi saneada através da Nota de Lançamento 2019NL00001, resta apenas determinar à Contadoria que assegure, para os próximos exercícios, que o valor contabilizado em Provisões Matemáticas reflita o que consta da avaliação técnica atuarial.

Em outra rubrica de relevo, o Estado contabilizava R$ 287,6 bilhões em **Empréstimos e Financiamentos**, importância representativa do seu endividamento perante terceiros e equivalente a 24,02% do passivo total.

A parcela da dívida com exigibilidade de até 12 meses foi inscrita no Passivo Circulante no valor de R$ 16,9 bilhões, com redução de 11,52% em relação ao ano de 2017. Já os compromissos de longo prazo foram aumentados em 7,63%, chegando a R$ 270,7 bilhões.

Destaca-se, nesse contexto, que a maior parcela da dívida contratual estava constituída pelos débitos refinanciados no âmbito do **Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados**, inaugurado pela Lei Federal nº 9.496/1997.

A relevante análise de MPC sobre o tópico bem relembra que, por intermédio da Lei Complementar nº 156/2016, fora concedido prazo de pagamento adicional de até 240 meses no refinanciamento dessas dívidas, além de possibilitar redução extraordinária de até 100% da parcela mensal devida para os meses de julho a dezembro de 2016, limitada a R$ 500 milhões por mês.

Hoje, com as modificações introduzidas por esse diploma e, também, pela Lei Complementar nº 148/2014, a dívida refinanciada com a União está sendo corrigida pelo Coeficiênte de Atualização Monetária[72] acrescido de 4% de juros ao ano (limitados à Selic), no sistema Price[73] de amortização.

A partir de janeiro de 2017 e até junho de 2018, a redução da parcela mensal passou a declinar gradualmente, de 94,73% no primeiro mês para 5,26% no último, ficando os valores não pagos correspondentes às

[72] Índice de atualização monetária calculado pela STN, conforme Decreto Federal nº 8.616/2015
[73] Sistema que estabelece o pagamento de empréstimos e financiamentos através de parcelas iguais e periódicas

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

reduções extraordinárias apartados e posteriormente reincorporados ao saldo devedor em julho de 2018, devidamente atualizados.

Assim, a partir de julho de 2018 houve a retomada do pagamento da dívida junto à União, destinando-se um montante de R$ 13,6 bilhões ao adimplemento da dívida no período, conforme detalhamento abaixo:

	LEI 9496/97 ALT.LC 148/14 E LC 156/16			DEVOLUÇÃO DA LIMINAR			Comissão do Agente	
Data Pagto	Principal	Juros	Encargos	Principal	Juros	Encargos		Total
21/01/18	-	743.243.434,09	-	173.295.700,09	3.846.507,73	319.038,96	197.071,16	920.901.752,03
21/02/18	49.314.883,11	752.424.705,16	3.412.154,40	174.058.027,87	3.323.420,15	555.681,68	167.802,52	983.256.674,89
21/03/18	108.567.337,75	753.225.105,93	2.037.163,18	174.562.622,09	2.708.396,57	330.671,65	168.037,13	1.041.599.334,30
21/04/18	167.836.194,68	754.580.634,27	2.330.296,75	175.121.047,92	2.144.879,24	377.008,74	168.630,88	1.102.558.692,48
21/05/18	227.119.822,97	754.038.674,21	634.553,93	175.278.481,74	1.547.974,99	102.322,95	168.509,06	1.158.890.339,85
21/06/18	286.548.980,07	754.633.324,97	1.607.084,38	175.663.919,12	977.568,27	258.287,12	169.041,21	1.219.858.205,14
21/07/18	400.402.177,30	756.537.036,93	2.976.375,68	-	-	-	169.893,58	1.160.085.483,49
21/08/18	369.623.758,26	801.905.632,59	9.480.936,24	-	-	-	172.983,37	1.181.183.310,46
21/09/18	372.079.290,86	803.384.376,11	2.578.078,58	-	-	-	172.548,54	1.178.214.294,09
21/10/18	372.766.961,87	800.867.053,88	-	-	-	-	171.902,95	1.173.805.918,70
21/11/18	412.596.216,21	874.161.808,78	4.663.682,77	-	-	-	173.393,17	1.291.595.100,93
21/12/18	386.951.546,43	823.265.253,04	2.331.409,81	-	-	-	173.680,39	1.212.721.889,67
Total	3.153.807.169,51	9.372.267.039,95	32.051.735,72	1.047.979.798,83	14.548.746,95	1.943.011,10	2.073.493,96	13.624.670.996,03

OBS: Correção pelo Coeficiente de Atualização Monetária - CAM + juros de 4% a.a. (LC 148/2014).

Face à sistemática adotada em 2016, o saldo a pagar no final de 2018 se mostrou 5,01% maior do que aquele do encerramento de 2017, chegando a R$ 245,8 bilhões ao final do período, cabendo à Administração observar a tendência de aumento mais acentuado desses gastos durante o ano de 2019, já que encerradas as disposições transitórias que reduziram os montantes de pagamento nos exercícios anteriores.

Da análise da movimentação dos saldos contábeis, percebe-se que as liberações de novos recursos totalizaram R$ 2,8 bilhões e que a atualização monetária, de R$ 24,2 bilhões, foi 56,04% superior ao total de Amortizações do período (R$ 15,5 bilhões).

Empréstimos e Financiamentos	Dívida Interna	%	Dívida Externa	%	Total
31/12/2017	**251.027.711.139**	**95,14%**	**19.718.720.957**	**82,73%**	**270.746.432.096**
Liberações	616.639.774	0,23%	2.275.017.082	9,54%	2.891.656.856
Atualização Monetária	20.955.554.501	7,94%	3.317.295.507	13,92%	24.272.850.008
Amortizações	-14.088.499.857	-5,34%	-1.466.986.467	-6,15%	-15.555.486.324
Dívida sem trânsito pelo Tesouro	736.508.749	0,28%	11.017.234	0,05%	747.525.983
Ajustes/Reclassificações	4.601.102.450	1,74%	-19.871.112	-0,08%	4.581.231.338
31/12/2018	**263.849.016.756**	**100,00%**	**23.835.193.201**	**100,00%**	**287.684.209.957**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Análise de Liquidez da Administração Estadual

Em cumprimento ao artigo 105 da Lei Federal nº 4.320/1964, o Balanço Patrimonial demonstrou, também, a composição dos direitos e obrigações do Estado segundo suas características "Financeiras" ou "Permanentes", conforme quadro abaixo:

R$ 1

QUADRO DOS ATIVOS E PASSIVOS FINANCEIROS E PERMANENTES – LEI N.º 4.320/64

	31/12/2018	31/12/2017
ATIVO (I)		
Ativo Financeiro	41.225.201.378	41.257.910.949
Ativo Permanente	439.194.901.173	418.685.438.425
Total do Ativo	**480.420.102.550**	**459.943.349.374**
PASSIVO (II)		
Passivo Financeiro	27.376.541.303	29.783.975.470
Passivo Permanente	1.173.088.292.050	1.052.664.544.903
Total do Passivo	**1.200.464.833.352**	**1.082.448.520.373**
Saldo Patrimonial (I- II)	**(720.044.730.802)**	**(622.505.170.999)**

Fonte: Balanço Geral do Estado (fl. 156)

A partir dele, apura-se que o Estado encerrou o exercício com Ativo Financeiro superior a Passivo Financeiro, culminando em **Superávit Financeiro Apurado em Balanço Patrimonial**[74] de R$ 13,8 bilhões, crescimento de 20,70% em relação ano anterior:

R$ 1

DEMONSTRATIVO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO

	31/12/2018	31/12/2017
Ordinária	2.044.683.580	1.974.604.365
Vinculada	11.803.976.495	9.499.331.114
Educação	2.196.335.449	949.197.034
Saúde	275.866.720	(5.689.953)
Assistência Social	57.698.353	51.250.679
Operações de Crédito	1.649.182.320	1.498.170.403
Alienação de Bens/Ativos	1.169.068.194	74.448.435
Outras Destinações/Vinculações de Recursos	6.455.825.460	6.931.954.516
Total das Fontes de Recursos	**13.848.660.075**	**11.473.935.479**

[74] **Lei Federal nº 4.320/1964**
Art. 43 *omissis*
§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de credito a eles vinculadas.

Tal apuração é utilizada como referencial do inciso I do §1º do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/1964 para a abertura de créditos adicionais.

Análise empreendida pela DCG também demonstrou que o Governo do Estado atendeu à restrição aplicável ao último ano de mandato, materializada no artigo 42 da LRF, porque ostentava disponibilidades de caixa superiores ao saldo de Restos a Pagar Processados (R$ 23,5 bilhões em disponibilidade frente a R$ 16,7 bi em RP Processados), remanescendo sobra financeira não comprometida de R$ 6,8 bilhões.

Avaliada por índices, a liquidez da Administração Estadual apresentou o seguinte comportamento:

	2018	2017	Variação (%)
Liquidez Imediata	0,5080	0,5237	-3,0%
Liquidez Corrente	1,4639	1,3096	11,8%
Liquidez Seca	1,3844	1,2491	10,8%

O **Índice de Liquidez Imediata** aferido a partir dos elementos patrimoniais apresentou retração de 3,0% em relação a 2017, indicando uma deterioração da capacidade de pagamento dos passivos de curto prazo apenas com os recursos disponíveis em caixa e equivalentes de caixa. Quer dizer que, para cada R$ 1,00 em obrigações do Passivo Circulante, a Administração ostentava apenas R$ 0,50 em disponibilidades financeiras para sua quitação.

Por outro lado, a situação da **Liquidez Corrente** foi majorada em 11,8% e indicando que o total contabilizado no Ativo Circulante (ativos monetários e não monetários) era superior ao total dos débitos de curto prazo constantes do Passivo Circulante.

Também dotado de evolução positiva, de 10,8%, o **Índice de Liquidez Seca**, o qual denota que os compromissos do Passivo Circulante poderiam ser quitados apenas com o conjunto de ativos monetários (Caixa e Equivalentes de Caixa + Créditos a Receber de Curto Prazo).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Variações Patrimoniais e Mutações do Patrimônio Líquido

Com base na **Demonstração das Variações Patrimoniais** verifica-se que o Resultado Patrimonial de 2018 foi negativo, no montante de R$ 86,3 bilhões, face ao lançamento de Variações Patrimoniais Diminutivas de R$ 395,3 bilhões contra Variações Patrimoniais Aumentativas de R$ 309,01 bi.

Tal impacto foi potencializado por variações de natureza cambial que reduziram, em 44,54%, as receitas financeiras e majoraram, em 25,48%, as despesas financeiras do Estado, criando, aqui, um descompasso de R$ 18,1 bilhões (R$ 11,99 bi em Receitas Financeiras contra R$ 30,09 bi em Despesas Financeiras).

Soma-se a isso o lançamento de ajuste de natureza redutora no item "Outras Variações Patrimoniais Diminutivas" (R$ 25,06 bilhões), decorrentes, em maior medida, da reavaliação das Provisões Matemáticas Previdenciárias.

Já a **Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido** sintetiza os eventos que contribuíram para a modificação de cada um dos itens que compõe essa variável, conforme detalhamento realizado pela fiscalização:

Em milhares de reais

Patrimônio Líquido	Saldo final 2018	Saldo final 2017	Diferença
Patrimônio Social/Capital Social	70.592.159	23.815.270	46.776.889
Adiantamento p/ futuro aumento de capital	2.250.166	1.365.579	884.587
Reservas de Capital	110.585	110.585	0
Ajustes de Avaliação Patrimonial	2.822.705	2.790.525	32.180
Reservas de Lucros	264	264	0
Demais Reservas	820.104	820.104	0
Resultados Acumulados	- 803.444.741	- 657.094.403	-146.350.338
(-) Ações/Cotas em Tesouraria	0	0	0
Total	**- 726.848.758**	**- 628.192.076**	**-98.656.682**

Conforme mencionado alhures, o Estado de São Paulo encerrou o exercício de 2018 com Resultado Patrimonial negativo de R$ 726,8 bilhões, denotando a existência de Passivo a Descoberto, cujo impacto decorre,

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

principalmente, do elevado montante de Provisões Matemáticas Previdenciárias registradas em seu balanço.

A consistência dos documentos trazidos pela Secretaria da Fazenda para retificar a DMPL de 2017 e justificar o lançamento de Ajustes de Exercícios Anteriores na DMPL de 2018, por seu turno, será objeto de avaliação oportuna pela Diretoria de Contas do Governador.

COMPORTAMENTO DOS FLUXOS FINANCEIROS

Com a elaboração do **Balanço Financeiro** ao final de 2018, pode-se observar que as receitas de natureza orçamentária e extraorçamentária foram superiores às correspondentes despesas, culminando com resultado financeiro positivo de R$ 5,03 bilhões.

Em milhares de reais

Apuração do Resultado Financeiro do Exercício	2018	2017
Receitas Orçamentárias	242.941.822	232.822.497
(+) Transferências Financeiras Recebidas	5.893.828	5.597.041
(+) Recebimentos Extraorçamentários	17.000.955	18.072.781
(-) Despesa Orçamentária	-242.037.294	-231.982.244
(-) Transferências Financeiras Concedidas	0	0
(-) Pagamentos Extraorçamentários	-18.775.316	-16.440.937
= Resultado Financeiro do Exercício	**5.023.995**	**8.069.138**

Bem ressaltou a DCG, contudo, que os recursos financeiros disponíveis para utilização livre do ente representavam R$ 26,6 bilhões, já que os outros R$ 16,9 bi registrados como “Saldo para o Exercício Seguinte” se referem a depósitos restituíveis e valores vinculados, de destinação específica, verificando-se, assim, que o item “Caixa e Equivalentes de Caixa” variou negativamente em R$ 2,3 bilhões.

Em milhares de reais

2017		2018		Variação Res. Financeiro
Saldo do Exercício Anterior	**38.572.827**	**Saldo para o Exercício Seguinte**	**43.596.822**	**5.023.995**
Caixa e Equivalentes de Caixa	29.072.675	Caixa e Equivalentes de Caixa	26.687.860	-2.384.814
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	9.500.152	Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	16.908.961	7.408.809

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

As conclusões da fiscalização nesse item são corroboradas pelas apurações constantes da **Demonstração dos Fluxos de Caixa**, a qual registra um Fluxo de Caixa Líquido negativo em R$ 2,3 bilhões:

Em milhares de reais

DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA	2018			2017		
	Ingressos	Desembolsos	Fluxo de Cx. Líquido	Ingressos	Desembolsos	Fluxo de Cx. Líquido
Fluxos de Caixa das Atividades Operacionais (I)	242.232.219	233.424.140	8.808.079	229.904.239	217.269.857	12.634.382
Fluxos de Caixa das Atividades de Investimento (II)	2.422.694	11.475.940	-9.053.246	2.606.439	12.065.698	-9.459.258
Fluxos de Caixa das Atividades de Financiamento (III)	4.180.737	6.320.384	-2.139.647	5.908.859	3.623.370	2.285.489
(I+II+III)	**248.835.650**	**251.220.464**	**-2.384.814**	**238.419.538**	**232.958.925**	**5.460.613**

Observa-se, da tabela, que os fluxos das atividades[75] de investimento e de financiamento, que apresentaram resultados negativos de R$ 9,05 bilhões e R$ 2,1 bi, respectivamente, foram parcialmente absorvidos pelo fluxo positivo de caixa das atividades operacionais, de R$ 8,8 bilhões, culminando na redução do caixa líquido apurada.

Esclarece o BGE (pp. 230/231), nesse sentido, que os principais desembolsos de atividades de investimentos se referiram à aquisição de ativos não circulantes, enquanto que as atividades de financiamento foram afetadas pelo pagamento da dívida renegociada com a União, haja vista o término do prazo concedido para pagamentos reduzidos pela Lei Complementar nº 153/2016.

Encerrando esse item, acompanho a proposta de DCG e ATJ e recomendo ao Estado que passe a observar as disposições do MCASP quanto ao detalhamento das receitas e despesas vinculadas no Balanço Financeiro, de forma a evidenciar aquelas afetas às atividades da previdência social paulista, em repetição ao já determinado por esta Corte no exercício anterior.

[75] As Notas Explicativas integrantes do BGE definem tais atividades (p. 230)
Atividades de Investimento: Este fluxo representa os recursos aplicados com a intenção de contribuir para a geração de benefícios econômicos futuros ou ampliação do potencial de serviços
Atividades de Financiamento: representa o caixa complementar ao das atividades operacionais, sendo útil também na previsão de futuros desembolsos para a amortização das obrigações assumidas pelo Estado.
Atividades Operacionais: parcela de recursos originados da tributação, da exploração do patrimônio do Estado e de fontes extraorçamentárias, destinados à cobertura de suas atividades de investimento e financiamento.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

PRECATÓRIOS E OBRIGAÇÕES JUDICIAIS DE PEQUENO VALOR

Frente ao princípio da impenhorabilidade dos bens públicos, o artigo 100 da Constituição Republicana de 1988 determina que os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude das condenações em sentenças judiciárias sejam realizados mediante a expedição de Precatórios.

Segundo a regra geral ditada pelo § 5º desse artigo, as requisições precatoriais recepcionadas pelo ente até 1º de julho devem ser obrigatoriamente incluídas em sua proposta orçamentária, de forma garantir o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

Não obstante, entre os exercícios de 2009 e 2016 vigorou o chamado “Regime Especial de Pagamento de Precatórios”, inaugurado com a promulgação da Emenda Constitucional nº 62/2009 e a inclusão do artigo 97 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no qual ficou previsto que o estoque de precatórios vencidos ou aqueles que fossem expedidos durante sua vigência seriam pagos mediante depósitos efetuados em conta bancária vinculada, sob gestão dos respectivos Tribunais de Justiça.

Após a declaração da inconstitucionalidade do artigo 97 do ADCT pelo Supremo Tribunal Federal, sobrevieram duas alterações constitucionais, materializadas através das Emendas nº 94/2016 e 99/2017.

Através dessa última, o Congresso Nacional alterou a redação do artigo 101 do ADCT, dispondo que os entes federativos que estivessem, em 25/03/2015, em mora no pagamento de seus precatórios, teriam até 31/12/2024 para quitar o conjunto dos débitos vencidos e daqueles que vencerão nesse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial, mantendo a sistemática de depósitos em contas especiais vinculadas junto aos Tribunais de Justiça.

> 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.

Vê-se, dessa maneira, que as Fazendas Públicas devem apresentar aos Tribunais de Justiça correspondentes planos de pagamento anuais estimando percentual sobre suas Receitas Correntes Líquidas suficiente para a quitação de seus débitos durante a vigência da sistemática diferenciada, o qual não pode ser inferior àquele índice que já vinha sendo praticado antes da entrada em vigor da emenda.

De acordo com o apurado pela DCG, o Governo do Estado de São Paulo transferiu às contas vinculadas do Tribunal de Justiça R$ 2,3 bilhões durante o exercício de 2018, equivalente a 1,5% do duodécimo calculado sobre a Receita Corrente Líquida, consistente com os valores previstos para o exercício.

Valores em R$ 1,00

Mês da Transferência Financeira	Receita Corrente Líquida apurada Resolução SF	Duodécimo	1,5% do Duodécimo	Total Transferido
jan/18	149.956.793.123,23	12.496.399.426,94	187.445.991,40	187.445.991,40
fev/18	151.562.454.361,73	12.630.204.530,14	189.453.067,95	189.453.067,95
mar/18	152.752.127.556,64	12.729.343.963,05	190.940.159,45	190.940.159,45
abr/18	154.454.537.569,58	12.871.211.464,13	193.068.171,96	193.068.171,96
mai/18	154.384.071.847,86	12.865.339.320,66	192.980.089,81	192.980.089,81
jun/18	155.828.872.060,23	12.985.739.338,35	194.786.090,08	194.786.090,08
jul/18	156.240.872.808,31	13.020.072.734,03	195.301.091,01	195.301.091,01
ago/18	156.465.731.528,96	13.038.810.960,75	195.582.164,41	195.582.164,41
set/18	157.260.215.728,17	13.105.017.977,35	196.575.269,66	196.575.269,66
out/18	156.829.791.820,09	13.069.149.318,34	196.037.239,78	196.037.239,78
nov/18	157.393.034.878,19	13.116.086.239,85	196.741.293,60	196.741.293,60
dez/18	156.323.552.201,68	13.026.962.683,47	195.404.440,25	195.404.440,25
Total	**1.859.452.055.484,67**	**154.954.337.957,06**	**2.324.315.069,36**	**2.324.315.069,36**

Além disso, constatou aquela Diretoria que foram destinados R$ 556,09 milhões ao pagamento de **Requisitórios de Pequeno Valor**, em relação direta entre o Governo do Estado e seus credores, conforme dicção do

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

§ 3º do artigo 100 da CF/88 e patamar estabelecido pela Lei Estadual nº 11.377/2003 (inferior a 1.135,2885 Unidades Fiscais do Estado de São Paulo).

Assim, o total de recursos destinados pelo Estado ao adimplemento de suas obrigações judiciais alcançou R$ 2,880 bilhões, o que contemplou a utilização de recursos orçamentários e aqueles decorrentes dos depósitos judiciais[76], conforme previsto na Lei Federal nº 10.482/2002, na Lei Federal nº 11.429/2006, na Lei Estadual nº 12.787/2007, no Decreto Estadual nº 52.780/2008 e nas Emendas Constitucionais nº 94/2016 e 99/2017.

Paralelamente, observa-se que o Tribunal de Justiça de São Paulo utilizou os recursos das contas vinculadas para promover a liquidação de 2.977 precatórios, beneficiando 13.658 credores, alcançando R$ 2,9 bilhões.

ESPECIFICAÇÃO	R$ MILHARES	QDADE. REQUISITÓRIOS	QDADE. BENEFICIADOS
Precatórios	**2.916.008**	**2.977**	**13.658**
Requisitórios Alimentares	1.263.164	2.910	13.525
Requisitórios Não Alimentares	1.652.844	67	133
Requisitórios de Pequeno Valor	**556.092**	**29.294**	**87.790**
Requisitórios Alimentares	544.959	27.560	84.437
Requisitórios Não Alimentares	11.133	1.734	3.353
TOTAL	**3.472.101**	**32.271**	**101.448**

A despeito desses aspectos favoráveis, o trabalho de inspeção destacou que a quantia depositada junto ao Poder Judiciário é insuficiente para a quitação integral do seu estoque de Precatórios dentro do interregno dirigido pela EC nº 99/2017, medida que demandaria um aporte adicional estimado em **R$ 4,2 bilhões por ano** para o cumprimento do objetivo constitucional:

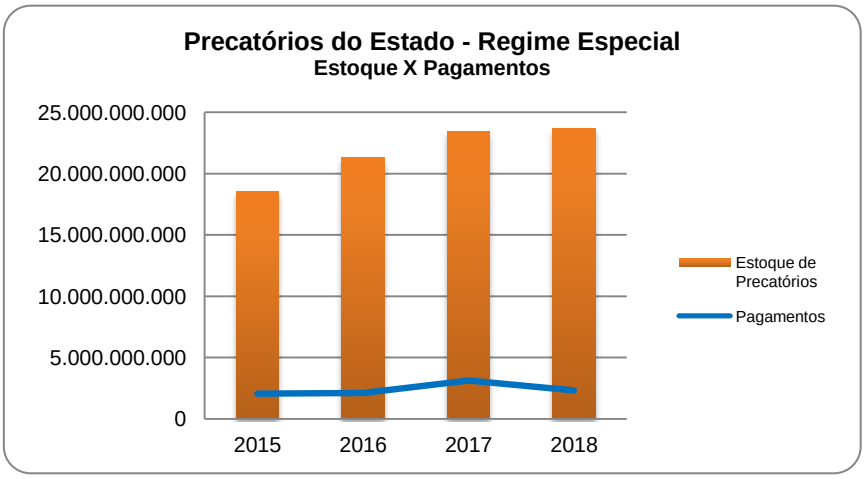
EC Nº 99/2017: QUITAÇÃO DOS PRECATÓRIOS ATÉ 2024		
a) Saldo de precatórios até 31.12 de	2018	23.682.530
a.1) Valor em Contas dos Tribunais		-1.596.669
Saldo de Precatórios após abatimento do valor em poder dos Tribunais		**22.085.860**
b) Número de anos restantes até	2024	6
c) Considerando apenas o saldo em 31/12/2018, valor anual necessário para quitação		3.680.977
d) novas Cartas Precatórias - média dos 3 últimos exercícios conforme LOA		2.881.743
e) Valor anual necessário (projeção) = c + d		6.562.719
f) Montante pago no exercício de	2018	2.324.315
g) Nesse ritmo, valor anual insuficiente para quitação até 2024 de		**4.238.404**

[76] 25900104 - OUTRAS REC. DE CAPITAL-DEP.JUDICIAL = R$ 666.270.746,25

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Tal insuficiência, ademais, cresceu 40,59% em comparação às projeções realizadas no exercício anterior, que já apontavam a necessidade adicional de R$ 3,01 bilhões anuais para cumprir o prazo da EC nº 99/17[77], anotando-se que, mesmo após todos os pagamentos realizados, as obrigações judiciais ao final de 2018 eram superiores às de 2017:

	31/12/2018	31/12/2017	Variação (%)
Precatórios posteriores a LRF 05/05/2000	23.494.456.243	23.239.321.612	1,10%
Precatórios anteriores a LRF 05/05/2000	188.073.693	229.376.469	-18,01%
Demais Sentenças Judiciais	74.534.538	20.019.168	272,32%
TOTAL	**23.757.064.474**	**23.488.717.249**	**1,14%**



Dados dos exercícios anteriores coletados dos Balanços Gerais disponíveis no Portal da Transparência de Secretaria da Fazenda (https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Demonstrações-Contábeis.aspx)

Importa dizer que o espírito da nova redação constitucional se orienta pelo efetivo esgotamento do saldo de precatórios até o ano de 2024, estabelecendo, para isso, que a alíquota definida no plano anual de pagamentos formulado pela Unidade Federativa se mostre "*suficiente para a quitação de seus débitos"* até a data limite fixada.

Pertinente, sobre esse assunto, a intervenção do MPC[78] que bem observou que o Plano de Pagamento apresentado pela Fazenda Estadual ao Tribunal de Justiça posterga a maior parcela do seu saldo de precatórios para quitação apenas no ano de 2024, isso contando com a contratação de empréstimo de R$ 10,5 bilhões, com fundamento no § 4º do art. 101 do ADCT.

[77] Fl. 108 do voto do relator, processo TC-003546.989.17-9
[78] Evento 223 dos autos

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Além de fundamentar seu plano em previsão constitucional que sequer foi regulamentada pela União até o momento[79], a medida, em lugar de reduzir o estoque de obrigações do Estado, operará na forma de alteração de dívida judicial para dívida contratual.

A opção do Governo Estadual, embora não seja irregular, parece dissonante ao interesse do constituinte de que tais compromissos fossem quitados paulatinamente, diferindo seus efeitos financeiros em vários exercícios, o que, inclusive, levou a Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos do Tribunal de Justiça a acolher o plano da Administração apenas nos termos aplicáveis a 2019:

> Acolho, com ressalvas, a revisão do Plano de Pagamento, limitada à parte relativa ao exercício de 2019 (f. 1706/170), cuja eficácia será verificada durante o exercício.
> Constata-se no entanto que as estimativas indicadas para os exercícios de 2020 a 2024 não se mostram, em principio, adequadas aos termos e fins do texto constitucional, em especial pelo fato de que remetem para o último exercício do período de regime especial a amortização de parcela significativa do acervo estimado, esta a ser futuramente obtida por meio de financiamento cujas tratativas sequer foram iniciadas.
> Tais inconsistências impedem, no momento, a análise das referidas projeções, a recomendar oportuna adequação ao texto constitucional do plano de pagamento de 2020 e projeção dos exercícios seguintes, de modo que a amortização suficiente se faça de modo equilibrado em cada exercício, com a necessária composição de meios próprios com o uso dos meios adicionais existentes, tudo para garantia de quitação do acervo no final do exercício de 2024.

Ressalto, ainda, que o Anexo de Riscos Fiscais da LDO destaca a existência de 33 precatórios suspensos, no montante de aproximado de R$ 2,3 bilhões (valores de dezembro de 2016), cujo insucesso na demanda e/ou cessação da suspensão poderá impactar desfavoravelmente o caixa Estadual e majorar a necessidade de recursos para quitação precatorial, conforme já destacado nos demonstrativos do ano de 2017.

Considerando que a análise da gestão de Precatórios é vetor sensível na apreciação das Contas Anuais, reitero a ressalva expedida no

[79] **Art. 101, § 4º, do ADCT**
No prazo de até seis meses contados da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, a União, diretamente, ou por intermédio das instituições financeiras oficiais sob seu controle, disponibilizará aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como às respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, linha de crédito especial para pagamento dos precatórios submetidos ao regime especial de pagamento de que trata este artigo (...)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

exercício de 2016 para que a Origem incremente o planejamento relativo à quitação do seu passivo judicial, de modo a cumprir com o novo prazo estabelecido para zerar o estoque dessas obrigações, além de alertar os responsáveis quanto à necessária observância aos regramentos vigentes e aos termos pactuados com a Justiça Paulista, que servirão de paradigma para a análise desta Corte nos próximos exercícios.

Reforço aqui, por fim, a recomendação expedida em 2017 para que a Contadoria Geral finalize os ajustes necessários para conciliar os saldos dos Fundos de Reserva afetos à utilização de depósitos judiciais para pagamento de precatórios.

ATENDIMENTO AOS LIMITES E CONDIÇÕES PREVISTOS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar nº 101/2000 estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com a finalidade de prevenir riscos e corrigir desvios com potencial de afetar o equilíbrio das contas públicas, fixando, para tais objetivos, limites para os gastos com pessoal e endividamento público, a necessidade de metas fiscais anuais e mecanismos de compensação para as despesas de caráter permanente.

As informações aportadas pelo Governo Estadual com a elaboração do **Relatório Resumido da Execução Orçamentária** do encerramento do exercício podem ser sumarizadas na tabela abaixo:

Balanço Orçamentário		
Receitas Realizadas	**Despesas Liquidadas**	**Resultado Orçamentário**
242.941.822	239.420.962	Superávit de 904.529
Resultados Nominal e Primário		
	Meta Fixada na LDO	**Apurado**
Resultado Nominal	23.114.000	-20.566.001
Resultado Primário	506.000	12.403.802

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Receitas e Despesas do RPPS		
Receitas Realizadas	**Despesas Liquidadas**	**Resultado Previdenciário**
14.593.777	34.349.235	Déficit de 19.755.458

Projeção Atuarial do RPPS				
	Exercício	**10º Exercício**	**20º Exercício**	**35º Exercício**
Receitas Previdenciárias	33.623.272	53.420.016	62.447.300	65.314.014
Despesas Previdenciárias	33.623.272	53.420.016	62.447.300	65.314.014

Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos		
Receita de Alienação de Ativos	**Aplicação dos Recursos**	**Saldo a Aplicar**
1.696.778	409.316	1.287.463

No que se destaca analisar, observa-se que o **Resultado Nominal** verificado ao final do exercício obedeceu ao parâmetro fixado no Anexo de Metas Fiscais da LDO, já que o crescimento da Dívida Consolidada Líquida foi de R$ 20,5 bilhões, ficando, portanto, abaixo da projeção de crescimento de R$ 23,1 bilhões.

Por sua feita, o **Resultado Primário**, que demonstra *"o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública"*[80], foi positivo em R$ 12,4 bilhões, superando, em larga vantagem, a meta prevista na LDO, de R$ 506 milhões. Tal cenário foi atingido graças a superávit das receitas primárias totais, de R$ 953,6 milhões, associado a forte contingenciamento das despesas primárias totais, que ficaram R$ 11,1 bilhões abaixo do originalmente orçado.

Publicação elaborada pela Secretaria do Tesouro Nacional[81] demonstra que o Estado de São Paulo teve o 3º melhor desempenho na relação entre Resultado Primário e a Receita Corrente Líquida ao final de 2018:

[80] Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, 8ª edição.
[81] Disponível em https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicações/29277_1002987/RREO%20em%20FOCO%20-%206%C2%BA%20bimestre%2001-03-2019-ERRATA.pdf .

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

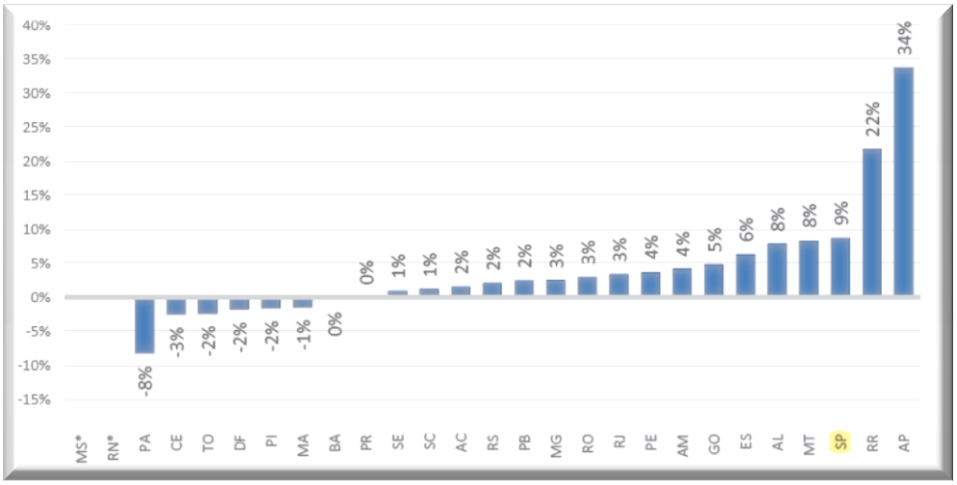


Gráfico 7: Resultado Primário em Relação à RCL (Boletim **RREO em Foco** da STN, 6º bimestre de 2018)
* Os estados de MS e RN não encaminharam o RREO até a data da extração dos dados pela STN

Quanto aos recursos do **Regime Próprio de Previdência**, o demonstrativo indica que, sob viés financeiro, as receitas totais previdenciárias, que totalizaram R$ 14,5 bilhões, foram insuficientes para o conjunto das despesas liquidadas, de R$ 34,3 bilhões, implicando resultado previdenciário deficitário e necessidade de aportes adicionais de recursos pelo Estado da ordem de R$ 19,7 bilhões, os quais representam aproximadamente 12% da RCL auferida em 2018.

Já do ponto de vista atuarial, o relatório indica situação de equilíbrio entre receitas e despesas, já que, em face das disposições da Lei Federal nº 9.717/98[82] e Lei Complementar Estadual nº 1.010/07[83], o Estado de São Paulo é responsável pela cobertura das insuficiências financeiras do seu RPPS, matéria que será retomada adiante neste voto.

No comparativo com os demais Estados, São Paulo ocupa a 6ª posição no comprometimento da RCL para custeio de insuficiência financeira:

[82] Art. 2º, § 1º - § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.
[83] Artigo 27 - O Estado de São Paulo é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do RPPS e do RPPM decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, observada a insuficiência apurada em cada um dos Poderes e órgãos autônomos.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

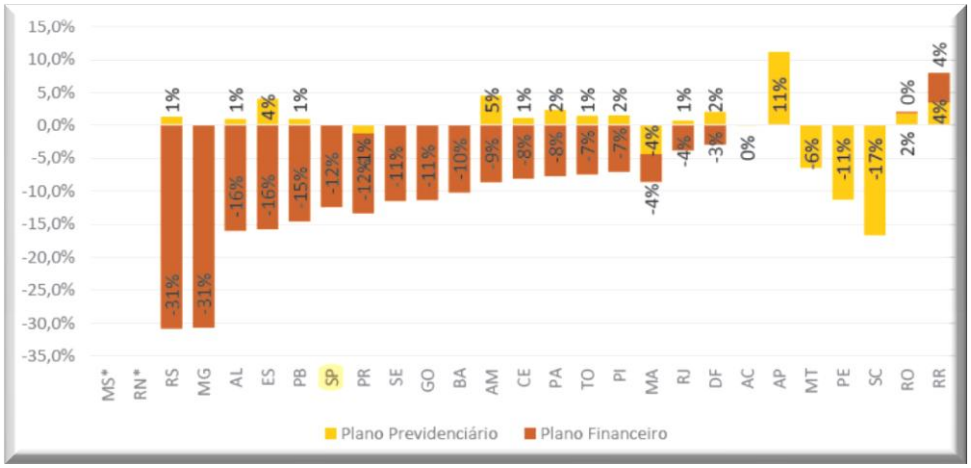


Gráfico 6: Resultado do RPPS em relação à RCL (Boletim **RREO em Foco** da STN, 6º bimestre de 2018)
* Os estados de MS e RN não encaminharam o RREO até a data da extração dos dados pela STN

As **Receitas de Alienação de Ativos**, que atingiram R$ 1,6 bilhão, foram destinadas a Despesas de Capital e Despesas Correntes do RPPS, restando saldo financeiro superavitário de R$ 1,2 bilhão a aplicar nos próximos exercícios.

Já no que concerne aos dados do **Relatório de Gestão Fiscal**, verifica-se o seguinte:

Em milhares de reais

Receita Corrente Líquida (RCL)				159.210.706
Receita Corrente Líquida Ajustada (RCLA)				159.155.348
RCLA Após Ajustes da Fiscalização				158.997.083
Despesa com Pessoal (Poder Executivo)	69.016.943		**Despesa Total com Pessoal (DTP)**	81.664.011
Relação DP/RCLA	43,36%		**Relação DTP/RCLA**	51,30%
DP Após Ajuste da Fiscalização	68.858.678		**DTP Após Ajuste da Fiscalização**	81.485.746
Relação DT/RCLA Após Ajustes da Fiscalização	43,31%		**Relação DTP/RCLA Após Ajustes da Fiscalização**	51,25%
Concessão de Garantias	4.981.120		**Operações de Crédito Internas e Externas**	2.898.267
Relação CG/RCLA	3,13%		**Relação OC/RCLA**	1,82%
Relação CG/RCLA Após Ajustes da Fiscalização	3,13%		**Relação OC/RCLA Após Ajustes da Fiscalização**	1,82%
Dívida Consolidada Líquida				279.672.335
Relação DCL/RCLA				175,72%
Relação DCL/RCLA Após Ajustes da Fiscalização				175,90%

O RGF consigna uma **Receita Corrente Líquida Ajustada – RCLA**, após a exclusão das transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (art. 166, § 13, da CF/88), de R$ 159,1 bilhões, valor

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

utilizado como parâmetro para os cálculos apresentados pela SEFAZ no demonstrativo.

Todavia, a fiscalização identificou que foram computadas, tanto na RCLA como no Gasto de Pessoal do Poder Executivo, R$ 158,2 milhões relativos ao reembolso, mediante convênio, do pagamento de professores e demais funcionários estaduais que prestam serviços para Municípios no setor da Educação, propondo o expurgo dessa quantia de ambas as bases de cálculo.

Noto que idênticos ajustes foram lançados por ocasião das Contas Anuais do Governador do Estado do exercício de 2017 (TC-003546.989.17-9) e acolhidos pelo e. Plenário, nos termos do voto do relator[84], razão pela qual igualmente acato as modificações propostas.

Disso se extrai uma **Receita Corrente Líquida Final** de R$ 158,99 bilhões, utilizada, doravante, como o referencial para aferição do atendimento às regras estatuídas pela LRF, observando-se um crescimento de 5,05% nessa variável em relação ao exercício anterior.

Nesse horizonte, verifica-se que a **Despesa de Pessoal do Poder Executivo** correspondeu a 43,31% da RCL arrecadada em 2018, conformando-se ao limite individual de 49% previsto na alínea *c* do inciso II do art. 20 da LRF. Do mesmo modo, a **Despesa Total de Pessoal**, que engloba todos os poderes do Estado, ficou em 51,25%, aquém do teto máximo de 60% da RCL (inciso II do art. 19 da LRF).

Despesas de Pessoal por Poder e Órgão	R$ Milhares	Em %	Limites
Poder Executivo (Inclui a Defensoria Pública)	68.858.678	43,31%	49,0%
Poder Legislativo	1.787.094	1,12%	3,0%
Assembleia Legislativa	953.080	0,60%	1,75%
Tribunal de Contas do Estado	834.014	0,52%	1,25%
Poder Judiciário	8.676.736	5,46%	6,0%
Tribunal de Justiça do Estado	8.622.890	5,42%	5,95%
Tribunal de Justiça Militar	53.846	0,03%	0,05%
Ministério Público	2.163.238	1,36%	2,0%
TOTAL DAS DESPESAS COM PESSOAL	**81.485.746**	**51,25%**	**60%**
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA FINAL	**158.997.083**		

[84] "Frente à receita corrente líquida evidenciada pela Secretaria da Fazenda, é de se considerar pertinente o ajuste redutor procedido pela Fiscalização face ao reembolso da folha salarial dos professores municipalizados (R$ 176.655 mil). No caso, opera a Administração Estadual como mera interveniente de recursos oriundos dos governos locais".

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Registro, por pertinente, que o Poder Executivo cumpriu também com a limitação determinada pelo Parágrafo Único do artigo 21 da LRF, uma vez que o crescimento das despesas de pessoal nos últimos 180 dias de mandato, limitado a 0,41%, não decorreu de atos expedidos após o marco de vedação legal, conforme apurado pela DCG.

Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de 2018

Mês	Despesas de Pessoal	RCL	%
6	67.184.927	156.465.731	42,94%
7	67.431.311	157.260.215	42,88%
8	68.089.336	156.829.793	43,42%
9	68.504.144	157.393.037	43,52%
10	69.070.155	156.323.552	44,18%
11	69.719.989	156.703.233	44,49%
12	69.016.943	159.210.706	43,35%
Variação dezembro/junho			0,41%

De se ressaltar que a situação da Despesa de Pessoal é dos temas de maior relevo para as finanças públicas dos últimos anos, especialmente em razão do cenário de crise fiscal prolongada que afetou os ingressos de receitas e, com isso, pressionou negativamente o caixa dos entes estaduais, reduzindo a Receita Corrente Líquida a despeito da manutenção ou mesmo crescimento dos gastos com folha de salários.

Não por outro motivo, o d. *Parquet* de Contas expressou sua preocupação em face do incremento nominal desses gastos entre os anos de 2017 e 2018, o qual não foi acompanhado por um aumento proporcional da Receita Corrente Líquida.

Em milhares de reais

	2017	2018	Variação %
Poder Executivo	65.803.931	69.016.943	4,88%
Poder Legislativo	1.722.114	1.787.094	3,77%
Poder Judiciário	8.050.005	8.676.736	7,79%
Ministério Público	1.975.777	2.163.238	9,49%
Despesa Total de Pessoal	77.551.827	81.644.011	**5,28%**
Receita Corrente Líquida	151.528.964	159.155.348	**5,03%**

Obs.: Dados brutos conforme publicações do RGF Estadual

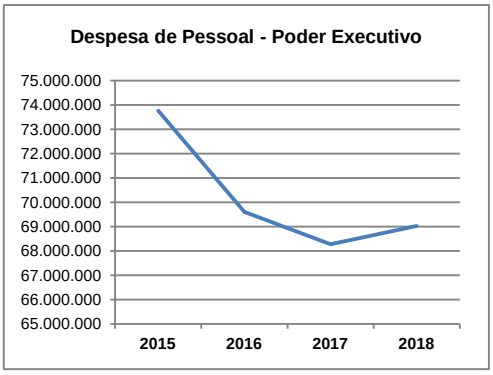
CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-X70C-3NK0-57YK-4APF

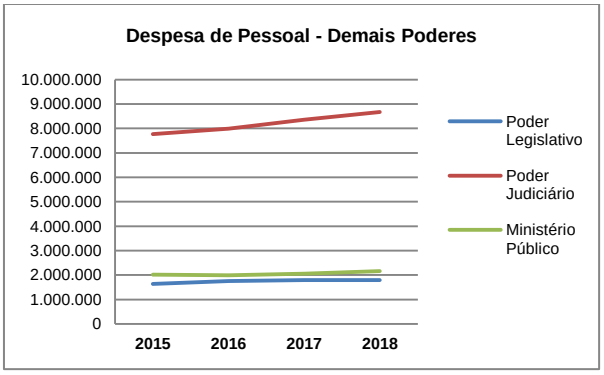
Cabe ponderar, sem embargo, que, em termos reais, a Despesa Total de Pessoal do Estado diminuiu nos quatro últimos exercícios, verificando-se uma redução de 4,15% entre 2015 e 2018, enquanto a Receita Corrente Líquida atualizada retraiu 0,14%:

Em milhares de reais

	2015	2016	Var. % 15/16	2017	Var. % 16/17	2018	Var. % 17/18	Var. % 15/18
Poder Executivo	73.758.603	69.603.617	-5,63%	68.268.617	-1,92%	69.016.943	1,10%	-6,4%
Poder Legislativo	1.639.221	1.756.906	7,18%	1.786.616	1,69%	1.787.094	0,03%	9,0%
Poder Judiciário	7.762.374	7.984.480	2,86%	8.351.518	4,60%	8.676.736	3,89%	11,8%
Ministério Público	2.018.510	1.995.939	-1,12%	2.049.780	2,70%	2.163.238	5,54%	7,2%
Despesa Total de Pessoal	85.178.708	81.340.942	-4,51%	80.456.531	-1,09	81.644.011	1,48%	-4,15%
Receita Corrente Líquida	159.379.628	149.997.925	-5,89%	157.204.481	4,80%	159.155.348	1,24%	-0,14%

É certo, contudo, que tal situação não dispensa contínuo acompanhamento da matéria nos próximos exercícios, principalmente porque apenas o Poder Executivo apresentou diminuição no montante atualizado de Despesas com Pessoal entre 2015 e 2018, havendo aumento real nesses dispêndios em todos os demais poderes.





Destaco, outrossim, que as despesas de pessoal do Poder Judiciário alcançaram 5,46% da RCL ao final de 2018, superando o chamado "limite de alerta" previsto no inciso II do § 1º do art. 59 da LRF (90% de 6% = 5,4% da RCL)[85].

E, do mesmo modo, consigno que este Tribunal emitiu alerta aos atuais gestores do Governo face à superação do limite de alerta, no 1º

[85] Limites da Lei de Responsabilidade Fiscal do Tribunal de Justiça e Tribunal de Justiça Militar (exercício de 2018) em acompanhamento nos processos TC-008795.989.18-5 e TC-008796.989.18-4, ambos sob relatoria do Conselheiro Robson Marinho.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

quadrimestre de 2019, também no âmbito do Executivo, conforme publicação no DOE de 19/06/2019 (Limite de Alerta do Poder Executivo: 90% de 49% = 44,1% da RCL)[86].

Quanto à recomendação tecida pelo MPC a respeito do possível impacto da insuficiência financeira do RPPS nos índices da despesa de pessoal, nos termos da Consulta tratada no TC-021431.989.15-5, a Secretaria da Fazenda comunicou que o Estado já considera todo o valor do déficit financeiro previdenciário no cômputo do gasto laboral, o que poderá ser oportunamente confirmado por DCG em futuras inspeções.

Já o montante da **Dívida Consolidada Líquida – DCL**, que alcançou R$ 279,6 bilhões, correspondeu a 175,9% da RCL, abaixo do limite de 200% determinado pela Resolução Senatorial nº 40/2001[87].

Apesar disso, nota-se que o Estado de São Paulo é o quarto ente mais endividado da federação proporcionalmente à sua RCL:

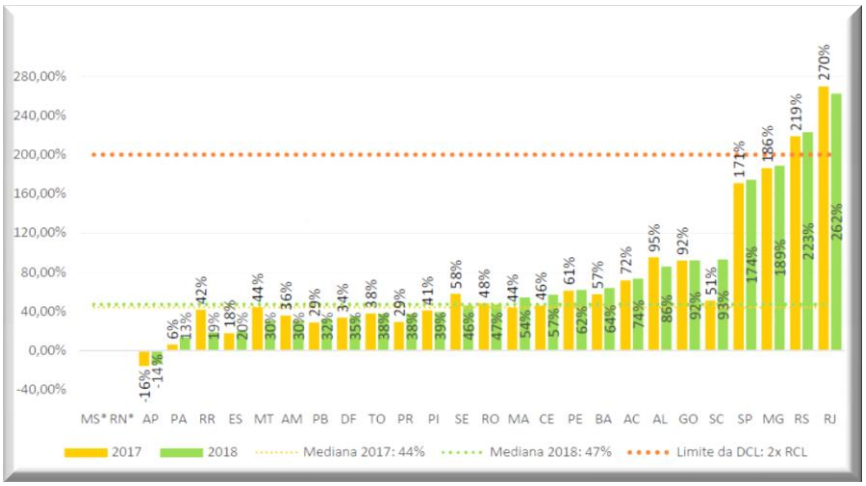


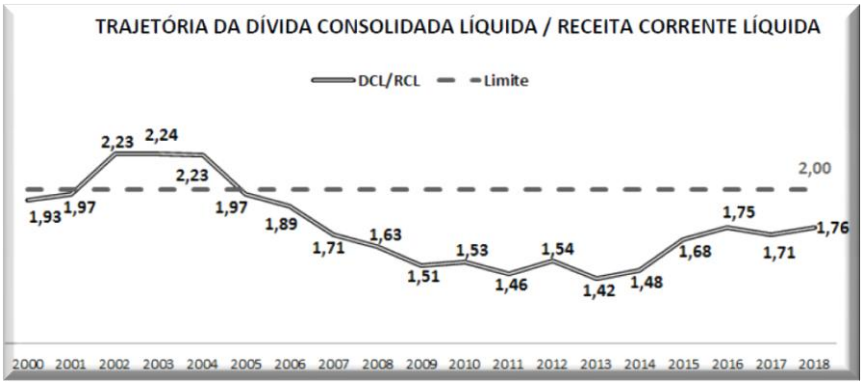
Gráfico 5: Dívida Consolidada Líquida – DCL (Boletim **RGF em Foco** da STN, 3º Quadrimestre de 2018)

A Dívida Consolidada Líquida apresentou crescimento de 5,05% no último exercício, passando de R$ 259,1 bilhões em 2017 (171% da RCL) para os atuais R$ 279,6 bi (175% da RCL). O gráfico abaixo, extraído do

[86] Limites da Lei de Responsabilidade Fiscal do Poder Executivo (exercício de 2019) em acompanhamento no processo TC-009612.989.19-4, sob relatoria do Conselheiro Renato Martins Costa.
[87] 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:
I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida (...)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Relatório Anual do Governo do Estado, apresenta a trajetória do endividamento desde a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal:



Considerando a observável tendência de crescimento da Dívida Consolidada Líquida desde o exercício de 2014, caberá à Administração exercer minudente controle sobre o avanço das despesas, precavendo-se sobre eventual cenário de descumprimento da diretriz fiscal, o que fica desde já recomendado.

No mais, restaram atestados o cumprimento ao limite para **Operações de Crédito** (1,82% da RCL do limite de 16%), as quais também foram inferiores às Despesas de Capital, e para **Concessão de Garantias** (3,13% da RCL do limite de 32%)[88].

Relembro, outrossim, que conforme dicção do Manual de Demonstrativos Fiscais – 8ª Edição[89] e da Nota Técnica SDG nº 144/2018, o valor correspondente à perda líquida do Estado para o FUNDEB passou a ser

[88] **Resolução Senatorial nº 43/2001**
Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:
I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4;
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.

[89] **Manual de Demonstrativos Fiscais – 8ª Edição**
"Nos Estados e Municípios serão também computados os valores pagos e recebidos em decorrência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, estabelecido no art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição".

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

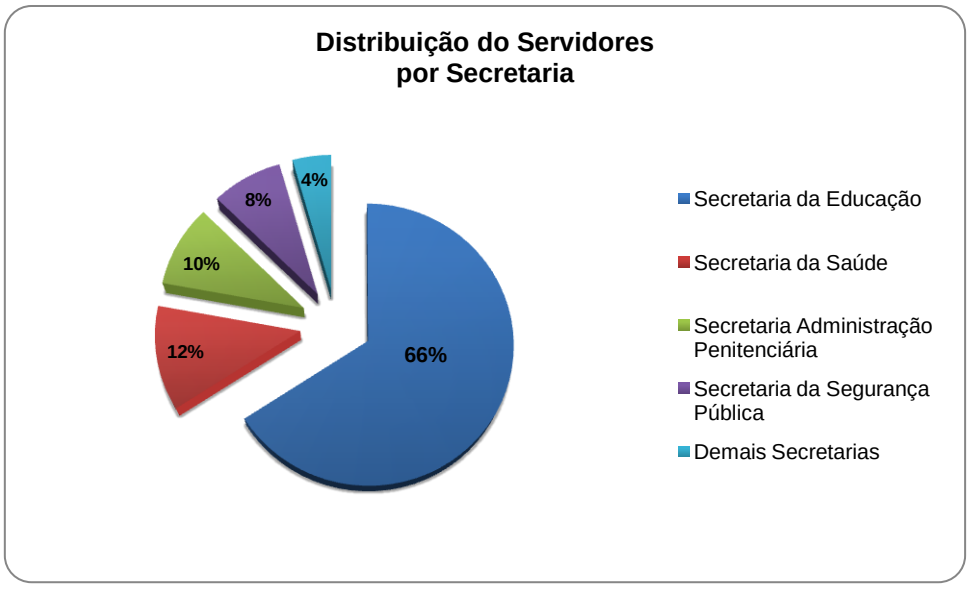
descontado do cálculo da Receita Corrente Líquida, o que merecerá atenção do Poder Público no cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF[90].

Gestão de Pessoas e Processamento da Folha de Salários

Para além dos aspectos financeiros atinentes ao gasto laboral, o relato da DCG trouxe a lume detalhadas informações a respeito da gestão de pessoas e do processamento da folha de salários realizada no âmbito estadual, como resultado dos trabalhos operacionais realizados junto à Unidade Central de Recursos Humanos e ao Departamento de Despesa de Pessoal do Estado.

A partir dos dados coletados junto à **Unidade Central de Recursos Humanos – UCRH**, aquela Diretoria pode traçar um panorama quali-quantitativo dos servidores públicos da Administração Direta e Indireta e sua distribuição entre as diversas secretarias para a realização de serviços públicos.

Conforme apurado, ao final de 2018 a Administração Direta Estadual contava com 376.748 servidores civis ativos, cuja distribuição entre as Secretarias está demonstrada no gráfico abaixo:



[90] A matéria está sendo objeto de acompanhamento no TC-009612.989.19-4 – Acessório 3 – Lei de Responsabilidade Fiscal – Contas do Governador do Exercício de 2019, sob relatoria do Conselheiro Renato Martins Costa

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Conforme se observa, o quadro de pessoal da Secretaria da Educação respondia por 66% do total de funcionários do Estado de São Paulo ao final de 2018, seguido pelas Secretarias da Saúde (12%), Administração Penitenciária (10%) e Segurança Pública (8%). Essas quatro secretarias concentravam, assim, 96% de toda a força de trabalho existente.

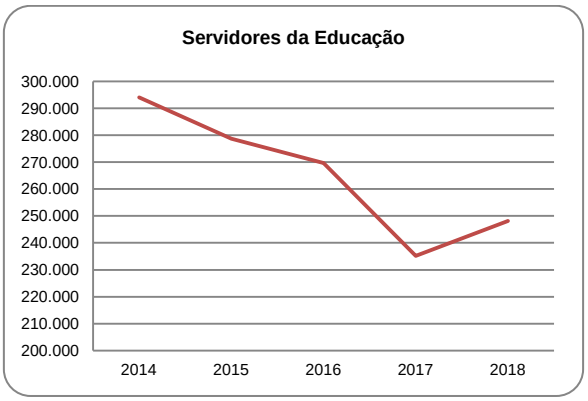
Apesar disso, nota-se que, nos últimos quatro anos, a Administração Estadual promoveu um significativo enxugamento do seu contingente de funcionários efetivos, o qual foi reduzido de 441.982 em 2014 servidores para 376.748 ao final do período em exame, uma contração de 14,76%.

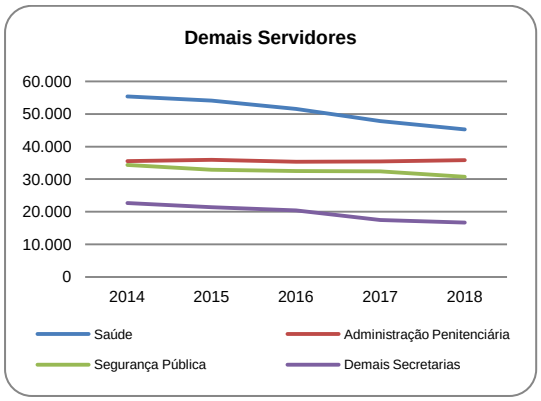
Secretaria	2014	2015	2016	2017	2018	Variação %
Educação	294.075	278.676	269.659	235.169	248.117	-15,63%
Saúde	55.349	54.065	51.570	47.818	45.296	-18,16%
Administração Penitenciária	35.498	35.919	35.348	35.470	35.864	1,03%
Segurança Pública	34.372	32.879	32.529	32.376	30.776	-10,46%
Demais Secretarias	22.688	21.413	20.436	17.469	16.695	-26,41%
Total	**441.982**	**422.952**	**409.542**	**368.302**	**376.748**	**-14,76%**

Dentre as quatro secretarias antes citadas, que exercem atividades de relevância estratégica da atuação estatal, apenas a Administração Penitenciária apresentou estabilidade do quantitativo de agentes, revelando uma variação positiva de 1,03%. As demais áreas, contudo, perderam quantitativos acentuados de mão de obra, os quais chegaram a 18,16% da Saúde, 15,63% da Educação e 10,46% na Segurança Pública, além de 26,41% no conjunto das demais unidades.

Quantitativamente, no entanto, a Secretaria da Educação perdeu 45.958 profissionais, contra uma redução nominal de 19.276 nos demais setores do Estado.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

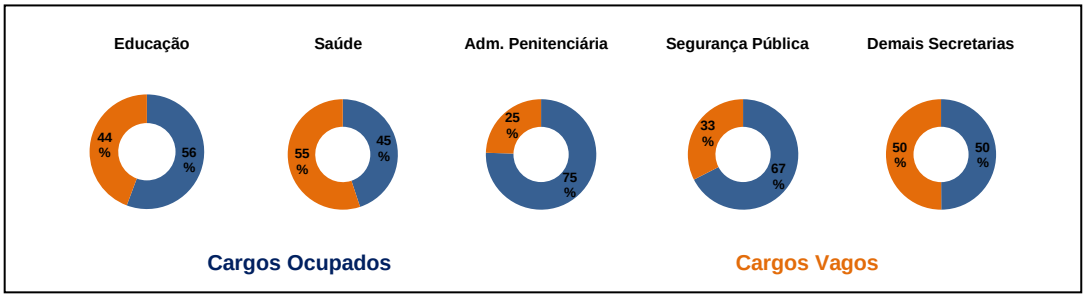




De se destacar, também, que a Secretaria da Fazenda teve sua força de trabalho reduzida em 1.945 agentes nos últimos quatro anos (de 7.701 a 5.756), equivalente a 25,26% do existente em 2014, a despeito do papel conferido à administração fazendária pelo inciso XVIII do art. 37 da CF/88[91].

Com as sucessivas retrações operadas nos últimos anos, o Quadro de Pessoal da Administração Direta, excluído o efetivo da Polícia Militar, apresenta um nível de vacância de 43,97% (304.874 cargos providos face aos 544.110 existentes).

Secretaria	Existentes	Providos	Vagos	Percentual de Vacância
Educação	312.493	174.115	138.378	44,28%
Saúde	106.132	47.687	58.445	55,07%
Administração Penitenciária	47.610	35.939	11.671	24,51%
Segurança Pública	47.040	31.734	15.306	32,54%
Demais Secretarias	30.835	15.399	15.436	50,06%
Total	**544.110**	**304.874**	**239.236**	**43,97%**



[91] Art. 37, XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Os dados demonstram que o déficit de servidores na área do Ensino equivale a 44% do total do seu quadro, percentual que alcança 55% no total na Secretaria da Saúde. As Secretarias da Administração Penitenciária e Segurança Pública, embora não enfrentem situação tão aguda, também apresentam vacância de 25% e 33%, respectivamente.

No conjunto das demais secretarias, os cargos não providos significam 50% dos existentes, anotando-se que existem oito unidades[92] que possuem mais de 50% do quadro vago e dando-se relevo à situação da Secretaria de Agricultura e Abastecimento que, embora responsável pela organização das atividades de abastecimento alimentar e fiscalização, estava com 71,33% dos seus cargos desprovidos.

No horizonte oposto ao apurado em relação aos cargos efetivos, detectou-se que algumas secretarias estão formadas, predominantemente, por servidores designados em comissão:

Secretaria	Efetivos (Ocupados)	Comissionados (Ocupados)	Representatividade dos Comissionados
Energia e Mineração	2	34	94,44%
Transportes Metropolitanos	9	43	82,69%
Pessoa com Deficiência	18	47	72,31%
Casa Civil	58	107	64,85%
Turismo	27	47	63,51%
Cultura	103	129	55,60%
Desenvolvimento Social	266	275	50,83%
Saneamento e Recursos Hídricos	58	58	50,00%

Aqui, nota-se que a composição de pessoal dessas oito secretarias privilegia a admissão de servidores comissionados, convertendo a forma de provimento que deveria ser excepcional em regra de contratação, com ofensa ao disposto nos incisos II e V do art. 37 da CF/88 e ao princípio da impessoalidade constante do *caput* do mesmo artigo.

Interessante observar que quatro dessas oito secretarias (Desenvolvimento Social, Saneamento e Recursos Hídricos, Transportes

[92] Agricultura e Abastecimento, Transportes Metropolitanos, Turismo, Desenvolvimento Social, Justiça e Defesa da Cidadania, Emprego e Relações do Trabalho, Saneamento e Recursos Hídricos e Meio Ambiente.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Metropolitanos e Turismo), são as mesmas cujas taxas de ocupação de pessoal efetivo são inferiores a 50% do seu quadro, evidenciando que o Poder Executivo, em lugar de proceder ao planejamento das necessidades da Administração Pública, supre a carência de pessoal para realização do serviço mediante comissionamento.

Já as secretarias com menores índices de servidores comissionados são exatamente as de Segurança Pública (0,35%), Educação (0,69%), Administração Penitenciária (1,44%) e Saúde (3,03%).

Embora no cômputo geral a taxa de servidores comissionados do Estado corresponda a apenas 2,12%, cumpre recomendar ao Poder Executivo que reveja a situação das secretarias acima descritas, garantindo que o provimento pela via do concurso público seja prevalente na realização daquelas atividades de caráter permanente da Administração e restringindo os cargos comissionados aos casos materialmente qualificáveis como direção, chefia e assessoramento.

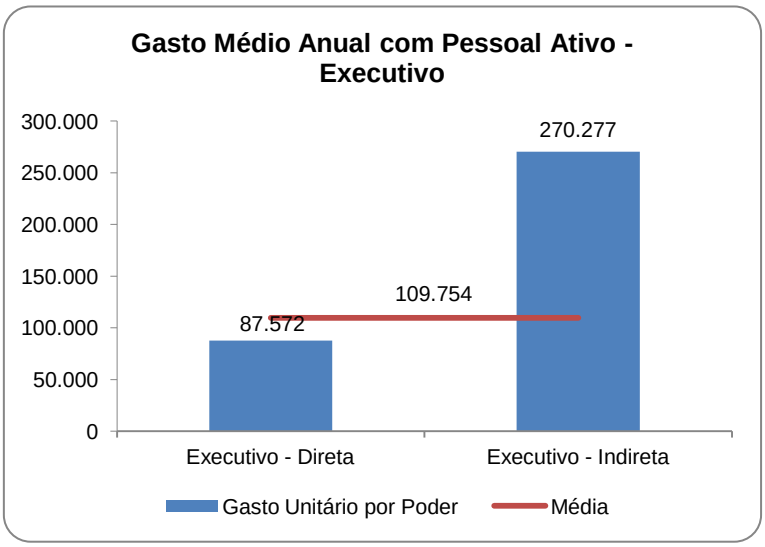
Além disso, o percentual elevado de cargos efetivos vagos denota a necessidade de providências para o redimensionamento das necessidades administrativas, com a efetiva extinção dos cargos excedentes que causam inchaço quantitativo do Quadro de Pessoal ou a realização de concurso público para o preenchimento dos postos vagos e necessários à adequada prestação dos serviços públicos.

Pertinente, ainda, a recomendação traçada pela DCG no sentido de que a UCRH realize e divulgue estudos específicos sobre a necessidade de pessoal para cada órgão, estimando o tempo necessário para a realização de concurso e treinamento, em virtude da crescente perspectiva de aposentadoria do quadro de pessoal, precavendo-se em face de eventual desarticulação da oferta de prestações pelo Estado.

Passando ao ponto de vista remuneratório, anotou a fiscalização que a despesa anual com um servidor ativo da Administração Direta (remuneração mais encargos) gira na casa dos R$ 87.572,00, face aos R$ 270.277,00 anuais despendidos com um funcionário da Administração Indireta.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Em outros termos, o gasto anual *per capita* com servidores da administração direta é 67,60% menor do que o apurado na administração indireta.



Focando, agora, apenas na Administração Direta, apura-se que as Secretarias da Segurança Pública e da Educação são aquelas com as maiores destinações de recursos para o pagamento de remuneração e encargos, respondendo por R$ 18,75 bilhões[93] (37,14% do total) e R$ 18,70 bilhões (37,04%), respectivamente. O pessoal da Saúde alcança R$ 3,8 bilhões (7,60%), enquanto a Administração Penitenciária corresponde a R$ 2,7 bilhões (5,46%).

DESPESA CORRENTE – DIRETA		
Secretaria	**Despesa de Pessoal**	**%**
Segurança Pública	18.753.541.770,53	37,14%
Educação	18.702.345.805,62	37,04%
Saúde	3.838.170.448,81	7,60%
Administração Penitenciária	2.759.477.174,81	5,46%
Demais Secretarias	6.442.785.138,14	12,76%
Total	**50.496.320.337,91**	**100,00%**

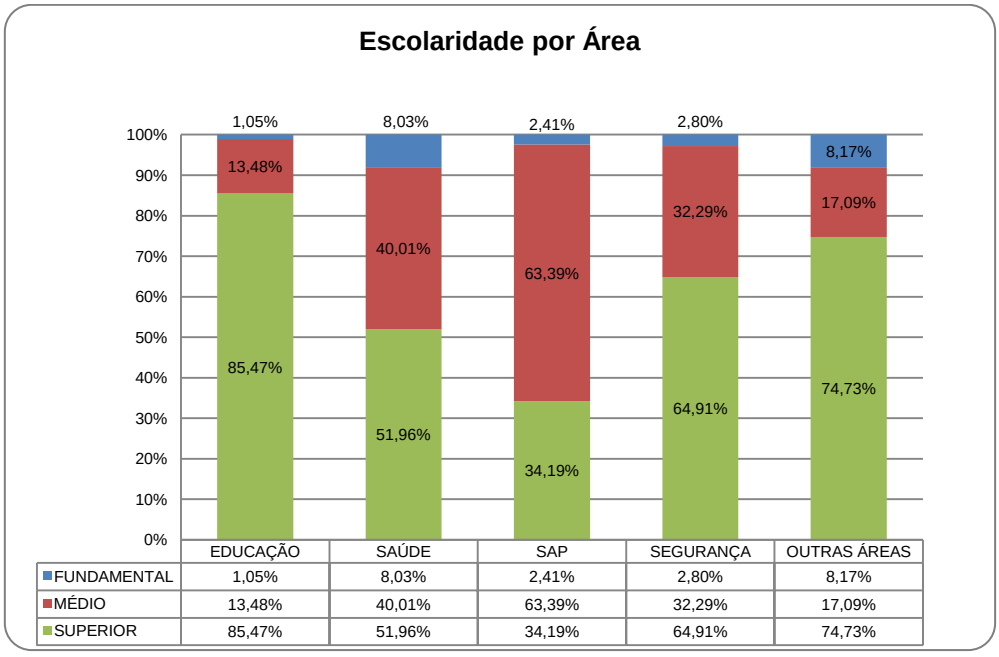
Embora concentre 66% do total de servidores do Estado, a Secretaria da Educação responde por apenas 37,04% da despesa de pessoal,

[93] Incluído o efetivo da Polícia Militar

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

apresentando um gasto médio anual por servidor de R$ 75.377,12. O gasto médio anual por servidor nas demais Secretarias destacadas é de R$ 76.942,82 para a Administração Penitenciária, R$ 84.735,31 para a Saúde e R$ 161.555,35[94] para a Segurança Pública.

Demais, não obstante os vencimentos do pessoal da Educação serem os mais baixos dentre as secretarias expostas, é nela que se concentra o maior percentual de servidores com ensino superior, o qual alcança 85,47% de todo o seu corpo funcional e sinaliza descompasso entre a remuneração oferecida a esses profissionais e o nível de escolarização a que eles se dedicam para poder integrar os quadros do serviço público.



	EDUCAÇÃO	SAÚDE	SAP	SEGURANÇA	OUTRAS ÁREAS
FUNDAMENTAL	1,05%	8,03%	2,41%	2,80%	8,17%
MÉDIO	13,48%	40,01%	63,39%	32,29%	17,09%
SUPERIOR	85,47%	51,96%	34,19%	64,91%	74,73%

Já no âmbito do processamento da folha de salários, as avaliações realizadas no **Departamento de Despesa de Pessoal do Estado – DDPE** demonstraram que a amostragem selecionada para conferência da remuneração é pouco representativa em comparação com o universo de pagamentos, limitando-se a cerca de 700 casos dos 500 mil servidores geridos pela unidade (0,0014%), o que se vê agravado pelo pequeno quantitativo de pessoal designado para tais conferências.

[94] Do total da despesa de pessoal da Secretaria (R$ 18.753.541.770,53) foram afastados R$ 13.781.514.277,55 relativos à remuneração da Polícia Militar, restando R$ 4.972.027.492,98 para custeio de 30.776 servidores civis.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

O DDPE não possuía um registro das divergências apuradas nas folhas de pagamento, nem um sistema centralizado de comunicação com os servidores que permita a elaboração de um histórico para identificar problemas recorrentes e subsidiar processos de melhoria, o que abre espaço para erros e retrabalhos, o que enseja cálculos regressos elaborados manualmente, de modo que endosso a recomendação de DCG para a correção do desacerto.

Pendente de conclusão, também, o projeto do sistema RH-Folha, destinado a centralizar as informações desde a entrada do funcionário no serviço público até o seu desligamento ou aposentadoria, permitindo a otimização de toda a cadeia de processamento da folha e a centralização dos dados funcionais dos servidores, conferindo tempestividade e certeza quanto aos direitos a que estes fazem jus.

Não por outra razão, o DDPE precisa lidar com mais de 7,5 milhões de documentos anuais relativos à vida funcional de seus servidores, o que ocasiona dificuldades de armazenamento[95], além de enfrentar questionamento judicial sobre as parcelas remuneratórias devidas.

O DDPE e a UCRH, setores envolvidos nesse processo, devem concatenar seus esforços com o objetivo de concluir o desenvolvimento do RH-Folha, trabalhando pela centralização dos dados funcionais, padronização das rotinas em todas as unidades subordinadas e redução da tramitação física de papéis.

Paralelamente, compete ao Sistema de Controle Interno Estadual cumprir com o mister que lhe foi atribuído pelo inciso III do art. 35 da Constituição Bandeirante, de forma a acompanhar o deferimento de vantagens e a forma de calcular as parcelas integrantes da remuneração.

No mais, salutar que o DDPE reavalie, junto à PGE, as diretrizes para cálculo de vantagens salariais, especialmente naqueles casos já pacificados pela jurisprudência, evitando a judicialização de matérias já decididas e o aumento do estoque de precatórios existente.

[95] Em 2017, cerca de 1 milhão desses documentos tramitaram em meio físico.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Parcerias Público-Privadas e o Programa Estadual de Desestatização

Através da edição da Lei nº 11.688/2004, o Estado de São Paulo instituiu o Programa de Parcerias Público-Privadas com o objetivo de fomentar, coordenar, regular e fiscalizar a atividade de agentes do setor privado interessados em colaborar com a implementação de políticas públicas de desenvolvimento.

No relatório elaborado pela DCG, constou que não foram celebradas novas parcerias durante o ano de 2018, existindo, por outro lado, onze contratos em andamento, dentre os quais nove estavam sob responsabilidade direta do Estado e dois estavam relacionados à Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP (empresa estatal não dependente).

Em milhares de reais

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	DATA DO CONTRATO	PRAZO TOTAL	VALOR DO CONTRATO DA PPP	VALOR REALIZADO EM 2018	VALOR TOTAL PREVISTO CONTRAPRESTAÇÃO + APORTES 2019 A 2027
DO ENTE FEDERADO					
Linha 4 - Metrô (Patrocinada)	29/11/2006	32	790.000 Data Base: 07/2006	0	0
Linha 8 CPTM (Administrativa)	19/03/2010	20	1.802.440 Data Base: 11/2009	330.312	2.997.837
IFAP - FURP (Administrativa)	22/08/2013	15	2.544.100 Data Base: 08/2013	79.743	1.839.933
Linha 6 - Metrô (Patrocinada)	18/12/2013	25	23.138.729 Data Base: 10/2013	713	6.047.241
Linha 18 - Metrô (Patrocinada)	22/08/2014	25	13.186.611 Data base: 07/2014	0	3.954.675
Complexos Hospitalares – SES (Administrativa)	02/09/2014	20	4.021.725 Data Base: 09/2014	185.418	1.844.001
Rodovia dos Tamoios (Patrocinada)	19/12/2014	30	3.906.335 Data Base: 07/2013	511.416	1.191.985
Habitação - Lote I - SH (Administrativa)	06/03/2015	20	1.857.709 Data Base: 12/2014	33.439	705.548
SIM da Baixada Santista (Patrocinada)	23/06/2015	20	5.581.464 Data Base: 11/2014	58.062	979.887

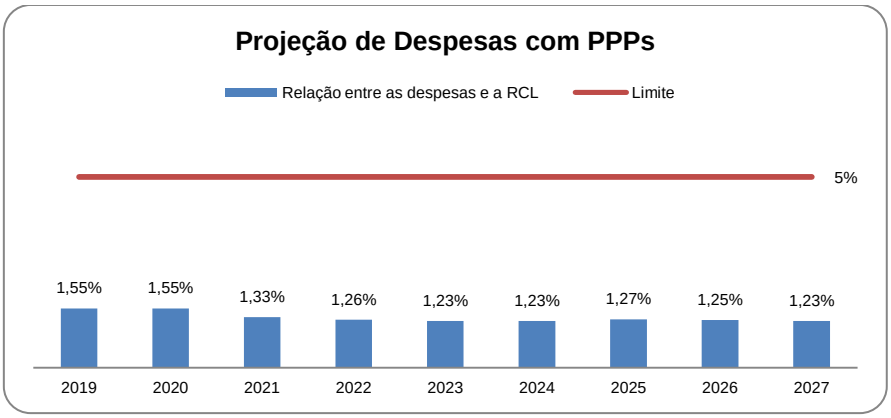
CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-X70C-3NK0-57YK-4APF

DAS ESTATAIS NÃO DEPENDENTES					
Sistema Alto Tietê – Sabesp (Administrativa)	18/06/2008	15	997.378 Data Base nov/07	120.557	625.895
Sistema São Lourenço - Sabesp (Administrativa)	21/08/2013	25	6.045.747 Data Base 01/2013	165.243	2.632.824

As despesas de caráter continuado derivadas do conjunto de parcerias contratadas pelo Estado alcançaram R$ 1,19 bilhão até o 6º bimestre de 2018, representando **0,75%** da Receita Corrente Líquida, abaixo do teto determinado pela Lei Federal nº 11.079/2004 (5% da RCL).

No **Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas**, anexo ao Balanço Geral do Estado[96], o Poder Executivo estimou as despesas com tais contratações até o exercício de 2027 e projetou o nível de comprometimento da RCL no período, inclusive em relação às cinco novas PPPs previstas para contratação nos próximos anos[97].

Despesas de PPP	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Do ente federado, exceto estatais não dependentes	2.492.257	1.977.281	1.482.448	1.346.308	1.257.268	1.257.268	1.257.268	1.257.268	1.257.268
Das Estatais não dependentes	417.431	417.431	417.431	417.431	417.431	313.352	292.536	292.536	292.536
Das PPPs a contratar	0	561.903	721.212	772.081	825.817	863.561	951.790	951.790	951.790
Soma	2.909.688	2.956.615	2.621.091	2.535.820	2.500.516	2.434.181	2.501.594	2.501.594	2.501.594
Total considerado para apuração do limite	2.492.257	2.539.184	2.203.660	2.118.389	2.083.085	2.120.829	2.209.058	2.209.058	2.209.058
Relação entre as despesas e a RCL	**1,55%**	**1,55%**	**1,33%**	**1,26%**	**1,23%**	**1,23%**	**1,27%**	**1,25%**	**1,23%**



[96] Fl. 260 do evento 148.9
[97] Habitação – Centro SP (Lote II); Habitação – Nova Cidade Albor; Farmácia Homoderivativos; Linhas 08 e 09 da CPTM (trens); e Diagnóstico por imagem

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

OFERECIMENTO DE SERVIÇOS PÚBLICOS À POPULAÇÃO PAULISTA E AS FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS

A Constituição Federal de 1988 foi profícua na enumeração de direitos fundamentais e sociais garantidos a todos os cidadãos, cuja efetivação passa, em maior ou menor grau, pela articulação de políticas públicas sob responsabilidade do Estado brasileiro.

É assim porque seus artigos 5º e 6º consagraram aquelas prerrogativas associadas às duas primeiras gerações de direitos humanos, que se materializam, na primeira, pela garantia das liberdades individuais e, na segunda, pela atuação prospectiva do Poder Público na efetivação de direitos sociais, sempre pautado por aqueles princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência elencados no *caput* do art. 37 a mesma Lei Maior.

No cumprimento das atribuições conferidas às Cortes de Contas pelos artigos 70 e 71 da Lei da República, este Tribunal realizou fiscalizações de natureza operacional em programas e ações empreendidos pelo Estado de São Paulo durante o exercício de 2018, apresentando-se, na sequência, os resultados das políticas públicas avaliadas.

Serviços Públicos de Saúde

O oferecimento de ações em Saúde foi elencado no rol de direitos sociais de acesso universal e igualitário a todos, cometendo-se ao Poder Público o dever de promoção de políticas sociais e econômicas que conduzam à redução do risco de doença e de outros agravos, as quais se organizam em torno do Sistema Único de Saúde.

Para a consecução desses objetivos, foi editada a Lei Complementar nº 141/2012 que, regulamentando o § 3º do art. 198 da Lei Maior, estabeleceu que os Estados da federação devem aplicar, anualmente, o

percentual mínimo de 12% de sua arrecadação de impostos[98] em ações e serviços públicos de saúde, os quais devem guardar consonância com o Plano Estadual de Saúde.

De acordo com o apurado pela Diretoria de Contas do Governador, a Administração Estadual contabilizou R$ 125,6 bilhões em receitas componentes da base de cálculo da saúde, face às quais foram executadas, após os ajustes lançados, despesas da ordem de R$ 16,7 bilhões.

Em milhares de reais

DESPESAS DA SAÚDE POR PROGRAMA E AÇÃO	19.269.503	100%
0930 - ATENDIMENTO INTEGRAL E DESCENTRALIZADO NO SUS/SP	15.669.008	81,32%
0940 - FORTALECIMENTO DA GESTAO ESTADUAL DO SUS	1.622.008	8,42%
3813 - GESTAO DA CUSTODIA DA POPULACAO PENAL	379.754	1,97%
2924 - ASSISTENCIA MEDICA AO SERVIDOR PUBLICO ESTADUAL	366.017	1,90%
1729 - ATENCAO AO ADOLESCENTE EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA E CAUTELAR	338.450	1,76%
0941 - EXPANSAO E MODERNIZACAO NA SAUDE	231.788	1,20%
0942 - CAPACITACAO E DESENVOLVIM DE PESSOAS NA AREA DA SAUDE	226.772	1,18%
0935 - PRODUCAO E FORNECIMENTO DE VACINAS, SOROS, MEDICAMENTOS, SANGUE E HEMODERIVADOS	203.053	1,05%
0932 - VIGILANCIA EM SAUDE	105.319	0,55%
0944 - RECOMECO: UMA VIDA SEM DROGAS	58.202	0,30%
0000 - ENCARGOS GERAIS	45.485	0,24%
2826 - COMUNICACAO SOCIAL	23.513	0,12%
0933 - CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO EM SAUDE	134	0,00%
0936 - FORNECIMENTO DE SANGUE, COMPONENTES E DERIVADOS	0	0,00%
1042 - ASSIST MEDICA, HOSPITALAR E AMBULAT HOSPITAIS UNIVERSIT	0	0,00%
EXCLUSÕES DA FISCALIZAÇÃO	**2.500.174**	
DESPESA INTRAORÇAMENTÁRIA	1.198.910	
APOSENTADORIAS E PENSÕES	10.880	
INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA	616.425	
DEMAIS DEDUÇÕES	425.404	
CONTRIBUIÇÃO PARA A FORMAÇÃO DO PIS/PASEP	225.810	
CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR	22.745	
DESPESA LÍQUIDA DA SAÚDE	**16.769.329**	

Do encontro entre receitas e despesas, verifica-se que o Estado de São Paulo destinou **13,34%** de suas receitas para as atividades da saúde, superando o mínimo estabelecido pela Constituição da República e pela norma federal.

[98] Aqueles previstos no artigo 155 (ITCMD, ICMS e IPVA), acrescidos dos recursos de que tratam o artigo 157 (IR sobre os rendimentos pagos pelos Estados, suas autarquias e fundações), da alínea *a* do inciso I (Fundo de Participação dos Estados) e do inciso II (IPI-Exportação) do *caput* do artigo 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos municípios, somando, ainda, qualquer compensação financeira proveniente de impostos e transferências constitucionais previstos no § 2º do art. 198 da CF/88

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Em milhares de reais

Receita Proveniente de Impostos	**125.678.029**
Despesas – Função Saúde – Tesouro	**19.269.503**
Exclusões	2.500.174
Despesas excluídas	2.477.429
Cancelamento de Restos a Pagar	22.745
Despesa Líquida	**16.769.329**
Percentual	**13,34%**

Da primeira tabela, observa-se que a **Ação 0930 – Atendimento Integral e Descentralizado no SUS/SP** concentrou o maior percentual de recursos investidos, respondendo por 81,32% do total aplicado, com R$ 15,6 bilhões.

O detalhamento dessa ação indica que parcela majoritária dos valores foi destinada a atendimentos ambulatoriais e hospitalares realizados por Organizações Sociais (R$ 5,5 bilhões), seguida dos atendimentos realizados na rede pública própria do Estado (R$ 4,8 bilhões).

0930 - ATENDIMENTO INTEGRAL E DESCENTRALIZADO NO SUS/SP	15.669.008
48520000 - ATEND. AMBUL. HOSP. POR ORGANIZACOES SOCIAIS	5.516.229
48500000 - ATENDIMENTO AMBUL. E HOSPITALAR REDE ESTADO	4.880.962
61170000 - ASSISTENCIA FARMACEUTICA ESPECIALIZADA	1.193.275
62130000 - SUBVENCOES A ENTIDADES FILANTROPICAS	827.847
52740000 - ASSISTENCIA MEDICA, HOSPITALAR E AMBULATORIAL	718.955
62210000 - SANTAS CASAS SUSTENTAVEIS	655.036
48490000 - APOIO FINANCEIRO AOS MUNICIPIOS	439.222
61590000 - ASSISTENCIA MEDICA, HOSP. E AMB. HOSP. DA USP	399.431
61600000 - ASSISTENCIA MEDICA, HOSP. E AMB. HOSP.UNICAMP	395.290
62730000 - SUBVENCOES ENTIDADES FILANTROPICAS	229.144
62140000 - REDE LUCY MONTORO	152.240
62760000 - SUPORTE A OPERACIONALIZACAO GESTAO HOSP.-PPP	117.300
52760000 - PROCEDIMENTOS ALTA COMPLEXIDADE CRANIOFACIAIS	99.948
61630000 - ASSISTENCIA MEDICA, HOSP. AMB. HOSP. FAMERP	24.181
61650000 - ATEND. DESCENTRALIZADO A SAUDE POP.PRISIONAL	19.949

Preocupam, por outro lado, as pequenas destinações de recursos que foram atribuídas às Ações **0941 – Expansão e Modernização na Saúde**, que engloba as atividades de reforma, aparelhamento e construção de novas unidades, mas foi contemplada com apenas 1,20% de todas as despesas do

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

setor, e **0933 – Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde**, merecedora de apenas R$ 134 mil, representativos de 0,001% do total.

Além disso, as ações **0936 – Fornecimento de Sangue, Componentes e Derivados** e **1042 – Assistência Médica, Hospitalar e Ambulatorial dos Hospitais Universitários** parecem ter sido simplesmente descontinuadas em relação a 2017, já que não receberam aportes de recursos no ano em comento.

Nos debates havidos no e. Plenário por ocasião da análise Contas do Governo do ano de 2017, tive a oportunidade de expressar minha preocupação em face do acentuado processo de crise financeira sofrido pelo Hospital Universitário desde 2014, que levou à desativação ou ao subaproveitamento de alas inteiras da unidade a despeito dos enormes gargalos enfrentados pelo Poder Público no oferecimento das estratégias em saúde.

Vislumbra-se, aqui, um espaço para que a Administração avalie as possibilidades de uso dos espaços e equipamentos hoje ociosos do Hospital Universitário, conciliando a ampliação de atendimentos, principalmente na atenção secundária, com a manutenção daquele espaço que tanto contribui com a excelência na formação dos profissionais das carreiras da saúde.

Para além dos aspectos orçamentário-financeiros, destaca-se que o Plano Plurianual estabeleceu como um de seus eixos de atuação a busca por uma *"sociedade saudável, com maior qualidade de vida e longevidade"*, ao redor do qual foram organizados oito programas sob responsabilidade da Secretaria da Saúde, os quais, por sua vez, se desdobraram em ações e produtos a serem efetivamente entregues à população.

Relatório elaborado pelo Governo do Estado[99] identificou os produtos com os maiores desvios em relação às metas projetadas para execução na Lei Orçamentária de 2018, classificando como satisfatórios aqueles que alcançaram, no mínimo, 75% dos indicadores previstos:

[99] Resultado dos Programas e Ações do Plano Plurianual 2016-2019. Disponível em http://www.planejamento.sp.gov.br/FileHandler.ashx?id=149818. Acessado em 09/06/2019

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

0930 - ATENDIMENTO INTEGRAL E DESCENTRALIZADO DO SUS/SP					
PRODUTO	**INDICADOR**	**META LOA**	**RESULTADO**	**TAXA DE ATINGIMENTO**	**EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO**
1. Qualificação da Gestão para Ações de Saúde	Número de Entidades / Municípios Beneficiados	1495	1012	67,70%	99,80%
2. Atendimento em Saúde de Média e Alta Complexidade (Contratos/Convênios sob gestão estadual)	Número de atendimentos ambulatoriais e hospitalares realizados por serviço contratado/conveniado sob gestão estadual (unidade)	9.995.550	7.730.339	77,30%	100,00%
0932 - VIGILÂNCIA EM SAÚDE					
PRODUTO	**INDICADOR**	**META LOA**	**RESULTADO**	**TAXA DE ATINGIMENTO**	**EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO**
3. Ações de Vigilância Epidemiológica de Doenças/Agravos transmissíveis realizadas	Número de casos de doenças de notificação compulsória investigados imediata e encerrados oportunamente (unidade	15.000	6.482	43,20%	72,50%
4. Ações de Controle das Doenças Transmitidas por vetores e hospedeiros intermediários	Número de imóveis visitados para identificação e combate a vetoes e hospedeiros intermediários (unidade)	850.000	633.699	74,60%	86,10%
0935 - PRODUÇÃO E FORNECIMENTO DE VACINAS, SOROS, MEDICAMENTOS, SANGUE E DERIVADOS					
PRODUTO	**INDICADOR**	**META LOA**	**RESULTADO**	**TAXA DE ATINGIMENTO**	**EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO**
5. Unidades Farmacotécnicas Produzidas	Número de Unidades Farmacotécnicas produzidas (unidades)	1.100.000.000	529.268.122	48,10%	92,70%
6. Frascos ampola entregues	Número de Frascos Ampolas de Soros Entregues (unidade)	450.000	300.991	66,90%	88,20%
0941 - EXPANSÃO E MODERNIZAÇÃO NA SAÚDE					
PRODUTO	**INDICADOR**	**META LOA**	**RESULTADO**	**TAXA DE ATINGIMENTO**	**EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO**
7. Obras de Reformas e Ampliação nas Unidades de Saúde	Quantidade de metros quadrados reformados ou ampliados	71.360	35.651	50,00%	100,00%
8. Móveis e equipamentos médico-hospitalares para as unidade da Adm. Direta e Indireta	Número de mobiliários para áreas assistenciais e equipamentos médicos hospitalares (unidade)	9.483	6.300	66,40%	80,80%
9. Hospitais construídos por meio de PPPs	Número de hospitais construídos por meio de PPPs (unidade)	2	2	100%	77,70%

Dos dados coletados, sobreleva destacar a situação dos produtos 2 e 7, nos quais todos os recursos orçamentários previstos foram executados sem que tenha sido entregue a totalidade das unidades de serviços projetadas para o exercício.

Assim, nota-se que os atendimentos em saúde de média e alta complexidade mediante contratos e convênios atingiram apenas 77,3% do alvo pactuado e que, mesmo assim, o Estado gastou a totalidade da dotação orçamentária prevista para essa ação. O mesmo se verifica em relação às obras de reforma e ampliação nas Unidades de Saúde, que executaram todos os recursos disponíveis entregando apenas 50% das modernizações estimadas.

Também a produção de unidades farmacotécnicas consumiu 92,70% do orçamento fixado, a despeito da entrega de apenas 48,10% dos produtos almejados (item 5).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Situação positiva se verifica em relação ao produto 9, já que a meta de hospitais construídos através de PPPs foi integralmente cumprida, apesar de uma execução orçamentária de apenas 77,70% do previsto.

Além desses dados, ressalta-se que o setor foi objeto de fiscalização de natureza operacional que teve por tema a **Infraestrutura em Saúde**, no âmbito dos programas 940 – Fortalecimento da Gestão Estadual do SUS e 941 – Expansão e Modernização da Saúde, tencionando avaliar o processo de gestão da infraestrutura nos serviços de saúde no âmbito estadual, especialmente quanto à compatibilidade das peças de planejamento, o cumprimento das metas, as condições das instalações/edificações dos estabelecimentos de saúde, o funcionamento e inventário dos equipamentos médico-hospitalares disponibilizados ao atendimento da população, bem como o nível de informatização dessas unidades.

O trabalho operacional, que abrangeu 52 estabelecimentos de saúde em 33 diferentes municípios, constatou falhas no planejamento das obras face à incompatibilidade das peças de planejamento, à falta de padronização nos pedidos de reparos enviados pelas unidades à Secretaria e à ausência de critério no estabelecimento de prioridades dessas demandas por parte do órgão central.

A despeito da já anotada alocação de apenas 1,20% do orçamento na modernização da saúde, verificou-se que a necessidade de reformas atingia 88% das unidades visitadas, havendo pendência de realização de 76% das aquisições de equipamentos médico-hospitalares previstas no plano de investimentos.

A falta de integração entre a Secretaria da Saúde e a equipe de Vigilância Sanitária ocasiona a aprovação de projetos de instalações que não atendem às normativas ditadas pelas Portarias CVS-4/2011 e CVS 10/2017, fazendo com que 24% das unidades pesquisadas funcionassem sem a necessária licença sanitária. Em outros 76% dos casos, os espaços públicos não contavam com o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros.

A constatação de vícios idênticos ou muito similares em diversas UBSs visitadas por este Tribunal denotava falhas não apenas de execução,

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

mas também dos projetos básicos, culminando com a necessidade de reformas mais frequentes e a criação de espaços pequenos e insuficientes para o adequado atendimento da população.

Boa parte das unidades não estava coberta por um contrato de manutenção dos equipamentos médico-hospitalares nem ostentava uma equipe de engenharia clínica própria ou terceirizada, sofrendo, ainda, com a falta de investimentos na renovação do parque tecnológico.

Essas falhas, aliás, não se limitam a comprometer o conforto de profissionais e pacientes, mas chegam mesmo a impedir o correto atendimento ou guarda dos insumos de saúde, como nas ocorrências relatadas no Instituto Emilio Ribas, que esperava há mais de dois anos por serviços de manutenção do seu aparelho de ressonância magnética, ou no Hospital Dr. Osíris Florindo, em que o aparelho de Raio X Telecomandado estava parado há mais de quatro meses, já que a sala de sua operação fora transformada em estoque de produtos diversos.

Também de destaque a situação do Hospital de Heliópolis, cujo aparelho de PET-CT aguardava há quatro anos para entrar em funcionamento em face da ausência de licença da Comissão Nacional de Energia Nuclear, deixando à margem de deterioração, sem qualquer uso, equipamento que custou R$ 17,8 milhões[100] para os cofres públicos.

Outros gargalos identificados no setor dizem respeito à falta de recursos humanos, com ausência de médicos, enfermeiros, dentistas e farmacêuticos, e deficiência na estrutura de tecnologia da informação, dado que, pelo não fornecimento de certificado digital aos profissionais, restou inviabilizada a plena utilização do prontuário eletrônico (e-SUS).

As incorreções anotadas pela DCG, assim, deverão ser objeto de saneamento pelos setores envolvidos, de forma a maximizar a eficiência e efetividade das políticas em saúde e otimizar a alocação dos escassos recursos hoje destinados à modernização do setor, sendo que as modificações

[100] Conforme noticiado em http://www.saude.sp.gov.br/ses/noticias/2014/junho/heliopolis-ganha-centro-de-radioterapia-e-medicina-nuclear-pelo-sus. Acessado em 09/06/2019.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

já concretizadas e anunciadas pela Secretaria serão objeto de acompanhamento nos futuros exercícios[101].

Lembro, por fim, que o Brasil está engajado com a agenda de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável pactuada em 2015 pela Organização das Nações Unidas, as quais incluem diretrizes para *"Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos e todas, em todas as idades"*, as quais poderão parametrizar os novos horizontes de políticas públicas desse setor.

Segurança Pública e Administração Penitenciária

A Constituição Republicana estatuiu a Segurança Pública como um dos deveres do Estado, ao qual compete trabalhar pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (artigo 144), garantido, por outro lado, o respeito à integridade física e moral daqueles que ingressam no sistema prisional (inciso XLIX do artigo 5º).

Em linha com os objetivos constitucionais, o Plano Plurianual do período de 2016-2019 estabeleceu a busca por uma *"sociedade segura, com menos violência e criminalidade"* como um de seus objetivos estratégicos, no qual se articularam programas sob gestão das Secretarias de Segurança Pública e Administração Penitenciária.

As atividades afetas à **Secretaria da Segurança Pública** foram prioritariamente agrupadas nos programas **1801 – Ampliação da investigação policial**, que congrega as atividades de Polícia Judiciária, Administrativa e Especializada na diminuição da criminalidade, e **1819 – Ampliação da proteção e defesa do cidadão**, que concentra seus esforços no policiamento ostensivo e na melhora da infraestrutura da Polícia Militar.

Já no âmbito da Secretaria da Administração Penitenciária, ganha destaque o programa **3813 – Gestão da Custódia da População Penal**, que inclui ações de criação de vagas, provisão de serviços de saúde, atendimento

[101] Fls. 954/973 do TC-A-002487/026/18

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

das necessidades materiais básicas dos custodiados e automatização das celas.

No exercício de 2018, as despesas orçamentárias relacionadas à função de governo **Segurança Pública** alcançaram R$ 21,04 bilhões, com incremento nominal de 2,97% em relação a 2017 e representando 8,69% de todo o gasto público do período. Ademais, de acordo com o divulgado pelo Governo Estadual, os produtos que apresentaram maiores desvios em relação às metas projetadas foram os seguintes:

1811 – CORPO DE BOMBEIROS – PREPARADOS PARA EMERGÊNCIAS COM FOCO NA GESTÃO DE RISCOS					
PRODUTO	**INDICADOR**	**META LOA**	**RESULTADO**	**TAXA DE ATINGIMENTO**	**EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO**
1. Pronta resposta às emergências no combate a incêndios	Percentual de atendimento de ocorrências de incêndio em edificações em relação a 2014 (%)	95,5	34,06	35,70%	83,20%
2. Pronta resposta às emergências de salvamento e resgate	Percentual de emergências de salvamento e resgate atendidas em relação a 2014 (%)	95,5	46,91	49,10%	94,70%
3. Prevenção e educação pública	Percentual de edificações regularizadas perante o sistema de segurança e prevenção contra incêndio (%)	80	57,58	72,0%	100,0%
1814 – MODERNIZAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DA POLÍCIA TÉCNICO-CIENTÍFICA					
PRODUTO	**INDICADOR**	**META LOA**	**RESULTADO**	**TAXA DE ATINGIMENTO**	**EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO**
4. Implantação do sistema integrado de atendimento pericial – SIAPE	Percentual de implantação do sistema integrado de atendimento pericial – SIAPE (%)	100	0	0,0%	99,80%
5. Expansão e adequação da infraestrutura	Número de construções, reformas e ampliações (unidade)	4	3	75,0%	100,0%
1819 – AMPLIAÇÃO DA PROTEÇÃO E DEFESA AO CIDADÃO					
PRODUTO	**INDICADOR**	**META LOA**	**RESULTADO**	**TAXA DE ATINGIMENTO**	**EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO**
6. Instalações policiais militares concluídas	Número de instalações policiais militares concluídas (unidade)	30	11	36,7%	98,80%
7. Campanhas institucionais	Número de campanhas institucionais (unidade)	80	30	37,5%	¨93,30%

Também no caso da segurança chama a atenção o descompasso entre os percentuais de execução orçamentária dos produtos elencados e as unidades efetivamente entregues em termos de serviços públicos.

As situações mais pronunciadas se deram nos itens 4 (100% de execução orçamentária e 0% de concretização da meta), 6 (98,8% de execução orçamentária e 36,7% das instalações policiais realizadas) e 7 (93,30% de execução orçamentária e 37,5% da meta de campanhas institucionais).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Da edição de 2018 do **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**[102], extraem-se os seguintes dados sobre o desempenho do Estado nesse setor (dados comparativos entre 2014 e 2017):

- Os casos de **Mortes Violentas Intencionais** apresentaram redução de 18,9% (10,7 mortes por 100 mil habitantes), sendo, nesse quesito, o Estado menos violento do país;

- As ocorrências de **Homicídios Dolosos** e **Latrocínios** caíram, respectivamente, 24,4% e 14,3% no período analisado, havendo, também, redução de 20% nas notificações de desaparecimento;

- No sentido oposto, os casos de **Lesão Corporal seguida de Morte** e de **Violência Sexual** subiram 84% e 8%;

- No âmbito dos crimes contra o patrimônio, houve redução de 28,7% no número de **Veículos Furtados**, constatando-se, entretanto, elevação de 21,3% nos registros de **Roubos de Carga**;

- A **Vitimização Policial** foi reduzida em 28,6%, sendo que apenas 25% dos casos ocorreram em função do serviço. Igualmente, a **Letalidade das Polícias** foi reduzida em 4,2%.

Já com base no ***Ranking* de Competitividade dos Estados**[103], São Paulo figurou com o melhor desempenho geral do quesito da segurança pública (Nota 100), apurando-se, contudo, fragilidades em relação aos outros entes federados que precisam ser superadas:

Indicador	2018		2017	
	Nota	Posição	Nota	Posição
Mortes a esclarecer	48,9	19º	58,9	21º
Qualidade da Informação de Criminalidade	75,1	18º	0	0
Segurança Patrimonial	62,6	19º	17,7	24º

Em que pese a existência de indicadores positivos, DCG analisou operacionalmente o desenvolvimento da **Ação 4989 – Polícia Judiciária**, no âmbito do Programa 1801 – Ampliação da Investigação Judicial, a qual enfatiza as ações de inteligência policial e ampliação da investigação criminal, com o

[102] Disponível em http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/09/FBSP_ABSP_edicao_especial_estados_faccoes_2018.pdf. Acessado em 10/06/2019.
[103] Trata-se do resultado da avaliação de 10 pilares estratégicos para o desenvolvimento do país, resultante do agrupamento de 66 indicadores, realizado pela CLP – Liderança Pública. Os resultados completos estão disponíveis em http://www.rankingdecompetitividade.org.br. Acessado em 10/06/2019.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

objetivo de antecipar ou dar pronta resposta à evolução da criminalidade, apurando as infrações penais e sua autoria.

Conforme observado por aquela Diretoria, a Polícia Civil e Técnico-Científica apresentava um déficit agudo do seu quadro de pessoal, o qual atingia aproximadamente 30% do total dos cargos previstos, implicando insuficiência de recursos humanos para a adequada execução das atividades de polícia judiciária, ocorrência que se acentua principalmente nas delegacias das regiões periféricas, mais populosas e com maiores índices de crimes graves.

Tomando por base o Plano de Modernização elaborado pelo Departamento de Polícia Judiciária da Capital – DECAP, observa-se que o déficit de 2.165 servidores nesse setor tem impactado diretamente no índice de elucidação das ocorrências criminais e de prevenção à criminalidade, precarizando as políticas públicas almejadas para este setor.

Constatado, nesse horizonte, que boa parte dos crimes de maior potencial ofensivo apresenta percentuais de esclarecimento relativamente baixos, vez que, em relação aos inquéritos instaurados, são elucidados entre 33% e 35% dos homicídios dolosos e 20% a 24% das tentativas de homicídio. Os dados, contudo, podem não expressar com fidedignidade a situação real vivenciada pelo Estado, já que não existe um critério homogêneo entre as unidades para delimitar o que são casos esclarecidos, o que certamente merece ser reparado pela Administração.

Também a demandar especial atenção do Estado o fato de que aproximadamente 30% da força de trabalho policial está apta a se aposentar a qualquer momento, sem que identifique um plano estratégico de reposição gradual desses profissionais mediante a realização de concursos públicos e a necessária preparação dos novos servidores, já que os trabalhos de inteligência requerem ações de treinamento de médio prazo.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Anoto, aqui, que a pasta noticiou[104] que está empreendendo estudos para equacionar esse processo, assertiva, contudo, que não se fez acompanhar de qualquer documentação comprobatória.

Embora o programa 1801 tenha destinado apenas 1,17% dos recursos orçados para atividades de investimento (Ação 1133 – Instalações da Polícia Civil), a maioria das unidades policiais sofre com a insuficiência ou obsolescência dos equipamentos de informática e 66% delas não possui quantidade suficiente de viaturas para a realização dos trabalhos, existindo, também, delegacias sob risco de intervenção pelo perigo iminente aos funcionários, aos encarcerados e aos cidadãos que ali buscam seus serviços.

Quero lembrar, nesta oportunidade, que esta Corte empreendeu recente trabalho de Fiscalização Ordenada que teve por objeto as Delegacias de Polícia e contemplou 275 unidades espalhadas por 225 Municípios[105].

Os achados de maior relevância nesse contexto se referem à utilização inadequada do SISFROTA no controle das condições das viaturas policiais (14,91% das delegacias visitadas), à disponibilização de armamento que apresentava defeitos ou riscos aos Agentes Policiais (12,0%), aos problemas estruturais em 64,45% das delegacias, associados à ausência de AVCB em 82,91% dos casos.

Deve a Secretaria, aliás, concluir os anunciados procedimentos de baixa das viaturas inoperantes como forma de evidenciar com transparência o patrimônio das unidades e planejar as futuras aquisições necessárias ao desempenho de seus trabalhos.

A interrupção no funcionamento dos sistemas policiais e a falta de integração entre eles prejudica o bom andamento dos serviços prestados à população e ocasiona retrabalhos pelo registro manual de dados que já estariam disponíveis em bancos de dados informatizados, fragilizando a consistência dessas informações tão essenciais às atividades de repressão e prevenção ao crime.

[104] Fls. 898/910 do TC-A-002487/026/18
[105] https://painel.tce.sp.gov.br/arquivos/questionario/consolidados/consolidados/IIIFO2019-RelatorioConsolidadoCCS20 1905021359.pdf. Acessado em 18/06/2019.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

O conjunto dessas impropriedades, marcadas pelo déficit crítico de recursos humanos sem uma perspectiva de reposição, a precariedade das delegacias e a falta ou sucateamento dos recursos materiais, deixa a Polícia Civil carente de recursos essenciais para cumprir adequadamente sua missão institucional e coloca em risco a continuidade de suas operações no longo prazo, o que deverá ser imediatamente revisto pela Administração Estadual.

Ainda no contexto do Programa 1801, foi também realizada fiscalização operacional na **Ação 4195 – Acesso a Cidadania**, destinada a acompanhar o processo de modernização do Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt – IIRGD e o atendimento às recomendações expedidas no ano de 2013.

Nesse sentido, os achados de DCG sinalizam que as medidas determinadas no parecer daquele exercício ainda pendem de concretização, já que 40% dos postos próprios de atendimento do Instituto ainda não haviam implantado a coleta digital de impressões dactiloscópicas, a despeito da reengenharia das unidades e fechamento de 109 locais de acesso ao público, anotando-se que não existe um cronograma para a finalização desse processo.

Relevante comentar que a digitalização das impressões digitais, dos prontuários civis e dos documentos criminais constitui elemento importante na realização das atividades institucionais atribuídas ao IIRGD, o qual atua no âmbito da identificação civil e fornece subsídios valiosos à elucidação criminal no âmbito da polícia judiciária, vislumbrando-se, assim, espaço para reiteração do quanto recomendado em 2013 e conclusão dos procedimentos ainda pendentes e anunciados na fase de esclarecimentos[106].

Faltou ao IIRGD, ainda, concluir os processos de informatização de requerimentos e a modernização de suas instalações físicas, as quais foram objeto de crítica por parte do Corpo de Bombeiros, já que desatendidos os termos do Decreto Estadual nº 56.819/2011, que regula os procedimentos de segurança contra incêndio das edificações e áreas de risco.

[106] Fls. 898/910 do TC-A-002487/026/18

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Considerando o alegado em sede de esclarecimentos quanto à necessidade de regularização da área construída junto à Prefeitura, antes da realização das reformas, caberá aos responsáveis providenciar de modo célere as correções exigidas pela Municipalidade e, assim, prosseguir nas obras de adequação predial necessárias.

No que concerne à **Administração Penitenciária**, as despesas orçamentárias liquidadas alcançaram R$ 4,15 bilhões no exercício, os quais foram alocados nos programas **3813 – Gestão da Custódia da População Penal** (97,96% dos recursos) e **3814 – Gestão de Reintegração Social da População Penal, Egressos e seus Familiares** (2,04% dos recursos).

Conforme apurado pelo *Ranking* de Competitividade dos Estados, São Paulo ocupa a 11ª posição no quesito "déficit carcerário" e a 5ª posição no número de "Presos sem condenação".

Quanto à realização das metas previstas na LOA de 2018, o relatório do Governo Estadual retrata o seguinte:

3813 – GESTÃO DA CUSTÓDIA DA POPULAÇÃO PENAL					
PRODUTO	**INDICADOR**	**META LOA**	**RESULTADO**	**TAXA DE ATINGIMENTO**	**EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO**
1. Estrutura predial do sistema prisional adequada	Percentual das obras de reforma e adequações prediais do sistema prisional realizadas (%)	40	12,5	31,3%	15,4%
2. Vagas de custódia para os regimes fechado e semi aberto	Número de vagas criadas (unidade)	4.346	2.737	63,0%	56,3%
3. Serviços hospitalares e de assistência à saúde em geral	Percentual de unidades prisionais com equipe mínima de saúde (%)	56,37	43,27	76,8%	99,5%
3814 – GESTÃO DA REINTEGRAÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO PENAL, EGRESSOS E SEUS FAMILIARES					
PRODUTO	**INDICADOR**	**META LOA**	**RESULTADO**	**TAXA DE ATINGIMENTO**	**EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO**
4. Gestão de Penas e medidas alternativas	Número de vagas de trabalho para penas e medidas alternativas (unidade)	40.150	37.196	92,6%	58,6%
5. Serviços de reintegração social e assistência prestados aos custodiados e sua família	Número de atendimentos assistenciais aos custodiados e sua família	700.000	672.565	96,1%	96,0%

Do que se observa, as obras para adequação predial das unidades prisionais ficaram bem aquém das metas projetadas, alcançando apenas 31,3%, havendo, ainda, descompasso entre o atingimento de equipes mínimas de saúde das prisões (76,8%) e a execução do orçamento (99,5%).

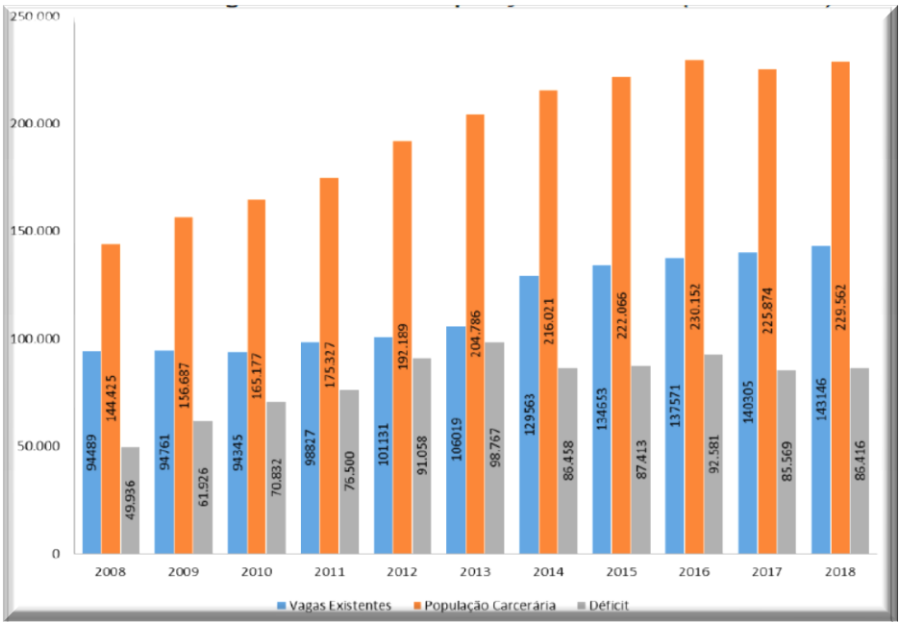
No sentido oposto, as ações de reintegração dos egressos atingiram mais de 90% das metas projetadas para a criação de vagas de

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

trabalho e atendimentos assistenciais aos custodiados e suas famílias, constatando-se, aliás, economia orçamentária na gestão do produto 4 (92,6% de realização frente à execução orçamentária de 58,6% do previsto).

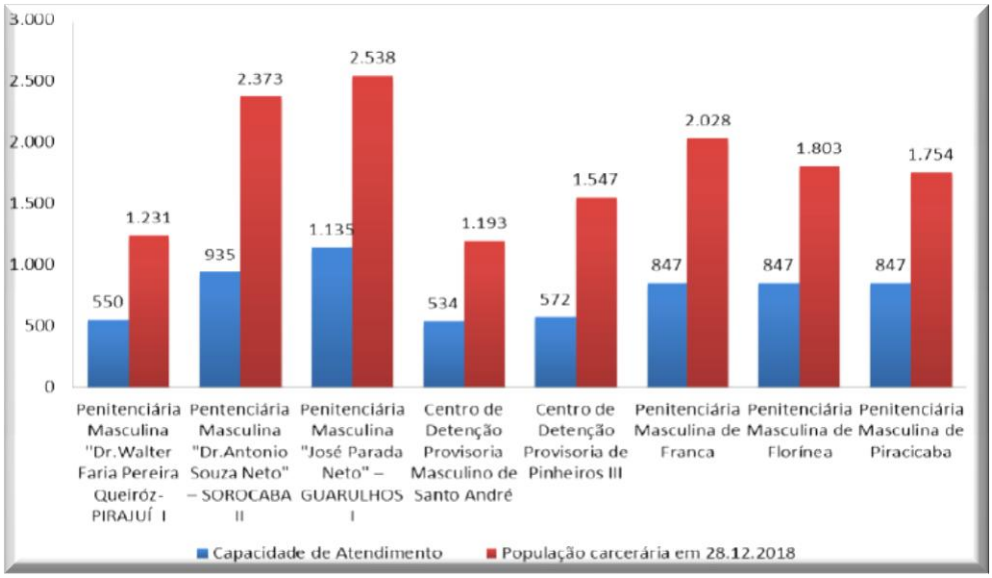
Contudo, os resultados da fiscalização operacional nessas ações indicaram que o déficit de vagas no sistema carcerário representava em 2018 cerca de 60% da capacidade instalada, já que existiam cerca de 230 mil presos para pouco mais de 143 mil vagas nas 171 unidades prisionais geridas pela Secretaria de Administração Penitenciária.

Com base em informações colhidas junto a SAP, a fiscalização elaborou gráfico para demonstrar a evolução do déficit prisional nos últimos 10 anos:



Relembro que a situação do Sistema Prisional também havia sido objeto de fiscalização operacional no exercício de 2016, quando o déficit carcerário correspondia a 67% da capacidade instalada, chegando a 92.581 vagas faltantes (7,13% a mais do que em 2018). Nota-se, contudo, que algumas unidades prisionais trabalhavam, no período em exame, com o dobro ou quase três vezes a sua capacidade de vagas:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF



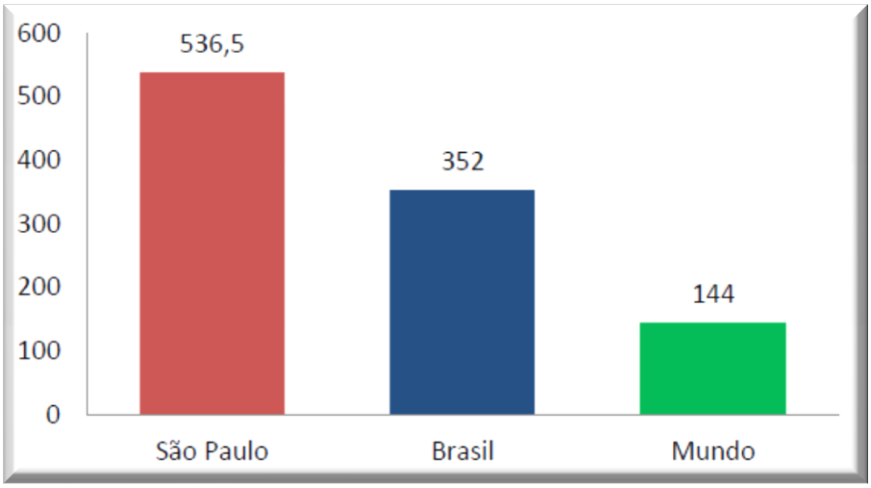
Unidade Prisional	Capacidade	População Carcerária	Taxa de Ocupação
Penitenciária Pirajuí I	550	1231	2,2 vezes
Penitenciária Sorocaba II	935	2373	2,5 vezes
Penitenciária Guarulhos I	1135	2538	2,2 vezes
CDP Santo André	534	1193	2,2 vezes
CDP Pinheiros III	572	1547	2,7 vezes
Penitenciária Franca	847	2028	2,3 vezes
Penitenciária Florínea	847	1803	2,1 vezes
Penitenciária Piracicaba	847	1754	2,07 vezes

Tal quadro, associado ao reduzido número de profissionais de saúde no atendimento aos detentos, propicia a proliferação de doenças infectocontagiosas no ambiente prisional.

A instalação de três unidades prisionais em 2018 somou 2.497 novas vagas ao sistema, representando apenas 19% da meta estipulada pela LDO. Em termos comparativos, a criação de vagas em 2018 foi 9,03% menor do que as entregues em 2016 (2.745 vagas).

A taxa de encarceramento, no ramo oposto, atingiu 535,5 para cada 100 mil habitantes, superando em muito as médias nacional (352 encarcerados por 100 mil habitantes) e mundial (144 encarcerados por 100 mil habitantes).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF



A despeito das justificativas aportadas pela pasta[107], salutar a recomendação para que o Governo Estadual se articule junto aos demais órgãos e Poderes no objetivo de garantir o cumprimento das penas dentro dos padrões de dignidade da pessoa humana, incentivando, inclusive, o Programa de Penas e Medidas Alternativas e as técnicas de monitoramento eletrônico.

A pasta também aduziu que a instalação de bloqueadores de celulares em todas as unidades prisionais é medida desnecessária, dado que estes aparelhos já foram implantados em 29 unidades prisionais, no caso, aquelas que abrigam os detentos de elevada periculosidade, conforme diretrizes traçadas em plano de inteligência.

Não obstante, os frequentes relatos sobre a atuação de presidiários em ações do crime fora das cadeias, mesmo em presídios dotados de bloqueadores[108], clamam por uma revisão das ações necessárias para coibir tais ocorrências e a formulação de um plano de atividades consistente para diminuir esse tipo de fragilidade.

A relação entre presos e agentes de custódia passou de 10,0 em 2016 para 9,59 em 2018. Todavia, o índice constatado extrapola a recomendação do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (5 presos por agente) e a média do país (8,2 presos por agente), sendo

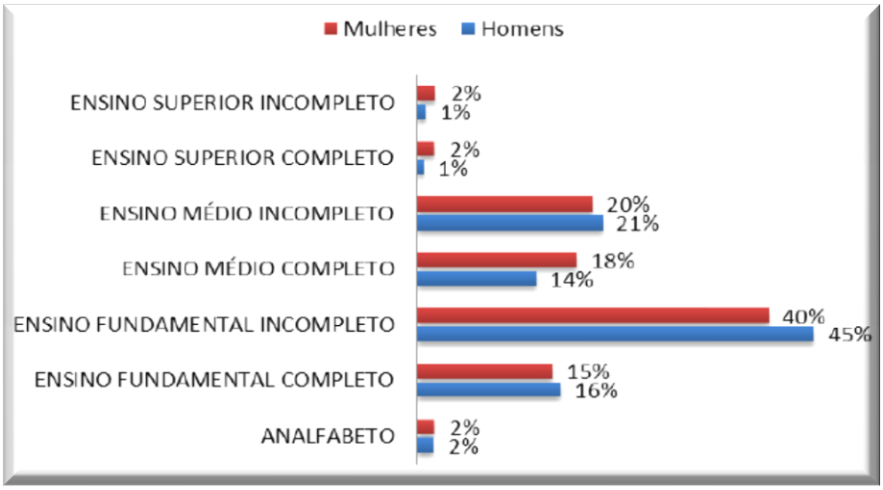
[107] Fls. 848/880 do TC-A-002487/026/18
[108] Conforme noticiado em https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/07/pcc-comandava-crime-ate-em-presidio-com-bloqueador-de-celular.shtml.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

igualmente deficitário o número de médicos no quadro da SAP, o que enseja melhor dimensionamento do quadro laboral, de forma a garantir a incolumidade tanto dos servidores públicos, quanto dos aprisionados.

O perfil levantado pela fiscalização demonstrou que três condutas criminosas respondem por 77,94% de todos os delitos imputados aos presidiários do sexo masculino e 83,55% dos crimes cometidos por mulheres, quais sejam: tráfico de drogas e condutas afins (37,70% dos homens e 63,80% das mulheres), roubo (29,08% dos homens e 12,94% das mulheres) e furto (11,16% dos homens e 6,81% das mulheres).

Percebe-se, ademais, que o encarceramento massivo está se dando na faixa de população mais jovem (Custodiados até 35 anos: 70% dos homens e 61% das mulheres) e com menos condições de escolarização (Custodiados que estudaram até o Ensino Fundamental: 63% dos homens e 57% das mulheres).



O gráfico elaborado pela fiscalização bem evidencia que os detentos que pelo menos iniciaram o Ensino Superior correspondiam a apenas 2% dos homens e 4% das mulheres, denotando, assim, que a escolarização é um fator importante na inserção do indivíduo na vida em sociedade.

Relativamente às ações de Reintegração Social, compete à SAP estudar formas alternativas de estimular os presidiários a participarem das atividades de profissionalização e educação formal, além de identificar quais as

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

contribuições que poderiam ser aportadas pelo sistema para a posterior recolocação dos custodiados no mercado de trabalho.

Atuação do DETRAN na Segurança Viária

Também no contexto do objetivo estratégico *"sociedade segura, com menos violência e criminalidade"*, o PPA elencou dois programas de governo sob gestão do Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo – DETRAN, autarquia que tem por finalidade executar, controlar e fiscalizar as atividades de trânsito, atuando na educação de condutores e pedestres e na emissão de documentos pessoais e veiculares necessários à circulação automotiva.

A Lei Orçamentária de 2018 destinou R$ 652,1 milhões às atividades do **Programa 2926 – Um Novo DETRAN para São Paulo**[109], cujo objetivo é avançar na modernização administrativa do órgão, e R$ 174,6 milhões para o **2927 – Segurança no Trânsito**[110], destinado a disseminar conceitos de segurança no trânsito por meio de ações de educação e fiscalização.

Conforme apurado pelo Governo do Estado[111], o desempenho na execução desses programas atingiu os seguintes percentuais:

2926 – UM NOVO DETRAN PARA SÃO PAULO					
PRODUTO	**INDICADOR**	**META LOA**	**RESULTADO**	**TAXA DE ATINGIMENTO**	**EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO**
1. Serviços de Pátios e Leilões	Número de contratos firmados de prestação de serviço de administração de pátios (unidade)	18	9	50,0%	77,5%
2. Serviços de trânsito	Número de documentos de trânsito emitidos (unidades)	30.100.000	28.154.190	93,5%	91,3%
3. Suporte administrativo às unidades de atendimento do DETRAN	Número de unidades de atendimento administradas (unidade)	652	652	100%	91,0%
2927 – SEGURANÇA NO TRÂNSITO					
PRODUTO	**INDICADOR**	**META LOA**	**RESULTADO**	**TAXA DE ATINGIMENTO**	**EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO**
4. Ações de educação e fiscalização para o trânsito	Número de iniciativas de educação para o trânsito promovidas (unidade)	12.965	10.828	83,5%	77,1%

[109] O programa também se alinha ao objetivo estratégico de "gestão inovadora, eficiente e comprometida com o planejamento e os resultados dos programas e serviços públicos de qualidade".
[110] Também alinhado ao objetivo estratégico "sociedade saudável, com maior qualidade de vida e longevidade".
[111] Resultado dos Programas e Ações do Plano Plurianual 2016-2019. Disponível em http://www.planejamento.sp.gov.br /FileHandler.ashx?id=149818. Acessado em 09/06/2019

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Os dados apurados pela Administração mostram que apenas o produto 1 ficou aquém do nível considerado satisfatório de execução, alcançando 50% do objetivo traçado pela LOA. Os demais produtos superaram a marca dos 75% de realização de metas e tiveram uma execução orçamentária econômica e/ou compatível com os quantitativos de serviços entregues.

De acordo com os trabalhos operacionais realizados nesses dois programas, faltava ao DETRAN estabelecer procedimentos uniformes entre suas Diretorias Regionais e a Sede para o credenciamento de novos parceiros que atuam na formação de condutores e nas vistorias veiculares, ficando patente, ainda, a necessidade de informatização desses processos.

Adicionalmente, verificou-se que as atividades de fiscalização do DETRAN sobre seus parceiros já credenciados acabam prejudicadas pela falta de servidores no quadro da autarquia e de rotinas institucionais de planejamento dessas ações. Paralelamente, os processos administrativos derivados dessas fiscalizações tardam a ser concluídos, permitindo que os credenciados sob investigação não sejam responsabilizados tempestivamente e possam reincidir nas condutas criticadas.

A respeito de tal apontamento, a autarquia comunica[112] que foi implantado novo sistema eletrônico de monitoramento remoto que tornará mais célere e efetivo os processos de fiscalização, trabalhando pela agilidade dos procedimentos administrativos com o reforço do seu quadro de servidores.

Com relação às impropriedades nos processos de penalização dos condutores, o DETRAN informou que já estuda reformular a Portaria nº 151/2001, a qual fixa prazo limite de 120 dias para que os órgãos executivos de outras esferas governamentais forneçam os dados sobre os condutores autuados por infrações de trânsito, alinhando-a com as diretrizes constantes do “Manual Renainf”, garantindo a atribuição de pontos aos condutores que infringem as leis de trânsito, o que poderá ser objeto de futuro acompanhamento.

[112] Fls. 886/895 do TC-A-002487/026/18

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Igualmente, o órgão comunica a adoção de providências para coibir os casos de "hospedeiros de pontuação" mediante processos administrativos abertos para apurar tais ocorrências.

Competirá à autarquia regularizar os apontamentos sobre as Comissões de Apuração Preliminar, obedecer aos termos da Portaria nº 938/2006 na designação de avaliadores e leiloeiros responsáveis pela alienação de veículos apreendidos e solucionar a situação das unidades que não contam com diretores para supervisionar os serviços executados ou formadas exclusivamente por servidores municipais.

Recomendo aos responsáveis, também, que militem pelo deslinde das atividades previstas de modernização das unidades de atendimento e conjuguem os esforços entre a autarquia e os municípios para atingir as metas de redução de acidentes.

Programa de Ação Cultural (PROAC) e o Fomento à Cultura

Alinhado à garantia do artigo 215 da Constituição Federal[113] e como parte do objetivo estratégico de *"população com pleno exercício dos direitos da cidadania, como direito à justiça, à proteção social básica, à cultura, ao esporte e ao lazer"*, o Governo do Estado incluiu no Plano Plurianual o **Programa 1218 – Fomento Cultural e Economia Criativa**, visando estimular e apoiar a criação, experimentação e inovação no campo das artes e preservar as manifestações da cultura tradicional e das diferentes identidades.

Nesse contexto, DCG realizou trabalho operacional no âmbito do **Programa de Ação Cultural – PROAC,** criado pela Lei Estadual nº 12.268/2006, que tem por cerne apoiar e patrocinar atividades de produção cultural e sua difusão, estruturado nas modalidades PROAC Editais e PROAC ICMS.

[113] Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Explicitou aquela Diretoria que o PROAC Editais se estrutura mediante chamamento público de interessados e concurso de projetos, havendo repasse direto de recursos orçamentárias do Estado para os projetos selecionados, de acordo com as dotações alocadas na Ação 1986 – PROAC Editais.

Em paralelo, o formato PROAC ICMS se assemelha àquele estabelecido no âmbito federal através da Lei Rouanet, dando-se mediante captação de recursos junto a empresas privadas que, posteriormente, abatem os valores repassados do montante de ICMS devido à Fazenda, consistindo em modalidade de renúncia fiscal.

Como resultado dos trabalhos empreendidos, restaram evidenciadas deficiências na atuação da Secretaria da Cultura na divulgação e promoção dos eventos subsidiados com recursos públicos, já que não existia controle e divulgação das datas e horários das apresentações financiadas, culminando em prejuízo ao amplo acesso, pela população, dos aparelhos culturais.

Também no âmbito da transparência, verificou-se que, sob a alegação de sigilo fiscal, a Secretaria da Fazenda não divulga em meio eletrônico informações detalhadas sobre a correlação entre patrocinadoras, valores aportados por proponente e/ou projeto no âmbito do PROAC ICMS.

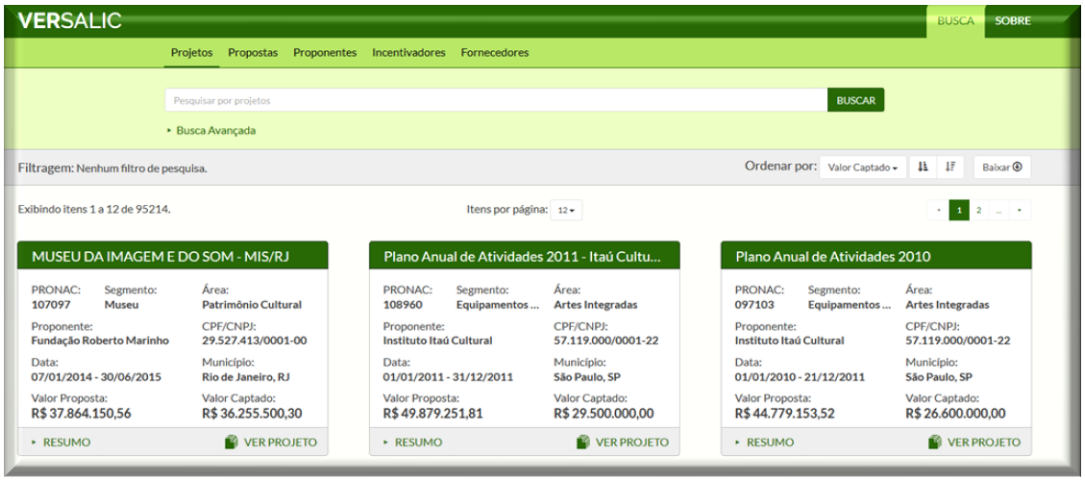
Não obstante, ficou demonstrado pela fiscalização que essa sistemática em muito diverge daquela adotada no âmbito Federal, o qual divulga através do seu Portal SALIC todas as informações sobre projeto, proponente e patrocinador, inclusive com as cifras envolvidas.

Nota-se que a Plataforma VERSALIC[114], cujo acesso é irrestrito a qualquer interessado, permite a visualização de projetos, propostas, proponentes, incentivadores e fornecedores envolvidos no manejo de recursos da Lei Rouanet:

[114] http://versalic.cultura.gov.br/#/home

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

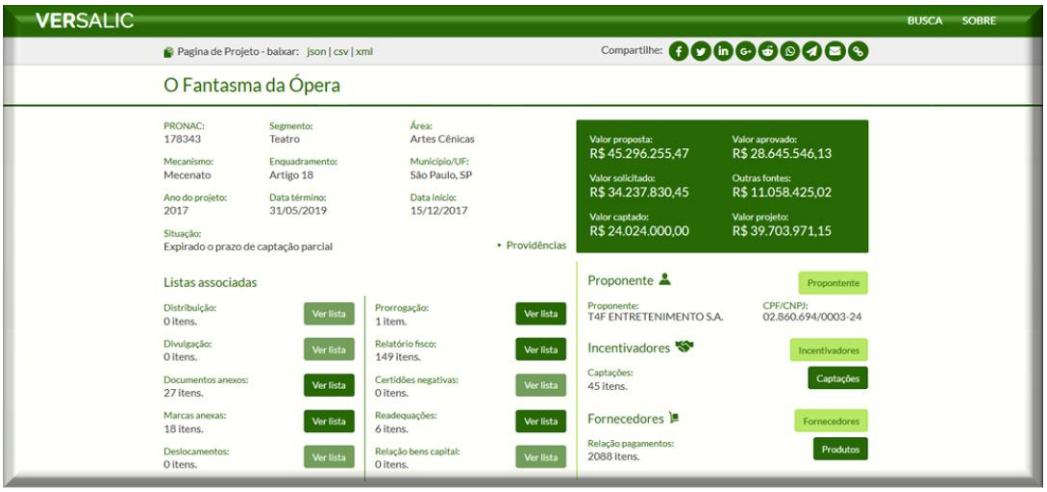
Ali, é possível visualizar todos os projetos selecionados, ordená-los por uma série de critérios de pesquisa[115] e visualizar todas as informações sobre quem são os proponentes, quais os valores captados, quais empresas fomentaram aquele trabalho e quanto cada um dos incentivadores doou para o projeto.



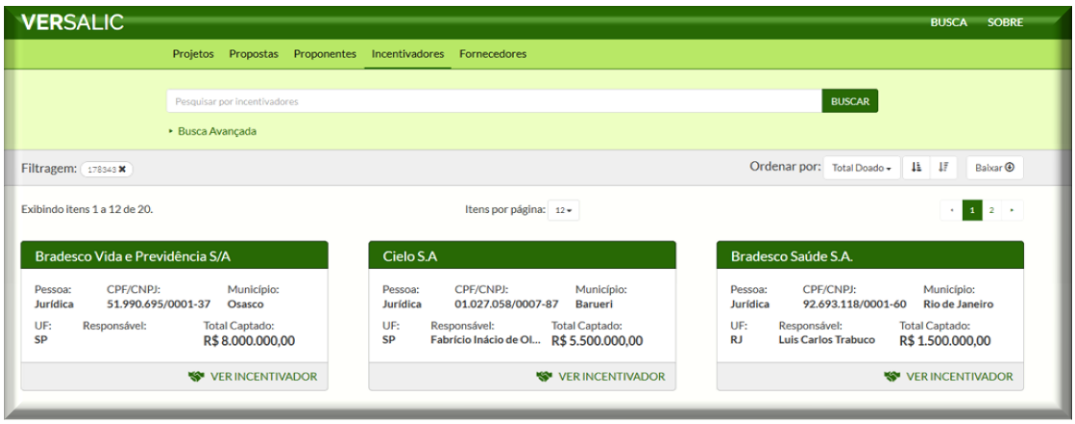
Tela do VERSALIC listando todos os projetos cadastrados no sistema, utilizando ordenação por "Valor Captado"

[115] Critérios de ordenação: PRONAC, Ano do Projeto, Data de Início, Data de Término, Valor Solicitado, Outras Fontes, Valor Captado, Valor da Proposta e Valor do Projeto.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF



Tela do VERSALIC contendo detalhamento do projeto "O Fantasma da Ópera"



Tela do VERSALIC listando detalhadamente quais foram as empresas incentivadoras e com quanto cada uma contribuiu para o projeto

Tudo isso evidencia não apenas uma postura muito mais transparente por parte do Governo Federal, que dá ampla publicidade a todos os projetos cadastrados para a obtenção de recursos públicos derivados de isenções fiscais da Lei Rouanet, como demonstra a existência de espaço normativo válido para a divulgação das empresas incentivadoras sem qualquer prejuízo ao sigilo de suas informações fiscais.

Fica, desde já, determinado à Administração Estadual que passe a divulgar as informações sobre os projetos culturais beneficiados pelo PROAC ICMS em moldes semelhantes aos adotados pelo Governo Federal, promovendo, inclusive, eventuais alterações normativas que estejam sobre sua alçada para realizar tal objetivo.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

A matéria da transparência em torno das renúncias fiscais será também abordada em tópico específico do presente voto.

Torna-se urgente que a Secretaria da Cultura adote providências de acompanhamento concomitante dos projetos em execução e de celeridade na análise das prestações de contas, respeitando o prazo de 60 dias previsto na Resolução SC nº 96/2011 e estabelecendo grupo de trabalho para concluir todos os processos pendentes de análise, alguns dos quais remontam ao ano de 2012.

Relembro que a mora nas atividades de controle já foi objeto de crítica pelos órgãos de Controle Interno da Administração Estadual sem a adoção das necessárias correções, deixando margem, também, para a ocorrência de fraudes na utilização dos recursos e atraso nas medidas de restituição dos recursos no caso de despesas impróprias ou não comprovadas.

As ocorrências relatadas pela inspeção no processo de "fragmentação de CNPJ", na concentração de recursos captados em grandes proponentes, nas fragilidades na aprovação de projetos e na ausência de Conselho Diretor para o Fundo Estadual da Cultura deverão nortear o aprimoramento das atividades afetas ao programa selecionado, em reforço àqueles processos que já foram iniciados pela Secretaria da Cultura, conforme noticiado nas justificativas apresentadas pelo setor[116].

GESTÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS

A partir das reformas constitucionais inauguradas pelas Emendas nº 20/1998 e 41/2003, a Constituição Federal assegurou aos servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, a organização de Regimes Próprios de Previdência, de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos

[116] Fls. 881/885 do TC-A-002487/026/18

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

pensionistas, estruturados segundo critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Tais disposições se encontram normativamente reforçadas no âmbito da Lei Federal nº 9.717/1998[117] e da Lei de Responsabilidade Fiscal[118], as quais estatuem a necessária observância de normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

Com a edição da Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007, foi criada no Estado a **São Paulo Previdência – SPPREV**, autarquia especial designada como gestora única dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos e dos Militares, estando subordinada à Secretaria Estadual da Fazenda.

Com base nesse arcabouço normativo, a Diretoria de Contas do Governador deu prosseguimento às análises no âmbito da Previdência Social dos Servidores do Estado de São Paulo, iniciados a partir das contas anuais de 2016, face aos impactos dessas despesas no conjunto do orçamento do ente.

A importância dessa matéria se revela, desde logo, frente às expressivas destinações consignadas para o custeio de seus benefícios, as quais respondem por 14,94% de todas as despesas orçamentárias do Estado.

Em 2018, a função de governo **Previdência Social** foi municiada com R$ 36,1 bilhões, apresentando crescimento nominal 8,57% em relação a 2017, quando as destinações alcançaram R$ 33,3 bilhões, sendo a terceira atividade governamental mais expressiva em termos orçamentários.

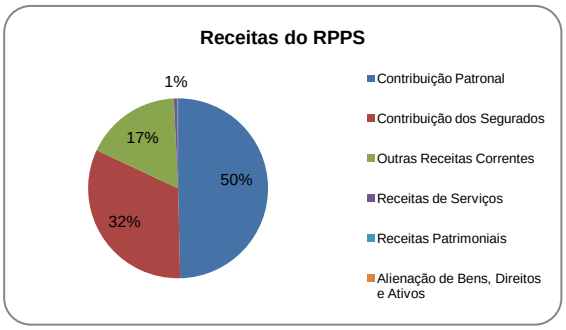
De acordo com o **Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos**, anexo ao Balanço Geral[119], as **receitas previdenciárias** do RPPS atingiram R$ 14,5 bilhões e apresentaram a seguinte composição:

[117] Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios (...)
[118] Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.
[119] Fl. 251 do BGE, evento 148.9

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Em milhares de reais

Receitas Previdenciárias	
Contribuição Patronal	7.242.464
Contribuição dos Segurados	4.720.075
Outras Receitas Correntes	2.519.477
Receitas de Serviços	94.746
Receitas Patrimoniais	16.561
Alienação de Bens, Direitos e Ativos	505
Total	**14.593.829**



As receitas previdenciárias do RPPS estavam majoritariamente formadas pelas Contribuições Patronais (R$ 7,2 bilhões), seguidas pela Contribuição dos Segurados ativos e inativos vinculados ao sistema (R$ 4,7 bilhões).

No total dos recursos, estavam incluídos, também, parte das receitas auferidas pela Compensação Financeira pela Produção de Petróleo e Gás Natural (Royalties)[120], que alcançou R$ 2,11 bilhões no período, além de R$ 505 mil derivados da Alienação de Ativos[121], valores, a princípio, de caráter excepcional que não formam a base ordinária de contribuições.

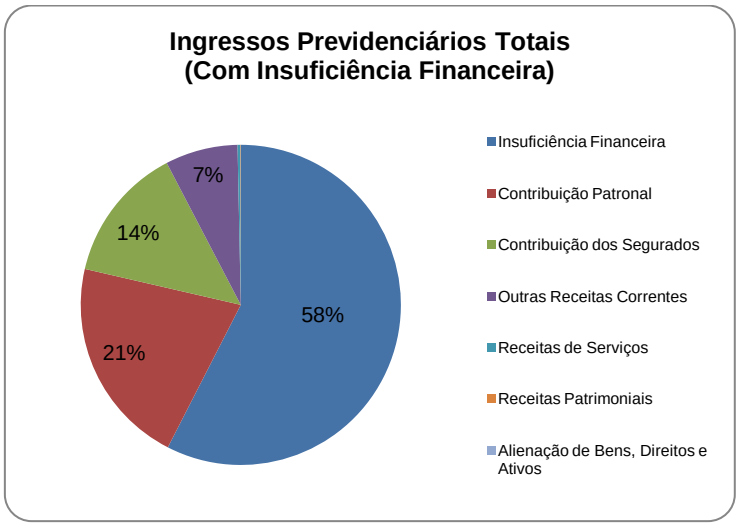
As **despesas previdenciárias** do RPPS, por sua feita, atingiram R$ 34,3 bilhões no período, destinando-se R$ 25,4 bilhões para o custeio de benefícios dos servidores civis, R$ 8,8 bi aos benefícios de inatividade militar e R$ 106,9 milhões às despesas administrativas da autarquia.

Evidencia-se, dessa forma, que as receitas previdenciárias auferidas foram insuficientes para o pagamento dos respectivos benefícios previdenciários, disso emergindo **insuficiência financeira** da ordem de R$ 19,7 bilhões, a qual foi coberta mediante aporte direto de recursos do Tesouro.

[120] Conforme **Lei Estadual nº 16.004/2015**
Artigo 1º - O Fundo com Finalidade Previdenciária, previsto na Lei Complementar nº 1.010, de 1º de junho de 2007, passa a contar com recursos constituídos pela participação no resultado ou compensação financeira devida ao Estado, por força do § 1º do artigo 20 da Constituição Federal, pela exploração de petróleo e gás natural, neles compreendido o produto da cessão onerosa dos respectivos créditos vincendos, excluídas a parcela destinada aos municípios, nos termos do artigo 9º da Lei Federal nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e as parcelas destinadas às áreas de educação e saúde, nos termos do inciso II do artigo 2º da Lei Federal nº 12.858, de 9 de setembro de 2013.
[121] **LRF.** 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.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

No exercício de 2018, o aporte para insuficiência financeira respondeu por 57,56% de toda a despesa previdenciária, donde se conclui que as atuais receitas contributivas auferidas pela SPPREV alcançaram apenas 42,44% da despesa.



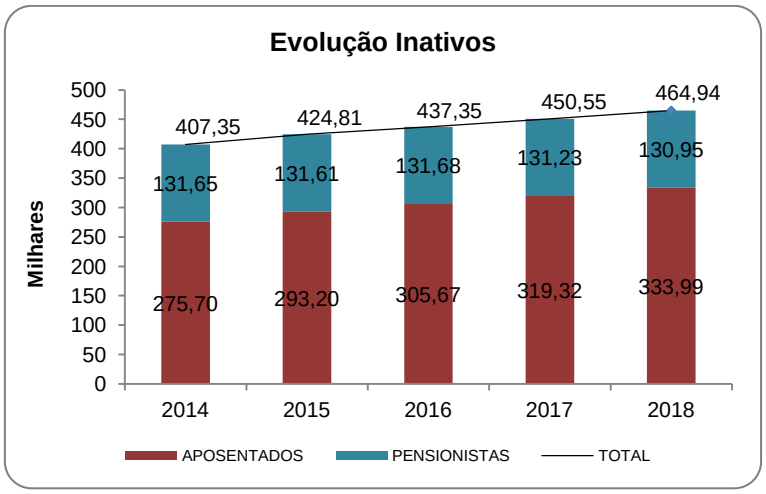
Entre 2015 e 2018, a necessidade de aportes adicionais de recursos para fazer frente à Insuficiência Financeira cresceu 23,72%, mesmo após a destinação de recursos oriundos de *Royalties* e da Alienação de Ativos:

Em milhares de reais

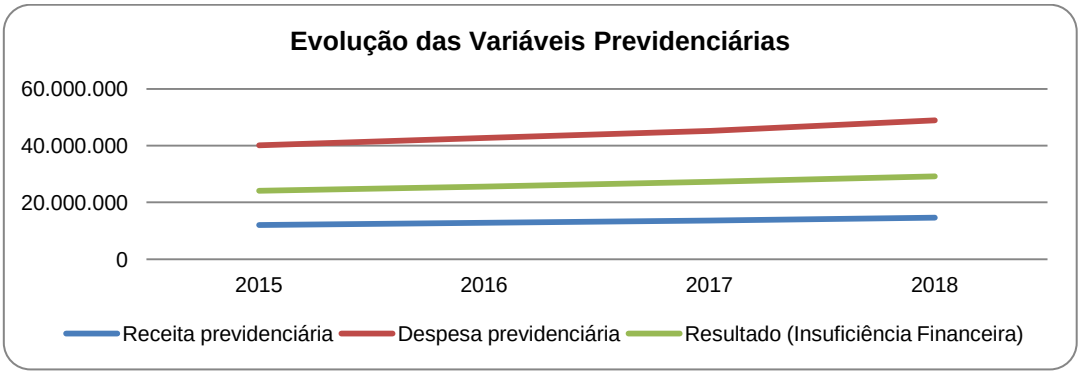
	2015	2016	2017	2018	Var. % 15/18
Receita previdenciária	**12.043.966**	**12.776.922**	**13.613.599**	**14.593.777**	**21,17%**
Despesa previdenciária	**28.011.589**	**29.884.482**	**31.593.026**	**34.349.235**	**22,63%**
Resultado (Insuficiência Financeira)	**- 15.967.623**	**- 17.107.560**	**- 17.979.427**	**- 19.755.458**	**23,72%**

De se destacar que a majoração das Despesas Previdenciárias alcançou 22,63% no período, enquanto o crescimento do número de inativos foi de 9,45%, passando de 424.805 em 2015 para 464.939 em 2018.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF



Embora a proporção entre as Receitas e Despesas previdenciárias tenha se mantido estável nos últimos exercícios (entre 42,5% e 43,1%), o déficit financeiro nominal do sistema tem crescido ano a ano, pressionando cada vez mais o caixa estadual.



Verifico que o Estado de São Paulo adota o Regime de Repartição Simples, no qual as contribuições funcionais e patronais são utilizadas para o custeio da folha de inativos e pensionistas, sem a acumulação de recursos para benefícios futuros, e que, apesar disso, a SPPREV ainda não estabeleceu mecanismos de controle aptos a garantir que as contribuições repassadas realmente correspondem ao *quantum* devido pela Administração.

Em suas alegações[122], a autarquia asseverou que *"as informações prestadas de parte dos valores de inativos e a totalidade dos ativos são controladas pela SPPREV com base em informações do próprio*

[122] Evento 208.12

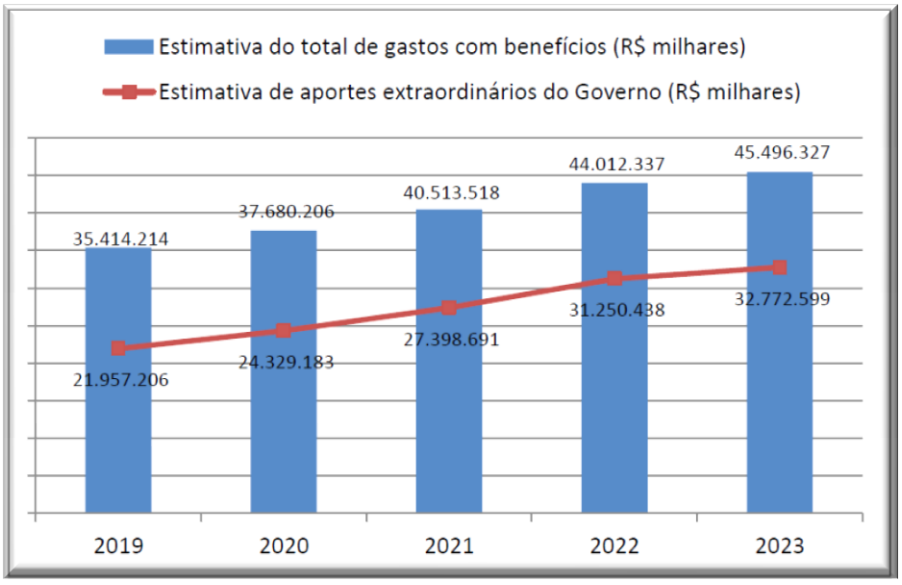
CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-X70C-3NK0-57YK-4APF

Órgão/Entidade", o que demonstra que as verificações hoje realizadas se baseiam em frágil mecanismo de autodeclaração das unidades, o que deverá ser prontamente corrigido, inclusive com a atuação conjunta do Controle Interno.

Vislumbra-se como potencialmente favorável, nesse sentido, a integração da SPPREV ao projeto RH-Folha que está em desenvolvimento pelo Departamento de Despesa de Pessoal do Estado e pela Unidade Central de Recursos Humanos, cujo intercâmbio de informações poderá servir para apurar a integridade das contribuições recolhidas.

Anota-se que a falta de controle contábil segregado das despesas com pessoal efetivo contribuinte do RPPS em relação àqueles vinculados ao RGPS impede a conferência da consistência das contribuições por parte da fiscalização, cabendo à Secretaria da Fazenda garantir a transparência dessas informações.

Todo esse panorama vem sinalizando quadro de grande preocupação para o Estado nos próximos anos, já que o esforço fiscal necessário para custear sua folha de inativos apresenta tendência de crescimento acentuado, conforme avaliações realizadas pelo responsável atuarial[123] e bem sintetizadas no gráfico elaborado pelo d. MPC:



[123] Fl. 57, evento 10.5 do TC-002253.989.18-0 – Contas Anuais de 2018 da SPPREV

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

As estimativas atuariais projetaram, apenas para os próximos cinco anos, um crescimento de 32,45% nas despesas previdenciárias e 65,89% na necessidade de aportes para insuficiência financeira, os quais chegarão a R$ 32,7 bilhões em 2023.

Os prognósticos realizados sinalizam que o ápice da despesa previdenciária se dará em 2048, quando atingirá R$ 61,1 bilhões, exigindo um aporte adicional de R$ 52,1 bilhões em recursos do orçamento, mais de um quinto do total das receitas auferidas em 2018.

Custo em % e Benefícios no ano em R$1.000

Ano	Custo dos Benefícios e Despesas Administrativas		Contribuições dos Servidores		Contribuições do Governo		APORTES EXTRAORDINÁRIOS DO GOVERNO (*)	
2018	33.623.272	102,08%	4.627.881	14,05%	7.246.202	22,00%	21.749.189	66,03%
2028	51.873.546	193,85%	4.692.727	17,54%	5.887.169	22,00%	41.293.651	154,31%
2038	59.738.052	252,28%	4.741.066	20,02%	5.209.480	22,00%	49.787.507	210,26%
2048	61.185.543	293,06%	4.449.627	21,31%	4.593.235	22,00%	52.142.682	249,75%
2058	53.157.333	260,35%	3.911.057	19,16%	4.491.897	22,00%	44.754.379	219,19%
2068	42.006.220	201,52%	3.237.697	15,53%	4.585.870	22,00%	34.182.653	163,99%

Base: 1 - Folha dos Ativos Atuais e Ativos Futuros (até o Teto do RGPS), exceto Polícia Militar
(*) Inclui a Compensação Financeira entre os Regimes de Previdência e Royalties.
Os Aportes Extraordinários, por conta do Governo, são destinados para cobertura das despesas que as contribuições normais (22% + 11% + 3% = 36%) não cobrem.

Fonte: Avaliação Atuarial 2017-2018 (evento 10.5 do TC-002253.989.18-0 – Contas Anuais de 2018 da SPPREV)

Ressalto que as projeções atuariais apresentadas guardam, muito provavelmente, relevante grau de subavaliação, já que registrada a inconsistência de vários dos dados funcionais utilizados como parâmetro para as estimativas, merecendo observância a regra do artigo 38 da Portaria MF nº 464/2018.

A análise realizada por DCG constatou que, considerando apenas aqueles servidores vinculados ao Regime Próprio, o número de inativos já superou o quantitativo de ativos (1,02 inativos para cada ativo)[124], o que, face ao adotado regime de repartição simples, está a indicar insustentabilidade do sistema para os próximos anos e maior dependência de recursos fiscais para sua manutenção, vendo-se que a despesa com inativos não tem sido acompanhada pela capacidade de contribuição da população ativa.

[124] Quadro "Resumo de Servidores" do Relatório da Avaliação Atuarial – NBC TSP 15, fl. 20 do evento 148.7

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Segurados e assistidos - SPPREV	Quantidade	Percentual
Ativos	489.711	49,61%
Inativos	497.488	50,39%
Total	987.199	100,00%

Relatório elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional demonstra que São Paulo é o ente federativo cuja folha de aposentados e pensionistas mais pressiona a Despesa Bruta com Pessoal, representando já 49% do total gasto.

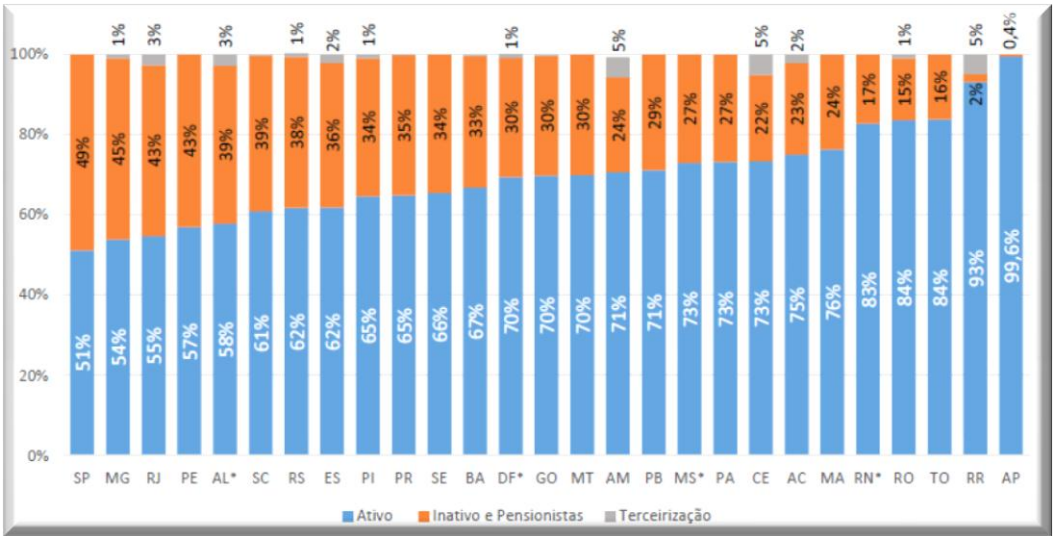


Gráfico 2: Composição da Despesa Bruta com Pessoal (Boletim **RGF em Foco** da STN, 3º Quadrimestre de 2018)

É urgente, nesses termos, que o Governo Estadual apresente um plano de ação consistente sobre como pretende equacionar paulatinamente o seu déficit previdenciário e/ou suportar o pesado impacto da insuficiência financeira nos anos futuros, indicando fontes alternativas e adicionais de financiamento.

No gravoso quadro apresentado – em que o Governo Estadual dirige recursos de *Royalties*, de Alienação de Ativos e da Desvinculação de Receitas para o custeio de seus benefícios e, ainda, quase R$ 20 bilhões em insuficiência financeira – é inaceitável que o patrimônio imobiliário da SPPREV, estimado em R$ 704,7 milhões, tenha rendido apenas R$ 133,7 mil no exercício (0,019%), denotando pouco esforço administrativo na gestão desses haveres.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Necessário, assim, que a SPPREV reveja sua política de manejo desses ativos, finalizando a anunciada contratação de Fundo de Investimento Imobiliário[125] ou adotando outras providências que maximizem a geração de retorno financeiro sobre esses recursos, cabendo à Contadoria do Estado, ademais, garantir maior transparência sobre esse patrimônio no BGE.

Endosso, também, as recomendações para que seja promovido o reconhecimento contábil dos passivos contingentes derivados de ações judiciais em tramitação e para que sejam observadas as normas de contabilidade e atuaria na determinação do Passivo Atuarial, evidenciando de modo transparente a necessidade de aportes adicionais de recursos pelo Estado para a sobrevivência do seu regime previdenciário.

Lembro que, com fundamento nos §§ 14 e 15 do art. 40 da Constituição Federal, o Estado de São Paulo editou a Lei nº 14.653/2011 para aplicar às aposentadorias e pensões sob responsabilidade da SPPREV o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência, ficando autorizada a criação da **Fundação de Previdência Complementar do Estado de São Paulo – SPPREVCOM**, entidade fechada de previdência complementar, de natureza pública, destinada a administrar e executar o plano de benefícios de caráter previdenciária complementar.

Importante destacar que, no último dia 12 de março, a Justiça Paulista proferiu decisão favorável ao pleito do Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo em Mandato de Segurança Coletivo, determinando ao Governo do Estado que autorize a adesão de servidores ao regime de previdência complementar, com a respectiva contribuição paritária do ente público[126], face à omissão legislativa sobre o tema da migração entre regimes.

[125] Evento 208.13
[126] **Mandado de Segurança Coletivo – Processo 1000867-84.2018.8.26.0053**.
"Nestes termos, **CONCEDO A SEGURANÇA**, com fundamento no artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil, para reconhecer aos associados do impetrante os ingressos anteriormente a 20 de janeiro de 2013 o direito à opção de que trata o artigo 40, § 16 da Constituição Federal, aderindo regime público de previdência social preconizado pelo artigo 40, § 14, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Estadual n.º 14.653/11, bem como o reconhecimento do direito à adesão aos planos de benefícios oferecidos pela SP-PREVCOM, compelindo o Estado de São Paulo ao adimplemento das contribuições complementares em contrapartida, mesmo regime aplicável aos servidores que ingressaram após a edição da referida lei estadual". (Atualmente em fase recursal)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Considerando o impacto que esta alteração poderá representar sobre as contribuições funcionais destinadas à SPPREV, com consequente aumento da insuficiência financeira, deverá ser elaborado estudo sobre as consequências dessa medida caso a decisão judicial venha a ser confirmada, bem como os eventuais benefícios de uma alteração legislativa que autorize planejadamente a migração dos servidores e os mecanismos de equilíbrio das finanças públicas.

Dirigindo, agora, para a parte final do voto, passo a discorrer sobre os dois tópicos que ensejaram divergência de posicionamento entre os órgãos técnicos, quais sejam, a Renúncia de Receitas e a Aplicação de Recursos no Ensino.

ACOMPANHAMENTO SOBRE A CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS E A RENÚNCIA DE RECEITAS

A Constituição Federal de 1988, ao atribuir ao Estado brasileiro o papel de efetivar um conjunto de direitos fundamentais e sociais que demandam, no mais das vezes, prestações positivas colocadas à disposição da sociedade, versou também sobre as fontes que devem suportar o financiamento dessas mesmas atividades estatais.

E, nesse sentido, a tributação se insere como a fonte, por excelência, da captação de recursos públicos para a realização desses objetivos, merecendo, por sua relevância, envergadura constitucional que assegure a sobrevivência dos entes subnacionais e manutenção do pacto federativo.

Embora o exercício do poder de tributar pela Administração esteja marcado, em regra, pelo princípio da **isonomia** entre todos os contribuintes, consagrado no inciso II do artigo 150 da CF/88[127], a previsão constitucional do

[127] Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

artigo 174 da Lei Maior confere ao Estado espaço para atuar como incentivador da atividade econômica.

Como forma de conciliar, de um lado, as necessidades de financiamento do setor público e, de outro, sua atuação como fomentador da economia, a Lei Complementar nº 101/2000 estabeleceu como corolário da gestão fiscal responsável o dever do ente em instituir, prever e efetivamente arrecadar todos os tributos sob sua competência[128], disciplinando, paralelamente, as condições a serem atendidas para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária do qual decorra renúncia de receitas[129].

Nesse contexto, face à necessidade de analisar o atendimento aos requisitos legais e constitucionais afetos à matéria e com fundamento na competência conferida pelo artigo 70 da Constituição da República[130], pelo artigo 33 da Constituição do Estado[131] e pelo inciso XVIII do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 709/93[132], o e. Plenário desta Corte determinou à Diretoria de Contas do Governador que passasse a incluir, como parte da rotina de suas fiscalizações, o acompanhamento sobre as práticas de **Renúncia de Receitas** efetuadas pelo Estado de São Paulo.

Nos primeiros trabalhos nessa seara, iniciados nas contas de 2017 (TC-3546.989.17-9), foram identificadas uma série de impropriedades que afetavam o regular atendimento das determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal e a adequada transparência sobre os resultados dessas políticas, ensejando, por ocasião do voto expedido, determinação para

[128] Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.
[129] Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (...)
[130] **Constituição Federal de 1988.** Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
[131] **Constituição Estadual de 1989.** Artigo 32 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembléia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
[132] **Lei Complementar Estadual nº 709/93.** Artigo 2º - Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete:
XVIII - julgar renúncia de receitas, contratos, ajustes, acordos e atos jurídicos congêneres

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

que fosse estabelecido, no prazo de 90 dias, um Plano de Ação tendente a sanear as ocorrências apuradas.

Assim, em continuidade às ações do exercício anterior, a equipe da DCG se debruçou, inicialmente, sobre o conteúdo do plano formulado, declinando suas opiniões na forma da tabela a seguir:

Determinações do Parecer Prévio de 2017	Plano de Ação proposto – SEFAZ	Análises e Expectativas do controle externo, tomando como base o Parecer Prévio das Contas do Exercício de 2017:
Determinação 1: 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.	No Plano de Ação não consta abordagem direta e específica para esta determinação. A próxima coluna demonstra o que deve ser apresentado pelo Governo Estadual, de modo a atender à esta primeira determinação do Parecer Prévio 2017.	Para atendimento desta Determinação, entendemos que a SEFAZ deve apresentar, no Plano de Ação, as atitudes que serão tomadas com objetivo de, ao final, possibilitar o fornecimento de informações fidedignas e que reflitam a realidade quanto à amplitude das renúncias e seu impacto nas finanças. Ou seja, que medidas viabilizarão mensurar o tamanho e respectivo impacto das renúncias. Para o exercício de 2018 devem ser indicadas 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. Este montante deve ser por fim objeto de comparação com a Receita de Tributos, apresentando os impactos orçamentários na arrecadação de receitas e como foram ou serão compensados.
Determinação 2: Remeta, para acompanhamento deste Tribunal, cronograma de implantação das imprescindíveis alterações procedimentais e estruturais nos diversos setores envolvidos com a concessão dos benefícios fiscais.	Cronograma de atendimento às recomendações foi enviado. Análise realizada pela DCG segue nos pontos a seguir.	O plano de ação apresentado mostrou-se bastante sintético. Um plano de ação adequado deve trazer, para cada uma das recomendações abaixo, além do cronograma e das ações, os setores envolvidos e quem são os ocupantes de cargos ou funções responsáveis pelas ações indicadas.

Recomendações do Parecer Prévio de 2017	Plano de Ação proposto – SEFAZ	Análises e Expectativas do controle externo, tomando como base o Parecer Prévio das Contas do Exercício de 2017:
Recomendação 14: Comprove a este Tribunal em janeiro de 2019, que até 28/12/18 foram regularizados ou revogados os diversos benefícios fiscais irregularmente concedidos.	**A.1**. Encaminhar para o TCE documentos comprobatórios da convalidação de benefícios fiscais, conforme cronograma do Convênio ICMS 190/2017. **Início:** ago/19. **Término:** ago/19 **Obs.:** O convênio ICMS 109/18 prorrogou o cronograma previsto pelo convênio 190/2017, para julho/2019.	O CONFAZ realizou alterações quanto ao prazo para reinstituição ou revogação dos atos normativos e concessivos de benefícios fiscais concedidos à sua revelia até 08/08/2017. A Reinstituição e a Revogação são então permitidas até 31/07/2019 (Cláusulas sexta e nona do Convênio ICMS 190/17 com alterações do Convênio ICMS 109/2018).
Recomendação 15: 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.	**B.1.** Elaborar relação de benefícios do ICMS em vigor sem prazo determinado, indicando, ainda, aqueles que tenham tido vigência redefinida pelo Convênio ICMS 190/2017. **Início:** nov/18. **Término:** fev/19 **B.2.** Desenvolver estudos e elaborar Nota Técnica relativa a prazos de vigência de benefícios, indicando as providências pertinentes à referida delimitação, de acordo com a motivação e o interesse público. **Início:** fev/19. **Término:** abr/19 **B.3.** Deliberar sobre a implementação das providências elencadas no estudo técnico (item B.2). **Início:** mai/19. **Término:** ago/19	Através da Requisição DCG-1 nº 07/2019, foram enviados em 09/05/2019 a relação de benefícios e a Nota Técnica, pertinentes às ações B.1 e B.2, para nosso acompanhamento. Da deliberação, prevista no Plano de Ação para maio a agosto/19, espera-se a definição de limites temporais de vigência da renúncia de receitas para cada benefício fiscal concedido. A vigência deverá ser determinada de forma vinculada com a motivação e interesse público na concessão do referido benefício e com prazo estimado para alcance de metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado, respeitando-se os efeitos na meta fiscal de cada período.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Recomendação 16: 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 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.	**C.1.** Elaborar rotina de monitoramento do processo de apuração dos valores de benefícios fiscais fruídos considerados na LDO. **Início:** fev/19. **Término:** set/19 **C.2.** Produzir relatório analítico referente às informações sobre a renúncia fiscal. **Início:** set/19. **Término:** dez/19	O Plano de Ação deve ser melhorado neste aspecto. A rotina de monitoramento pelo controle interno não deve abordar apenas o "processo de apuração dos benefícios fruídos considerados na LDO". Isso trata-se apenas da fase de **estimação**. A recomendação abrange também avaliação, pelo **controle** interno, quanto à **execução** (atender o art. 14), **mensuração e 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.
Recomendação 17: Adote providências quanto à normatização da política de incentivos fiscais do Estado.	**D.1.** Elaborar proposta de atribuições de competências na concessão, avaliação e monitoramento de benefícios fiscais, com vistas a definir modelo de fluxo processual adequado às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Início:** nov/18. **Término:** jun/19 **D.2.** Submeter à deliberação das instâncias administrativas competentes as providências indicadas na proposta. **Início:** jun/19. **Término:** jul/19 **D.3.** Editar atos normativos que se façam necessários, definindo os órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento de benefícios tributários, formalizando as competências de cada um e o fluxo processual. **Início:** ago/19. **Término:** nov/19	Dos atos normativos que serão editados, espera-se efetiva normatização da Política de Incentivos Fiscais, disciplinando procedimentos, competências e limites dos órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento de benefícios tributários, atentando para a formalização dos fluxos processuais, com atendimento mínimo às exigências da Lei de Responsabilidade.
Recomendação 18: 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;	**Controles *a priori*:** **E.1.** Implementar fluxo processual na edição de benefícios fiscais que atenda à necessidade documental para comprovação do atendimento ao artigo 14 da LRF (formalização e registro de diagnósticos, estimativas e considerações orçamentárias pertinentes ao processo de concessão de benefícios fiscais), de forma compatível com o resguardo do sigilo fiscal, ajustando-o de acordo com a normatização pertinente (item D.3.) **Início:** nov/18. **Término:** dez/19 **Controles *a posteriori*:** **E.2.** Desenvolver e estruturar protótipo de monitoramento **Início:** nov/18. **Término:** mai/19 **E.3.** Definir competências para avaliação e monitoramento dos impactos socioeconômicos dos benefícios fiscais, a serem normatizadas por meio do item D.3. **Início:** nov/18. **Término:** ago/19 **E.4.** Implantar rotina de avaliação e monitoramento de benefícios fiscais, com base na metodologia adotada e nas competências definidas. **Início:** set/19. **Término:**	- O fluxo deve abordar: diagnóstico, avaliação, monitoramento e publicidade quanto à eficiência e efetividade da política de renúncia de receitas – controles a *priori* (diagnóstico, objetivos e interesse público) e a *posteriori* (avaliação e monitoramento) dos impactos socioeconômicos que fundamentam a concessão dos benefícios fiscais.
Recomendação 19: 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.	**F.1.** Consolidar em Nota Técnica estudos que apontem a adequação jurídica dos procedimentos observados na instituição de programas especiais de parcelamentos de débitos do ICMS. **Início:** jan/19. **Término:** abr/19 **F.2.** Inserir, na normatização referente à concessão de benefícios (item D.3.), procedimentos aplicáveis na concessão de parcelamentos, remissões e anistias. **Início:** mai/19. **Término:** ago/19	Plano de ação satisfatório. Em resposta à Requisição DCG-1 nº 07/2019 foi encaminhada para nosso acompanhamento a Nota Técnica prevista na ação F.1.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Nos termos do apurado por aquela Diretoria, o plano de ação apresentado pela Secretaria da Fazenda foi marcado por várias deficiências que não apenas deixam de atender convenientemente às determinações desta Casa como não resolvem o descompasso frente à legislação de regência.

É assim porque a estratégia apresentada pela SEFAZ não abordou as ações que permitirão a estimativa fidedigna da amplitude da política de desonerações e do seu impacto para as finanças do Estado, nem elencou quais serão os atores responsáveis por conduzir as alterações institucionais reclamadas por esta Corte.

Além disso, a participação prevista para o Sistema de Controle Interno destoou da amplitude recomendada por este Tribunal, atribuindo-se a este setor tão estratégico apenas "o processo de apuração dos benefícios fruídos considerados na LDO", mas afastando-o das fases de execução, mensuração, contabilização e, em especial, da efetividade da medida, com aferição dos impactos socioeconômicos alcançados.

Faltou, igualmente, evidenciar que os atos concessivos de benefícios fiscais estivessem atrelados a limite temporal claro e consentâneo com a motivação e com o interesse público envolvido, além de compatível com a maturação das metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado, carecendo a Administração, ainda, de ato normativo que discipline os procedimentos, competências e limites dos órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento dos benefícios tributários.

Recomenda DCG, também, que o fluxo dos controles a serem estabelecidos cumpra com os objetivos de planejamento prévio e posterior avaliação dos retornos alcançados.

De tudo isso, nota-se que o Plano de Ação apresentado pouco avançou em relação às verificações de 2017, já que tímido em demonstrar o atendimento à legislação de regência, o efetivo planejamento estratégico das medidas governamentais no setor e o controle sobre os retornos socioeconômicos que essas renúncias devem propiciar ao Estado, privilegiando a transparência.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Ao prosseguir nas pertinentes análises realizadas pela DCG, conclui-se, com grande clareza, que as fragilidades da política de incentivos fiscais do Estado se originam logo no seu nascedouro, ou seja, na imprescindível fase de planejamento que deveria subsidiar a feitura das peças orçamentárias.

Essa é a conclusão ao verificar que a metodologia de cálculo adotada pela Secretaria da Fazenda não se baseia em um sistema de informações que permita apurar a efetiva fruição de benefícios fiscais a cada exercício, o que culmina com inconsistências entre as estimativas descritas em cada uma das diferentes peças de planejamento.

Arrecadação prevista do ICMS (por ordem cronológica de elaboração das leis orçamentárias)	2017	2018	2019
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	132.662	133.571	144.290
Projeto de Lei Orçamentária (PLOA)	96.806	101.296	110.519
Lei Orçamentária Anual (LOA)	128.445	137.155	150.290
Previsão de arrecadação na LOA está superior ao PLOA em ___%	33%	35%	36%

A tabela acima reproduzida, constante do relatório de contas, mostra que as previsões de arrecadação de ICMS entre todos os exercícios analisados divergiram entre a LDO, o Projeto de LOA e a LOA efetivamente aprovada, em variações que chegam a 36%, demonstrando inconsistência entre essas peças de planejamento.

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

LDO 2018

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

PREVISÃO DA PARTICIPAÇÃO DA RENÚNCIA FISCAL NA ARRECADAÇÃO DO ICMS (100%)

(Em R$ Milhões)

PREVISÃO				
ANO	ARRECADAÇÃO	DESONERAÇÃO	PERDA DE ARRECADAÇÃO	POTENCIAL
2018	133.571	11,2%	15.004	148.575
2019	141.872	11,2%	15.937	157.809
2020	152.515	11,2%	17.132	169.647

LDO 2019

ESTIMATIVA DE RENÚNCIA FISCAL - ICMS (100%)

(Em R$ Milhões)

PREVISÃO					
Ano	Arrecadação Prevista	Renúncia / Arrecadação %	Perda de Arrecadação Prevista	Programa Especial de Parcelamento - PEP	Arrecadação Potencial
2019	143.911	16,0%	23.081	379	167.371
2020	153.409		24.604	500	178.514
2021	163.534		26.228	603	190.365

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

LDO 2018

ESTIMATIVA DE RENÚNCIA FISCAL NO ICMS POR SETOR

(Em R$ Milhões)

CÓDIGO DO SEGMENTO	SEGMENTO ECONÔMICO	PERDAS NA ARRECADAÇÃO	ARRECADAÇÃO TOTAL DO SEGMENTO EM 2016	TOTAL DE PERDAS PERCENTUAIS (%)
100	AGROPECUÁRIA	34.770	278.837	12,5%
200	INDÚSTRIA	6.323.630	40.965.474	15,4%
300	COMÉRCIO e SERVIÇOS	7.268.796	42.283.677	17,2%
400	OUTRAS (**)	118.016	38.834.468	0,3%
TOTAL		13.745.212	122.362.457	11,2%

(**) Abrange Setores de: Energia Elétrica, Comunicações, Gás, Combustíveis e Não classificados

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

LDO 2019

(Em R$ Milhões)

ISENÇÕES E REDUÇÕES DE BASE DE CÁLCULO	Renúncia	Renúncia / Arrecadação %
SETORES ECONÔMICOS - CNAE 2 DÍGITOS - TOTAL (*)	10.001	7,84%
Não Classificados	0	0,00%
Agricultura, pecuária e serviços relacionados	545	0,43%
Produção florestal	-7	-0,01%
Pesca e aquicultura	-3	0,00%
Extração de carvão mineral	0	0,00%
Extração de petróleo e gás natural	65	0,05%
Extração de minerais metálicos	0	0,00%
Extração de minerais não-metálicos	73	0,06%
Atividades de apoio à extração de minerais	4	0,00%

(Em R$ Milhões)

CRÉDITO PRESUMIDO E OUTORGADO - TOTAL	Renúncia	Renúncia/ Arrecadação %
TOTAL	7.396	5,80%
Agricultura, pecuária e serviços relacionados	22	0,02%
Extração de minerais não-metálicos	1	0,00%
Atividades de apoio à extração de minerais	Sigilo Fiscal	Sigilo Fiscal
Fabricação de produtos alimentícios	1.924	1,51%
Fabricação de bebidas	22	0,02%
Fabricação de produtos têxteis	473	0,37%
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	293	0,23%
Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados	1	0,00%

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

Bem noticiou a Assessoria Técnica que o Manual de Demonstrativos Fiscais editado pela STN estabelece a modelagem que deve ser seguida pelos órgãos públicos na elaboração desse indicador:

<ENTE DA FEDERAÇÃO>
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
ANEXO DE METAS FISCAIS
ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA
<ANO DE REFERÊNCIA>

AMF –Demonstrativo 7 (LRF, art. 4°, § 2°, inciso V) R$

1,00

TRIBUTO	MODALIDADE	SETORES/ PROGRAMAS/ BENEFICIÁRIO	RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA			COMPENSAÇÃO
			<Ano de Referência>	<Ano+1>	<Ano+2>	
TOTAL						-

FONTE: Sistema <Nome>, Unidade Responsável <Nome>, Data da emissão <dd/mmm/aaaa> e hora de emissão <hhh e mmm>

No mesmo passo, conforme corroborado pela SDG, também a LOA careceu do demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

despesas, decorrente das isenções e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia e da fixação das medidas compensatórias a renúncia de receitas, o que desatende, agora, o inciso II do art. 5º da LRF[133].

A falta de um sistema apto a fornecer estimativas confiáveis, as inconsistências nas projeções entre as diferentes peças orçamentárias e o desatendimento a comandos explícitos da Lei de Responsabilidade Fiscal precarizam todo o processo afeto aos benefícios fiscais e a aferição de sua legitimidade por esta Corte.

A concessão de benefícios fiscais se insere na lógica de fomento assegurada pela Constituição Federal ao Estado e, enseja, assim, a demonstração racional dos objetivos sociais e/ou econômicos perseguidos pelo Poder Público.

Nesses termos, não pode a Administração se furtar em evidenciar, como no caso dos autos, quais os objetivos e metas pretendidos e quais os resultados efetivamente alcançados em sua política, já que toda a atuação administrativa é marcada pelos princípios da motivação e eficiência, donde decorre a necessária compatibilidade entre os meios empregados e os objetivos atingidos.

Cumpre frisar, ainda, que a faculdade conferida ao Executivo de renunciar receitas, inserta na LOA, decorre de uma autorização dada pelo Poder Legislativo, lócus, por excelência, da representatividade popular, estando adstrita a um quantitativo pré-determinado. Contudo, no atual estágio de coisas, falta a esta Corte elementos fáticos para afirmar que o *quantum* efetivamente fruído em benefícios fiscais pelos contribuintes encontra respaldo na autorização legalmente conferida, cuja eventual extrapolação representaria verdadeiro descumprimento da lei orçamentária anual.

Todas essas demonstrações, ausentes nos atuais processos adotados pela Secretaria da Fazenda, passam invariavelmente pelo estabelecimento de **controles efetivos** sobre os benefícios de fato fruídos e as

[133] Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:
II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

contrapartidas socioeconômicas trazidas pelos agentes privados, necessidade que se torna ainda mais irrefragável no atual panorama de crise fiscal enfrentado por todos os entes públicos e tendo em vista que, a cada R$ 100,00 de receita tributária, o Estado de São Paulo deixa de arrecadar, aproximadamente, R$ 12,00.

	2015	2016	2017	2018
Receita Tributária Prevista (LOA)	148.797.916.067	152.889.461.591	151.298.242.375	157.729.944.771
Receita Tributária Arrecadada	142.092.101.000	143.082.542.000	150.277.287.000	135.498.788.000
Renúncia de ICMS Prevista (LDO)	15.014.900.000	14.585.000.000	14.612.000.000	15.004.000.000
Renúncia de IPVA Prevista (LDO)	617.300.000	886.400.000	898.000.000	1.187.000.000
Renúncias ICMS + IPVA (Previsão LDO)	15.632.200.000	15.471.400.000	15.510.000.000	16.191.000.000
Relação Renúncia / Receita Prevista	**10,51%**	**10,12%**	**10,25%**	**10,27%**
Relação Renúncia / Receita Arrecadada	**11,00%**	**10,81%**	**10,32%**	**11,95%**

Adicionalmente, não vinga a leitura defensória[134] quanto à suficiência de Decreto do Poder Executivo, desde que lastreado em Convênio perante o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), para a concessão de benefícios fiscais, por descompasso com a dicção do § 6º do art. 150 da CF/88[135].

Isso se dá por desdobramento lógico do próprio poder de tributar, do qual decorrem tanto a cobrança quanto a isenção tributária: é dizer, da mesma forma que a cobrança de um tributo necessariamente deve estar prevista em lei em sentido estrito (inciso I do art. 150 da CF/88[136]), de conteúdo genérico e dirigida a todos os contribuintes, sua exoneração em face de determinados sujeitos tributários deve derivar de ato normativo de mesma hierarquia, faltando ao decreto, de ordem eminentemente infralegal, força para afastar o cumprimento da determinação da lei para incidência do tributo.

Esse, aliás, foi o entendimento do e. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro ao analisar as Contas Anuais do Exercício de 2018 do Governo daquele Estado, de onde transcrevo passagem de interesse:

[134] Evento 208.24
[135] Art. 150, § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g
[136] Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

> No que tange ao requisito relativo à exigibilidade de lei específica, trata-se de norma geral, aplicável a todos os benefícios tributários. Na medida em que a instituição de tributos deve ser realizada por lei, a isenção de sua cobrança a determinados grupos de contribuintes deve observar o mesmo requisito formal, necessitando, portanto, de previsão legal. Trata-se da aplicação dos princípios republicano e democrático, que atribuem aos representantes do povo o poder tanto de instituir, quanto de isentar os membros da sociedade de contribuir financeiramente com o custeio do Estado.
> Por outro lado, a exigência de que a concessão de benefícios fiscais de ICMS seja realizada por deliberação entre os Estados-membros e o Distrito Federal se trata requisito específico, aplicável apenas a esta espécie tributária, tendo em vista a sistemática própria do "Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços". Conforme já exposto, os Estados atuam em regime de concorrência, buscando criar instrumentos atrativos para que empresas se instalem dentro de seus limites territoriais. Neste contexto, a obrigação de que os benefícios tributários sejam instituídos por deliberação entre os Estados tem por objetivo minimizar os efeitos da denominada "Guerra Fiscal", evitando eventuais conflitos entre tais unidades da Federação (Processo 101949-1/2019. Contas Anuais do Exercício de 2018 do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Relatora Conselheira-Substituta Andrea Siqueira Martins. Destaque acrescido)

A necessidade de que os benefícios fiscais se encontrem previstos em lei em sentido estrito também foi abordada pelo e. Supremo Tribunal Federal, conforme precedentes de interesse:

> **EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL QUE OUTORGA AO PODER EXECUTIVO A PRERROGATIVA DE DISPOR, NORMATIVAMENTE, SOBRE MATÉRIA TRIBUTARIA - DELEGAÇÃO LEGISLATIVA EXTERNA - MATÉRIA DE DIREITO ESTRITO - POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - PRINCÍPIO DA RESERVA ABSOLUTA DE LEI EM SENTIDO FORMAL - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - CONVENIENCIA DA SUSPENSÃO DE EFICACIA DAS NORMAS LEGAIS IMPUGNADAS - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.**
> (...) o legislador não pode abdicar de sua competência institucional para permitir que outros órgãos do Estado - como o Poder Executivo - produzam a norma que, por efeito de expressa reserva constitucional, só pode derivar de fonte parlamentar. O legislador, em consequência, não pode deslocar para a esfera institucional de atuação do Poder Executivo - que constitui instância juridicamente inadequada - o exercício do poder de regulação estatal incidente sobre determinadas categorias temáticas - (a) a outorga de isenção fiscal, (b) a redução da base de calculo tributaria, (c) a concessão de crédito presumido e (d) a prorrogação dos prazos de recolhimento dos tributos -, as quais se acham necessariamente submetidas, em razão de sua própria natureza, ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei em sentido formal.
> (ADI 3462 MC, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2005, DJ 21-10-2005 PP-00005 EMENT VOL-02210-01 PP-00068 RTJ VOL-00195-03 PP-00918 LEXSTF v. 27, n. 323, 2005, p. 75-83 RDDT n. 124, 2006, p. 191-195 RET v. 8, n. 46, 2005, p. 25-31)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

> **EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário. ICMS. Benefício fiscal. Ausência de lei específica internalizando o convênio firmado pelo Confaz. Jurisprudência desta Corte reconhecendo a imprescindibilidade de lei em sentido formal para dispor sobre a matéria.**
> 1. As razões deduzidas pela agravante equivocam-se quanto às razões de decidir do juízo monocrático. Não ficara assentada naquela decisão a impossibilidade de o convênio autorizar a manutenção dos créditos escriturais. O que se reconhecera fora a impossibilidade de o benefício fiscal ser implementado à margem da participação do Poder Legislativo.
> 2. Os convênios são autorizações para que o Estado possa implementar um benefício fiscal. Efetivar o beneplácito no ordenamento interno é mera faculdade, e não obrigação. A participação do Poder Legislativo legitima e confirma a intenção do Estado, além de manter hígido o postulado da separação de poderes concebido pelo constituinte originário.
> 3. Agravo regimental não provido.
> (RE 630705 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 11/12/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-028 DIVULG 08-02-2013 PUBLIC 13-02-2013. Destaque acrescido)

Destaco que, à semelhança do ocorrido no exercício anterior, a Secretaria da Fazenda invocou a previsão do artigo 198 do Código Tributário Nacional para, a pretexto de resguardar o sigilo fiscal dos contribuintes, não atender às requisições desta Corte que tencionavam comprovar a observância aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no manejo de renúncias fiscais, o que, por consequência, obstou a realização dos referidos trabalhos.

Ressalto, a teor da manifestação do MPC, que o próprio CTN prevê a possibilidade de intercâmbio de informações sigilosas entre órgãos da Administração Pública[137], privilegiando a cooperação das esferas na preservação do interesse público, haja vista, repisa-se, o rol de tarefas constitucional e legalmente conferidas aos Tribunais de Contas.

Em situação análoga, o e. Tribunal de Contas da União assim se manifestou sobre a matéria:

> 15. Da análise empreendida, extrai-se a seguinte síntese conclusiva, que fundamenta a proposta de negativa de provimento do recurso interposto pela Secretaria da Receita Federal do Brasil:

[137] **Código Tributário Nacional**
Art. 198. *omissis*
§ 2º O intercâmbio de informação sigilosa, no âmbito da Administração Pública, será realizado mediante processo regularmente instaurado, e a entrega será feita pessoalmente à autoridade solicitante, mediante recibo, que formalize a transferência e assegure a preservação do sigilo.

> a) a arrecadação de tributos e a fiscalização da atividade arrecadatória do Estado são atividades complementares, de relevante interesse social e igualmente respaldadas pela Constituição Federal de 1988;
> b) para que a tributação se desenvolva a contento, requer-se o acesso, pela administração tributária, a dados do contribuinte que identifiquem seu patrimônio, rendimentos e atividades econômicas (CF, art. 145, § 1º), conferindo-se a tais dados, em contrapartida, o sigilo necessário a resguardar a privacidade de seu titular (art. 5º, X);
> c) por outro lado, para que o controle externo sobre a arrecadação dos tributos (CF, art. 70, parágrafo único) seja efetivo, é necessário que o órgão de controle tenha acesso às informações custodiadas pela administração tributária, sem o que seria inviável examinar a legalidade e eficiência de sua atuação;
> d) o compartilhamento de dados anonimizados entre o órgão responsável pela arrecadação de tributos e o órgão responsável por fiscalizar essa arrecadação constitui alternativa técnica capaz de viabilizar a concordância prática da garantia de sigilo fiscal com a necessidade de controle da administração tributária, conferindo efetividade a ambas as previsões constitucionais sem ferir o núcleo essencial de qualquer uma delas;
> e) a garantia de sigilo dos dados anonimizados é reforçada, ainda, pela existência de ambiente institucional que assegura a vinculação do uso dos dados aos fins previstos em lei e que comina sanções administrativas, civis e penais para a hipótese de reidentificação ou extravasamento dos dados compartilhados.
> (Processo 017.090/2015-6, Acórdão 1391/2016 – Plenário. Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)

E, nesse passo, a própria Procuradoria-Geral do Estado concluiu que *"não há justificativa jurídica plausível para a ausência de compartilhamento total dos dados solicitados pelo Tribunal de Contas do Estado para o exercício de seu mister constitucional e efetiva análise das renúncias de receitas efetuadas pelo Estado, exceto se tais informações revelem, direta ou indiretamente, a situação econômica ou financeira individualizada do sujeito passivo ou de terceiros, bem como a natureza e o estado de seus negócios e atividades, o que deve ser analisado caso a caso"*[138].

De todo o exposto, quero deixar patente que o interesse desta Corte não é imiscuir-se nas informações sigilosas dos sujeitos tributários, mas, tão somente, salvaguardar o interesse público subjacente à sua atuação constitucional de verificar a escorreita e impessoal destinação de recursos públicos no atingimento dos objetivos de Estado.

[138] Evento 208.24

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Mais do que conhecer os detalhes da política de benefícios fiscais em sua dimensão micro, ou seja, sob o prisma de sujeitos tributários individualizados, entendo que o escopo de atuação desta Corte para os próximos exercícios deve se orientar por aspectos objetivos da atuação estatal, cabendo ao Governo do Estado, assim, evidenciar a este Tribunal de maneira **inequívoca** as seguintes condições:

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

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

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

4 – Que os órgãos responsáveis do ente exercem eficaz e suficiente controle sobre os benefícios fiscais concedidos, comprovando-se a mensuração do valor efetivamente fruído de benefícios fiscais, sua compatibilidade com a autorização inserida na LOA para aquele exercício e o real atingimento dos objetivos socioeconômicos colimados.

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

Sopesando, por outro lado, que este Tribunal concedeu prazo de 90 dias para a apresentação de Plano de Ação pela Secretaria da Fazenda para corrigir as impropriedades destacadas e que, assim, boa parte das atividades será implementada no curso de 2019, considero que a matéria não

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

deve, nesse momento, comprometer o conjunto das contas examinadas, ficando esse tópico lançado ao campo das **ressalvas** sobre o parecer emitido.

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

Considerando que o Convênio ICMS 109/18, de 31/10/2018, prorrogou o prazo para revogação de benefícios fiscais concedidos sem respaldo em convênio da CONFAZ até 31/07/2019, entendo que a matéria será mais bem avaliada pelo e. Relator das contas do exercício de 2019.

Considerando, por fim, que a análise deste exercício se concentrou na questão do Plano de Ação elaborado e os processos de colaboração entre os órgãos estão contemplados no bojo desse estudo, deixo, por ora, de acolher a proposta do MPC para abertura de autos de apuração de responsabilidades.

GESTÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DO ENSINO

Passando ao último tópico deste voto, dedico-me, agora, a discorrer sobre a gestão empreendida nos Serviços Públicos do Ensino, o qual demanda, em razão de sua complexidade, um breve apanhado introdutório que anteceda à análise do mérito sobre o tema.

O texto constitucional de 1988 consagrou a Educação como direito de todos, a ser efetivado pela família e pelo Estado[139], cabendo a este último garantir, como mínimo, a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos[140].

[139] 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.
[140] Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Para a realização desses objetivos, o artigo 212 da CF/88[141] fixou que os Estados e o Distrito Federal deveriam aplicar, anualmente, nunca menos do que 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, estabelecendo, assim, um patamar mínimo de destinação por parte desses entes federativos.

Além disso, com fundamento no inciso IX do art. 24 c.c. seu § 1º, da Lei Maior, a União editou a Lei Federal nº 9.394/1996, que estabeleceu as **Diretrizes e Bases da Educação Nacional** e reafirmou o dever do Estado brasileiro com a educação escolar pública, obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, organizada em níveis da pré-escola, do ensino fundamental e do ensino médio.

Em reforço às medidas adotadas pela legislação federal, o Constituinte Bandeirante, com arrimo na competência concorrente assegurada pelo artigo 24 da Constituição Federal, estabeleceu para o Estado o compromisso de destinar 30% de sua receita de impostos e transferências à manutenção e desenvolvimento do ensino público.

Face à determinação constitucional, o Balanço Geral do Estado noticiou a destinação de R$ 39,3 bilhões às atividades de desenvolvimento do Ensino, correspondendo, a princípio, a 31,31% das receitas de impostos e transferências.

Este é o arcabouço constitucional e legal incidente sobre o assunto, bem como os dados básicos disponibilizados no aludido balanço.

Contudo, o exame das contas do exercício em apreço, nesse aspecto em particular, passa pelo enfrentamento de duas questões primordiais que emergiram na análise da matéria, quais sejam, a efetividade da aplicação mínima estabelecida na Constituição do Estado e a inclusão, nesse percentual, de despesas com servidores inativos da Educação, inclusive com a utilização de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB).

[141] 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.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Apenas para situar entendimentos e reforçar conceitos, em se tratando de despesas atinentes ao Ensino, este e. Plenário firmou posição de que os gastos com servidores inativos, mesmo que anteriormente vinculados ao setor educacional, não constituem dispêndios elegíveis para composição do investimento nessa área.

É o que se extrai do julgamento ocorrido em 14/12/2016, quando da análise do Pedido de Reexame das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Campinas, relativas ao exercício de 2013 (TC-001564/026/13), no qual se pacificou entendimento nesse sentido, projetando-se, contudo, modulação dos efeitos do *decisum* para o exercício de 2018, a fim de que aquele Executivo procedesse à regularização da situação imprópria verificada.

Chamo atenção para esse específico processo por ter sido a primeira oportunidade em que o e. Plenário se debruçou efetivamente sobre o assunto, avaliando todas as teses incidentes.

Pois bem. No caso das contas ora em exame, o d. Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo protocolou nesta Corte o expediente **TC-005980.989.19-8**, contendo Representação, com Pedido de Medida Cautelar, versando sobre possíveis irregularidades na destinação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) para a cobertura de insuficiência financeira do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Conforme relatado, o Governo do Estado de São Paulo teria destinado R$ 6.074.076.937,62[142] em recursos contabilizados como despesa no Ensino para o custeio de Insuficiência Financeira do RPPS Paulista, relativa à folha de servidores inativos do Ensino, sendo que, desse montante, R$ 3.048.421.891,99 se relacionam a receitas vinculadas ao FUNDEB. Aduziu, com isso, afronta aos artigos 205 e 208 da Constituição Federal, ao artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases e artigos 21 e 23, inciso I, da Lei Federal nº 11.494/2007, frustrando o efetivo desenvolvimento da educação básica paulista, a progressividade intrínseca à oferta regular de ensino e dando causa a déficit de aplicação que afronta o regime do artigo 60 do ADCT.

[142] Valor posteriormente apurado pela atividade fiscalizatória: R$ 7,8 bilhões, considerando Educação Básica e Ensino Superior.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Haja vista a importância da matéria para o âmbito das contas, determinei a notificação dos Excelentíssimos Srs. Ex-Governadores, Dr. Geraldo Alckmin e Dr. Marcio França e dos Ex-Secretários da Fazenda e da Educação do período em exame, facultando-lhes prazo para a apresentação de justificativas.

Adicionalmente, tendo em mira a dicção do § 2º do art. 21 da Lei Federal nº 11.454/2007[143], foram encaminhados ofícios, igualmente, ao Exmo. Sr. Governador João Dória e ao atual Secretario da Educação, visando à adoção de providências e/ou apresentação de esclarecimentos que entendessem cabíveis.

Em resposta, os atuais gestores do Estado defenderam a regularidade das destinações de recursos efetuadas durante o ano de 2018. Esclareceram, nesse sentido, que a leitura conjugada do artigo 212 da Lei da República e do artigo 255 da Constituição Bandeirante autorizaria a alocação de recursos aos inativos do quadro da educação, sempre respeitado o mínimo de 25% em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino e registrando-se as insuficiências financeiras do regime previdenciário apenas nos 5% faltantes para completar o índice de 30% fixado pela Carta Política local.

Argumentaram, ademais, que inexiste vedação expressa na Lei de Diretrizes e Bases e na Lei do FUNDEB quanto ao uso desses recursos para o custeio do pessoal inativo, havendo, por outro lado, respaldo em normas aprovadas pela Assembleia Legislativa autorizando tal procedimento (Lei Complementar nº 1.010/2007 e Lei Complementar nº 1.333/2018).

Dessa forma, por entenderem que as aplicações de recursos seguiram a sistemática prevista nas peças orçamentárias, que foram atendidos os mínimos de 25% dos recursos próprios na manutenção e desenvolvimento do ensino e de 60% do FUNDEB na valorização do pessoal ativo da educação e que a parcela destinada ao pagamento de inativos onerou a cota dos 40% do

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

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

FUNDEB, sem qualquer vedação legal expressa, pugnam pela improcedência da representação[144].

Em seu arrazoado[145], o Ex-Governador Geraldo Alckmin também advogou pela regularidade das destinações dos recursos do Ensino, asseverando que a Constituição do Estado, ao firmar percentual de aplicação de recursos superior ao definido pela Constituição Federal, atribuiu à lei estadual a definição das despesas passíveis de serem consideradas no adicional de 5%, havendo, para essa parcela, norma que autoriza a destinação dos recursos aos inativos.

Aduziu, adicionalmente, a falta de vedação expressa à destinação de recursos do FUNDEB ao custeio de inativos, desde que respeitada a vinculação mínima de 60% ao pessoal ativo, concluindo pela rejeição da representação.

Em semelhante direção se orientaram as alegações do Ex-Governador Marcio França[146], o qual discorreu sobre a adequabilidade desses dispêndios, estando as insuficiências financeiras inseridas no limite de 5% adicionais estatuídos pela Constituição do Estado, conforme prática costumeira em outros exercícios.

Argumentou quanto à necessidade de seguir o orçamento aprovado pelo Legislativo e pela validade da Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018 a qual, com efeitos retroativos ao início do exercício, autorizou a escrituração das despesas previdenciárias dentre aquelas da educação, apenas na parcela que excede o mínimo previsto na Constituição Federal.

Reputando, por fim, que deveria ser privilegiada a segurança jurídica e a impossibilidade de movimentação orçamentária tão expressiva em curto espaço de tempo, requereu a improcedência do alegado pelo MPC.

Feitas essas considerações, a análise realizada pela Diretoria de Contas do Governador[147], que cotejou os dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda com os constantes da representação, informou que o total de receitas

[144] Evento 66 do TC-005980.989.19-8
[145] Evento 67 do TC-005980.989.19-8
[146] Evento 96 do TC-005980.989.19-8
[147] Evento 119.3 do TC-018726.989.18-9 – Acessório 2 – Aplicação no Ensino

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

integrantes da base de cálculo do Ensino atingiu R$ 125,6 bilhões em 2018, resultando, à luz do artigo 255 da Constituição do Estado, na necessidade de aplicação mínima de R$ 37,7 bilhões para atingimento do piso de 30%.

RECEITAS DO ENSINO	R$ milhares
11 - IMPOSTOS TAXAS CONTRIB. MELHORIAS	112.045.551
17 - TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	10.438.944
19 - OUTRAS RECEITAS CORRENTES	3.193.534
TOTAL	125.678.029

	R$ milhares	%
Receita Total de Impostos	125.678.029	100
Mínimo Obrigatório a ser Aplicado - Constituição Estadual	37.703.409	30
Mínimo Obrigatório a ser Aplicado - Constituição Federal	31.419.507	25

No que tange às despesas, aquela Diretoria identificou que, no montante bruto informado pela Secretaria da Fazenda (R$ 40,7 bilhões), foram incluídas despesas impróprias da ordem de R$ 1,4 bilhão, além de **R$ 7,8 bilhões** em recursos para a cobertura de insuficiência financeira previdenciária dos servidores da educação, conforme detalhamento:

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
Pasep (Ensino Básico + Superior)	448.503
Repasse intraorçamentário à FDE	246.986
Auxílio Funeral	10.835
Complementação de Aposentadorias e Pensões	17.173
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
Contribuição para Insuficiência Financeira (SPPREV) – Rec. Próprio	4.800.045
Contribuição para Insuficiência Financeira (SPPREV) – Rec. FUNDEB	3.048.422

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

TOTAL	**9.298.866**

Com base nas apurações realizadas pela DCG, verifica-se que o Estado de São Paulo efetivamente destinou R$ 7,8 bilhões em recursos do ensino para o custeio das insuficiências financeiras do seu regime próprio de previdência, aqui envolvidos recursos de Fonte Própria do Tesouro (R$ 4,8 bilhões) e também aqueles oriundos do FUNDEB (R$ 3,04 bilhões).

De se ressaltar, sem embargo das argumentações apresentadas pelos responsáveis, que a destinação de recursos do Ensino para o custeio do sistema previdenciário, ainda que voltada aos servidores outrora em atividade na educação, não encontra amparo nas disposições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a qual regula, em âmbito nacional, as atividades consideradas como típicas do setor:

> 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; (grifei)
> II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
> 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.

Deflui da leitura do dispositivo mencionado que a destinação de recursos para aposentados e pensionistas não pode ser enquadrada em nenhuma das hipóteses autorizadoras previstas na Lei Federal nº 9.394/1996, haja vista, em especial, a distinção feita pela Constituição Federal entre remuneração, associada aos servidores ativos, proventos, ligados aos valores pagos a inativos, e pensões, relacionadas aos pensionistas.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Essa, inclusive, foi a posição que prevaleceu na 8ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais[148] editado pela Secretaria do Tesouro Nacional:

> A Constituição, por sua vez, distingue expressamente em seu texto os termos provento, pensão e remuneração, aplicando o termo remuneração para os servidores ativos, provento para os inativos e pensão para os pensionistas:
> (...)
> Portanto, a partir do exposto acima, e considerando a interpretação conjunta dos arts. 37 e 40 da Constituição, os arts. 70 e 71 da LDB, e o art. 22 da Lei 11.494/07, conclui-se que, para fins do limite constitucional com MDE, devem-se considerar apenas as despesas destinadas à remuneração e ao aperfeiçoamento dos profissionais em educação, e que exerçam cargo, emprego ou função na atividade de ensino, excluindo-se, por conseguinte, as despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas, pois a lei faz distinção entre as espécies de rendimento: remuneração, proventos e pensões. As despesas com inativos e pensionistas devem ser mais apropriadamente classificadas como Previdência. (Destaque acrescido)

Trata-se do entendimento perfilhado, também, pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em recentíssima decisão a respeito dos demonstrativos do exercício de 2018 daquele Estado:

> Com efeito, para fins de verificação dos dispêndios com a MDE, são consideradas as despesas na função Educação liquidadas no exercício, que se enquadram nos critérios elencados no art. 70 da Lei nº 9.394/1996 e que foram custeadas por fontes de recursos cujas receitas sejam originariamente provenientes de impostos. Na metodologia utilizada no exercício de 2018, foram computadas as despesas suportadas pelas Fontes de Recursos 100 (ordinários provenientes de impostos), 122 (Adicional de ICMS - FECP) e 215 (FUNDEB).
> (...)
> As despesas com o pagamento de multas e juros, pensões especiais, aposentadorias e restituições foram glosadas por não se enquadrarem no art. 70 da LDB. Os gastos com auxílio funeral, auxílio-adoção e os realizados nas unidades orçamentárias CEPERJ e FAPERJ não foram aceitos, por corresponderem a vedações contidas em incisos do art. 71 do diploma legal, mais especificamente, o inciso IV no caso das duas primeiras exclusões e o inciso I no que se refere às unidades orçamentárias. (Processo 101949-1/2019. Contas Anuais do Exercício de 2018 do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Relatora Conselheira-Substituta Andrea Siqueira Martins. Destaque acrescido)

[148] Válido para o exercício de 2018. Aprovado pela Portaria nº 495, de 06/06/2017, com alterações consolidadas em 18/06/2018

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Cumpre ressaltar, em consideração ao suscitado pelo d. Senhor Secretário-Diretor Geral, que não se pode mais conferir aplicabilidade ao § 1º do art. 6º da Lei Federal nº 7.348/1985, haja vista que a superveniência de novo diploma para regular a matéria operou na forma de revogação tácita ao conteúdo da lei anterior[149], a rigor do § 1º do art. 1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro[150].

Na mesma direção foi o entendimento da d. Procuradoria-Geral da República ao se manifestar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.691/ES[151]:

> Com a promulgação da Constituição de 1988, a norma do art. 176, § 4º, da Carta de 1967-EC 1/1969 foi ab-rogada e, por conseguinte, a norma que a regulamentava perdeu seu suporte de validade.
> A Carta de 1988 não reproduziu idêntica disposição do art. 176, § 4º, da Carta pretérita. O art. 212, *caput*, da CF/1988, inclusive, estabelece percentuais diversos dos previstos na Carta anterior para aplicação anual de recursos de impostos por parte da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na manutenção e desenvolvimento do ensino.
> Os arts. 70 e 71 da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) definiram quais despesas são incluídas ou excluídas da manutenção e desenvolvimento do ensino, para efeitos do art. 212, *caput*, da CF. A Lei 9.394/1996 disciplinou integralmente a matéria e, por conseguinte, revogou o disposto no art. 6º, § 1º, "g", da Lei 7.348/1985, que considerava despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino as que "decorreram da manutenção de pessoal inativo, estatutário, originário das instituições de ensino, em razão da aposentadoria".

Por oportuno, conforme adiantei anteriormente, a matéria não é nova no âmbito desta e. Corte, já que, nas discussões havidas na análise do processo TC-001564/026/13, que tratou das Contas Anuais do Exercício de 2013 da Prefeitura Municipal de Campinas, o e. Plenário reafirmou a posição consolidada no sentido de que as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino são aquelas voltadas "à sala de aula", efetivamente destinadas ao benefício do conjunto discente, rechaçando o cômputo de inativos nesta seara, mas modulando os efeitos dessa decisão para o exercício de 2018.

[149] Lei Federal nº 7348/85, art. 6º, § 1º - Consideram-se despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (...) Lei Federal nº 9.394/96, Art. 70 - Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino (...)
[150] Decreto-Lei nº 4.657/1942 – Art. 1º, § 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.
[151] Disponível em http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313146052&ext=.pdf.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

E, ainda, ao analisar as Contas de Governo dos anos de 2016 e 2017, foram expedidas as seguintes recomendações aos responsáveis estaduais:

> **NO QUE SE REFERE AOS INATIVOS DA EDUCAÇÃO,** O ASSUNTO JÁ FOI AMPLAMENTE DISCUTIDO NESTE E. PLENÁRIO, NO JULGAMENTO DO TC-1564/ 026/13 E **O GOVERNO JÁ TEM CONHECIMENTO DA DECISÃO TOMADA POR ESTE TRIBUNAL,** SABENDO, PORTANTO, **QUE A PARTIR DE 2018 TAIS VALORES NÃO MAIS SERÃO ACEITOS PARA COMPOR O PERCENTUAL MÍNIMO EXIGIDO.** (Processo TC-005198.989.16. Contas Anuais do Exercício de 2016. Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini)
>
> A teor da recomendação consignada no processo relativo às contas do Governador afetas ao antecedente exercício, os valores despendidos com o pagamento de inativos da educação, a partir de janeiro de 2018, não mais serão consideradas no cômputo dos gastos com o ensino.
> Simulação levada a cabo pela equipe de inspeção da Diretoria de Contas do Governador demonstra que caso fosse excluído o valor da cobertura da insuficiência financeira da SPPREV (2017 - inativos - R$ 7.194.553 mil) as despesas da espécie, afetas ao período em apreço, decairiam para 25,30% da receita de impostos e transferências.
> Nessa hipótese, o direcionamento de verbas ao ensino estaria em conformidade com o parâmetro imposto pela Constituição Federal (25%), porém, desatendido o limite previsto na Constituição do Estado de São Paulo (30%). (Processo TC-003546.989.17. Contas Anuais do Exercício de 2017. Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues)

Quero reafirmar, aqui, minha posição de que as Contas do Governo do Estado devem ser analisadas em conformidade com o disciplinado por sua Constituição local, que impõe a destinação de 30% das receitas às atividades do Ensino, entendimento que se alinha, aliás, ao disposto no artigo 69 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação[152].

Conflui para o meu convencimento o fato de que o Estado de São Paulo **reafirmou o seu compromisso com a destinação de 30% das receitas de impostos e transferências à manutenção do Ensino público**, já que a Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018 disse em seu artigo 4º, *in verbis: "Anualmente, o Estado aplicará 30% (trinta por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, incluindo recursos de transferências, na*

[152] 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 (destaque acrescido)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

manutenção e no desenvolvimento do ensino público", havendo, aqui, a convergência de vontades dos Poderes Legislativo – ao decretar – e Executivo – ao sancionar – em validar essa disposição normativa.

Por isso mesmo, e na condição de relatora das presentes contas, encaminhei ofícios aos e. Governadores[153] para reforçar a necessidade de atendimento à Constituição do Estado.

Não obstante o quadro fático descrito, há de se reconhecer que, em 17/12/2018, foi editada a Lei Complementar Estadual nº 1.333, com efeitos retroativos a 01/01/2018, a qual convalidou a destinação de recursos educacionais para o custeio do pessoal inativo naquela parcela de 5% que excede o mínimo previsto para o Ensino pelo artigo 212 da CF/88:

> Artigo 5º - 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:
> III - despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio;

Destaco que, em 09/04/2019, o Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP) ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o e. Tribunal de Justiça[154] em face de todo o artigo mencionado, tendo o e. Relator da ADI deferido parcialmente a medida liminar requerida para suspender apenas o indigitado inciso:

> Pois bem. Em análise perfunctória do comando normativo do artigo 255 da Constituição Estadual se observa que o percentual mínimo de 30% da receita corrente anual do Estado de São Paulo deve ser destinada à manutenção e ao desenvolvimento do **ensino público.** E, segundo o estabelecido no artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, por 'manutenção' e 'desenvolvimento' compreende-se despesas realizadas à 'consecução dos objetivos básicos das instituições nacionais de todos os níveis', relativas, entre outros: *remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.* E no seu artigo 71 são relacionadas as despesas que **não** se incluem no conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino.

[153] Of. GCCCM nº 04/2018 e Of. GCCCM nº 35/2018, eventos 8 e 16 do TC-006453.989.18-8
[154] Processo 2077323-86.2019.8.26.0000

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

À primeira vista, a Assembleia Legislativa de São Paulo entendeu que as despesas relacionadas no artigo 5º da LC 1.333/2018 podem ser acrescidas àquelas do artigo 70 da LDB e não vulneram o rol do seu artigo 71.

Nesse caso, sem maior aprofundamento nesse estágio decisório, não se antevê que despesas com a gestão pedagógica, manutenção e suporte da educação básica não possam ser destacada *(sic)* positivamente daquelas relacionadas no citado artigo 70 da LDB, o que seria possível por interpretação teleológica, considerando que o Estado deve garantir esse nível de ensino (artigos 208, inciso I, e 211, § 3º, da CF). Do mesmo modo, programas de educação profissional e tecnológica sem *(sic)* alinham com as diretrizes da LDB, da Lei Federal 8.948/94 e Decreto Federal 2.208/97, estando no espectro final da educação básica, que compreende o ensino infantil, fundamental e médio, desde que suprido o ensino regular (§ 5º do artigo 211 da CF). Desse modo, se o percentual mínimo exigido constitucionalmente (25%) for direcionado para as despesas indicadas na LDB, não há, em princípio, óbice de que a diferença de 5% (cinco pontos percentuais) entre aquele e o patamar estabelecido no artigo 255 da C.E. seja aplicado, também, nas despesas acima relacionadas.

Por outro lado, a despesa relacionada ao 'equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio' desborda dessa análise inicial. Em primeiro lugar, não está absolutamente claro o que seria esse 'sistema próprio', porque a previdência dos servidores civis e militares do Estado de São Paulo é gerida concentradamente pela pela *(sic)* SPPREV, criada pela LC 1.010/2007, de modo que a destinação de recursos para um sistema de 'repartição' e não de 'capitalização' poderia caracterizar um fundo comum às outras carreiras. Segundo, porque o custeio de previdência de profissionais da educação em situação de inatividade não implica na manutenção e desenvolvimento do ensino, de incumbência dos ativos. Terceiro, porque a abrangência conferida pelo artigo 26, inciso I, da citada LC 1.010/2007 está em aparente descompasso com a diretriz do artigo 212, *caput,* da CF e do artigo 60 do ADCT, o que, aliás, é objeto da ADI nº 5719 em trâmite no Supremo Tribunal Federal, sob relatoria do Ministro Edson Fachin.

Assim, se a ideia do legislador ordinário estadual é a de garantir o 'equilíbrio atuarial e financeiro' da previdência dos profissionais da educação no Estado de São Paulo, parece que não está direcionado para a contribuição 'em dobro' que deva fazer para o servidores da ativa, mas unicamente para a cobertura do déficit decorrente do pagamento aos inativos (artigo 5º, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 52.859, de 02 de abril de 2008).

Aparentemente, não destinar os 30% que o constituinte bandeirante, meritoriamente, decidiu vincular à manutenção e desenvolvimento do ensino público em âmbito estadual, para custear despesas impróprias, é fazer letra morta uma grande conquista na área da Educação. E considerando que é fato notório que o tesouro estadual tem feito a cobertura do déficit previdenciário, fato comum em outros Estados, e que enseja a atual discussão do sistema previdenciário brasileiro no Congresso Nacional, caracteriza-se o *periculum in mora* em permitir o repasse mensal de recursos àquele sistema que deveriam, em tese, ser aplicados na Educação.

Diante do exposto, **concedo parcialmente** a tutela cautelar, com efeitos 'ex nunc', para suspender a eficácia apenas do inciso III do artigo 5º da LC 1.333, de 17 de dezembro de 2018, do Estado de São Paulo, no que tange à aplicação dos recursos para fazer frente ao estabelecido no parágrafo único do artigo 5º do Decreto Estadual nº

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

52.859, de 02 de abril de 2008, nos termos dos artigos 10, § 3º, da Lei 9.868/99 e 230 do Regimento Interno deste E. Tribunal de Justiça. (Processo 2077323-86.2019.8.26.0000. Relator Desembargador Jacob Valente. Destaques acrescidos)

Pessoalmente, tenho como muito claro que o inciso III do artigo 5º da Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018 não está em consonância com as disposições das Constituições Federal e Estadual, por incluir hipótese de gasto não amparada pela LDB, extrapolando as competências concorrentes previstas no artigo 24 da CF/88.

Entretanto, tendo em mira o conjunto fático, sopeso, por um lado, que a matéria já está em debate no âmbito do Poder Judiciário, que oportunamente se pronunciará sobre sua (in)constitucionalidade e, por outro, que a citada ADI deferiu liminar com efeitos *ex nunc*, ou seja, surtindo efeitos apenas após a sua decretação (10/04/2019).

Assim, considerando, **em primeiro lugar**, que a Lei Complementar nº 1.333/2018 estava regularmente aprovada e eficaz na produção de seus efeitos até o final do período em exame; **em segundo**, que a destinação de recursos do Ensino, sem a insuficiência financeira previdenciária, atingiu o patamar mínimo de 25% previsto no artigo 212 da CF/88; e **em terceiro**, que a destinação total de recursos ao Ensino, incluindo as insuficiências financeiras com amparo na LC nº 1.333/2018, atingiu 31,25% da receita de impostos e transferências, entendo que a matéria não deverá comprometer os demonstrativos ora em apreço, ressalvada a situação judicial já explicitada.

Necessário lembrar que, por força da medida cautelar concedida, o Estado se encontra, até o momento, impedido de computar as despesas com insuficiência financeira dentre os gastos do Ensino no exercício de 2019, o que deverá ser acompanhado atentamente pelo Poder Executivo e pela DCG.

Já no que tange especificamente ao **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB**, percebe-se que o Estado verteu ao sistema R$ 23.460.071.584,00, dos quais ficaram efetivamente retidos R$

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

6.922.476.077,00, que se constituiu em perda líquida[155], e retornando R$ 16.537.595.507,00.

DEMONSTRATIVO DA MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA DO FUNDEB
EXERCÍCIO DE 2018

Valores em R$ 1

CONTA	DISCRIMINAÇÃO	VALOR
DEPOSITADO NO FUNDEB - PARTE ESTADO (A)		**23.460.071.584**
894.71.01.02	Depositado ao Fundo - Parte Estado	23.460.071.584
DEVOLUÇÃO DO FUNDO AO ESTADO (B)		**16.537.595.507**
794.72.01.01	Devolução do Fundo - Parte do Estado	16.558.668.863
794.72.21.01	Devolução do Fundo - Parte do Estado (repassado aos municíp. por convênio)	(21.073.356)
DESPESA DO ESTADO RELATIVA À CONTRIBUIÇÃO AO FUNDEB (A - B)		**6.922.476.077**

Após as atividades de fiscalização, foram lançadas glosas sobre a utilização desses recursos que retornaram vinculados ao Fundo, apurando-se, ao final, uma utilização de R$ 13,2 bilhões e um saldo a aplicar de R$ 3,4 bilhões, conforme detalhado na sequência:

EXCLUSÕES FUNDEB	R$ milhares
31901322 - PARCELAM.DE DEBITOS JUNTO A PREV.SOCIAL	1.581
33903342 - PASSAGENS AEREAS	30
33903343 - LOCACAO DE VEICULOS,AERONAVES E OUTROS	1.900
33903978 - MANUTENCAO DE VIATURAS ESCOLTA DE CUSTODIADO	1
33904710 - CONTRIBUICOES P/FORMACAO DO PASEP/PIS	312.332
33909220 - OUTRAS DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	8
31901312 - OUTRAS CONTRIBUICOES DE PREV.SOCIAL	6.146
33903026 - CESTAS BASICAS	365
33403347 - TRANSPORTE ESCOLAR	616
33903345 - OUTRAS DESP.C/TRANSPORTES E LOCOMOCAO	6.933
33909220 - OUTRAS DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	9
33909220 - OUTRAS DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	1
33909301 - INDENIZACOES E RESTITUICOES DIVERSAS	82
33909327 - INDENIZ.A P.FISICA DECOR.DE DECISAO JUDICIAL	0
Fundação Casa - Requisição não atendida	36.881
SUBTOTAL	**366.884**
31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	3.048.422
TOTAL DE EXCLUSÕES	**3.415.306**

[155] A perda líquida foi computada para fins de apuração do percentual de recursos próprios destinados ao Ensino, nos termos da Portaria STN nº 441/2003

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Registro, por oportuno, que o artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007 estipulou, de forma cristalina, que a destinação dos recursos do FUNDEB deve se processar nos estritos termos do artigo 70 da LDB, o que, conforme já defendi, não contempla os recursos destinados à insuficiência financeira:

> 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.

Apurou-se, assim, a existência de R$ 366,8 milhões em despesas que não são próprias do Ensino, ao que se somaram R$ 3,04 bilhões na destinação de insuficiência financeira do regime próprio. A partir disso, a aplicação dos recursos ganhou a seguinte configuração:

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB (fonte 001002007)	R$ milhares	%
PAGAMENTO COM PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	11.222.457	67,17%
OUTROS SERVIDORES	1.435.443	8,59%
SUBTOTAL	*12.657.899*	*75,76%*
OUTRAS DESPESAS	634.335	3,80%
SUBTOTAL	*13.292.234*	*79,56%*
SALDO A APLICAR	3.415.306	20,44%
TOTAL DOS RECURSOS DO FUNDEB	**16.707.540**	**100,00%**

A utilização das verbas do FUNDEB, nesses termos, atendeu ao disposto no artigo 22, *caput*, da Lei Federal nº 11.494/2007, já que destinados 67,17% dos recursos à valorização do magistério, mas **descumpriu o artigo 21 do mesmo diploma**, frente à aplicação de apenas 79,56% do total até o encerramento do exercício.

Informações constantes do SIGEO na *internet*[156], mencionadas na representação do MPC, demonstram que a destinação de recursos do FUNDEB para a cobertura de insuficiência financeira se iniciou a partir do mês de julho:

[156] https://www.sigeo.fazenda.sp.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard&PortalPath=/shared/SIGEO/_portal/Prestando%20Contas&page=Fonte%20de%20Recurso&NQuser=transparencia&NQPassword=sigeo001

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Despesas:
3 - DESPESAS CORRENTES
31 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Data de Referência: JANEIRO - 2018

	DIRETA	Total
Total de 3191 - APLICACOES DIRETAS-INTRA ORCAMENTARIA	151.465.677,12	151.465.677,12
R Total de 319113 - OBRIGACOES PATRONAIS	151.465.677,12	151.465.677,12
R 31911301 - CONTRIB PATRONAL-SAO PAULO PREVIDENCIA-SPPRE	151.465.677,12	151.465.677,12

Data de Referência: FEVEREIRO - 2018

	DIRETA	Total
Total de 3191 - APLICACOES DIRETAS-INTRA ORCAMENTARIA	145.003.923,02	145.003.923,02
R Total de 319113 - OBRIGACOES PATRONAIS	145.003.923,02	145.003.923,02
R 31911301 - CONTRIB PATRONAL-SAO PAULO PREVIDENCIA-SPPRE	145.003.923,02	145.003.923,02

Data de Referência: MARCO - 2018

	DIRETA	Total
Total de 3191 - APLICACOES DIRETAS-INTRA ORCAMENTARIA	162.309.773,32	162.309.773,32
R Total de 319113 - OBRIGACOES PATRONAIS	162.309.773,32	162.309.773,32
R 31911301 - CONTRIB PATRONAL-SAO PAULO PREVIDENCIA-SPPRE	162.309.773,32	162.309.773,32

Data de Referência: ABRIL - 2018

	DIRETA	Total
Total de 3191 - APLICACOES DIRETAS-INTRA ORCAMENTARIA	167.966.266,06	167.966.266,06
R Total de 319113 - OBRIGACOES PATRONAIS	167.966.266,06	167.966.266,06
R 31911301 - CONTRIB PATRONAL-SAO PAULO PREVIDENCIA-SPPRE	167.966.266,06	167.966.266,06

Data de Referência: MAIO - 2018

	DIRETA	Total
Total de 3191 - APLICACOES DIRETAS-INTRA ORCAMENTARIA	157.078.687,14	157.078.687,14
R Total de 319113 - OBRIGACOES PATRONAIS	157.078.687,14	157.078.687,14
R 31911301 - CONTRIB PATRONAL-SAO PAULO PREVIDENCIA-SPPRE	157.078.687,14	157.078.687,14

Data de Referência: JUNHO - 2018

	DIRETA	Total
Total de 3191 - APLICACOES DIRETAS-INTRA ORCAMENTARIA	155.863.510,96	155.863.510,96
R Total de 319113 - OBRIGACOES PATRONAIS	155.863.510,96	155.863.510,96
R 31911301 - CONTRIB PATRONAL-SAO PAULO PREVIDENCIA-SPPRE	155.863.510,96	155.863.510,96

Data de Referência: JULHO - 2018

	DIRETA	Total
Total de 3191 - APLICACOES DIRETAS-INTRA ORCAMENTARIA	660.467.095,02	660.467.095,02
R Total de 319113 - OBRIGACOES PATRONAIS	660.467.095,02	660.467.095,02
R 31911301 - CONTRIB PATRONAL-SAO PAULO PREVIDENCIA-SPPRE	154.579.199,46	154.579.199,46
R 31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	**505.887.895,56**	**505.887.895,56**

Data de Referência: AGOSTO - 2018

	DIRETA	Total
Total de 3191 - APLICACOES DIRETAS-INTRA ORCAMENTARIA	671.061.432,31	671.061.432,31
R Total de 319113 - OBRIGACOES PATRONAIS	671.061.432,31	671.061.432,31
R 31911301 - CONTRIB PATRONAL-SAO PAULO PREVIDENCIA-SPPRE	153.568.672,46	153.568.672,46
R 31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	**517.492.759,85**	**517.492.759,85**

Data de Referência: SETEMBRO – 2018

	DIRETA	Total
Total de 3191 - APLICACOES DIRETAS-INTRA ORCAMENTARIA	677.094.520,50	677.094.520,50
R Total de 319113 - OBRIGACOES PATRONAIS	677.094.520,50	677.094.520,50
R 31911301 - CONTRIB PATRONAL-SAO PAULO PREVIDENCIA-SPPRE	150.651.774,62	150.651.774,62
R 31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	**526.442.745,88**	**526.442.745,88**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Data de Referência: OUTUBRO - 2018

	DIRETA	Total
Total de 3191 - APLICACOES DIRETAS-INTRA ORCAMENTARIA	677.981.217,40	677.981.217,40
R Total de 319113 - OBRIGACOES PATRONAIS	677.981.217,40	677.981.217,40
R 31911301 - CONTRIB PATRONAL-SAO PAULO PREVIDENCIA-SPPRE	152.332.620,58	152.332.620,58
R 31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	**525.648.596,82**	**525.648.596,82**

Data de Referência: NOVEMBRO - 2018

	DIRETA	Total
Total de 3191 - APLICACOES DIRETAS-INTRA ORCAMENTARIA	676.426.093,87	676.426.093,87
R Total de 319113 - OBRIGACOES PATRONAIS	676.426.093,87	676.426.093,87
R 31911301 - CONTRIB PATRONAL-SAO PAULO PREVIDENCIA-SPPRE	150.619.926,68	150.619.926,68
R 31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	**525.806.167,19**	**525.806.167,19**

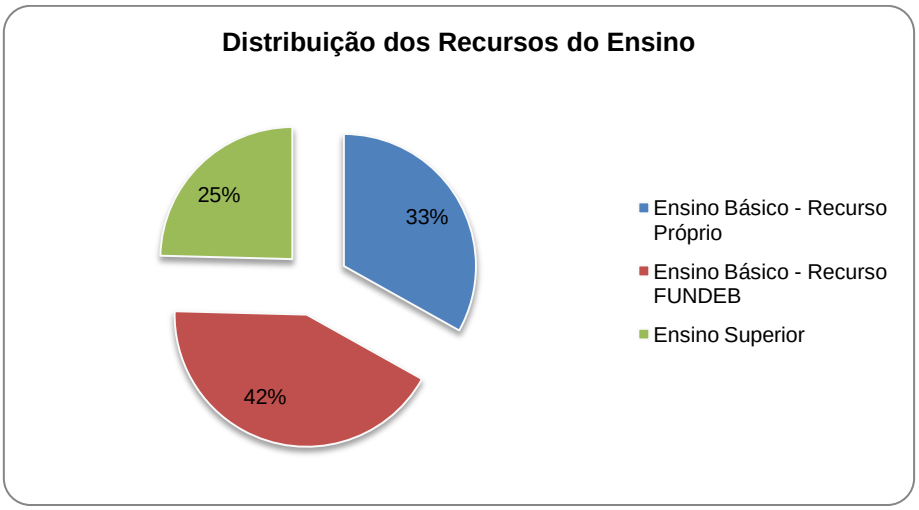
Data de Referência: DEZEMBRO - 2018

	DIRETA	Total
Total de 3191 - APLICACOES DIRETAS-INTRA ORCAMENTARIA	666.079.447,65	666.079.447,65
R Total de 319113 - OBRIGACOES PATRONAIS	666.079.447,65	666.079.447,65
R 31911301 - CONTRIB PATRONAL-SAO PAULO PREVIDENCIA-SPPRE	218.935.720,96	218.935.720,96
R 31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	**447.143.726,69**	**447.143.726,69**

Toda essa configuração é grave e atua em prejuízo concreto ao pleno desenvolvimento das atividades educacionais a cargo do Estado, precarizando o conjunto das ações tipicamente afetas à manutenção e desenvolvimento do Ensino e traduzindo-se nos seguintes números que trago a Vossas Excelências.

Sob uma primeira perspectiva, verifica-se que, do total **efetivamente aplicado** pelo Estado em Ensino (R$ 31,4 bilhões), a parcela dedicada à Educação Básica correspondeu a 75% do total, sendo R$ 13,2 bilhões relativos ao FUNDEB (42% do total) e R$ 10,4 bi em recursos próprios do Tesouro (33% do total), perfazendo R$ 23,6 bilhões. A cota faltante, de 25%, foi destinada às Universidades Estaduais (USP/UNICAMP/UNESP), significando R$ 7,7 bilhões em valores do Tesouro.

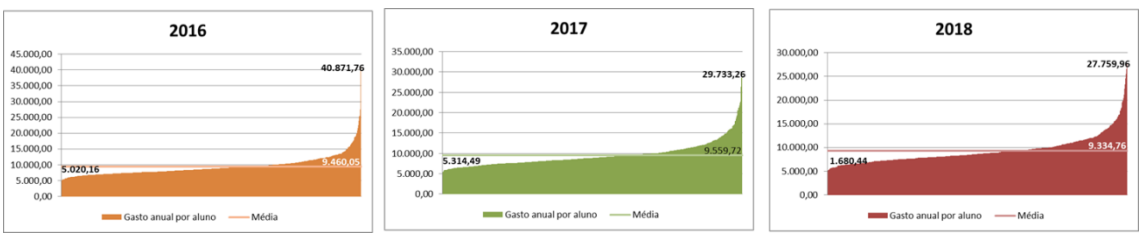
CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-X70C-3NK0-57YK-4APF



Desconsiderada a despesa com a perda líquida do FUNDEB, a qual não se traduziu em ações diretas de manutenção e desenvolvimento do Ensino da rede pública estadual, verifica-se que o valor anual efetivamente destinado por aluno alcançou R$ 4.737,69, representando apenas R$ 394,81 mensais:

Total de Despesas Após Glosas da Fiscalização	R$ 31.421.457.000,00
(-) Despesas do Ensino Superior	R$ 7.726.236.000,00
(-) Perda Líquida do FUNDEB	R$ 6.922.476.077,00
Total de Recursos do Ensino Básico	R$ 16.772.744.923,00
Número de Alunos – Rede Estadual – Ensino Básico[157]	3.540.503
Média de Gastos por Aluno/Ano	R$ 4.737,39

A título comparativo, a média de aplicação anual por aluno nos Municípios Paulistas foi de R$ 9.334,76, conforme apuração realizada pela equipe do AUDESP. Nota-se, assim, que o gasto efetivo por aluno do Estado era 49,25% menor do que a média das Prefeituras jurisdicionadas desta Corte.



Fonte: Apurado pela equipe AUDESP

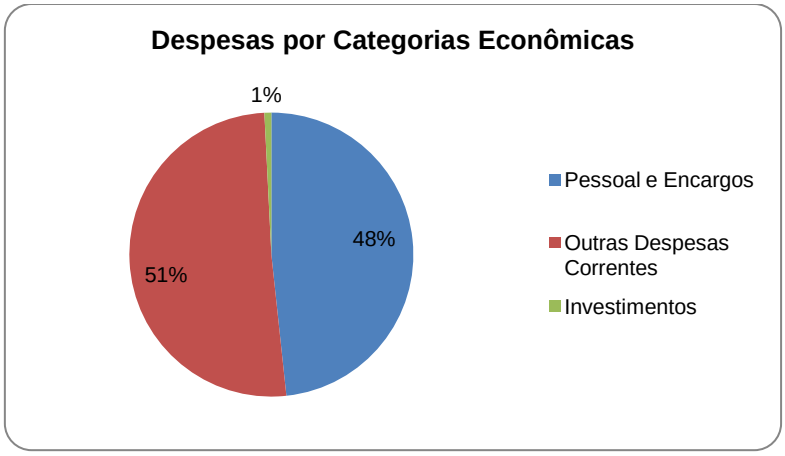
[157] Apurado pela Diretoria de Contas do Governador com base no Resultado do Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP. Disponível em http://inep.gov.br/web/guest/resultados-e-resumos. Inclui Ensino Fundamental, Médio e Profissionalizante.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

O investimento educacional total do Estado de São Paulo (R$ 31,4 bilhões) representa somente 1,41% do seu PIB (R$ 2,2 trilhões), lembrando, nesse sentido, que a meta 20 do Plano Nacional de Educação se orienta pela destinação de 7% do PIB ao Ensino até 2019 e 10% dele até 2020.

No que tange à distribuição dos gastos por Categorias Econômicas, 48% dos recursos foram dedicados ao pagamento de Pessoal e Encargos, 51% foram dirigidos a Outras Despesas Correntes e apenas 1%, a Investimentos[158].



O ínfimo percentual orçamentário dedicado a Investimentos no setor paralisa as ações governamentais tendentes a ampliar e conservar a rede existente, garantindo a existência de espaços essenciais ao pleno desenvolvimento das atividades de ensino e aprendizado.

Não por outro motivo, os trabalhos de fiscalização operacional no setor do Ensino, que compreenderam 133 escolas da rede estadual, demonstraram a manutenção de numerosas situações desfavoráveis que já haviam sido constatadas em 2014 e para as quais não foram adotadas providências corretivas.

Na falta de investimentos robustos no setor, o atendimento à demanda de alunos é realizado mediante superlotação das turmas,

[158] Fls. 217 do Relatório Anual do Governo do Estado (evento 148.10)

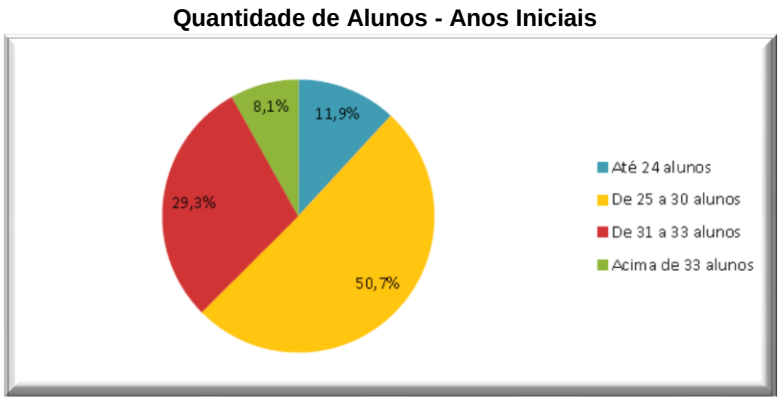
desatendendo os parâmetros de qualidade recomendados pelo Conselho Nacional de Educação. Anoto, nesse sentido, que o Governo do Estado estabeleceu diretriz claramente conflitante com os parâmetros federais ao editar a Resolução SEE nº 2/2016 prevendo alocação de estudantes além da quantidade sugerida.

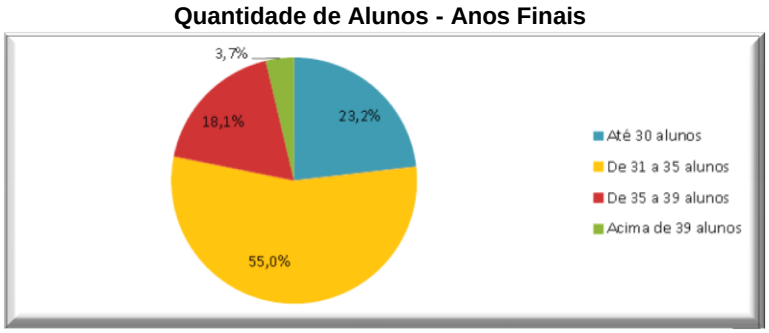
	Anos Iniciais	Anos Finais	Ensino Médio
Conselho Nacional de Educação	24	30	30
Estado de São Paulo	30 a 33	35 a 38	40 a 44
Excedente (%)	25% a 37,5% a mais	16,6% a 26,6% a mais	33,3% a 46,6% a mais

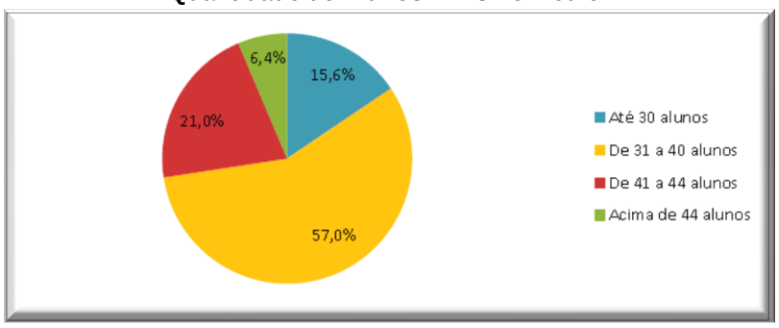
As conclusões de DCG nesse quesito indicam o agravamento do problema entre 2014 e 2018, sendo que 38,2% das escolas dos anos iniciais estavam com superlotação em todas as suas turmas, ocorrência igualmente apurada em 31,4% das turmas dos anos finais e 46,2% das turmas de ensino médio[159].

[159] Seguidos os parâmetros fixados pelo parecer local, o número de turmas superlotadas fica reduzido a 2,9% das escolas com todas as salas superlotadas e 26,5% com todas as turmas adequadas; Anos Finais: 3,8% com todas as turmas superlotadas e 43,8% com todas as turmas adequadas; Ensino Médio: 5,7% com todas as salas superlotadas e 40,6% com todas as turmas adequadas.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF





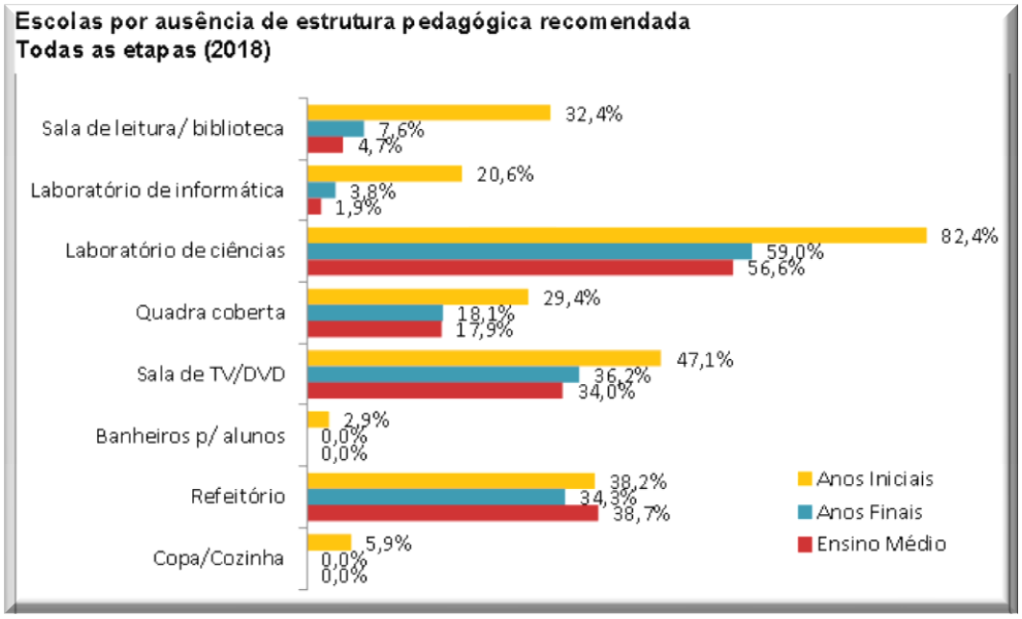


No que concerne aos espaços recomendados pelo Conselho, a constatação é que as escolas dos anos iniciais são aquelas que possuem as maiores carências de infraestrutura pedagógica em relação ao preconizado pelo órgão federal, verificando-se, no universo da amostra selecionada, que 32,4% dessas unidades não possuíam sala de leitura ou biblioteca, 20,6% não possuíam laboratórios de informática e 82,4% não ofereciam laboratórios de ciências.

Nos anos finais e ensino médio, a principal carência se referia aos laboratórios de informática (ausente em 59,0% das escolas de anos finais e 56,6% das escolas de ensino médio), refeitórios (ausente em 34,3% de escolas

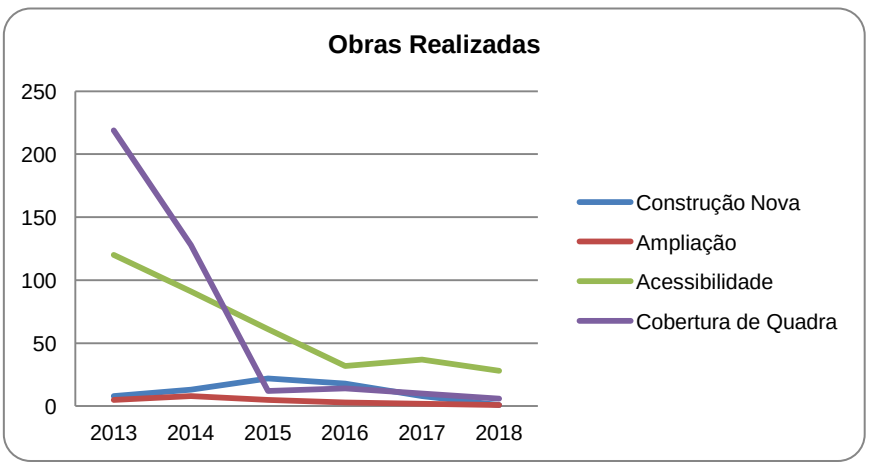
CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-X70C-3NK0-57YK-4APF

dos anos finais e 38,7% das escolas de ensino médio) e salas de TV/DVD (ausente em 36,2% das escolas dos anos finais e 34,0%, do ensino médio).



A despeito de todos esses achados, as providências adotadas pela Administração Estadual têm caído ano a ano nos últimos exercícios.

Intervenção Principal	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL POR MODALIDADE
Construção Nova	8	13	22	18	8	1	**70**
Ampliação	5	8	5	3	2	1	**24**
Acessibilidade	120	91	61	32	37	28	**369**
Cobertura de Quadra	219	128	12	14	10	6	**389**
TOTAL DE OBRAS	**352**	**240**	**100**	**67**	**57**	**36**	



Fonte: Dados fornecidos pela Secretaria da Educação à fl. 946 do TC-A-002487/026/18

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

A falta de infraestrutura adequada, em conjunto com o elevado grau de rotatividade dos docentes e com a formação de mais de 20% do quadro com professores temporários, está convergindo para o oferecimento de ensino divorciado da garantia de qualidade exigida pelo inciso VII do artigo 206 da Constituição Federal.

IDEB – Desempenho nos Anos Iniciais															
	Ideb Observado							Metas Projetadas							
Estado	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
São Paulo	4.5	4.7	5.4	5.4	5.7	6.4	6.5	4.6	4.9	5.3	5.5	5.8	6.1	6.3	6.6
IDEB – Desempenho nos Anos Finais															
	Ideb Observado							Metas Projetadas							
Estado	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
São Paulo	3.8	4.0	4.3	4.3	4.4	4.7	4.8	3.8	4.0	4.2	4.6	5.0	5.3	5.5	5.8
IDEB – Desempenho no Ensino Médio															
	Ideb Observado							Metas Projetadas							
Estado	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
São Paulo	3.3	3.4	3.6	3.9	3.7	3.9	3.8	3.3	3.4	3.6	3.9	4.2	4.6	4.9	5.1

Os resultados da última avaliação do IDEB[160] demonstram que apenas a meta proposta para os anos iniciais da educação básica foi atingida. Ao contrário, a nota nos anos finais está, nas últimas três avaliações, inferior a meta (0,5 pontos de distorção na última prova). Em relação ao Ensino Médio, a nota não apenas foi inferior, em 0,8 pontos, à meta projetada, como apresentou diminuição de desempenho em relação a 2015, evidenciando-se um retrocesso.

O boletim "Resumo Técnico – Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica", elaborado pela INEP[161], mostra que 51,97% das escolas avaliadas da rede estadual de ensino médio apresentaram nota de até 4,1. Isso, muito embora a taxa de aprovação de alunos dessa etapa tenha sido de 87,7% na rede[162], o que indica possível descompasso entre o currículo proposto e o atingimento de resultados concretos.

Unidade da Federação	Número de escolas estaduais com Ideb calculado para 2017	Faixas de Ideb							
		Até 3,1	%	De 3,2 a 4,1	%	De 4,2 a 5,1	%	5,2 ou mais	%

[160] http://ideb.inep.gov.br/
[161] http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2017/ResumoTecnico_Ideb_2005-2017.pdf. Acessado em 15/06/2019.
[162] Taxa de Rendimento Escolar 2018. Disponível em http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais. Acessado em 15/06/2019.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Sudeste	**3.645**	**440**	**12,1**	**1.837**	**50,4**	**1.115**	**30,6**	**253**	**6,9**
Minas Gerais	1.255	176	**14,0**	725	**57,8**	329	**26,2**	25	**2,0**
Espírito Santo	199	9	**4,5**	70	**35,2**	102	**51,3**	18	**9,0**
Rio de Janeiro	540	176	**32,6**	263	**48,7**	91	**16,9**	10	**1,9**
São Paulo	1.651	79	**4,8**	779	**47,2**	593	**35,9**	200	**12,1**

Com tudo isso, quero apenas evidenciar que esses recursos dirigidos ao custeio do sistema previdenciário estão, sim, provocando carência e queda no desempenho do setor em que deveriam ser destinados por força do mandamento constitucional e legal, em ações típicas de manutenção e desenvolvimento do ensino, urgindo que a Administração Estadual adote as providências competentes.

Não obstante todo o quadro fático delineado, não posso deixar de sopesar no caso concreto, conforme bem salientado pela Chefia de ATJ, que a Lei Federal nº 13.655/2018[163] introduziu no ordenamento jurídico novas diretrizes concernentes à aplicação das normas do direito pátrio.

Digo isso porque, conforme constatado no curso da instrução processual, o Governo do Estado de São Paulo vinha destinando recursos do FUNDEB para o custeio de insuficiência financeira de modo contumaz, desde o exercício de 2011.

	Receita FUNDEB - Líquida	Aplicação em remuneração dos profissionais		Aplicação em Insuficiencia (Inativos)	
Ano	R$	R$	%	R$	%
2011	13.660.985.557,73	8.749.809.162,04	64%	2.922.056.254,08	21%
2012	14.389.292.361,19	9.030.265.222,65	63%	3.081.766.695,57	21%
2013	15.815.840.397,38	10.167.927.838,89	64%	3.794.892.879,04	24%
2014	15.650.432.341,33	11.017.406.419,92	70%	3.251.239.990,36	21%
2015	15.904.474.735,44	10.885.643.399,44	68%	2.641.326.058,45	17%
2016	15.708.698.515,10	10.272.908.309,20	65%	2.687.292.063,80	17%
2017	16.130.200.800,22	10.156.645.532,05	63%	3.377.181.891,73	21%
2018	16.707.540.472,09	11.228.398.748,58	67%	3.048.421.891,99	18%

Fonte: Documentação do evento 66.2 do TC-005980.989.19-8

No caso dos autos, essa tredestinação dos recursos do FUNDEB para o custeio do sistema de previdência somente veio a lume a partir da

[163] Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

Representação intentada pelo Ministério Público de Contas, em 13/02/2019, sendo certo que a notificação sobre a referida impropriedade se operou sem que houvesse tempo hábil para seu saneamento pela gestão em análise.

Neste cenário, pondero que eventual reprovação dos demonstrativos apresentados em função da não aplicação da integralidade do FUNDEB em razão da glosa dos inativos consistiria, nesse caso, em decisão gravosa para o agente público que apenas foi notificado da irregularidade após o encerramento do exercício e quando não mais ocupava posição de comando do Poder Executivo, sem que pudesse, assim, tomar qualquer providência tendente a reparar o desacerto ora detectado.

De outra parte, cabe aos órgãos de fiscalização, como este Tribunal de Contas, efetivar uma análise responsável sobre a gestão, procurando sempre conciliar o respeito aos ditames legais com os agigantados problemas enfrentados pelos administradores, até porque o agravamento da situação atual prejudicaria a todos e, em especial, a parcela da população que mais carece dos serviços básicos ofertados pelo Estado, como a Educação.

Considerando esses aspectos em particular, antes de simplesmente reprovar as contas por descumprimento da Lei do FUNDEB, entendo que seria mais efetivo propor uma modulação que realmente oportunizasse ao Poder Público o paulatino retorno/aplicação da parcela glosada, até que a educação seja efetivamente privilegiada.

Consigno, aqui, uma **severa crítica** à falta de transparência da Administração Estadual na gestão dos valores recebidos do FUNDEB, por não restarem claramente detalhadas na Lei Orçamentária as parcelas de insuficiência financeira, o que afetou o grau de visualização e rastreabilidade nos gastos efetuados com os valores do Fundo e deverá ser corrigido com urgência.

Nesses termos, orientando-me pela posição jurisprudencial desta Corte, que considera que os gastos com inativos **não** caracterizam investimento em manutenção e desenvolvimento do Ensino, e pela dicção do artigo 21 da Lei do FUNDEB, que prevê a aplicação desses recursos nos termos do artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases, firmo, desde logo, a posição

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

de que o Governo do Estado não poderá destinar essas receitas vinculadas à cobertura de insuficiência financeira previdenciária, operando-se os efeitos dessa decisão já a partir de 2019.

Ressalto, pelas razões expostas, que esse aspecto é decorrente de lei federal específica a reger a matéria, o qual não se encontra albergado pela Lei Complementar nº 1.333/2018.

Quanto aos valores do FUNDEB que foram aplicados pelo Estado e posteriormente glosados pela fiscalização, em montante de R$ 3.415.306 mil[164], ressalto a existência de precedentes nesta Corte que, em situação assemelhada, determinaram que a quantia faltante fosse consignada em conta bancária específica e destinada às ações do Ensino no exercício seguinte ao trânsito em julgado da decisão[165].

Assim, embora seja de rigor que esses recursos sejam efetivamente destinados à Educação, considero que a devolução possa se processar de modo paulatino, nos cinco exercícios subsequentes ao trânsito em julgado do presente parecer, ponderando-se a magnitude dos valores envolvidos e o fato de ser este o primeiro ano em que a ocorrência foi detectada.

Como desfecho, e considerando os termos da representação protocolada pelo MPC no expediente TC-005980.989.19-8, exponho as premissas nas quais assento a condução da matéria:

1 – Por força do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007, o Governo do Estado deverá se abster de qualquer destinação de recursos vinculados ao FUNDEB para o custeio direto de benefícios previdenciários ou de insuficiência financeira do seu sistema de previdência, ressalvada a utilização de recursos para o pagamento das contribuições patronais regulares devidas sobre os salários dos servidores ativos, já a partir do exercício de 2019;

[164] R$ 3.048.422 mil em Insuficiência Financeira e R$ 366.884 mil em Despesas não amparadas pelo art. 70 da LDB
[165] Cito os processos TC-004180.989.16-2 (Contas Anuais de 2016 da Prefeitura Municipal de Iacanga, sob minha relatoria), TC-003796.989.16-8 (Contas Anuais de 2016 da Prefeitura Municipal de Aguaí, sob relatoria do Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues), TC-000083/026/14 (Contas Anuais de 2014 da Prefeitura Municipal de Itapuí, sob relatoria do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo) e TC-001148/026/11 (Pedido de Reexame nas Contas Anuais de 2011 da Prefeitura Municipal de Juquiá, sob relatoria do Conselheiro Renato Martins Costa), dentre outros

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

2 – O montante de R$ 3.415.306 mil, que foi objeto de glosa pela fiscalização, deverá ser aplicado em ações típicas do Ensino, nos termos do artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases, no interregno máximo de cinco exercícios financeiros, a partir do ano seguinte ao trânsito em julgado da presente decisão, sendo, no mínimo, um quinto por ano;

3 – Os valores a serem devolvidos deverão ser movimentados por meio de conta específica, aberta exclusivamente para tal fim, nos termos definidos pelo Comunicado SDG nº 07/2009, garantindo a transparência e rastreabilidade do recurso;

4 – A aplicação dos demais recursos afetos ao Ensino, nos termos do artigo 255 da Constituição Estadual, deverá observar o pronunciamento do Poder Judiciário a respeito da suscitada inconstitucionalidade do artigo 5º da Lei Complementar nº 1.333/2018.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

DISPOSITIVO DO VOTO

Considerando que as demonstrações contábeis encaminhadas apresentaram inconsistências que não comprometem o conjunto de sua fidedignidade e, ainda, a modulação, as determinações e recomendações a seguir expostas:

VOTO pela emissão de parecer prévio **favorável** à aprovação das Contas Anuais do Exercício de 2018 dos Exmos. Srs. Governadores Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho e Marcio Luiz França Gomes, **com ressalvas** aos tópicos de **Cancelamento de Restos a Pagar Processados, Precatórios, Renúncia de Receitas** e **Aplicação de Recursos em Ensino**, sem prejuízo dos seguintes critérios de modulação e das determinações e recomendações abaixo expedidas:

1 – MODULAÇÃO: A aplicação de recursos próprios e do FUNDEB na manutenção e desenvolvimento do Ensino deverá observar os seguintes termos:

1.1 – Por força do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007, o Governo do Estado deverá se abster de qualquer destinação de recursos vinculados ao FUNDEB para o custeio direto de benefícios previdenciários ou de insuficiência financeira do seu sistema de previdência, ressalvada a utilização de recursos para o pagamento das contribuições patronais regulares devidas sobre os salários dos servidores ativos, já a partir do exercício de 2019;

1.2 – O montante de R$ 3.415.306 mil, que foi objeto de glosa pela fiscalização, deverá ser aplicado em ações típicas do Ensino, nos termos do artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases, no interregno máximo de cinco exercícios financeiros, a partir do ano seguinte ao trânsito em julgado da presente decisão, sendo, no mínimo, um quinto por ano;

1.3 – Os valores a serem devolvidos deverão ser movimentados por meio de conta específica, aberta exclusivamente para tal fim, nos

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

termos definidos pelo Comunicado SDG nº 07/2009, garantindo a transparência e rastreabilidade do recurso;

1.4 – A aplicação dos demais recursos afetos ao Ensino, nos termos do artigo 255 da Constituição Estadual, deverá observar o pronunciamento do Poder Judiciário a respeito da suscitada inconstitucionalidade do artigo 5º da Lei Complementar nº 1.333/2018.

2 – DETERMINAÇÕES:

2.1 – Ao Governo do Estado de São Paulo:

- Reveja a situação das Secretarias de Estado que estão compostas majoritariamente por servidores comissionados, privilegiando o ingresso pela via do concurso público;
- Redimensione as necessidades administrativas, extinguindo os cargos excedentes e/ou atualmente desnecessários e realizando concurso público para o preenchimento de postos vagos e necessários à adequada prestação de serviços públicos;
- Passe a divulgar as informações sobre os projetos culturais beneficiados pelo PROAC ICMS em moldes semelhantes aos adotados pelo Governo Federal, promovendo, inclusive, eventuais alterações normativas que estejam sobre sua alçada para realizar tal objetivo;
- Apresente um plano de ação consistente sobre como pretende equacionar de modo paulatino o seu déficit previdenciário e/ou suportar o pesado impacto da insuficiência financeira nos anos futuros, indicando fontes alternativas e adicionais de financiamento;
- Garanta a transparência na destinação dos recursos do FUNDEB, mediante detalhamento da Lei Orçamentária;
- Incremente o planejamento relativo à quitação do Passivo Judicial (em reiteração), observando os objetivos da EC 99/2017 e os termos pactuados com o Tribunal de Justiça.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

2.2 – À Secretaria da Fazenda e Planejamento:

- Passe a explicitar, no Balanço Geral do Estado, as razões de fato e de direito que fundamentam o eventual cancelamento de Restos a Pagar processados, garantindo nível de transparência que permita aferir a regularidade da matéria;
- Demonstre que a concessão de Benefícios Fiscais cumpre com os seguintes requisitos mínimos:

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

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

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

4 – Que os órgãos responsáveis do ente exercem eficaz e suficiente controle sobre os benefícios fiscais concedidos, comprovando-se a mensuração do valor efetivamente fruído de benefícios fiscais, sua compatibilidade com a autorização inserida na LOA para aquele exercício e o real atingimento dos objetivos socioeconômicos colimados.

3 – RECOMENDAÇÕES:

3.1 – Ao Governo do Estado de São Paulo:

- 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.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

3.2 – À Secretaria da Fazenda e Planejamento:

- Aprimore a mensuração das metas e dos riscos fiscais, especialmente em relação aos passivos contingentes, identificando os tipos de risco e sua exposição, aferindo essa exposição e estimando o grau de tolerância das contas públicas frente ao risco;
- Elabore a Lei Orçamentária Anual em conformidade com os requisitos do artigo 5º e demais dispositivos aplicáveis da LRF, observando a modelagem determinada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;
- Amplie as ações de transparência ativa e passiva voltadas ao cidadão, bem como das demonstrações contábeis, especialmente com a indicação pormenorizada de valores genericamente agrupados como “Outros” no Balanço Patrimonial, dos lançamentos atinentes às operações de cessão de crédito, do patrimônio previdenciário e da base de dados para elaboração dos estudos atuariais;
- Concilie as divergências e acompanhe pormenorizadamente a contabilização das receitas de ICMS e IPVA;
- Refine as estimativas orçamentárias de Operações de Crédito para os próximos exercícios;
- Garanta maior clareza e fidedignidade na composição da conta contábil Outros, integrante de Créditos a Receber Não Circulantes, identificando, em Notas Explicativas, as razões da não integração de saldos de Dívida Ativa ao montante global;
- Aprimore as técnicas para estimar o resultado das Empresas Estatais Dependentes consolidadas ao Balanço Geral, garantindo a consistência nos dados do BGE e indicando a data a que se referem os resultados consolidados;
- Estabeleça tratativas com a CETESB e a CPTM para a apropriação contábil dos passivos identificados pela auditoria independente e não reconhecidos;
- Acompanhe a situação patrimonial negativa das Empresas Estatais Dependentes, precavendo-se contra solução de continuidade dos serviços públicos;
- Estabeleça controles eficientes sobre os créditos de Dívida Ativa a receber e adote medidas para sua recuperação mais eficiente, aprimorando e acelerando

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

os procedimentos de registro e cobrança desses haveres, inclusive com relação àqueles inscritos pelo Departamento de Estrada de Rodagem;

- Elabore estratégia de atuação concentrada em seus 100 maiores devedores de Dívida Ativa, visando recuperar esses créditos;

- Observe o disposto na IPC 02 para o reconhecimento de ajustes por irrecuperabilidade de ativo, finalizando os anunciados estudos de segmentação qualitativa do estoque;

- Incentive os procedimentos de encontro de contas entre direitos a receber da Dívida Ativa e Precatórios a pagar, nos termos da Resolução PGE nº 12/2018;

- Dê transparência aos ajustes manuais lançados nas demonstrações contábeis, detalhando-os em notas explicativas;

- Projete os impactos frente à retomada dos pagamentos integrais da dívida refinanciada com a União;

- Passe a observar as disposições do MCASP quanto ao detalhamento das receitas e despesas vinculadas no Balanço Financeiro, a forma a evidenciar aquelas afetas às atividades da previdência social paulista (em reiteração);

- Finalize os ajustes necessários para conciliar os saldos dos Fundos de Reserva afetos à utilização de depósitos judiciais para pagamento de precatórios (em reiteração);

- Previna-se contra eventual descumprimento das diretrizes fiscais de Despesa com Pessoal e Endividamento;

- Atente-se para os novos critérios delimitados pelo Manual de Demonstrativos Fiscais e pela Nota Técnica SDG nº 144/2018 para o cálculo da Receita Corrente Líquida;

- Estabeleça controle contábil segregado das despesas com pessoal efetivo contribuinte do RPPS em relação àqueles vinculados ao RGPS;

- Assegure a transparência do Patrimônio Imobiliário da SPPREV no Balanço Geral do Estado

- Relativamente à **Renúncia de Receitas:**

    - Aprimore os termos do Plano de Ação elaborado para garantir transparência na concessão de benefícios fiscais;

    - Aborde as ações que permitirão a estimativa fidedigna da amplitude da política de desonerações e do seu impacto para as finanças do Estado;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

- Elenque os agentes responsáveis por conduzir as alterações institucionais indicadas por esta Corte;
- Integre o Controle Interno às fases de execução, mensuração, contabilização e, em especial, da efetividade da medida, com aferição dos impactos socioeconômicos alcançados;
- Evidencie que os atos concessivos de benefícios fiscais estivessem atrelados a limite temporal claro e consentâneo com a motivação e com o interesse público envolvido, além de compatível com a maturação das metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado;
- Edite norma para disciplinar os procedimentos, competências e limites dos órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento dos benefícios tributários;
- Faça com que o fluxo dos controles a serem estabelecidos cumpra com os objetivos de planejamento prévio e posterior avaliação dos retornos alcançados;
- Aprimore a metodologia de cálculo das renúncias fiscais e garanta a compatibilidade entre as diferentes peças de planejamento;
- Elabore anualmente o cálculo da estimativa de impacto orçamentário, medidas de compensação, adequação das metas fiscais da LDO e de estimativas das receitas da LOA em virtude do benefício fiscal (crédito outorgado) para a renúncia fiscal do Proac ICMS, nos termos do artigo 14, inciso II, da LRF;
- Delimite a vigência ao benefício fiscal do Proac ICMS de forma vinculada com a motivação e interesse público, com o prazo estimado para alcance de metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado;
- Rediscuta a regulamentação do Proac que permite que empresas fumígenas divulguem e fortaleçam sua marca através da renúncia fiscal do Estado de São Paulo, SP uma vez que a Lei nº 16.005/15 aumentou a tributação nas operações com fumo e seus sucedâneos manufaturados para desestimular o consumo;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

- Elabore rotina de checagem da prática vedada pelo artigo 9º da Lei nº 12.268/06, ou seja, com a finalidade de garantir que patrocinador e proponentes não sejam os mesmos para um determinado projeto;
- Cumpra as decisões judiciais proferidas no juízo singular (MS nº 1033077 62.2016.8.26.0053), confirmada com a decisão colegiada do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Agravo de Instrumento nº 2180100-57.2016.8.26.0000), no sentido de dar publicidade e transparência às informações do Proac ICMS (divulgação da correlação entre patrocinador, proponente, projeto e valor).

3.3 – À Secretaria da Administração Penitenciária (em reiteração):

- Articule-se junto aos demais órgãos e Poderes no objetivo de reduzir a população carcerária e garantir o cumprimento das penas dentro dos padrões de dignidade da pessoa humana, incentivando, inclusive, o Programa de Penas e Medidas Alternativas e as técnicas de monitoramento eletrônico;
- Elabore plano de ação para sanear a utilização de celulares em presídios;
- Dimensione adequadamente o quadro de pessoal, garantindo a incolumidade tanto dos servidores públicos, quanto dos aprisionados;
- Estude formas alternativas de estimular os detentos a participarem das atividades de profissionalização e educação formal, além de identificar quais as contribuições que poderiam ser aportadas pelo sistema para a posterior recolocação dos custodiados no mercado de trabalho.

3.4 – À Secretaria da Cultura:

- Passe a divulgar as informações sobre os projetos culturais beneficiados pelo PROAC ICMS em moldes semelhantes aos adotados pelo Governo Federal, promovendo, inclusive, eventuais alterações normativas que estejam sobre sua alçada para realizar tal objetivo;
- Utilize para divulgação dos eventos a plataforma “SP Estado da Cultura” já existente, além do portal “Proac” para divulgação das datas dos eventos, com a

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

finalidade de garantir acesso aos projetos pela população e consequentemente pelo controle técnico;

- Estabeleça Plano de Ação para equacionar as Prestações de Contas pendentes de análise e para garantir controle concomitante à execução dos projetos para o Proac ICMS e Editais;

- Delibere sobre inclusão de dispositivo legal que restrinja a quantidade projetos por responsável legal, com a finalidade evitar fraudes através da fragmentação de CNPJs;

- Explicite na legislação do Proac que os cooperados devam possuir capacidade técnica/administrativa para executar o projeto, sendo vedado à cooperativa assumir tais funções;

- Desenvolvam ações de estímulo e apresentação do Proac ICMS nas regiões administrativas com poucos projetos com captação financeira com a finalidade de divulgar o Proac aos possíveis patrocinadores e proponentes;

- Dê transparência no portal do Proac ao Regimento Interno da CAP e à metodologia de escolha dos jurados das Comissões de Análise de Projetos.

- Crie mecanismos de controle interno para garantir que os pareceres emitidos pela CAP estão sendo revestidos de motivação adequada quando de sua aprovação, com expressa indicação e descrição acerca do interesse público e artístico a ser atingido com a aprovação de determinado projeto, de acordo com artigo 10 e incisos do Decreto nº 54.275/09 e Resolução SC 11/96;

- Estabeleça rigor com os prazos para prestação de contas e no caso do descumprimento, a aplicação das sanções cabíveis de forma tempestiva para diminuir-se a morosidade na inscrição da divida ativa;

- Crie mecanismos para o acompanhamento e demonstração do atendimento ao limite disposto no artigo 13 da Lei 12.268/2006, sobre o teto para o uso dos recursos do Proac em despesas administrativas.

3.5 – À Secretaria da Saúde:

- Avalie as possibilidades de uso dos espaços e equipamentos hoje ociosos do Hospital Universitário, conciliando a ampliação de atendimentos, principalmente

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

na atenção secundária, com a manutenção daquele espaço que tanto contribui com a excelência na formação dos profissionais das carreiras da saúde

- Cuide para que as peças de planejamento (PPA, LDO, LOA, PES e PAS) estejam em sintonia, guardem relação de coerência, uniformidade, exatidão e confiabilidade, pois dessa forma será possível alcançar melhores resultados na prestação de serviços de saúde à população;

- Adote instrumento de planejamento padronizado para investimentos (obras), a fim de estabelecer critérios claros e objetivos na eleição das prioridades (construção, reformas, adequações ou ampliação) a serem executadas nos estabelecimentos de saúde;

- Cuide para que se obtenha o Laudo Técnico de Avaliação (LTA) antes da fase externa da licitação para construção, ampliação, reforma ou adaptação em edificação com atividades de interesse da saúde, conforme preconiza a Portaria CVS 10 de 05/08/2017;

- Adote medidas voltadas para a obtenção da Licença de Funcionamento (LF) para todos os estabelecimentos de saúde sob gestão estadual;

- Providencie o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) para todos os estabelecimentos de saúde sob gestão estadual;

- Aprimore o controle no repasse de recursos aos municípios participantes de programas promovidos pela Secretaria de Estado da Saúde (para o aperfeiçoamento da atenção primária realizada pelas Unidades Básicas de Saúde), a fim de prevenir gastos desnecessários;

- Viabilize a elaboração de peças de planejamento que levem em consideração as especificidades das UBSs construídas a partir do Programa “Saúde em Ação”, o que passa por repactuar o contrato firmado com o BID e os pactuados com as empresas responsáveis pelos projetos e execução das obras. Esta ação visa evitar falhas como as verificadas no que tange à inadequação espacial de consultórios, à falta de aparelhos de ar condicionado em locais imprescindíveis, etc.;

- Providencie junto aos municípios que aderiram ao Programa “Saúde em Ação” a efetivação de suas contrapartidas, em especial no que toca à contratação de pessoal da saúde e à manutenção das edificações;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

- Estude a reposição do quadro de servidores do GTE-SES e do CVS-SES, de modo a empreender as atividades necessárias para a regularização dos ESs junto aos órgãos fiscalizadores da Vigilância Sanitária e do Corpo de Bombeiros;

- Envide esforços para a implementação plena do sistema de prontuário eletrônico (S4SP), o qual, conforme levantado, encontra-se aquém das expectativas e necessidades;

- Estude a viabilidade de contratação de serviço de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos médico-hospitalares de grande porte, tais como aparelho de Ressonância Magnética, Tomógrafo, Raio X Telecomandado, Pet-CT Scan, entre outros;

- Planeje a aquisição de equipamentos médico-hospitalares de grande porte, de modo que estes não permaneçam por muito tempo aguardando adequação de sala ou emissão de licença para o início de operação;

- Adote critérios claros e objetivos na aquisição de equipamentos médico-hospitalares para os estabelecimentos de saúde, a fim de priorizar àqueles que, de fato, necessitam de renovação do seu parque de equipamentos;

- Padronize as informações da ficha individual de cadastro de equipamentos de acordo com o que preconizam o manual “Equipamentos médico-hospitalares e o gerenciamento da manutenção” e o “Manual IEG-E - Índice de Efetividade da Gestão Estadual” do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;

- Aperfeiçoe a interação entre suas coordenadorias, em especial, entre a Coordenadoria de Gestão de Contratos de Serviços de Saúde (CGCSS) e a Coordenadoria de Serviços de Saúde (CSS), para padronização de sistemas de gestão e controle patrimonial.

3.6 – À Secretaria da Segurança Pública:

- Saneie as fragilidades nas estatísticas indicadas pelo *Ranking* de Competitividade dos Estados nos quesitos “Mortes a Esclarecer”, “Qualidade da Informação de Criminalidade” e “Segurança Patrimonial”;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

- Aperfeiçoe o sistema informatizado de gestão dos Autos de Vistoria do Corpo de Bombeiros, de modo a permitir o controle mais efetivo dos AVCBs emitidos pelo Corpo de Bombeiros;
- Realize o levantamento de todos os estabelecimentos de saúde sob gestão estadual quanto à regularidade dos Autos de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCBs).
- Conclua a automatização de dados estatístico e livros eletrônicos a partir dos bancos de dados de ocorrências e inquéritos da Polícia Civil;
- Disponibilize infraestrutura de tecnologia da informação e equipamentos adequados às necessidades dos Distritos Policiais;
- Ajuste os sistemas de Registro de Ocorrências (RDO) e de Inquérito Eletrônico (IP-e) para corrigir as deficiências atuais e desenvolva novas funcionalidades para simplificar e reduzir os trabalhos burocráticos nos Distritos Policiais;
- Dimensione a necessidade atual e futura de efetivo para atender as particularidades dos Distritos Policiais e dos Departamentos da Polícia Civil;
- Planeje e realize concursos para repor as necessidades de recursos humanos da Polícia Civil;
- Verifique as necessidades de infraestrutura dos Distritos Policiais, planeje, priorize e execute as reformas necessárias;
- Mensure a necessidade e planeje a reposição e a manutenção de viaturas para os Distritos Policiais e considere a alternativa de terceirização da frota descaracterizada;
- Desenvolva e implante soluções tecnológicas de apoio à investigação e de inteligência policial.

3.7 – Ao Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt:

- Adote medidas, para que o banco de dados que alimentará o Sistema de Verificação Automática Biométrica – SiVAB esteja completo em um curto espaço de tempo (em reiteração)*;*
- Conclua os procedimentos de digitalização das impressões digitais, dos prontuários civis e dos documentos criminais (em reiteração);

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

- Adote providências, para o andamento do projeto de modernização das instalações físicas do prédio Sede do IIRGD (em reiteração);
- Efetue levantamento das condições físicas dos postos de identificação do Estado, adotando-se providências para reforma dos locais que não possuam condições adequadas de atendimento ao público (em reiteração);
- Atenda às exigências legais do prédio sede em relação ao apontado no laudo de vistoria do Corpo de Bombeiros;
- Estabeleça cronogramas para a completa atualização do banco de dados do sistema AFIS.

3.8 – À Secretaria da Educação:

- Adote medidas para manter em seu quadro docente percentual elevado de professores ministrando aulas compatíveis com sua formação acadêmica (em reiteração);
- Reduza a participação de professores temporários no conjunto do Quadro de Pessoal (em reiteração);
- Adote estratégias para estimular o professor a permanecer na mesma escola, como, por exemplo, valorizando e investindo na equipe docente e garantindo boas condições de trabalho (escola estruturada) (em reiteração);
- Elabore um plano de ação para a adequação das escolas ao padrão recomendado pelo CNE, identificando as escolas que possuem problemas estruturais e carência de insumos básicos para desenvolvimento da atividade escolar, bem como estabelecendo objetivos, metas e prazos.

3.9 – Ao Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo – DETRAN:

- Uniformize os procedimentos para credenciamento entre as Diretorias de Habilitação e de Veículos e evite dispensar a apresentação de documentos obrigatórios;
- Intensifique as fiscalizações, tendo em vista a quantidade de processos administrativos instaurados em função de irregularidades apontadas mesmo com a diminuta quantidade de fiscalizações realizadas atualmente;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

- Agilize a conclusão dos processos administrativos pelos NPA, a fim de que os credenciados sejam penalizados pelas irregularidades cometidas;

- Realize um estudo a fim de se verificar a possibilidade de assumir a realização de parte das vistorias de veículos, que traria benefícios aos cidadãos com a cobrança de uma taxa menor do que se paga às Empresas Credenciadas de Vistoria (ECVs), sanando, inclusive a deficiência na fiscalização desses estabelecimentos;

- Reconfigure o sistema do Detran-SP padronizando-o para realização de instaurações de portarias de suspensão de forma retroativa (referente a período anterior a 12 meses);

- Aprimore a fiscalização em seu sistema de pontuação a fim de poder cumprir o previsto no parágrafo 6º e 7º do artigo 5º da Resolução do Contran nº 619 de 06/09/2016, evitando-se, assim, a indicação fraudulenta de condutor infrator, por bloqueio tardio no prontuário de condutor falecido e em “hospedeiros” de pontuação;

- Utilize sistema informatizado de protocolo e controle de andamento de processos físicos por todas as Diretorias, Superintendências e Unidades de Atendimento (ex: SPdoc);

- Realize uma “força tarefa” a fim de se concluir com maior rapidez os processos instaurados pelas Comissões de Apuração Preliminar, a fim de se evitar a impunidade, bem como, que os investigados que fazem parte das Comissões sejam afastados, a fim de se manter a imparcialidade na apuração dos fatos;

- Atenda as normas do órgão em relação aos leilões de veículos no que diz respeito à indicação do avaliador e do leiloeiro, evitando-se, assim, possíveis conluios ou fraudes na realização destes;

- Mantenha atualizada a relação de suas Unidades de Atendimento, visando oferecer informações adequadas ao cidadão;

- Incremente novas iniciativas para redução do nº de óbitos em decorrência de acidentes de transportes terrestres, a fim de se alcançar as metas estabelecidas na legislação federal, estadual e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

3.10 – Ao Departamento de Despesa de Pessoal do Estado:

- 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;
- Nos casos em que há entendimento sedimentado no Judiciário, realize o cálculo dos adicionais salariais conforme decidido, evitando, assim, ações judiciais que contribuem para a morosidade no julgamento de processos, e que resultam, em grande parte, em precatórios que vêm se somar ao grande estoque existente;
- Implante controles formais relacionados aos erros e reclamações encaminhadas ao DDPE para qualificação e quantificação a fim de melhorar os procedimentos;
- Cumpra o cronograma estabelecido para implantação do Rh-folha.

3.11 – À Unidade Central de Recursos Humanos:

- Realize e divulgue estudos específicos sobre a 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;
- Cumpra o cronograma estabelecido para implantação do Rh-folha.

3.12 – Ao Departamento de Controle e Avaliação:

- 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.

3.13 – À São Paulo Previdência – SPPREV:

- Estabeleça rotinas consistentes de validação das contribuições patronais e funcionais repassadas ao órgão;

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

- Estude a possibilidade de integração ao projeto RH-Folha que está em desenvolvimento pelo Departamento de Despesa de Pessoal do Estado e pela Unidade Central de Recursos Humanos, cujo intercâmbio de informações poderá servir para apurar a integridade das contribuições recolhidas;
- Cumpra com os termos do art. 38 da Portaria MF nº 464/2018, ou sua congênere aplicável, na elaboração das projeções atuariais;
- Reveja sua política de manejo dos ativos imobiliários, finalizando a anunciada contratação de Fundo de Investimento Imobiliário ou adotando outras providências que maximizem a geração de retorno financeiro sobre esses recursos;
- Elabore estudo sobre as consequências de eventual determinação judicial que reconheça o direito de migração dos servidores para o regime de previdência complementar, bem como os eventuais benefícios de uma alteração legislativa que autorize planejadamente a migração dos servidores e os mecanismos de equilíbrio das finanças públicas

Caberá à fiscalização, outrossim, nos próximos roteiros de inspeção:

- Verificar a utilização dos saldos de Receita Diferida escriturados até o seu exaurimento;

- Acompanhar o término das atividades de reconhecimento e atualização dos bens imóveis;

À margem do parecer, determino o encaminhamento à e. Presidência da proposta formulada pelo Ministério Público de Contas para que as fiscalizações operacionais sejam feitas em autos próprios e, assim, objeto de contínuo acompanhamento, nos moldes hoje praticados pelo Tribunal de Contas da União, para a realização de estudos de viabilidade e efetividade da medida.

Adotados os procedimentos regimentais concernentes à matéria e com o trânsito em julgado da decisão, arquivem-se os processos TC-

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF

018726.989.18-9, TC-018730.989.18-3, TC-A-002487/026/18, TC-A-02488/026/18 e os expedientes relacionados no item 10. EXPEDIENTES do relatório que antecedeu este voto.

É o voto que submeto à apreciação de Vossas Excelências.

GCCCM/01-14-15-19

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CRISTIANA DE CASTRO MORAES. 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-X70C-3NK0-57YK-4APF