

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

PROCESSO: eTC-006453.989.18-8

INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE

SÃO PAULO

GOVERNADOR: DR. GERALDO JOSE RODRIGUES ALCKMIN FILHO -

GOVERNADOR (até 06/04/2018)

DR. MARCIO LUIZ FRANÇA GOMES - GOVERNADOR

(a partir de 06/04/2018)

EXERCÍCIO: 2018

RELATORA: CONSELHEIRA DRA. CRISTIANA DE CASTRO

MORAES

Senhora Assessora Procuradora Chefe:

I - PREÂMBULO

Cuidam os autos das contas do Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2018, enviadas a esta e. Corte pelo Excelentíssimo Senhor Governador, Sr. João Dória, em cumprimento ao disposto no inciso IX do artigo 47 da Constituição do Estado e aqui apresentadas por via do Ofício nº J.D. nº 013/19, sendo recebidas nos termos do artigo 178 c.c. alínea "a", inciso I, artigo 183, ambos do Regimento Interno.

As contas em exame abrangem a totalidade do exercício financeiro do Estado, contemplando as atividades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público Estadual e do próprio Tribunal de Contas, elaborados de acordo com o disposto na



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Lei Federal nº 4.320/64, que se fazem acompanhar do relatório do Senhor Secretário de Estado da Fazenda, abordando os aspectos relevantes da gestão orçamentária e financeira do Estado e do Relatório de Acompanhamento dos Programas Aprovados no Plano Plurianual 2016/2019.

A prestação de contas do exercício de 2018 é composta pelo Balanço Geral do Estado e seus Anexos – Demonstrações Consolidadas, bem como as Demonstrações da Administração Direta e Indireta, que compreendem também as Empresas Dependentes como: Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S.A. – IPT; Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB; Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. – EMPLASA; Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM, Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo - CODASP e Companhia Docas de São Sebastião – DOCAS, contemplando os recursos próprios e os alocados pelo Tesouro do Estado.

Com base nos demonstrativos e peças contábeis apresentados, nos elementos constantes dos Anexos 2 – Renúncia de Receitas Plano de Ação e 3 - Previdência Nota Atuarial SPPREV SEFAZ, em conjunto com o primoroso trabalho consubstanciado em laudos técnicos, frutos das auditorias operacionais, foi elaborado o relatório juntado no evento 148, pela Diretoria de Contas do Governador (DCG).

Em face do disposto na letra "c", do inciso I, do artigo 183 do Regimento Interno vieram os autos a esta Assessoria.



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

II - PLANEJAMENTO

Quanto ao planejamento, observa-se que a proposta orçamentária para 2018, convertida na Lei Orçamentária nº 16.646, de 11 de janeiro de 2017, estimou a receita e fixou a despesa em valores iguais de R\$ 216.911.387.415,00 (duzentos e dezesseis bilhões, novecentos e onze milhões, trezentos e oitenta e sete mil, quatrocentos e quinze reais). Foram deduzidos R\$ 29.014.453.289 (vinte e nove bilhões, catorze milhões, quatrocentos e cinquenta e três mil, duzentos e oitenta e nove reais) de receitas e despesas intra-orçamentárias, uma vez que estas causariam duplicidade devido ao registro em duas entidades integrantes do orçamento.

Consoante determinado pelo artigo 1º da referida Lei, o orçamento foi divido em 03 (três) partes: Fiscal, Seguridade Social e Investimentos das Empresas.

Sob a perspectiva de valores, o orçamento fiscal foi fixado em R\$ 184.833.105.495 (cento e oitenta e quatro bilhões, oitocentos e trinta e três milhões, cento e cinco mil e quatrocentos e noventa e cinco reais), o equivalente a 85,21% do total, e o da Seguridade Social em R\$ 32.078.281.920 (trinta e dois bilhões, setenta e oito milhões, duzentos e oitenta e um mil e novecentos e vinte reais), correspondente a 14,79%.

Já o orçamento de Investimento das Empresas foi fixado em R\$ 7.756.320.377 (sete bilhões, setecentos e cinquenta e seis milhões, trezentos e vinte mil e trezentos e setenta e sete reais), tendo por fontes de financiamento recursos de Subscrição de Ações – 48,39%, recursos próprios – 31,97%, outras fontes de recursos – 6,17%, e operações de crédito – 13,47%.



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Nesse cenário, impende registrar que a LDO, em seus artigos 13 e 15, passou a mencionar a transposição, transferência e remanejamento. O artigo 13 autorizou a transposição de recursos entre atividades e projetos de um mesmo programa, no âmbito de cada órgão, até o limite de 10% (dez por cento) da despesa fixada para o exercício e obedecida a distribuição por grupo de despesa; e o artigo 15 autorizou a transferência ou remanejamento, total ou parcial, das dotações orçamentárias aprovadas na LOA de 2018, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática.

Sobre este tópico, embora de uma forma geral a Administração tenha atendido a todo o preconizado na legislação de regência, algumas impropriedades merecem atenção, em especial, os aspectos referentes à renúncia de receitas.

Isso porque, a instrução registrou, já na análise das contas de 2017, deficiências no Anexo de Metas Fiscais da LDO, vez que não se encontrava em consonância às diretrizes mínimas editadas pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, determinadas pela STN, bem como ao art. 4°, § 2°, inciso V, da LRF¹. A partir dessa análise e de outras, no voto do Exmo. Conselheiro Relator daquelas contas, Dr. Edgard Camargo Rodrigues, emitido em 28/06/2018, foram elencadas as ações a serem

¹ Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no <u>§ 2º do art. 165 da Constituição</u> e:

^{§ 1}º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. § 2º O Anexo conterá, ainda:

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

implementadas pelo Estado de São Paulo (fls. 135 e 136), cujo trecho de interesse transcrevemos na sequência:

"9. Aperfeiçoar a metodologia de estimação da Renúncia Fiscal apresentada no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): apresentar a Estimativa com base no histórico de benefícios fruídos e indicar as respectivas medidas de Compensação da Renúncia de Receita, além de atenção especial à compatibilidade entre LDO e PLOA.

10. Incluir o Demonstrativo Regionalizado do efeito das Renúncias de Receitas no Projeto de Lei Orçamentária." (TC-3546.989.17-9)

Além disso, constatou-se que em 2018 o anexo da LDO que objetiva demonstrar a estimativa e compensação da renúncia de receita, apresentado às páginas 26 e 27 da Lei Estadual nº 16.511, de 27/07/2017, não atende em diversos aspectos, às diretrizes do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), auanto aos relatórios е demonstrativos exigidos pela Lei Responsabilidade Fiscal, em especial, na parte II, que trata do anexo de Metas Fiscais da LDO, cujo Demonstrativo 7 regula a apresentação da "Estimativa e compensação da renúncia de receita", previsto pelo art. 4º, §2°, inciso V, da LRF.

Conforme bem pontuou a DCG, considerando que o julgamento das contas de 2017 ocorreu em junho/2018, portanto, sem tempo hábil para melhorias na referida LDO para 2018, aquela Diretoria passou a analisar também a LDO de 2019, materializada na Lei nº 16.884, de 21/12/2018, verificando as seguintes inconformidades:



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

- √ "Informa o segmento econômico de forma bastante sintética (agropecuária, indústria, comércio/serviços, e outros), não permitindo qualquer verificabilidade, testes de consistência e cruzamento de informações com a legislação concedente dos benefícios;
- ✓ A previsão para os dois exercícios seguintes é apresentada de forma global, e não por tributo e por modalidade, de forma a viabilizar a identificação da renúncia e a indicação das respectivas medidas de compensação;
- ✓ Não são apresentadas quaisquer medidas de compensação para a renúncia informada. A apresentação das medidas de compensação, por tributo e por modalidade de benefício é condição da LRF para a Renúncia de Receitas, sem exceções;
- ✓ Não são apresentados os critérios estabelecidos para as renúncias, impedindo a verificação e uma análise de consistência dos valores apresentados;
- ✓ A metodologia adotada realiza cálculos médios com base no montante global de operações isentas ou não tributadas informadas pelos contribuintes no exercício anterior, como foi detalhado no relatório de instrução das contas do exercício de 2017, sem melhorias também neste aspecto;" (fls. 227 – do Relatório DCG – Evento 148)

No bojo deste apontamento, registrou ainda que diversos fatores explicam as deficiências na metodologia de cálculo adotada pela Secretaria da Fazenda, destaque, porém, se dá para a ausência de sistema de informação que permita apurar a efetiva fruição de benefícios fiscais a cada exercício.

Sob outra perspectiva, efetuou um comparativo entre as peças orçamentárias LDO x PLOA x LOA (Fls. 229 – Relatório DCG – Evento 148), para os exercícios de 2017 a 2019, concluindo que as previsões de arrecadação entre a LDO e o PLOA têm divergido (quadro a seguir).



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Tabela – Comparativo da Estimativa da Renúncia – LDO x PLOA

Valores em R\$ Milhões

	Values em ny minoes								
Descrição	LDO 2017	PLOA 2017	Diferença (*1)	LDO 2018	PLOA 2018	Diferença (*1)	LDO 2019	PLOA 2019	Diferença (*1)
Arrecadação Potencial ICMS (A)	147.274	107.469	39.805	148.575	112.675	35.900	167.371	128.202	39.169
(-) Montante das desonerações	14.612	10.663	3.949	15.004	11.379	3.625	23.081	17.683	5.398
(=) Arrecadação prevista do ICMS	132.662	96.806	35.856	133.571	101.296	32.275	144.290	110.519	33.771
% em relação à receita prevista	11,0%	11,0%	0	11,2%	11,2%	0	16,0%	16,0%	0
% em relação à arrecadação potencial	9,9%	9,9%	0	10,1%	10,1%	0	13,8%	13,8%	0
Arrecadação Potencial PLOA está a menor que a LDO em%.			27,0%			24,2%			23,4%

^(*1) Previsão PLOA a menor que a LDO em 27% (2017), 24,2% (2018) e 23,4% (2019).

Fonte: Fls. 229 - Relatório DCG - Evento 148

Diante do exposto, nos perfilamos ao entendimento da DCG quanto à necessidade de estudos e aprimoramento na indicação de medidas de compensação, e atenção especial à compatibilidade entre as peças orçamentárias LDO, PLOA e LOA, em atendimento aos artigos 4º, §2º, V; e 5º, II, da LRF. Entendemos que os valores atrelados à estimativa de renúncia de receitas também são elementos importantes a serem considerados para o correto planejamento orçamentário, como a estimativa de receita para o exercício. Oportuno ponderar, contudo, que estes autos analisam as contas pertencentes ao exercício de 2018, de modo que consideramos adequado alertar a Administração quanto ao já verificado em relação ao exercício de 2019.

De outro norte, também nos filiamos às recomendações da DCG, no tocante ao acompanhamento realizado junto ao Plano de

^(*2) Esclarece-se que como "Arrecadação Potencial", a PLOA e a LDO consideram a arrecadação total, em um cenário sem renúncias de receitas e, como "Arrecadação Prevista", o montante já líquido das renúncias de receitas previstas.



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Ação — Avaliação e Monitoramento elaborado pela SEFAZ², fruto do exarado no Parecer das contas do exercício anterior (TC-3546.989.17-9)

Desta forma, às fls. 135 e 136 do voto do Conselheiro Relator, foram elencadas as ações a serem implementadas pelo Estado de São Paulo:

- 2.1. Apresentar processos completos e providências necessárias para atendimento ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal em relação a cada benefício fiscal concedido. Reavaliar a pertinência da continuidade de todos os benefícios e incentivos fiscais concedidos a qualquer título, demonstrando a adequação à LDO, bem como os seus impactos orçamentário-financeiros no exercício vigente e os dois subsequentes.
- 2.2. Definir 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.
- 3. Implantar controles e sistemas de informação voltados à mensuração dos montantes de benefícios fiscais fruídos por modalidade de renúncia, por tributo, por setor econômico e por contribuinte.
- 4. Apresentar, periodicamente, avaliação pelo sistema de controle interno, de todas as fases da Renúncia de Receitas, notadamente quanto aos aspectos de estimação, controle, mensuração e efetividade.
- 5. Comprovar, em janeiro/2019, a regularização dos benefícios fiscais até então concedidos à revelia do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).
- 6. Revisar e apresentar justificativas e medidas de compensação quanto aos casos de manutenção do crédito do ICMS relativo à mercadoria com benefícios fiscais, conforme item 2.3.2.2.
- 7. Realizar 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.
- 8. Apresentar os registros contábeis da Renúncia de Receitas incorrida pelo Estado de São Paulo.
- 9. Aperfeiçoar a metodologia de estimação da Renúncia Fiscal apresentada no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): apresentar a Estimativa com base no histórico de benefícios fruídos e indicar as respectivas medidas de Compensação da Renúncia de Receita, além de atenção especial à compatibilidade entre LDO e PLOA.
- 10. Incluir o Demonstrativo Regionalizado do efeito das Renúncias de Receitas no Projeto de Lei Orçamentária.
- O Parecer Prévio foi exarado em 28/06/2018 e publicado no DOE em 06/07/2018 e consignou opinião favorável à aprovação das contas do exercício de 2017, nos termos e para os efeitos de direito, "à vista do que consta do processo, das peças acessórias e das notas taquigráficas, tendo presentes as conclusões, discussão e votação da matéria, pelos votos dos Conselheiros [...]" (grifo nosso).

^{1.}Normatizar a 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.

^{2.} Quanto aos Benefícios e incentivos fiscais vigentes:



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

sobre a matéria em epígrafe, bem como, conforme dito alhures, quanto à compatibilidade e metodologias de estimação da renúncia:

Plano de Ação: Avaliação e Monitoramento

"Recomendação 16 do Parecer Prévio 2017:

O Plano de Ação, para atendimento a esta recomendação, deve ser reapresentado, incluindo outros aspectos na rotina de monitoramento pelo controle interno:

O Plano de Ação apresentado neste aspecto (C.1) aborda o "processo de apuração dos benefícios fruídos considerados na LDO". Isto se refere apenas à fase de estimação. A recomendação 16 do Parecer Prévio abrange também avaliação, pelo controle interno, quanto à execução (atendimento ao art. 14), mensuração e 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." (fls. 237/238 -Relatório DCG -Evento 148).

Leis Orçamentárias: Compatibilidade e metodologias de estimação:

"[...]

É urgente e necessário o aprimoramento dos Sistemas de Informação utilizados pela administração tributária do Estado de São Paulo, de modo que seja possível apurar com precisão e confiança o montante de benefícios fiscais fruídos por tributo, por contribuinte, por setor e por modalidade de renúncia." (fls. 238 – Relatório DCG -Evento 148).

Neste contexto, após transcorridos os 90 dias úteis a contar da publicação do parecer, a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo entregou o Plano de Ação e Cronograma de Implantação, cuja cópia segue anexa ao presente relatório." Destaque nosso (fls. 216/217 - Relatório DCG - Evento 148).



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Adiantamos, por fim, que o assunto relacionado à renúncia de receitas, e tratado em item posterior deste parecer, será objeto de ressalva.

De outra ótica, verificamos que nos laudos atrelados a algumas auditorias operacionais levadas a cabo pela DCG também foram apontadas deficiências nas peças orçamentárias de planejamento de modo setorial, o que resultou em propostas de encaminhamento para as respectivas Secretarias, com fito de aprimorar o desempenho operacional do Estado. Na sequência, transcrevemos as propostas de encaminhamento, às quais também nos filiamos, e as respectivas Secretarias vinculadas:

✓ Secretaria da Administração Penitenciária

Objetivo: Acompanhar as ações realizadas pela Secretaria da Administração Penitenciária, no que toca a capacidade de atendimento e população carcerária, expansão da oferta de vagas, cumprimento das metas, aparato tecnológico, quadro de pessoal, bem como ações ligadas a ressocialização dos presos, egressos e seus familiares.

Proposta de Encaminhamento:

"(V) 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;" (Fls. 394/395 – Relatório DCG – Evento 148)

✓ Secretaria de Estado da Saúde

Objetivo: Realizar fiscalização de natureza operacional sobre a Infraestrutura da saúde, contemplada nos Programas 940 – Fortalecimento da Gestão Estadual do SUS e 941 – Expansão e Modernização na Saúde.

Proposta de Encaminhamento:

"I) garantir 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." (FIs. 368 – Relatório DCG – Evento 148)

✓ Secretaria de Estado da Saúde

Objetivo: Avaliar o "Programa de Ação Cultural – PAC (Proac)", nas modalidades ICMS (Renuncia) e Edital (Concurso), sob as seguintes óticas: Acesso pela



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

população a eventos do Proac na perspectiva de equidade, fiscalização da realização efetiva do objeto cultural patrocinado (ICMS) ou custeado (Editais), a estruturação da Proac ICMS e Editais (Arcabouço legal, inclusive quanto ao atendimento à LRF, processo de trabalho e Sistemas de Informação) a atuação da Comissão de Análise de Projetos (CAP), a Dívida ativa, o Fundo Estadual da Cultura e a transparência.

Propostas de Encaminhamentos:

"Ainda, sob aspecto do arcabouço legal orçamentário do Proac, é de grande relevância que elabore-se 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 o da renuncia fiscal do Proac ICMS nos termos do artigo 14, inciso II, da LRF.

[...]

No aspecto de elaboração das metas do PPA e da LOA, sugerese que sejam criadas de forma conjunta entre Secretaria da Cultura e SFP e que seja elaborado racional para as metas do Proac Editais." (Fls. 448/449 – Relatório DCG – Evento 148)

Diante destas constatações, e como já registrado anteriormente, as peças orçamentárias referentes ao exercício em apreço, de um modo geral, se encontram em consonância aos ditames legais que abarcam os aspectos da responsabilidade fiscal. Assim, entendemos que as questões levantadas pela instrução da matéria não têm o condão de macular a totalidade das contas.

Por outro lado, nos alinhamos ao entendimento da DCG, e reiteramos as propostas de recomendações efetuadas por aquela Diretoria quanto às impropriedades retromencionadas, a fim de garantir que falhas de igual natureza não se repitam em exercícios vindouros.

II - EXCUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

Segundo a DCG a Contadoria Geral do Estado-CGE apresentou, no exercício em análise, as demonstrações contábeis seguindo as determinações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional,



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Órgão central do Sistema de Contabilidade das entidades públicas brasileiras, bem como o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP foi implementado desde o ano de 2014, conforme notas explicativas apresentadas pela CGE.

Em favor do Estado, registrou também que desde 2012 o Governo vem realizando ajustes, visando cumprir os novos procedimentos contábeis, conforme detalha às fls. 09/11 do Balanço Geral do Estado (BGE), destacando que, por tratar-se de um processo gradual, que exige a adaptação de rotinas, processos, controles e sistemas, bem como treinamento e mobilização do quadro de servidores, as mudanças ainda trarão impactos relevantes nos próximos exercícios.

Inicialmente, no tocante ao **Balanço Orçamentário** (BO), informou à fiscalização (DCG) que adotou o critério, para 2018, de desconsiderar os valores intraorçamentários do total geral, entretanto, quando do detalhamento das receitas e despesas, foram mantidos estes valores com o intuito de que melhor reflitam os registros contábeis, notadamente quanto aos gastos por Órgãos/UO/UGE, por Função (Previdência, Segurança, Saúde etc.) e por Grupo de Despesas (Pessoal, Encargos da Dívida, etc.).

Feitas essas ponderações, considerando a atualização pelo IPCA, as receitas (exceto intra) atingiram o valor de R\$ 213.157.635 mil, evoluindo em 0,30% sobre o exercício anterior, e R\$ 242.941.822 mil (com intra), isto é, 0,58% em valores nominais, conforme dados discriminados na Tabela a seguir produzida pela DCG.

Em milhares



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

RECEITAS - Atualizadas pelo IPCA	2015	2016	2017	2018	AH% 2018/ 2017
RECEITAS (Exceto intra-orçamentária)	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%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	8.126.166	8.303.909	10.419.606	8.915.515	-14,44%
RECEITA AGROPECUARIA	11.505	17.599	20.326	19.714	-3,01%
RECEITA DE SERVICOS	4.482.778	3.172.118	3.336.469	3.198.351	-4,14%
RECEITA INDUSTRIAL	254.093	391.529	197.109	93.680	-52,47%
RECEITA PATRIMONIAL	7.354.473	6.568.654	8.561.121	5.799.231	-32,26%
RECEITA TRIBUTARIA	161.376.497	152.816.734	155.905.923	160.083.402	2,68%
RECEITAS DE CONTRIBUICOES	6.544.189	6.139.850	6.000.975	7.455.045	24,23%
TRANSFERENCIAS CORRENTES	20.763.827	19.330.050	20.357.443	21.840.958	7,29%
RECEITAS DE CAPITAL	10.037.883	7.907.881	7.725.137	5.751.738	-25,55%
ALIENACAO DE BENS	1.220.046	196.851	189.053	1.696.778	797,51%
AMORTIZACAO DE EMPRESTIMOS	1.673	2.522	3.484	5.305	52,24%
OPERACOES DE CREDITO	6.922.854	5.292.342	4.758.824	2.898.267	-39,10%
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	1.612.241	1.966.692	2.511.526	720.611	-71,31%
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	281.070	449.474	262.250	430.777	64,26%
RECEITAS INTRA-ORÇAMENTÁRIAS	29.617.390	28.847.583	29.018.755	29.784.188	2,64%
RECEITAS CORRENTES - INTRA-ORCAM.	28.709.951	27.773.775	27.830.167	28.884.788	3,79%
RECEITA AGROPECUARIA	0	0	0	1.472	0,00%
REC CONTRIBUICOES-INTRA-ORCAM	26.236.783	25.929.890	26.106.158	27.013.214	3,47%
REC INTRA-ORCAM C/REC.DE SERVIC	2.473.144	1.843.860	1.723.799	1.555.803	-9,75%
REC INTRA-ORCAM: OUTRAS REC.COR	23	25	210	314.299	149226,26%
RECEITAS DE CAPITAL - INTRA-ORCAM	907.439	1.073.808	1.188.588	899.400	-24,33%
ALIENACAO DE BENS	0	0	0	0	0,00%
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	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%

Obs: atualização pelo IPCA. Índices: 2015=1,135191; 2016=1,068032; 2017=1,037455; 2018=1,00

Fonte: Fls. 19 – Relatório DCG – Evento 148

Se desconsiderada a atualização referida, o incremento das receitas (exceto intra-orçamentária) verificado em 2018 foi de 4,05% sobre o registrado no exercício anterior (2017,) no montante de R\$ 204.851.399, em valores nominais.

Ainda sobre o quadro anterior, observa-se que em 2015



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

e 2016 houve queda na arrecadação, com recuperação parcial em 2017 e 2018. Desse modo, pode-se aferir que, embora em ritmo menor, o Estado em 2018 permaneceu em curva ascendente de recuperação de receitas.

Quanto às receitas correntes, importante destacar que alcançaram o montante de R\$ 236.290.684 mil, equivalente a 97,26% da arrecadação total do Estado, crescendo 5,38% em valores nominais em relação ao exercício anterior.

Todavia, em termos reais (considerando o IPCA), as receitas correntes de 2018 sofreram efetivo aumento na ordem de 1,57% se confrontadas à arrecadação do exercício anterior, de R\$ 232.629.138 mil³.

Nesse contexto, necessário ressaltar que a receita tributária atingiu em 2018 o montante de R\$ 160.083.402 mil, sendo responsável sozinha por 67,75% das Receitas Correntes, e 65,89% do total de recursos arrecadados pelo Estado; e que experimentou um incremento de 2,68%, levando em conta as atualizações pelo IPCA, em relação ao exercício anterior.

Ainda sobre o tema, constatamos que o item mais significativo nas Receitas Tributárias, cujo montante chegou a R\$ 135.498.788 mil, com 84,64% de representatividade no exercício em análise, refere-se à arrecadação de ICMS.

³ R\$ 204.798.971 mil (Receitas Correntes - Exceto intra-orçamentária) + R\$ 27.830.167 (Receitas Correntes - Intra-Orcam.) = R\$ 232.629.138 mil. (Tabela as fls. 19 do Rel. de Fiscalização - DCG - Evento 148).



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Nesse ponto, nos reportamos novamente ao item relativo à renúncia de receitas, dado que, conforme melhor detalhado em item posterior deste parecer, como bem registrou a DCG em trabalho minucioso, as LDOs estimaram a renúncia de ICMS em percentuais da arrecadação prevista, sendo: em 2017, 11%, no valor de R\$14,61 bilhões; em 2018, 11,2%, no valor de R\$15 bilhões e, em 2019, 16%, no valor de R\$23,08 bilhões. Ocorre que, o assunto ganha relevância, em decorrência das dúvidas levantadas pela DCG quanto à metodologia adotada para apuração do montante de renúncia esperado a cada exercício, e, por consequência, a metodologia de estimação da receita tributária. A considerar os valore envolvidos, numa análise superficial os impactos nos resultados orçamentário/financeiro do Estado são consideráveis.

Em relação ao diferimento de receitas, que consiste em transferir para o exercício seguinte receitas não compromissadas no exercício corrente, cujo procedimento vinha sendo realizado pelo Estado e combatido por esta Corte no exame de contas anteriores, dado que não é amparado no MCASP, a DCG observou que no exercício em análise, o Governo Estadual cumpriu a recomendação, não tendo reincidido na mesma falha.

Contudo, ponderou que existe um estoque do diferimento, relativo a exercícios anteriores (quadro a seguir), que, conforme consta no BGE, será utilizado com o procedimento de retorno do diferimento, no momento da real necessidade orçamentária e financeira.

Valor Estoque Diferimento		R\$ milhares
Código Nome Fonte Recurso	2017	2018
002 - RECURSOS VINCULADOS ESTADUAIS	457.502	139.364
003 - RECURSOS VINCULADOS-FUNDO ESPECIAL DE DESPES	2.311.096	1.471.475



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Total Geral	5.002.866	3.023.665
007 - OP.CRED.E CONTRIB.DO EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SU	8.901	0
005 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS	694.769	328.970
004 - REC.PROPRIO-ADM.INDDOT.INIC.CR.SUPL.	1.530.598	1.083.856

Fonte: Fls. 25 – Relatório DCG – Evento 148

À vista do novo posicionamento adotado pelo Estado, não vislumbramos nada a pontuar, mas tão somente a necessidade de acompanhamento da correta utilização do saldo remanescente pela DCG.

No tocante às Receitas da Cota-Parte dos Royalties com a Compensação Financeira pela Produção de Petróleo no exercício de 2018, a instrução revelou que houve uma evolução de 71,77% (valores nominais) em relação a 2017, e em valores atualizados (IPCA), o índice 2018/2017 passa a ser de 65,66%, conforme bem demonstrado na tabela a seguir produzida pela DCG.

Fm milhares

Receitas com Royalties do Petróleo - Atualizado pelo IPCA	2015	2016	2017	2018	VARIAÇÃO 2018/2017	2018/2017 %
COTA PTE.ROYALTIES PART.ESPECIAL-LEI 9478/97	556.096	361.685	889.665	1.580.794	691.129	77,68%
COTA-PTE ROYALTIES: COMP.FINANC.PROD.PETROLE	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%

Obs: atualizado pelo IPCA. Índices: 2015=1,135191; 2016=1,068032; 2017=1,037455; 2018=1,00

Fonte: Fls. 29 – Relatório DCG – Evento 148

Quanto à contabilização das referidas receitas, impende ressaltar que o Estado atendeu à recomendação exarada no exercício de 2016 (eTC-5198.989.16-2), in verbis, "1. Balanço Orçamentário – Receitas de Transferências de Royalties do Petróleo: 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



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

vinculado estadual, deixando de utilizar a fonte 005-Recursos Vinculados Federais."

Segundo a DCG, a Contadoria Geral do Estado efetuou os ajustes necessários para inclusão de Fonte detalhada 002 para fins de reconhecimento das receitas de transferências de Royalties do Petróleo no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2018. Desse modo, entendemos que o apontamento efetuado em exercício anterior, e objeto de recomendação, fora afastado nestas contas, em virtude das medidas saneadoras adotadas.

Em relação às multas de trânsito, o valor total das receitas arrecadadas em 2018 foi de R\$ 250.125 mil, e, em 2017, R\$ 254.574 mil, o que representou uma redução de 1,74% no período.

Pelo lado das despesas efetuadas com receitas de multas de trânsito, a seguir tecemos algumas considerações. Conforme disposto no artigo 320 da Lei Federal nº 9.503/97, os recursos dessa natureza devem ser vinculados e aplicados, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego e de campo, policiamento e fiscalização e educação de trânsito, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso (Parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Seguindo, a despesa liquidada do DETRAN-SP, com recursos da fonte 002002542 (multas de trânsito), foi de R\$ 122.558 mil, sendo a Polícia Militar responsável por despesas no montante de R\$ 35.218 mil.



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Desse montante, a instrução (DCG) criticou a realização de despesas com o item 33904710 — Contribuições para formação do PASEP/PIS PASEP/PIS, no valor de R\$ 2.464 mil, por entender que não se enquadraria no art. 320 do CTB, tampouco na Resolução CONTRAN nº 638/2016. De nossa parte, corroboramos o entendimento da Fiscalização, no que tange à irregularidade da aplicação destes recursos. Não é demais lembrar que apontamento idêntico fora efetuado quando da verificação das contas de 2017 (eTC-3546.989.17-9). Todavia, por se tratar de valor de pequena monta, correspondente a 1,56% do total, propomos o relevamento, reforçando a recomendação para que se evite a reincidência.

Ponderou a DCG que em exercícios anteriores houve o diferimento de valores, havendo um saldo de R\$ 44.658 mil a ser retornado. Nesse ponto, reiteremos a recomendação anterior para o efetivo acompanhamento do saldo remanescente.

Quanto às Receitas Correntes de Origens Diversas, observamos que a receita arrecadada em 2018 foi de R\$ 45.136.511 mil, superando em 1,92% a de 2017 (R\$ 44.287.181 mil). Considerando os valores atualizados (IPCA), houve uma variação de -1,76%, dado que em valores nominais o total em 2017 passaria a R\$ 45.945.957. Desse modo, entendemos que o Estado permaneceu estável em relação ao exercício anterior no que se refere à arrecadação de receitas deste grupo.



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Sobre as receitas de capital, que representam 2,73% do total⁴, observou a DCG uma redução de 22,59% comparativamente a 2017 (quadro a seguir). O resultado pode ser explicado pela diminuição de 36,82% nas receitas com Operações de Crédito em conjunto com a redução de 70,23% em Outras Receitas de Capital observada no mesmo período. Por outro lado, o impacto negativo dessas variações foi maior que a variação positiva materializada pela venda da participação acionária do Estado na CESP – Companhia Energética de São Paulo, correspondente a 116.450.219 ações, por R\$ 1,5 bilhão, cujo montante provocou uma variação positiva de 831,13% na conta Alienação de Bens.

Em Milhares

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%
ALIENACAO DE BENS	182.228	2,12%	1.696.778	25,51%	831,13%
AMORTIZACAO DE EMPRESTIMOS	3.359	0,04%	5.305	0,08%	57,94%
OPERACOES DE CREDITO	4.587.017	53,39%	2.898.267	43,58%	-36,82%
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	2.420.853	28,18%	720.611	10,83%	-70,23%
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	252.782	2,94%	430.777	6,48%	70,41%
RECEITAS DE CAPITAL - INTRA-ORCAMENTARIAS	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%

Fonte: Fls. 37 – Relatório DCG – Evento 148

Ainda sobre a temática das receitas, nos aspectos de contabilização, a DCG efetuou acompanhamento das diferenças existentes entre os valores contabilizados na UG-200122 e UG-200001 (valores arrecadados e contabilizados, respectivamente), relativamente ao ICMS e ao IPVA, e observou que a maioria das diferenças antigas foi 'zerada', restando apenas as mais recentes. Desse modo, reiteramos

⁴ R\$ 5.751.738 mil (Receitas de Capital - Exceto Intra-orçamentária) + R\$ 899.400 mil (Receitas de Capital - Intra-orcam) = R\$ 6.651.138 mil. (fls. 19 do Relatório DCG – Evento 148).



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

recomendação para que a Fiscalização proceda ao companhamento, nos próximos exercícios, da regularização das pendências ainda existentes.

Nesse cenário, considerando os elementos trazidos pela DCG quanto à execução das receitas, de um modo geral, não verificamos elementos que desabonem a Administração, sem olvidar, contudo, das recomendações já tecidas neste parecer.

Sob a ótica da **despesa**, impende destacar que o valor total realizado foi de R\$ 242.037.294 mil, sendo 92,29%⁵ com despesas correntes, e 7,71%⁶ com despesas de capital, apresentando no total um aumento nominal na ordem de 4,33% em relação ao exercício anterior.

Desconsiderando do cômputo as despesas intraorçamentárias, o resultado é um montante de R\$ 212.253.106 mil, e o aumento nessa perspectiva é de 4,04% em relação ao exercício anterior.

Levando em conta a atualização pelo IPCA, as despesas (exceto intra) evoluíram de 0,28% sobre o exercício anterior, e 0,57% (com intra), em valores nominais, conforme dados discriminados na Tabela a seguir produzida pela DCG.

Em milhares

CONSOLIDADO - Atualizado pelo IPCA	2015	2016	2017	2018	AH% 2018/2017
TOTAL (Exceto Intra-Orçamentária)	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%
JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	10.992.316	6.811.795	8.787.818	11.243.134	27,94%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	95.449.960	92.373.201	95.078.966	94.660.344	-0,44%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	91.741.135	88.285.537	89.163.591	88.600.399	-0,63%

⁵ R\$ 194.503.877 mil (Despesas Correntes - Exceto intra) + R\$ 28.884.788 mil (Despesas Correntes Intra-orçamentária) = R\$ 223.388.665 mil. (fls. 42 do Relatório DCG – Evento 148).

⁶ R\$ 17.749.229 mil (Despesas de Capital - Exceto intra) + R\$ 899.400 mil (Despesas de Capital Intra-orçamentária) = R\$ 18.648.629 mil. (fls. 42 do Relatório DCG – Evento 148).



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

DESPESAS DE CAPITAL	22.516.062	17.865.302	18.622.009	17.749.229	-4,69%
AMORTIZACAO DE DIVIDA	8.149.767	4.405.058	3.295.965	6.223.077	88,81%
INVERSOES FINANCEIRAS	4.387.717	4.647.638	4.273.896	2.554.471	-40,23%
INVESTIMENTOS	9.978.578	8.812.607	11.052.148	8.971.681	-18,82%
INTRA-ORÇAMENTÁRIA	29.618.057	28.847.583	29.018.755	29.784.188	2,64%
DESPESAS CORRENTES	28.710.197	27.773.775	27.830.167	28.884.788	3,79%
JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	0	7.339	8.428	18.306	117,21%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1.211.592	712.975	672.789	840.252	24,89%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	27.498.606	27.053.460	27.148.950	28.026.230	3,23%
DESPESAS DE CAPITAL	907.859	1.073.808	1.188.588	899.400	-24,33%
AMORTIZACAO DE DIVIDA	0	3.769	3.962	4.436	11,96%
INVERSOES FINANCEIRAS	684.045	939.413	1.109.102	851.693	-23,21%
INVESTIMENTOS	223.814	130.626	75.523	43.271	-42,71%
Total Geral	250.317.530	234.183.419	240.671.139	242.037.294	0,57%

Obs: atualização pelo IPCA. Índices: 2015=1,135191; 2016=1,068032; 2017=1,037455; 2018=1,00.

Fonte: Fls. 43 – Relatório DCG – Evento 148

Ainda sobre o quadro anterior, observa-se que até 2016 a realização de despesas experimentou um decréscimo, o que não ocorreu nos exercícios posteriores, vez que daquele exercício em diante, observou-se um aumento de despesas com relativa estabilização entre 2017 e 2018. Desse modo, pode-se aferir que, embora em ritmo menor, o Estado em 2018 permaneceu em curva ascendente de realização de despesas.

Ressalte-se que os maiores valores de despesas referem-se às funções: Encargos Especiais (26,36%), Educação (18,37%), Previdência Social (14,94%) e Saúde (10,92%), nesta ordem.

Especificamente quanto à função Encargos Sociais, 67,54% dos valores referem-se à Distribuição de Receitas aos Municípios, e 27,34% ao Serviço da Dívida (Interna e Externa).



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

No que tange as despesas correntes, apresentaram um crescimento de 12% em relação ao exercício anterior, passando de R\$ 212.886.865 mil para R\$ 223.388.665 mil, destacando-se entre as de maior relevância as Secretarias da Fazenda (31,24%%), da Educação (16,34%), da Segurança Pública (16,18%), de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (9,30%), e o Tribunal de Justiça (8,28%). Ressaltamos que na Secretaria da Fazenda, a Unidade Orçamentária SPPREV foi responsável pela maior parte do gasto, consumindo o montante R\$ 34.272.614 mil.

Ainda, no desenvolvimento da instrução referente às despesas, destacamos que a DCG trouxe neste exercício, estudo pormenorizado realizado junto ao Departamento de Despesa de Pessoal – DDPE, com os resultados de uma fiscalização das atividades desempenhadas por aquele Departamento na elaboração da folha de pagamento do Poder Executivo do Estado, além de identificar peculiaridades gerais dos servidores estaduais. O trabalho objetivou apresentar informações relativas aos servidores em termos quantitativos e qualitativos, aos cargos, aos aspectos previdenciários, às demandas judiciais e a atuação do Controle Interno, bem como avaliar, os procedimentos realizados pelo Departamento de Despesa de Pessoal do Estado - DDPE quanto à aderência às suas atribuições.

Entendemos que os resultados apresentados, estampam "fotograficamente" o cenário relativo a toda folha de pagamento atualmente existente no Estado, e, se bem aproveitados pela Administração, compõem um lastro de informações valiosas sob o aspecto gerencial, podendo, até mesmo, balizar a tomada de decisões nos aspectos orçamentários/financeiros referentes à despesa com pessoal.



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Nesse ponto, também nos perfilamos às propostas de encaminhamento sugeridas pela DCG (transcritas a seguir), em conclusão a fiscalização operacional a partir dos dados retromencionados.

"Ao Departamento de Despesa de Pessoal do Estado que:

- 1) Articule junto ao Departamento de Controle e Avaliação (DCA) a fiscalização de conformidades em relação à folha de pagamento, no que diz respeito à suficiência, exatidão e confiabilidade dos dados, a fim de aumentar a amostra dos testes realizados pelo DDPE;
- 2) Nos casos em que há entendimento sedimentado no Judiciário, realize o cálculo dos adicionais salariais conforme decidido, evitando, assim, ações judiciais que contribuem para a morosidade no julgamento de processos, e que resultam, em grande parte, em precatórios que vêm se somar ao grande estoque existente;
- 3) Implantar controles formais relacionados aos erros e reclamações encaminhadas ao DDPE para qualificação e quantificação a fim de melhorar os procedimentos;
- 4) Cumpra o cronograma estabelecido para implantação do Rh-folha.

À Unidade Central de Recursos Humanos que:

- 1) Realize e divulgue estudos específicos sobre à necessidade de pessoal para cada órgão estimando o tempo necessário de realização de concurso e treinamento, em virtude do envelhecimento e perspectiva de aposentadoria do quadro de pessoal do Poder Executivo;
- 2) Cumpra o cronograma estabelecido para implantação do Rh-folha.

Ao Departamento de Controle e Avaliação (DCA);

1) Atenda o artigo 35, III da Constituição do Estado de São Paulo exercendo o controle sobre o deferimento de vantagens e a forma de calcular qualquer parcela integrante do subsídio, vencimento ou salário dos membros ou servidores estaduais, junto ao DDPE." (Fls. 116/117 – Relatório DCG – Evento 148).

Seguindo, os juros e encargos da dívida, conforme demonstrado pela DCG, apresentaram comportamento diferenciado, em



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

razão de negociações com o Governo Federal, apresentando crescimento a partir de 2016, com variação de 32,82% entre 2017 e 2018, e 28,03% se considerado o IPCA.

Já as Outras Despesas Correntes corresponderam a 39,46% das despesas totais, e tiveram um incremento de 3,47% em relação a 2017. Porém, quando se computa o IPCA, a variação passa a ser negativa em 0,26%. Destaca-se que os maiores gastos, por modalidade de despesa, referem-se a transferências a municípios (46,53%) e aplicações diretas (45,75%).

Passando ás despesas de capital, verificamos que o montante apurado foi da ordem de R\$ 18.648.629 mil (com intra), correspondendo a 7,7% da despesa total. Comparativamente ao exercício anterior, nota-se uma variação nominal negativa de 2,34%. Contudo, quando considerado o IPCA, a variação negativa quanto à totalidade dos dispêndios com capital alcança 5,87% entre 2017 e 2018, motivada preponderantemente pela redução na rubrica Inversões Financeiras (-40,23%) e Investimentos (-18,82%)

R\$ milhares

DESPESA DE CAPITAL - CONSOLIDADO - Corrigido pelo IPCA	2015	2016	2017	2018	AH% 2018/2017
DESPESAS DE CAPITAL - EXCETO INTRA	22.516.062	17.865.302	18.622.009	17.749.229	-4,69%
AMORTIZACAO DE DIVIDA	8.149.767	4.405.058	3.295.965	6.223.077	88,81%
INVERSOES FINANCEIRAS	4.387.717	4.647.638	4.273.896	2.554.471	-40,23%
INVESTIMENTOS	9.978.578	8.812.607	11.052.148	8.971.681	-18,82%
DESPESAS DE CAPITAL - INTRA-ORÇAMENTÁRIA	907.859	1.073.808	1.188.588	899.400	-24,33%
AMORTIZACAO DE DIVIDA	0	3.769	3.962	4.436	11,96%
INVERSOES FINANCEIRAS	684.045	939.413	1.109.102	851.693	-23,21%
INVESTIMENTOS	223.814	130.626	75.523	43.271	-42,71%
SOMA	23.423.921	18.939.110	19.810.596	18.648.629	-5,87%

Obs: atualização pelo IPCA. Índices: 2015=1,135191; 2016=1,068032; 2017=1,037455; 2018=1,00

Fonte: Fls. 121 – Relatório DCG – Evento 148



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Com relação aos Investimentos, observamos que atingiram R\$ 9.014.951 mil, sendo os 3 programas que receberam maiores valores em 2018: Encargos Gerais R\$ 1.684.000 mil (18,68%), Adequação da Malha Rodoviária R\$ 1.297.033 (14,39%) e Expansão, Modernização e Operação do Transporte sobre Trilhos - Pitu em Marcha R\$ 843.995 mil (9,36%). De um modo geral, nota-se que houve a redução em 15,9% na rubrica Investimento em relação a 2017 (R\$ 10.725.931 mil).

No âmbito das Inversões Financeiras, destaca-se o programa Participação Societária, cuja relevância no exercício é traduzida em sua participação de 98,17% em relação ao total dessa rubrica.

Quanto à análise da despesa por Órgão e Unidade Orçamentária, observa-se que a Administração Geral do Estado aplicou R\$ 65.424.352,19 mil, equivalente a 27,03% do total das despesas correntes e de capital, por estar incumbida de realizar as transferências aos municípios e o controle das amortizações, juros e encargos da dívida.

Ainda sobre esse prisma, nota-se que a São Paulo Previdência - SPPREV participou com gastos de R\$ 34.349.235,47 mil (14,19%), a Secretaria da Educação com R\$ 30.580.768,39 mil (12,63%), a Secretaria da Saúde com R\$ 19.889.721,90 mil (8,21%), a Secretaria da Segurança Pública com R\$ 20.925.938,92 mil (8,64%) e o Tribunal de Justiça com R\$ 12.451.318,96 mil (5,14%). De um modo geral, observa-se pouca variação percentual em relação ao computado no exercício anterior.

Já os gastos com Publicidade Legal foram de R\$ 2.659 mil, representando um aumento da ordem de 25,32% em relação ao exercício anterior (R\$ 2.122 mil).



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Por outro lado, as despesas com Propaganda e Publicidade atingiram R\$ 161.611 mil, apresentando uma redução de 17,58% se comparadas ao ano de 2017 (R\$ 196.08 mil).

Ainda, no desenvolvimento da instrução referente às despesas com publicidade, destacamos a existência do Expediente TC-02528/026/18, cujo objeto refere-se a questionamentos sobre informe publicitário publicado na Revista Veja pelo Governo do Estado de São Paulo em fevereiro/2018 (edição 2571 – ano 51 – n° 9), sob o título "A menor taxa de homicídios do país".

De acordo com a DCG, as notas divulgadas foram alvos de pesquisa, e posteriormente de requisições de dados mais detalhados destinados a Subsecretaria de Comunicação da Casa Civil. Na sequência trouxe uma análise quantitativa/qualitativa das informações coletadas e pesquisadas, concluindo que em alguns itens analisados não foi possível confirmar as informações divulgadas pela Administração.

Desse modo, a DCG transcreveu a opinião do MPC, pela Procedência Parcial da representação, com determinação ao órgão jurisdicionado, conforme constou:

"Neste sentido, cabe DETERMINAR ao Governo do Estado de São Paulo, em especial ao órgão central do Sistema de Comunicação – SICOM, para que, em analogia ao determinado no parágrafo único do artigo 36 do Código de Defesa do Consumidor, e em atenção ao § 1º do art.27 do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, mantenha em seu poder os dados fáticos, técnicos e científicos que dão sustentação às mensagens de publicidade



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

institucional, de caráter informativo, que vier a publicar." (Fls. 135 – Relatório DCG – Evento 148)

Diante disso, e das conclusões trazidas pela auditoria operacional realizada, oportuno recomendar à Administração que verifique os apontamentos e, se necessário, adote medidas com o fito de garantir a confiabilidade dos dados publicados; e à DCG que acompanhe o deslinde da questão no âmbito dos autos citados inicialmente.

Seguindo, quanto aos créditos adicionais, e conforme já comentado no item PLANEJAMENTO, no exercício em análise, parte das autorizações para abertura desses créditos migrou da LOA para a LDO.

No tocante às suplementações, desconsiderando as operações intraorçamentárias, oportuno registrar que via Decreto alcançaram o montante de R\$ 10,538 bilhões, e da forma automática, R\$ 6,867 bilhões, representando em conjunto 8,02% da despesa inicial fixada, enquanto o limite imposto no art. 9°, inciso I da LOA era de 17% 7.

R\$ milhares

ADMINISTRAÇÃO	Dotação Inicial	Suplemen- tação por Decreto	Suplemen- tação 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
Intraorçamentária - Adm. Direta	26.219.137	1.504.735	253.923	908.275	0	895.065	629.485	27.335.100
Intraorçamentária - Adm. Indireta	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
SOMA COM INTRA	245.925.841	12.044.064	7.159.304	11.216.377	0	12.294.699	12.315.126	253.892.404

Fonte: Fls. 137 - Relatório DCG - Evento 148

⁷ Artigo 9° -Fica o Poder Executivo autorizado a:

I - abrir, durante o exercício, créditos suplementares até o limite de 17% (dezessete por cento) da despesa total fixada no artigo 4º desta lei, observado o disposto no artigo 43, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Quanto aos créditos adicionais, observamos que no exercício não houve abertura.

Em relação à Reserva de Contingência, destacou a Fiscalização que no exercício em apreço foi previsto o valor de R\$ 46.500.000 (quarenta e seis milhões e quinhentos mil reais), nos termos previstos no inciso II do artigo 9° da Lei nº 16.646, de 11/01/2018, representando um aumento de 26,5 milhões em relação a 2017, quando valor fixado foi de 20 milhões.

Assim, superada a análise pormenorizada dos aspectos que permeiam a execução orçamentária das receitas e despesas, passamos a analisar o resultado orçamentário final.

A instrução apontou que as Receitas alcançaram R\$ 213.157.635 mil, e as Despesas, R\$ 212.253.106 mil, de modo que o confronto entre elas resultou em um superávit orçamentário de R\$ 904.529 mil, equivalente a 0,42% da receita arrecadada (R\$ 213.157.635).

Verificamos que o Estado, embora superavitário, permaneceu em patamar semelhante ao obtido no exercício anterior, apresentando uma ligeira melhora em sua execução orçamentária. Contudo, em situação mais favorável ao verificado em exercícios anteriores, tendo em vista os resultados deficitários registrados entre 2014 a 2016.

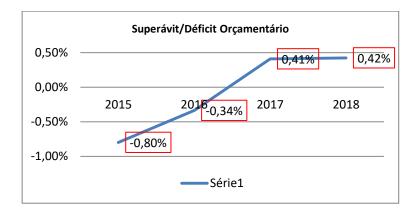
Ademais, no tocante a execução da despesa, foi



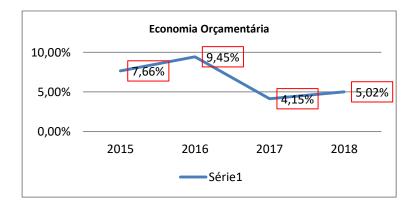
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

registrada uma economia orçamentária de 5,02% no exercício, conforme dados discriminados nos gráficos a seguir. Necessário registrar que, os valores de 2015, 2016 e 2017 constantes das tabelas trazidas aos autos, conforme informado pela DCG, foram atualizados pelo IPCA (IBGE), que foi o índice utilizado como parâmetro pelo Governo do Estado para metas e projeções fiscais a partir de 2017.



Fonte: fls. 17 – Relatório DCG – Evento 148



Obs.: Atualização em percentual: 2015=13,5191%; 2016=6,8032%; 2017=3,7455% Fonte: fls. 17 – Relatório DCG – Evento 148

Assim, em que pese as impropriedades apontadas pela instrução e corroboradas neste parecer, consideramos que sob os aspectos orçamentários as contas estaduais se encontram em boa ordem.



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

No âmbito do **Balanço Financeiro (BF)** ao final do exercício de 2018, o demonstrativo apresentou, sinteticamente, os seguintes valores, conforme tabela apresentada no Relatório da DCG:

CONSOLIDADO	2018	2017
INGRESSOS (a)	R\$ milhares	R\$ milhares
Receita Orçamentária	242.941.822	232.822.497
Transferências Financeiras Recebidas	5.893.828	5.597.041
Recebimentos Extraorçamentários	17.000.955	18.072.781
Saldo do Exercício Anterior	38.572.827	30.503.689
TOTAL	304.409.431	286.996.007

	2018	2017
DISPÊNDIOS (b)	R\$ milhares	R\$ milhares
Despesa Orçamentária	242.037.294	231.982.244
Transferências Financeiras Concedidas	0	0
Pagamentos Extraorçamentários	18.775.316	16.440.937
Saldo para o Exercício Seguinte	43.596.822	38.572.827
TOTAL	304.409.431	286.996.007

^(*) Valor está líquido das transferências intraorçamentárias.

Fonte: fls. 184 – Relatório DCG – Evento 148

Conforme orientação do MCASP, a fiscalização elaborou o demonstrativo a seguir para apurar o Resultado Financeiro:

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

Fonte: fls. 185 – Relatório DCG – Evento 148

Observa-se que houve uma piora no Resultado Financeiro, que passou de R\$ 8.069.138 mil em 2017, para R\$ 5.023.995 mil em 2018. Desmembrando os dados, nota-se que a soma do superávit



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

orçamentário produzido no exercício (R\$ 904.529 mil), em conjunto com as transferências financeiras recebidas (R\$ 5.893.828 mil) e os recebimentos orçamentários (R\$ 17.000.955 mil) foram inferiores aos pagamentos extraorçamentários (R\$ -18.775.316 mil), o que resultou na diminuição do resultado financeiro em 2018 quando comparado a 2017. **Ponderamos, contudo, que o resultado permaneceu positivo, demonstrando a boa ordem das contas também sob esse prisma**.

Por outro lado, embora o Balanço Financeiro tenha detalhado as vinculações, segregando as receitas e despesas orçamentárias vinculadas à educação, saúde, assistência social, operações de crédito e alienação de bens ativos, reiteramos a recomendação efetuada pela DCG de que sejam detalhadas também as vinculações referentes à previdência social, conforme disposições do MCASP. Inclusive, cabe oportunamente anotar que esse apontamento já foi objeto de recomendação no Parecer das contas do exercício anterior (TC-3546.989.17-9), cujo trecho de interesse transcrevemos a seguir:

"5) Empreenda gestões visando ao saneamento da falta de evidenciação das vinculações referentes à previdência social, cujos registros demandam incremento das suas especificações." (eTC-3546.989.17-9)

No tocante ao **Balanço Patrimonial (BP)**, de início, a Fiscalização relatou que, em relação à adequação dos processos contábeis ainda não convergidos aos padrões estabelecidos pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, durante o ano de 2017, a Contadoria Geral do Estado elaborou um planejamento de atuação, até o exercício de 2022, englobando, entre outros, os seguintes assuntos: Obrigações com Fornecedores, Passivo Atuarial, Créditos não



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

tributários pelo regime de competência, Provisões por Competência, Evidenciação de Ativos e Passivos Contingentes, Bens móveis e imóveis, Ativos intangíveis, Estoques, e Bens de Infraestrutura e Patrimônio Cultural.

Necessário lembrar que o Balanço Patrimonial evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial do Poder Executivo, que, de forma resumida, encontra-se em 2018 assim constituído:

BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO

CONSOLIDADO		
	R\$ milhares	R\$ milhares
	31/12/2018	31/12/2017
ATIVO		
Ativo Circulante		
Caixa e Equivalentes de Caixa	26.687.860	29.072.675
Créditos a Receber de Curto Prazo	46.042.816	40.089.441
Investimentos e Aplicações Temporárias	173.573	173.982
Estoques	2.926.443	2.554.263
Outros Ativos (VPD Pagas Antecipadamente)	1.077.564	803.675
Total do Ativo Circulante	76.908.257	72.694.036
Ativo Não Circulante		
Realizável a Longo Prazo	182.850.210	172.866.549
Créditos a Receber de Longo Prazo	182.294.239	172.224.594
Investimentos Temporários	555.972	641.955
Investimentos	63.014.414	59.627.080
Imobilizado	147.767.328	144.886.763
Intangível	254.764	243.792
Total do Ativo Não Circulante	393.886.716	377.624.184
TOTAL DO ATIVO	470.794.973	450.318.220
PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO		
Passivo Circulante		
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais	10.516.101	10.504.563
Empréstimos e Financiamentos	16.907.123	19.171.455
Fornecedores e Contas a Pagar	7.167.468	7.851.095
Obrigações Fiscais	115.205	117.323
Obrigações de Repartições a Outros Entes	46.341	221.762
Provisões	5.467.791	5.319.299
Demais Obrigações	12.314.881	12.324.605
Total do Passivo Circulante	52.534.910	55.510.104



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Passivo Não Circulante		
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais	1.219.142	1.260.613
Empréstimos e Financiamentos	270.777.087	251.574.977
Fornecedores e Contas a Pagar	22.065.329	23.390.748
Obrigações Fiscais	99.660	104.138
Provisões	842.913.345	736.153.807
Demais Obrigações	8.034.256	10.515.908
Total do Passivo Não Circulante	1.145.108.820	1.023.000.192
Patrimônio Líquido		
Patrimônio Social e Capital Social	70.592.159	23.815.270
Adiantamento p/ Futuro Aumento de Capital	2.250.166	1.365.579
Reservas de Capital	110.585	110.585
Ajustes de Avaliação Patrimonial	2.822.705	2.790.525
Reservas de Lucros	264	264
Demais Reservas	820.104	820.104
Resultados Acumulados	-803.444.741	-657.094.403
(-) Ações/ Cotas em tesouraria	0	0
Total do Patrimônio Líquido	-726.848.758	-628.192.076
TOTAL DO PASSIVO E PL	470.794.973	450.318.220
Fonte: BGE, fl. 155		

Fonte: fls. 139/140 - Relatório DCG - Evento 148

De todo exposto pela DCG quanto ao detalhamento das contas que compõem o Balanço Patrimonial, bem como aos destaques dados a algumas delas, entendemos que, de um modo geral, o Demonstrativo reproduz contabilmente com fidedignidade os aspectos que permeiam as finanças do Estado. Contudo, acompanhamos aquela Diretoria quanto às recomendações e ponderações em seu Relatório, e transcrevemos na sequência excertos de interesse consignados.

Sub item: "Outros", dentre o grupo Ativo "Não Circulante":

"No relatório de análise das contas do exercício de 2017 foi recomendado que, doravante, as Notas Explicativas apresentassem maiores detalhes das contas registradas em 'Outros', além de esclarecer o motivo dos itens a seguir (extraídos da tabela acima) não comporem o saldo da conta 'Dívida Ativa':

[...]

Na intenção de atender a recomendação, a CGE apresentou a tabela a seguir. Em nossa análise porém, a informação continuou sem a devida transparência. Como se viu da tabela



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

acima de detalhamento de "outros", 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:

31/12/2018	31/12/2017
132.911.529	42.393.940
1.876.262.013	1.849.856.977
24.289	24.289
(28.235.426)	(25.816.918)
2.429.046.677	2.328.705.928
(854.912.338)	(611.034.692)
4.920.832.544	4.851.537.853
8.475.929.287	8.435.667.378
	132.911.529 1.876.262.013 24.289 (28.235.426) 2.429.046.677 (854.912.338) 4.920.832.544

Fonte: BGE (pág. 164)

Mais que uma tabela mais completa e esclarecedora, para maior transparência dos valores a receber pelo Estado, esperase maiores informações que expliquem o motivo de valores tão relevantes estarem, ano a ano, se repetindo e que providências vêm sendo tomadas para sua regularização." Destaque nosso (fls. 147/149 – Relatório DCG – Evento 148)

Não é demais lembrar que, na análise das contas de 2017, tal apontamento, conforme bem registrou a DCG, já foi objeto de recomendação.

Item: "Investimentos e Aplicações Temporárias – Curto e Longo Prazo":

"[...]

No Relatório de análise das contas do governador do exercício de 2016 e 2017 esta fiscalização recomendou que as Notas Explicativas apresentadas trouxessem maior transparência quanto aos lançamentos contábeis e às operações realizadas de cessão dos créditos tributários e dos eventuais retornos a título de debêntures subordinadas junto à CPSEC.



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Com o objetivo de atender à recomendação, o BGE trouxe tabela explicativa da movimentação das contas durante o exercício de 2018, cuja análise realizamos a seguir:

[...]

Variação relevante se deu na conta de —Debentures subordinadas a receber – PEPII. Em Notas explicativas, a CGE esclarece que os créditos tributários vinculados ao PEP (Programa Especial de Parcelamento) foram levados a mercado através de Cessão de Direitos Creditórios e constituíram, em 31/12/2014, o montante de 5.118.620 debentures subordinadas. Em 31/12/2018 estas debentures correspondem ao montante de R\$434.583.023. O valor unitário que em 31/12/2014 era de R\$990,03, em 31/12/2018 correspondia a R\$84,90, em função da variação do preço de mercado. (BGE, pág. 168).

Ou seja, registra-se, em 4 anos, queda de 91,4% no valor de mercado das debêntures e, neste aspecto, o Governo do Estado de São Paulo deve ainda apresentar justificativas quanto a causas e consequências para as contas públicas desta elevada variação no preço unitário dos créditos tributários levados à negociação em mercado.

Além disso, requer-se a apresentação de análise do benefício das operações de cessão de créditos, comparativamente à situação de não cessão, ou seja, de recebimento dos créditos tributários pelas vias tradicionais da administração pública.

Além disso, para considerar atendidas as recomendações exaradas em 2016 e 2017 necessário se faz que a CGE apresente esclarecimentos além da movimentação do exercício. Requer-se explicações dos históricos necessários à compreensão, o que se faz necessário desde a formação inicial dos saldos, em 2014." Destaque nosso (fls. 149/151 — Relatório DCG — Evento 148)



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Item: Investimentos – Ativo Não Circulante, e sub item "Empresas estatais dependentes e consolidação das Demonstrações Contábeis":

"Reitera-se a recomendação de que o Balanço Geral do Estado (BGE) apresente informação da data a que se refere o Patrimônio Líquido das empresas dependentes. Na data de 31/12/2018 o total do grupo Patrimônio Líquido das empresas controladas era de R\$10.433 milhões, e não R\$10.291 milhões como informado no BGE. Tal inconsistência provoca subavaliação do Patrimônio consolidado do Estado de São Paulo em mais de R\$140 milhões.

Soma-se a isso a situação da Companhia Paulista de Eventos e Turismo (CPETUR) que está em situação de liquidação. As últimas demonstrações foram publicadas em 09/03/2016, referentes ao exercício de 2015, e mencionam que —A partir de 13 de novembro de 2015, a Companhia entrou em processo de liquidação, passando a ter o seguinte quadro: um Liquidante e dois cargos de livre provimento, e permanecendo três Conselheiros Fiscais, e seus respectivos suplentesII. No Balanço Patrimonial está registrado Patrimônio Líquido a descoberto de R\$15 mil, incluindo Adiantamento para Futuro Aumento de Capital no montante de R\$773 mil. No sistema orçamentário do Estado, SIGEO, consta o montante de R\$460 mil.

Existe também relevante divergência quanto aos registros contábeis na conta de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (AFAC) das empresas dependentes. Levantamento nesta oportunidade apontou diferença total de R\$74,5 milhões entre os valores publicados nas demonstrações e no BGE:

[...]

A análise da situação econômica das empresas dependentes, demonstra o déficit destas companhias. Tais empresas, recebem recursos orçamentários da fonte tesouro para custeio de pessoal e outras despesas de manutenção (por isso são consideradas dependentes) e, além disso, recebem recursos a



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

título de subscrição de ações para aumento de capital, fonte tesouro e, no caso da CPTM também de fontes de recursos vinculados federais, operações de crédito e outras. Em 2018, os recursos fonte tesouro somaram R\$4,02 bilhões, além de recursos de outras fontes recebidos pela CPTM no valor de R\$498 milhões.

[...]

Apesar de todo este custeio, vêm acumulando prejuízos totais de mais de R\$8,1 bilhões, sendo R\$750 milhões somente do exercício de 2018. Os quadros a seguir buscam resumir tais informações:

[...]

Quanto à CETESB, o parágrafo de ênfase que consta do Parecer dos Auditores faz referência a um —possívell passivo e, por isso, não reconhecido contabilmente, no montante de R\$ 26 milhões, o que elevaria o seu prejuízo em mais este montante, representando importante contingência.

[...]

Quanto à CPTM, constam ressalvas às demonstrações contábeis, na opinião dos auditores, que aumentariam seu prejuízo em aproximadamente R\$5,0 milhões, [...]" Destaque nosso (fls. 152/157 – Relatório DCG – Evento 148)

Nesse item, entendemos que embora os resultados apresentados pelas empresas devam ser tratados nos respectivos autos (balanços), a matéria merece especial atenção da Administração, dado que os déficits apresentados também influenciam o Balanço Consolidado do Estado.

Item: "Participações Societárias: Empresas estatais não dependentes e avaliação por equivalência patrimonial":

"Esta fiscalização realizou a verificação dos Patrimônios Líquidos informados, com análise através das demonstrações contábeis



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

publicadas das empresas estatais elencadas⁸. **Algumas divergências foram localizadas quanto ao Patrimônio Líquido da CDHU, CESP, CPSEC, PRODESP e SABESP:** [...]" Destaque nosso (fls. 157/160 – Relatório DCG – Evento 148)

Ainda neste item, importante destacar que segundo a DCG, in verbis, "em 2016 e 2017, em razão de diversas inconsistências encontradas entre o Patrimônio Líquido constante do BGE e o Patrimônio Líquido observado nas Demonstrações Contábeis das Empresas, foi emitida a recomendação de que, doravante, para maior transparência, constasse em Notas Explicativas a data de referência do Balanço Patrimonial considerado, além de constar análise quanto a eventuais eventos subsequentes relevantes que possam impactar o cálculo realizado"; sendo atendida em 2018, onde constou a informação de que as demonstrações consideradas para o cálculo foram as de 31/12/2018, exceto quanto à SABESP que apresentou em 08/03/2019, as informações contábeis de 30/09/2018.

Item: Imobilizado:

"No relatório do BGE 2018 a contadoria informa que o saldo de Obras em Andamento refere-se, majoritariamente, a investimentos em ativos de infraestrutura. O Estado de São Paulo está implementando gradualmente o procedimento de identificação dos ativos que estão em uso, ou em condições de uso, e que devem ser reclassificados para grupos de ativos mais adequados de acordo com a sua natureza, inclusive para serem devidamente depreciados, de forma a atender os prazos estabelecidos na Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015.

⁸ Demonstrações Contábeis do exercício de 2018 consultadas em http://balancos.imprensaoficial.com.br/Condiario.asp. Acesso em 04/05/2019. (fls. 159 do Relatório DCG – Evento 148).



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

[...]

Nos próximos exercícios espera-se o reconhecimento dos demais bens, conforme normatizado pelo Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, incluindo a totalidade dos bens de uso especial, além dos bens de uso comum do povo, que até então, inclui apenas estradas." Destaque nosso (fls. 162/164 – Relatório DCG – Evento 148)

Item: Provisões:

Alteração relevante ocorreu na Provisão Matemática Previdenciária.

A reavaliação atuarial data base 31/12/2018 elaborada por atuário responsável apresenta a composição de: Reserva Matemática de Benefícios Concedidos no valor de R\$479,06 bilhões e Reserva Matemática de Benefícios a Conceder no valor de R\$360,74 bilhões, totalizando R\$839,80 bilhões. Portanto, o registro contábil (R\$839,57 bilhões) está divergente da avaliação atuarial, quanto aos benefícios a conceder em R\$771,27 milhões, implicando em registro a menor do Passivo Atuarial.

O valor de R\$771,27 milhões é o valor justo dos ativos do Plano, que já foi registrado no Ativo, principalmente como investimentos, portanto, no Passivo ora em análise, devem constar o montante de R\$839,80 bilhões, seguindo inclusive metodologia utilizada nos exercícios de 2016 e 2017 e conforme quadro de conciliação entre os saldos de abertura e de fechamento do Passivo Atuarial, partindo do valor das obrigações registradas nas demonstrações contábeis de 2017 de R\$731,603 bilhões.

[...]

Assim, o Passivo Atuarial registrado no Balanço Patrimonial está a menor em R\$771,27 milhões.

Recomendação:



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Ajustar o Passivo Atuarial registrado, em conformidade com o valor apontado pela Reavaliação Atuarial como valor presente das obrigações de benefício definido, no montante final de R\$839.803.163 mil. Destaque nosso (fls. 164/166 – Relatório DCG – Evento 148)

Item: Demais Obrigações:

"Em 2018 o subgrupo de contas de Demais Obrigações totalizou, conforme BGE, R\$20,35 bilhões.

Realizamos conciliação do saldo através do SIGEO, identificando que, para efeito do Balanço Patrimonial, parcela referente a —Obrigações JudiciaisII é reclassificado para o subgrupo —FornecedoresII, ajuste que se recomenda seja realizado também no sistema, com atualização do Plano de Contas, evitando-se a necessidade de reclassificações extras."

Destaque nosso (fls. 166/168 – Relatório DCG – Evento 148)

No que tange à Dívida Ativa, observou-se um aumento de 7,15% (R\$ 26,47 bilhões) no saldo (R\$ 396,38 bilhões) em relação ao exercício anterior (R\$ 369,91 bilhões).

Sobre a referida variação, temos que em 2017 a atualização da dívida ativa representou R\$ 17,6 bilhões, ou seja, 50,75% do total do crescimento do saldo, enquanto em 2018 a atualização (R\$ 6,81 bilhões) foi de 25,73% do crescimento do estoque da dívida (R\$26,47 bilhões). Como bem apontou a DCG, o valor de atualização lançado a cada exercício foi reduzido de forma relevante, de modo que nos perfilamos ao entendimento daquela Diretoria quanto à necessidade de justificativas para tal, a serem apresentadas pela Secretaria da Fazenda e Procuradoria Geral do Estado.



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Além disso verifico que, o aumento do saldo é resultante do acréscimo ocorrido nas entradas no valor de R\$ 38,48 bilhões, representando uma queda de 14,75% em relação ao exercício anterior (45,14 bilhões), enquanto as saídas totalizaram o importe de R\$ -12 bilhões, que corresponde a um ligeiro aumento de 15,76 % em relação a 2017.

De forma segregada, percebe-se que as baixas por efetivo pagamento, através de GARES, em 2018 foram de R\$ 2,66 bilhões, o que representa 0,7% do estoque inicial a receber, e 22,14% do total de baixas no exercício. Por outro lado, merece atenção a redução observada nos recebimentos em relação a 2017, na ordem de 32,03%.

Nesse ponto, impende destacar que, além de inferiores ao exercício de 2017, os recebimentos em 2018 (R\$ 2,66 bilhões), quando comparados ao saldo recuperável (R\$ 175,91 bilhões), detalhado à frente, representaram um percentual muito baixo (1,5 %).

Digno de nota, consoante apontado pela DCG, que no exercício em apreço, de forma inédita, o demonstrativo da Dívida Ativa discriminou baixas no montante de R\$ 1,17 bilhão, relativo a "Ajustes Manuais de Saldo (lançamento)", sem, contudo, constar detalhamento e/ou histórico do referido lançamento nas notas explicativas. Desse modo, também nos ancoramos a recomendação da DCG, para que seja esclarecido o lançamento.

Em relação à segmentação e qualidade do estoque da dívida ativa, 2,64% decorrem de débitos de pessoas físicas; 35,23% de CNPJ ativos; 3,81% de CNPJ suspensos; 44,75% CNPJ inaptos; 17,19% CNPJ baixados; e, 3,54% CNPJ nulos, e considerando o alto percentual de empresas (69,29%) cujo CNPJ apresenta algum problema (suspenso,



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

inapto, baixado, nulo), podemos aferir, conforme bem pontuado pela DCG, a baixa probabilidade de recebimento da Dívida Ativa.

Corrobora esse cenário, a constatação pela DCG, de que, além do baixo nível de recebimentos a cada exercício, conforme anotado alhures, também é motivo de preocupação o nível de inadimplência dos débitos inscritos em Dívida Ativa, vez que em 2018 65,9% dos débitos inscritos estavam vencidos há mais de 5 anos, e até 2017 este montante representava 43,6% do estoque.

Nesse contexto, oportuno registrar que em 2012 o Governo do Estado iniciou os procedimentos de Ajuste a Valor Recuperável dos débitos inscritos em Dívida Ativa, e segundo o Relatório da DCG, em 2018 o montante de R\$ 220,47 bilhões foi reconhecido como irrecuperável, representando 55,6% do total do estoque registrado como Dívida Ativa, o que significa que o estoque líquido perfaz R\$ 175,91 bilhões. Disso resulta que a conta patrimonial de ajustes para perdas sobre a dívida ativa apresentou acréscimo de R\$ 18,72 bilhões em 2018, referente ao complemento do ajuste para perdas.

Destacou a Fiscalização que no Balanço Geral de 2016, 2017 e 2018, é noticiado que o processo de mensuração do valor recuperável da Dívida Ativa está em processo de revisão, visando a estabelecer uma nova metodologia para os próximos exercícios.

Face ao noticiado, propomos recomendação ao Estado para que conclua a revisão dos procedimentos mencionados.

Sob uma análise global, resta claro, portanto, um grau de desequilíbrio entre as entradas e as saídas dos créditos de dívida ativa,



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

o que nos leva a concluir pela existência de grande potencialidade de recursos oriundos dessa rubrica, cujo impacto seria considerável para arrecadação Estadual. A título de exemplo, para efeito comparativo, destacamos que o valor do estoque de dívida ativa atual, considerando o saldo recuperável (R\$ 175,91 bilhões), representa 81,10% do montante total de receitas fixado para o exercício de 2018 (R\$ 216.911.387 mil). Diante deste cenário, entendemos que a Administração necessita aprimorar a cobrança dos créditos.

Necessário lembrar, aliás, que esta impropriedade também foi objeto de recomendação quando da análise das contas do exercício anterior (eTC-3546.989.17-9).

Quanto aos empréstimos e financiamentos que compõem parte da dívida flutuante (Passivo Circulante) e fundada (Passivo Não Circulante), nota-se que apresentou um saldo de R\$ 287.684.209.957, significando um acréscimo de 6,26% em relação o exercício anterior (R\$ 270.746.432.097).

Nessa senda, impende destacar que a dívida Interna (R\$ 263.849.016.756) representou em 2018 91,71% do total, e apresentou um crescimento de 5,11% em relação a 2017 (R\$ 251.027.711.139).

Desse montante, destacamos que o maior débito em 2018 (R\$ 245.812.474 mil) refere-se ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste dos Estados (PARAE), atrelado à Lei Federal nº 9.496/97, que estabeleceu condições, metas e compromissos para que a União



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

assumisse passivos estaduais discriminados em seu art. 1°9, cuja análise será realizada em tópico subsequente.

Pelo lado da Dívida Externa (empréstimos contraídos com instituições financeiras externas, para atender programas de meio ambiente, transportes e outros), também nota-se um aumento de 20,88%, tendo seu saldo passado de R\$ 19.718.720.958 em 2017, para R\$ 23.835.193.200 em 2018.

Quanto aos empréstimos, os recursos tomados atingiram a cifra de R\$ 3.082.973.236 e as despesas decorrentes resultaram em R\$ 3.077.846.672.

No tocante à **Demonstração das Variações Patrimoniais**

(DVP), cujo objetivo reside em evidenciar as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicar o resultado patrimonial do exercício, conforme dispõe o artigo 104

⁹ Art. 1º Fica a União, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, autorizada, até 31 de maio de 2000, a: (Redação dada pela Medida Provisória nº 2192-70, de 2001)

I - assumir a dívida pública mobiliária dos estados e do Distrito Federal, bem como, ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal, outras obrigações decorrentes de operações de crédito interno e externo, ou de natureza contratual, relativas a despesas de investimentos, líquidas e certas, exigíveis até 31 de dezembro de 1994;

II - assumir os empréstimos tomados pelos estados e pelo Distrito Federal junto à Caixa Econômica Federal, com amparo na Resolução no 70, de 5 de dezembro de 1995, do Senado Federal;

Il - assumir os empréstimos tomados pelos Estados e pelo Distrito Federal junto à Caixa Econômica Federal, com amparo na Resolução no 70, de 5 de dezembro de 1995, do Senado Federal, bem como, ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal, outras dívidas cujo refinanciamento pela União, nos termos desta Lei, tenha sido autorizado pelo Senado Federal até 30 de junho de 1999; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2192-70, de 2001)

III - compensar, ao exclusivo critério do Ministério da Fazenda, os créditos então assumidos com eventuais créditos de natureza contratual, líquidos, certos e exigíveis, detidos pelas unidades da Federação contra a União:

IV - refinanciar os créditos decorrentes da assunção a que se refere o inciso I, juntamente com créditos titulados pela União contra as unidades da Federação, estes a exclusivo critério do Ministério da Fazenda.

IV - assumir a dívida pública mobiliária emitida por Estados e pelo Distrito Federal, após 13 de dezembro de 1995, para pagamento de precatórios judiciais, nos termos do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2192-70, de 2001)

V - refinanciar os créditos decorrentes da assunção a que se referem os incisos I e IV, juntamente com créditos titulados pela União contra as Unidades da Federação, estes a exclusivo critério do Ministério da Fazenda; (Incluído pela Medida Provisória nº 2192-70, de 2001)
[...]



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

da Lei Federal n° 4.320/64, o resultado em 2018 foi negativo em R\$ 86,3 bilhões, enquanto em 2017 havia fechado negativo em de R\$ 55 bilhões, variação R\$ 30,7 bilhões no período. Isso quer dizer que o patrimônio do Estado foi reduzido, somente no exercício em apreço, em R\$ 86,3 bilhões.

O resultado em epígrafe é resultante de uma Variação Patrimonial Diminutiva (despesas), R\$ 395,31 bilhões, superior às Variações aumentativas (receitas), R\$ 309,01 bilhões, em 27,93%, considerando o regime de competência.

A par do demonstrativo mencionado, verifica-se que o aumento na conta Outras Variações Patrimoniais Diminutivas (27,31%), cujo saldo passou de R\$ 91,77 bilhões, em 2017 para R\$ 116,84 bilhões, em 2018, influenciou majoritariamente o resultado deficitário no exercício.

Foi apurado que tal valor concentra-se em conta de Constituição de Provisões da Administração Direta, cujo montante alcançou R\$ 108,53 bilhões em 2018. A provisão de maior impacto foi a provisão matemática previdenciária, correspondente ao passivo atuarial (R\$108,2 bilhões).

Passamos à análise da **Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC)**, que, segundo o MCASP, objetiva apresentar as entradas e saídas de caixa e as classifica em fluxos operacional, de investimento e de financiamento, e cujas informações são úteis para proporcionar aos usuários da informação contábil instrumento para analisar a capacidade de a entidade gerar caixa e equivalentes de caixa e da utilização de recursos próprios e de terceiros em suas atividades.



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

No exercício em apreço, conquanto o fluxo de caixa líquido das atividades operacionais tenha sido positivo em R\$ 8.808.079 mil, contribuindo com o caixa do tesouro, não o foi em volume suficiente para impedir que os fluxos operacionais das atividades de Investimento e Financiamento, nos montantes negativos de R\$ 9.053.246 mil e R\$ 2.139.647 mil, respectivamente, contribuíssem para a negatividade final do demonstrativo no valor de R\$ 2.384.814 mil.

Nesse contexto, necessário destacar que a queda apresentada refere-se principalmente ao fluxo de financiamento, que até 2017 era positivo (R\$ 2.285.489 mil), e em 2018 passou a ser negativo R\$ 2.139.647 mil, contribuindo para a negatividade do demonstrativo.

A queda observada no fluxo de financiamento, segundo as notas explicativas (BGE 2018 - p. 230), na qual constou, ipsis litteris, que "[...] se deve especialmente a uma redução de 29,25% no total de ingressos (esta principalmente em decorrência à redução de 36,82% nos ingressos oriundos de operações de crédito) e também por um aumento de 74,43% no total de desembolsos, este especialmente influenciado pelo aumento de 74,50% em "outros desembolsos de financiamento", afetados pela dívida renegociada sob a égide da Lei Federal nº 9.496/1997, que instituiu o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, e autorizou a União a assumir a Dívida Pública dos Estados e Distrito Federal."

O último demonstrativo refere-se à **Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido (DMPL)**, que tem por objetivo evidenciar a evolução do patrimônio líquido da entidade durante o exercício.



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

No Balanço Geral do Estado 2018 (BGE, 2018, p. 236) a DMPL foi apresentada da seguinte forma:

Especifica- ção	Patrimônio Social/ Capital Social	Adiant. p/ futuro aumento de capital	Reserva de Capital	Ajustes de Av. patrim	Reservas de Lucro	Demais Reservas	Resultados Acumulados	Ações/ Cotas Tesour aria	Em milhares Total
Saldos									
iniciais	23.815.270	1.365.579	110.585	2.790.525	264	820.104	-657.094.403	0	-628.192.076
Ajustes de									
Exercícios									
anteriores	46.776.889	884.587		193.767			-60.051.644		-12.196.402
Resultado									
do									
Exercício							-86.298.693		-86.298.693
Ajustes de									
Avaliação									
Patrimonial				-161.587					-161.587
Saldos									
Finais	70.592.159	2.250.166	110.585	2.822.705	264	820.104	-803.444.741	0	-726.848.758

Fonte: BGE, 2018, p.236

Fonte: fls. 192 – Relatório DCG – Evento 148

A fiscalização apontou que o Patrimônio Líquido do Exercício de 2018 está negativo em R\$726,85 bilhões, assim como estava em 2017 em R\$ 628,19 bilhões. A principal causa refere-se ao montante do Passivo Atuarial, que vem sendo registrado desde o exercício de 2016, e já soma R\$839 bilhões, constando dentro da conta de Resultados Acumulados.

Na análise desse demonstrativo, a instrução chamou atenção para a variação decorrente de lançamento de ajustes de exercícios anteriores, no valor de R\$ 46,78 bilhões, que ainda depende de esclarecimentos que o justifique.

Sobre o tema, alerta a DCG, que em Nota Explicativa a CGE esclarece que, ipsis litteris, "O Patrimônio Social/Capital Social teve resultado positivo de R\$ 70.592.159.220 devido principalmente à



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

recomposição de saldo derivada da reavaliação dos registros contábeis com base no apontamento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado nas recomendações das contas do Governador do exercício de 2017 cujo resultado do ajuste de recomposição do saldo atingiu o montante de R\$ 46.776.889.096."

Ocorre que, segundo a DCG, o apontamento deste Tribunal no relatório de análise das contas de 2017, solicitava apenas o ajuste da DMPL, com base no que já estava registrado contabilmente, e já constava na consulta de saldos do SIGEO, não solicitando registros contábeis novos. Entende a DCG, que a solicitação foi atendida com a reapresentação da DMPL, refletindo os saldos já apresentados no SIGEO, posição 31/12/2017.

Concluiu por não entender a origem do mencionado registro de R\$ 46,78 bilhões a título de ajustes de exercícios anteriores dentre a conta de Patrimônio Social/Capital Social, e finaliza com a recomendação, à qual nos filiamos, para que a CGE apresente a devida conciliação da conta Patrimônio Social Consolidado, ao final do exercício de 2018, partindo do saldo de encerramento das contas do exercício de 2016.

Na fiscalização das contas em apreço, a DCG trouxe tópico específico para tratar dos cancelamentos de restos a pagar, especialmente quanto ao disposto no Decreto Estadual nº 63.528/2018.

Relatou que o Ministério Público de Contas, em 10/07/2018, postulou junto ao Egrégio Tribunal de Contas que solicitasse ao Governador do Estado explicações com os fundamentos de fato e de direito que motivaram a edição do Decreto Estadual 65.528/2018, bem



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

como os valores de restos a pagar processados a serem cancelados, por órgão ou entidade, detalhando os fundamentos de cada cancelamento.

O Governo do Estado, em resposta, informou que não houve cancelamentos de restos a pagar processados, e que o inquirido Decreto nº 63.528/2018 foi revogado pelo Decreto nº 63.640, de 02 de agosto de 2018, cujos efeitos retroagiram a 22 de junho de 2018, revogando todas as disposições em contrário do Decreto nº 63.528, de 22 de junho de 2018.

No entanto, a DCG, ao proceder à análise a respeito dos cancelamentos e estornos, por meio das publicações do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), relativo ao 3º Bimestre, apurou uma diferença contábil no valor de R\$ 65.012 mil, em relação ao apresentado pela CGE. A diferença, em tablado, decorre do comparativo efetuado plea DCG entre o RREO publicado em 28/07/2018, sob os efeitos do Decreto nº 63.528 de 22/06/2018, e o republicado em 15/08/2018, sob os efeitos do Decreto nº 63.640 de 02/08/2018. Ponderamos que a princípio, nos parece que a divergência apontada não teria impacto no resultado, sendo necessário tão somente a verificação e acompanhamento.

Considerando a ausência de esclarecimentos nos autos para a diferença apurada pela instrução, entendemos oportuno recomendar a DCG que faça o acompanhamento da questão, e que a CGE justifique a diferença.



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

VI – ATENDIMENTO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Os demonstrativos detalhados relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal encontram-se nos autos do eTC-18730.989.18-3.

Conquanto a receita total arrecadada (R\$ 213.405.896 mil) tenha sido deficitária em 1,73%, em relação à sua previsão (R\$ 216.911.388 mil), de outro norte, houve economia orçamentária na ordem de 5,02%, na proporção em que a despesa realizada (R\$ 212.253.106 mil) foi inferior à autorizada (R\$ 223.462.877 mil).

Disso resulta que a execução orçamentária foi superavitária em R\$ 904.528 mil, equivalendo a um superávit de 0,42%.

Quanto ao Regime Próprio de Previdência, o déficit previsto foi de R\$ 19.896.459 mil, e o realizado, de R\$ 19.755.407 mil, tendo sido aportados até o exercício R\$ 19.770.750 mil de recursos para cobertura da insuficiência financeira.

As disponibilidades financeiras apresentam saldo de R\$ 215.641 mil até o bimestre em análise, e uma diminuição de 35,53% em relação ao saldo apurado no final do exercício anterior.

O resultado primário realizado de R\$ 12.403.802 mil superou em 11.897.802 mil a meta pretendida, que era de R\$ 506.000 mil, apresentando uma situação favorável equivalente a 2.451,34%.

O resultado nominal representa a diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida ao final do exercício em relação ao obtido no



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

exercício anterior e, da apuração dos dados, apresentou um acréscimo de R\$ 20.566.001 mil em relação ao saldo de 31/12/17.

A receita decorrente da alienação de bens, no importe de R\$ 1.696.778 mil, foi aplicada, em sua maior parte, em despesas de capital, nas quais foram liquidadas R\$ 403.633 mil e inscritas em restos a pagar R\$ 5.177 mil, sendo que foram aplicadas em despesas correntes – regime próprio de previdência, o montante de R\$ 505 mil.

No que tange às despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias publico-privadas, em 2018 o total foi de R\$ 1.484.903 mil, o que corresponde a 0,75% da RCL, inferior, portanto, ao limite de 5%, estabelecido na Lei n.º 12.766/12.

Relativamente às despesas com pessoal do Governo do Estado, abrangendo a Administração Direta, as Autarquias, as Fundações e as Empresas Dependentes, o Relatório de Gestão Fiscal apresentado pela Administração indica gastos com pessoal de R\$ 69.016.943 mil, os quais, em confronto com a receita líquida apurada de R\$ 159.155.348 mil, fornece o índice de 43,36%.

Todavia, a Diretoria das Contas do Governador considerou necessária a exclusão do valor de R\$ 158.265 mil, tanto das despesas com pessoal quanto da receita corrente líquida, por ser atinente ao reembolso, mediante convênio, do pagamento de professores e demais funcionários do Governo Estadual que prestam serviços para os Municípios no setor da Educação.

Considerando-se esta glosa, as despesas reduzem para R\$ 68.858.678 mil, e a receita corrente líquida diminui para R\$ 158.997.083



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

mil, resultando, assim, em gastos com pessoal de 43,31%, portanto, dentro dos limites previstos no artigo 20, inciso II, letra "c", e no artigo 22, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00.

Em relação à Dívida Consolidada Líquida, verifica-se que o grau de endividamento no exercício de 2017 era 1,71 vezes a Receita Corrente Líquida, enquanto que no exercício de 2018 representou 1,75 vezes aquele valor. Portanto, respeitou-se o limite de 2 vezes a RCL, indicado na Resolução do Senado Federal nº. 40, de 20/12/2001.

Da mesma forma, o percentual da concessão de garantias, de 3,13%, encontra-se ajustado ao limite de 32% da RCL, adequado às prescrições da Resolução nº 43 do Senado Federal, alterada pela Resolução nº 3, de 02/04/02.

Restaram igualmente atendidas as disposições contidas no inciso I do artigo 7º da Resolução do Senado nº 43, haja vista que o Governo Estadual vem observando o limite de 16% para a realização das operações de crédito, e no inciso III do artigo 167 da Constituição Federal, já que as despesas de capital superaram as operações de crédito realizadas no período.

Neste exercício, a DCG inseriu cálculo do percentual de Despesa com Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida Ajustada, cujo valor, publicado pela Contadoria Geral do Estado, atinge R\$ 159.155.348 mil. A Receita Corrente Líquida Ajustada abate da RCL as transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais, nos termos do § 3º do art. 166 da Constituição Federal.



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Utilizando-se tal base de cálculo, as despesas com pessoal representam 51,30% da RCL ajustada; e, após dedução do ressarcimento das despesas com profissionais do ensino das escolas municipalizadas mediante convênio, o percentual apurado é de 51,25%,; sendo que ambos encontram-se dentro do limite legal de 60% previsto no inciso II artigo 19 da LRF.

Face ao exposto, verificamos que, no exercício em exame, restaram atendidos os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e demais normas mencionadas neste item.

- Renúncia de Receitas

Em complementação ao já tratado no item "Planejamento" desta manifestação, temos as seguintes considerações a fazer:

Inicialmente, na sessão plenária de apreciação e julgamento das Contas do Governador do exercício de 2016 (TC-005198.989.16), o Parecer Prévio consignou **ressalva** quanto à necessidade de maior transparência dos atos de renúncia de receitas do governo estadual.

Dando atendimento à solicitação efetuada, a DCG, no exame das Contas do Governador de 2017 (TC-3546.989.17-9), realizou fiscalização de regularidade e de natureza operacional das receitas tributárias estaduais, sobretudo em relação aos procedimentos de renúncia destas receitas, além de verificar o atendimento às exigências da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal, das Normas Contábeis e demais regramentos que regem a matéria.



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Contudo, naquela oportunidade, foram relatadas diversas **limitações** aos trabalhos realizados, especialmente devido às dificuldades encontradas junto aos Órgãos responsáveis para se obter informações necessárias à instrução da matéria, sob a alegação de que os dados se encontrariam protegidos por **sigilo fiscal**.

Dando continuidade aos trabalhos iniciados em 2017, a DCG relata que enfrentou, no exercício em exame, as mesmas dificuldades para obtenção das informações, observando a ausência de avanços neste sentido.

No Parecer Prévio das Contas de 2017 (TC-3546.989.17-9), o Exmo. Relator, Conselheiro Dr. Edgard Camargo Rodrigues, exarou diversas recomendações à Secretaria de Estado da Fazenda, dentre as quais destacamos:

- apresentação de Plano de Ação visando à geração de informações verossímeis e à demonstração da efetiva amplitude da política de desonerações do Governo e seu impacto nas finanças do Estado;
- apresentação de Cronograma de implantação das alterações procedimentais e estruturais nos diversos setores envolvidos com a concessão dos benefícios fiscais.
- promoção, pelo Sistema de Controle Interno do Governo, de 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



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

estabelecidas na LDO, bem assim à participação nos processos de avaliação da efetividade da política de renúncia fiscal.

A Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo encaminhou documentação e justificativas, os quais foram minuciosamente analisados pela DCG, que verificou as seguintes deficiências:

- O Plano de Ação apresentado mostrou-se bastante sintético, encontrando-se ausentes informações como os setores envolvidos e os responsáveis pelas ações indicadas;
- Em relação ao Sistema de Controle Interno, verifica-se que o Plano de Ação apresentado também não atende às determinações desta Corte, uma vez que o documento abordou somente os processos referentes à fase de estimação dos benefícios, considerados na LDO, não constando ações referentes à execução, mensuração e contabilização, fidedignidade dos valores fruídos (por tributo, por setor e por contribuinte), impactos nas metas fiscais e avaliação da efetividade.

A DCG também aponta que o Anexo da LDO que objetiva demonstrar a estimativa e compensação da renúncia de receita do exercício de 2018 **não** atende às diretrizes constantes do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme análise efetuada no item "*Planejamento*" desta manifestação.

Especificamente em relação à arrecadação do ICMS, a Fiscalização constatou que em 2017 a previsão na PLOA foi 27% menor que na LDO, e 33% menor que na LOA; em 2018, 24,2% menor que na LDO e 35% menor que na LOA; e em 2019, 23,4% menor que na LDO, e 36%



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

menor que na LOA; indicando possíveis falhas na metodologia adotada para apuração do montante de renúncia e, por consequência, de estimação da receita tributária.

Diante do todo o exposto, verificamos que as medidas implantadas pelo Estado visando ao aperfeiçoamento do planejamento, execução e controle dos processos de renúncia de receitas foram ínfimas e insuficientes.

Relembramos que no exame das contas de **2016** (TC-5198.989.16-2)¹⁰ já houve **ressalva** a respeito da matéria; e no exame das contas de **2017** (TC-3546.989.17-9)¹¹ foram expedidas **determinações e recomendações**, atendidas de forma deficitária e parcial, conforme transcrevemos abaixo:

TC-5198.989.16-2

"O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, em Sessão presidida pelo Excelentíssimo Conselheiro SIDNEY ESTANISLAU BERALDO, Presidente, à vista do que consta do processo, das peças acessórias e das notas taquigráficas, tendo presentes as discussões, debates e conclusões sobre a matéria, excetuados os atos pendentes de exame ou julgamento por este Tribunal, RESOLVEU, por unanimidade dos votos, emitir PARECER FAVORÁVEL à aprovação das Contas do Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2016, consignando alerta, ressalvas e recomendações contidas no voto proferido pelo Relator, a saber:

(...)

II. RESSALVAS

¹⁰ Decisão com Trânsito em Julgado em 08/08/2017.

¹¹ Decisão com Trânsito em Julgado em 20/08/2018



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

(...)

II.2 – RENÚNCIA DE RECEITAS

NA CONCESSÃO OU AMPLIAÇÃO DE INCENTIVO OU BENEFÍCIO DE NATUREZA TRIBUTÁRIA DA QUAL DECORRA RENÚNCIA DE RECEITA, O GOVERNO DEVERÁ ATENDER O QUANTO DETERMINA O ARTIGO 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, COMPROVANDO, SEMPRE, A ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO NO EXERCÍCIO EM QUE O BENEFÍCIO FISCAL INICIAR SUA VIGÊNCIA E TAMBÉM NOS DOIS SEGUINTES, CONFORME ALI PRESCRITO."

TC-3546.989.17-9

"Nessa conjuntura, consoante expressamente consignado na fundamentação do presente VOTO, proponho ainda que o Colendo Tribunal Pleno **DETERMINE** ao Excelentíssimo Secretário de Estado da Fazenda que, observado o prazo de 90 (noventa) dias, apresente Plano de Ação, com vistas à geração de informações verossímeis e à demonstração da efetiva amplitude da política de desonerações do Governo e seu impacto nas finanças do Estado.

Para a suplantação dos graves apontamentos que despontam da instrução processual no que concerne a este específico tópico, fica igualmente **DETERMINADO** a Sua Excelência que remeta, no mesmo prazo de 90 (noventa) dias, para acompanhamento deste Tribunal, cronograma de implantação das imprescindíveis alterações procedimentais e estruturais nos diversos setores envolvidos com a concessão dos benefícios fiscais.

(...)

RECOMENDAÇÕES – BALANÇO GERAL DO EXERCÍCIO DE 2017 À SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA:

(...)



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

- **14)** Comprove a este Tribunal, em janeiro de 2019, que até 28/12/18 foram regularizados ou revogados os diversos benefícios fiscais irregularmente concedidos;
- **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;
- 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;
- **17)** Adote providências quanto à normatização da política de incentivos fiscais do Estado;
- 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;
- 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."



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Assim, considerando todo o exposto, propomos que a matéria seja objeto de **ressalva**, face ao reiterado descumprimento da Origem às determinações desta Egrégia Corte.

Entendemos que medidas urgentes devam ser implantadas pelo Estado, no que tange ao aprimoramento dos Sistemas de Informação utilizados para a gestão tributária do Estado de São Paulo, a fim de possibilidar a apuração do montante de benefícios fiscais fruídos por tributo, por contribuinte, por setor e por modalidade de renúncia.

Propomos também recomendação para que os Órgãos envolvidos, em especial a Secretaria da Fazenda, revejam seus mecanismos de transparência, possibilitando o acesso dos órgãos de controle externo às informações necessárias para o cumprimento de seu papel.

VII - ENSINO

A matéria aqui tratada encontra-se detalhada no TC-18726.989.18-9.

Cabe ressaltar, preliminarmente, que no parecer relativo às Contas de 2016 (TC-5198.989.16-2) constou recomendação para que, a partir de janeiro de 2018, os valores despendidos com o pagamento de inativos da educação não fossem mais considerados no cômputo dos gastos com o ensino. Referido entendimento foi reforçado no julgamento das contas de 2017 (TC-3546.989.17-9).

Desta forma, a DCG efetuou os cálculos desconsiderando o valor da cobertura da insuficiência financeira da



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

SPPREV, tendo verificado que, em 2018, o Governo do Estado aplicou na manutenção e desenvolvimento do ensino o montante de R\$ 31.421.457 mil, equivalente a **25,00%** das receitas de impostos vinculados à educação (R\$ 125.678.029 mil).

Os valores das exclusões, no caso, somaram o montante de R\$ 9.298.886 mil, sendo que, deste valor, R\$ 7.848.467 mil referem-se às despesas para cobertura da insuficiência financeira da SPPREV.

O montante da despesa para cobertura da insuficiência financeira da SPPREV se decompõe da seguinte forma:

R\$ milhares

CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	7.848.467
001001001 - TESOURO-GERAL	4.800.045
001002007 - FUNDO DESENV.EDUCACAO BASICA-FUNDEB	3.048.422

Fonte: fls. 240 – Relatório DCG – Evento 148

Também foi anotado pela DCG que o percentual de aplicação no ensino, caso fossem consideradas as despesas com inativos, alcançaria 31,25%.

Desta forma, ressaltamos que o percentual de aplicação no ensino, desconsideradas as despesas com inativos, encontrase em conformidade com o parâmetro imposto pela Constituição Federal (25%); porém, desatende ao limite previsto na Constituição do Estado de São Paulo (30%).

Contudo, da leitura do teor contido nas Notas Taquigráficas referentes ao julgamento das contas de 2017 (TC-



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

3546.989.17-9), depreende-se que a questão não se encontra pacificada, e entendemos que a análise da legalidade do percentual de aplicação de recursos no ensino extrapola nosso campo de atuação.

Quanto à aplicação dos recursos no FUNDEB, verificamos que houve atendimento ao artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/97, uma vez que foram aplicados **67,17%** dos recursos com profissionais do magistério.

Entretanto, no que tange ao atendimento ao artigo 21 e § 2º da Lei Federal nº 11.494/97, desconsiderados os valores para cobertura da insuficiência financeira da SPPREV, constatamos que o saldo a ser aplicado no exercício seguinte equivale a **20,44%** do total de recursos do FUNDEB, percentual este **superior** aos 5% estalecidos na referida norma, em desconformidade com o limite legal.

Levados em conta tais montantes, o saldo a ser aplicado no exercício seguinte seria de 2,20% do total de recursos do FUNDEB.

Observamos, contudo, que a questão não foi discutida em pareceres pretéritos, tendo em vista que este é o primeiro exercício em que estão sendo desconsideradas as despesas com inativos da Educação.

Por fim, ressaltamos a existência do expediente **TC-5980.989.19-8**, que trata de Representação com Pedido de Cautelar, protocolada pelo Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, 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



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Social (RPPS), no Governo do Estado de São Paulo, durante o exercício de 2018.

De nossa parte, tendo em vista que a matéria possui aspectos de cunho jurídico-legal, extrapolando nossa área de atuação, entendemos que deverá ser analisada pela Unidade Jurídica competente.

VIII – SAÚDE

Concretizadas as devidas glosas, dentre as quais a contribuição ao PASEP, os gastos com a saúde alcançaram, em 2018, R\$ 19.269.503 mil, importância equivalente a 13,34% da receita proveniente de impostos (R\$ 125.678.029 mil), acima, portanto, do limite mínimo de 12% estabelecido no § 3º do artigo 198 da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Complementar nº 141/12.

Ressaltamos a questão atinente à inclusão dos gastos com saúde dos presidiários, que foi discutida no exame das contas de 2017 (TC-3546.989.17-9), cujo teor a seguir transcrevemos:

"Como se vê, a inclusão das despesas com a saúde dos presidiários no total dos dispêndios da espécie condiciona-se ao atendimento das diretrizes previstas no mencionado artigo 2º da Lei Complementar Federal nº 141/1244:

- □ sejam destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito;
 □ estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação;
 □ sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população;
- as despesas com ações e serviços públicos de saúde deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Feitas tais considerações, pondero que na hipótese de que a Fiscalização, em futuras prestações de contas do Governo do Estado, venha a atestar categórico cumprimento dos pressupostos elencados no aludido dispositivo de lei, nada obsta a que o montante afeto a tais despesas (saúde dos presidiários) seja incorporado às ações e serviços públicos de saúde para o fim de se apurar a aplicação de gastos do setor exigida pela mencionada Lei Complementar Federal nº 141/2012, medida procedimental para a qual desde logo - e com vistas à definitiva superação do ponto de controvérsia - conclamo prévia anuência do Colendo Tribunal Pleno."

Verificamos que, neste exercício, houve a inclusão das despesas com saúde dos presidiários, no cálculo elaborado pela fiscalização, haja vista a adição dos gastos relativos aos Programas "1729 – Atenção ao Adolescente em Cumprimento de Medida Socioeducativa e Cautelar" e "3813 – Gestão da Custódia da População Penal", no montante total de R\$ 718.204 mil, o qual entendemos que se encontra em conformidade com o entendimento exarado por esta Corte.

IX – PREVIDÊNCIA SOCIAL

Referida matéria passou a ser tratada em item específico do relatório a partir do exercício de 2016, tendo em vista a proposta do Exmo. Conselheiro Dr. Antonio Roque Citadini, Relator das Contas do Governador de 2016, tratadas no TC-5198.989.16-2, para que a Fiscalização aperfeiçoasse o acompanhamento da questão.

No que tange às receitas previdenciárias, a DCG ressaltou a ausência de mecanismos de controle da SPPREV quanto às contribuições devidas pelos órgãos do Governo Estadual.

No exame das contas da SPPREV do exercício de 2017, o Órgão informou que se encontra em fase de validação a elaboração de



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

um relatório que contém a remuneração bruta dos servidores do Estado, o que permitiria um controle direto sobre as contribuições dos ativos e a contrapartida patronal. Porém, conforme constatado pela Fiscalização, no período de julho de 2018, referido controle ainda não havia sido implantado.

Foi verificado também o não atendimento à recomendação exarada nas Contas de 2017 (TC-3545.989.17-9), acerca da necessidade de implementação de sistematização para apuração e controle da contribuição patronal de todos os entes, com a participação do Sistema Estadual de Controle Interno. A origem alega que realiza o acompanhamento dos valores lançados por unidade gestora no SIAFEM, medida esta, contudo, que entendemos ser insuficiente para alcançar os objetivos pretendidos.

A DCG efetou testes para verificação e conciliação dos valores referentes à contribuição dos servidores, porém, os mesmos restaram inconclusivos, face à ausência de controle contábil segregado da despesa com pessoal efetivo (contribuintes do RPPS) e demais servidores (contribuintes o RGPS).

Diante do exposto, endossamos a recomendação feita pela DCG para que a SPPREV envide esforços visando à implementação urgente do sistema de controle através da remuneração bruta dos servidores do Estado, e que o Órgão, em conjunto com a Secretaria da Fazenda, implemente de forma sistemática controles internos efetivos, capazes de conciliar os valores retidos dos servidores contribuintes do RPPS, as consignações registradas em contas do passivo, e os valores efetivamente repassados à SPPREV.



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Em relação aos resultados atuariais obtidos nos 4 últimos exercícios, extraímos do relatório da DCG o seguinte quadro:

R\$ milhares

	2015	2016	2017	2018
Receita previdenciária	12.043.966	12.776.922	13.613.599	14.593.777
Contribuição patronal	7.128.777	7.167.875	7.154.165	7.242.464
Contribuição dos	4.605.010	4.586.267	4.573.704	4.720.075
servidores	4.005.010	4.500.207	4.5/5.704	4.720.075
Outras receitas (*1)	310.179	1.022.780	1.885.730	2.631.238
Despesa previdenciária	28.011.589	29.884.482	31.593.026	34.349.235
Desp. sistema	27.908.053	29.765.145	31.474.067	34.242.243
previdenciário	27.500.033	29.703.143	31.474.007	34.242.243
Desp. sistema	103.536	119.337	118.959	106.992
administrativo	103.330	110.007	110.939	100.992
Resultado				
previdenciário	-15.967.623	-17.107.560	-17.979.427	-19.755.458
(Déficit)				
Recursos para				
cobertura de	15.983.442	17.110.321	18.009.488	19.770.750
Insuficiência	13.903.442	17.110.321	10.009.400	19.770.730
Financeira				
% da insuficiência				
financeira em relação	57,06%	57,25%	57,00%	57,56%
à despesa	37,00%	37,25%	37,00%	37,30%
previdenciária				

Fonte: RREO - 6° bimestre de cada exercício - Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos, com adaptação à metodologia adotada a partir de 2017 de não inclusão da Cobertura de Insuficiência Financeira como Receita Previdenciária¹².

(*1) Inclui Receita Patrimonial, de serviços, outras receitas correntes, inclusive compensação previdenciária e receita de capital, se houver.

Fonte: fls. 266 - Relatório DCG - Evento 148

Disponível

em:

https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-Resumido-da-Execu%C3%A7%C3%A3o-Or%C3%A7ament%C3%A1ria.aspx. Acesso em 22/04/2019.



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Analisando os valores acima, temos as seguintes considerações a fazer:

- o déficit previdenciário vem aumentando a cada ano, sendo que em 2017 resultou em R\$ 17.979.427 mil, e em 2018 R\$ 19.755.458 mil, o que representa um aumento de 9,88%.

Isto significa que as receitas de contribuições dos segurados e patronais não têm sido suficientes para honrar os benefícios pagos, e, como bem observado pela DCG, a situação mostra-se preocupante por se tratar de Regime Financeiro de Repartição Simples, em que os cofres do tesouro têm que suportar a incapacidade de pagamento do sistema previdenciário;

- os montantes referentes aos recursos para cobertura da insuficiência financeira representaram, nos exercícios de 2017 e 2018, 57% e 57,56% da despesa previdenciária dos respectivos exercícios, e 132,29% e 135,47% da receita previdenciária, ou seja, já ultrapassaram os valores da receita previdenciária, situação esta que enseja preocupação acerca da futura capacidade financeira do RPPS.

Destacamos, ainda, a constatação efetuada pela fiscalização, de que a despesa com pessoal inativo (R\$ 36 bilhões) vem se aproximando da despesa com pessoal ativo (R\$ 41 bilhões), sendo muito improvável que a contribuição dos ativos sustente os benefícios dos inativos, devido ao fato do Estado adotar o Regime de Repartição Simples.

Diante de todo o exposto, ratificamos as recomendações exaradas pela DCG quanto à necessidade de revisão do



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

regime financeiro adotado, estabelecendo um plano de amortização para o equacionamento do déficit em até 35 anos, nos termos dos artigos 18 e 19 da Portaria MPS nº403/2008, visando garantir a sustentabilidade e o equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

Na análise dos investimentos do RPPS, a Fiscalização constatou que, do total de 857 imóveis registrados no Ativo Não Circulante da SPPREV, 427 não se encontram efetivamente livres ou disponíveis para investimento, por diversas razões (terrenos invadidos, terrenos em situação de permissão de uso etc.).

Ainda, ressaltou o baixo percentual de retorno com receita de aluguel dos imóveis pertencentes à SPPREV (0,019%) no exercício de 2016, o que indica possível ineficiência na gestão desta fonte de receita.

Desta forma, corroboramos a recomendação da Fiscalização quanto à necessidade de maior transparência do patrimônio previdenciário, dedicando item especial em Notas Explicativas do BGE, bem como manifestação do Sistema de Controle Interno sobre o desembaraço e o benefício econômico futuro esperado de cada imóvel registrado como propriedade, para investimento do Sistema Previdenciário Estadual.

A DCG também fez apontamentos em relação aos Passivos Contingentes da SPPREV, relatando a seguinte ressalva efetuada pela empresa de Auditoria Independente no exame das demonstrações contábeis de 2018: "Conforme Ofício da Procuradoria Geral do Estado GPJ nº 47/2019, das Provisões, há aproximadamente 51 mil ações judiciais ajuizadas em face da SPPREV, cadastradas e acompanhadas pela



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Procuradoria Judicial, que deste total de ações, aproximadamente 39 mil figuram a SPPREV no polo passivo, porém, **não há classificação de risco para provisionamento dos valores estimados para perdas.**"

Desta forma, endossamos a recomendação feita pela Fiscalização quanto à necessidade da PGE envidar esforços visando à classificação das contingências e/ou provisões, segundo o risco de desfecho desfavorável à SPPREV nas ações judiciais em curso, como prováveis, possíveis ou remotas, procedendo ao reconhecimento nos demonstrativos contábeis de acordo com as normas vigentes.

Foi anotado também que a SPPREV não registra, em seus demonstrativos contábeis, o Passivo Atuarial, alegando que, por adotar o regime de repartição simples, não haveria valores a provisionar, uma vez que a insuficiência financeira seria "receita" da Autarquia, e, assim, despesas e receitas se igualariam.

Contudo, como bem observado pela DCG, o entendimento encontra-se incorreto, porque em desacordo com as normas contábeis vigentes, em especial a NBC TSP 15 (Benefícios a Empregados), do Conselho Federal de Contabilidade, e o MCASP.

Ainda, causa estranheza que o Estado de São Paulo, em seu Balanço Consolidado, já reconheça, desde o ano de 2016, o Passivo Atuarial do RPPS, e a SPPREV ainda não, indicando descompasso entre os procedimentos contábeis adotados pela Autarquia e pelo Ente Federativo.



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Desta forma, propomos recomendação para que a SPPREV observe as normas contábeis aplicáveis e efetue o reconhecimento do Passivo Atuarial em seus demonstrativos.

No exercício em análise, foi verificado que o Estado de São Paulo continua realizando duas avaliações atuariais, uma para atender à necessidade da SPPREV de cumprir a exigência da Lei 9.717/98 e realizar a avaliação para prestar informações ao Ministério da Previdência Social; e outra visando à necessidade da Secretaria da Fazenda (SEFAZ/SP) de atender às normas contábeis, em especial a NBC TSP 25 e demonstrar a real situação patrimonial e financeira do Estado, através das demonstrações contábeis padronizadas pelo MCASP.

A DCG constatou que a avaliação atuarial de 2018 apresentou melhorias em relação às avaliações realizadas nos exercícios anteriores; porém, detectou inconsistências e dificuldades para acesso a algumas informações, sendo que, desta forma, os atuários decidiram tomar por base as informações da base de dados da avaliação passada, assim como adoção de estimativas para as informações não localizadas na base anterior.

Em decorrência das impropriedades acima mencionadas, foi ressaltado que o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) tem sido emitido apenas por determinação judicial liminar.

Face ao exposto, endossamos a recomendação feita pela DCG, quanto à necessidade de atendimento pelo Estado e pela SPPREV, das determinações da Lei 9.717/98 e regulamentações



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

decorrentes dos órgãos responsáveis (Ministério da Previdência e Assistência Social e Ministério da Fazenda).

Por fim, entendemos oportuno registrar que, para além da verificação da conformidade e regularidade dos gastos públicos, a verificação da qualidade do gasto também é elemento fundamental, para atestar se a Administração tem conseguido alcançar o proposto nas metas estampadas nas peças orçamentárias. Nesse sentido, destacamos a importância das auditorias operacionais, cujos trabalhos são desenvolvidos sob as vertentes da eficiência, eficácia e efetividade, e cujos resultados em muito tem a contribuir com o aprimoramento operacional dos Programas fiscalizados.

CONCLUSÃO

Sob a ótica econômico-financeira, entendemos que, a despeito dos desacertos verificados, as contas em análise estão em condições de receber **parecer favorável** da Casa, face aos resultados positivos obtidos na execução orçamentária, ao crescimento da receita total arrecadada, ao atendimento à LRF, ao pagamento de precatórios e aos percentuais mínimos de aplicação no ensino (Constiuição Federal) e na saúde.

Ressaltamos que a análise quanto ao atendimento do percentual mínimo de 30% no ensino, preconizado na Constituição Estadual, abarca aspectos jurídicos que escapam ao alcance de análise desta assessoria.



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

Oportuno destacar que a Administração engendrou esforços a fim de cumprir as recomendações estampadas na análise das contas do exercício anterior, ainda que algumas permaneçam não completamente atendidas.

Contudo, entendemos que as contas em análise merecem **ressalva**, especificamente quanto às impropriedades verificadas pela instrução no tocante aos aspectos que abarcam a Renúncia de Receitas.

De outro norte, consideramos oportunas as **recomendações** tecidas no corpo deste parecer, as quais, de modo ordenado, trazemos na sequência, nos moldes do bem elaborado relatório emitido pela DCG:

- Demonstrações Contábeis:

- 2. Balanço Financeiro Receitas e despesas vinculadas à Previdência: Detalhar, no Balanço Financeiro, as vinculações orçamentárias referentes à Previdência Social, deixando tais valores de comporem o saldo de "outras destinações de recursos".
- 3. Balanço Patrimonial Dívida Ativa: Deve a Secretaria da Fazenda e a PGE justificar a relevante redução no valor registrado como "atualização da dívida ativa", já que o estoque da dívida manteve o mesmo nível de crescimento. Em 2017 a atualização foi de R\$17,6 bilhões, em 2018 foi de R\$6,81 bilhões.

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



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

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

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

- 4. Balanço Patrimonial Créditos a Receber (Não Circulante): A conta "outros" possui relevante saldo em 2018 (R\$8,5 bilhões). A informação detalhada, apresentada em Notas Explicativas continua sem a necessária transparência. O saldo da conta inclui valores a receber dos programas de parcelamento tributários, dívida ativa, depósitos judiciais, depósitos compulsórios, compensação previdenciária, que não são localizados na tabela apresentada pelo Balanço Geral do Estado. Além de mais detalhes, espera-se informações que expliquem o motivo de valores tão relevantes estarem, ano a ano, se repetindo e que providências vêm sendo tomadas para sua regularização.
- 5. Balanço Patrimonial Investimentos e Aplicações Temporárias Cessão de Direitos Creditórios à CPSEC: As Notas Explicativas apresentaram informações que esclareceram as transações ocorridas com a CPSEC. Observou-se que, em 4 anos, ocorreu queda de 91,4% no valor de mercado das debêntures e, neste aspecto, o Governo do Estado de São Paulo deve ainda apresentar justificativas quanto às causas e consequências para as contas públicas desta elevada variação no preço unitário dos créditos tributários levados à negociação em mercado.

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



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

- 6. Balanço Patrimonial Participações Societárias Empresas Dependentes: Apresentar, em Notas Explicativas, informação da data a que se refere o Patrimônio Líquido das empresas dependentes, além de explicar divergências relatadas entre o Patrimônio Líquido publicado e o considerado para a consolidação das Demonstrações Contábeis do Estado, incluindo os adiantamentos para futuro aumento de capital.
- 7. Balanço Patrimonial Participações Societárias Empresas Independentes: A recomendação de exercícios anteriores, para que a CGE apresentasse em Notas Explicativas as datas das Demonstrações consideradas para efeito da avaliação pelo Método de Equivalência Patrimonial (MEP) foi atendida. Verificadas estas demonstrações persistem divergências entre o Patrimônio Líquido publicado pela empresa e o Patrimônio Líquido considerado para aplicação do MEP, que devem ser explicadas.
- **8. Balanço Patrimonial Provisões:** Ajustar o Passivo Atuarial registrado, em conformidade com o valor apontado pela Reavaliação Atuarial como valor presente das obrigações de benefício definido, no montante final de R\$839.803.163 mil.
- 9. Balanço Patrimonial Demais Obrigações: Para efeito do Balanço Patrimonial, parcela referente a "Obrigações Judiciais" é reclassificado para o subgrupo "Fornecedores", ajuste que se recomenda seja realizado também no sistema, com atualização do Plano de Contas, evitando-se a necessidade de reclassificações extras.
- 10. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL): Não foi possível a esta fiscalização entender a origem do mencionado registro contábil, realizado em 2018, do valor de R\$46,78 bilhões a título de ajustes de exercícios anteriores dentre a conta de Patrimônio Social/Capital Social e contrapartida em Resultados Acumulados. Recomenda-se que a contadoria geral apresente a devida conciliação da conta Patrimônio Social Consolidado, ao final do exercício de 2018, partindo do saldo de encerramento das contas do exercício de 2016.
- **11. Propaganda e Publicidade**: mantenha em seu poder, o Governo do Estado de São Paulo, por meio do seu órgão central do sistema de comunicação, os dados fáticos, técnicos e científicos que dão



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

sustentação às mensagens de publicidade institucional, de caráter informativo, que vier a publicar;

- DDPE e UCH:

Ao Departamento de Despesa de Pessoal do Estado que:

- 1) Articule junto ao Departamento de Controle e Avaliação (DCA) a fiscalização de conformidades em relação à folha de pagamento, no que diz respeito à suficiência, exatidão e confiabilidade dos dados, a fim de aumentar a amostra dos testes realizados pelo DDPE;
- 2) Nos casos em que há entendimento sedimentado no Judiciário, realize o cálculo dos adicionais salariais conforme decidido, evitando, assim, ações judiciais que contribuem para a morosidade no julgamento de processos, e que resultam, em grande parte, em precatórios que vêm se somar ao grande estoque existente;
- 3) Implantar controles formais relacionados aos erros e reclamações encaminhadas ao DDPE para qualificação e quantificação a fim de melhorar os procedimentos;
- 4) Cumpra o cronograma estabelecido para implantação do Rh-folha. À Unidade Central de Recursos Humanos que:
- 1) Realize e divulgue estudos específicos sobre à necessidade de pessoal para cada órgão estimando o tempo necessário de realização de concurso e treinamento, em virtude do envelhecimento e perspectiva de aposentadoria do quadro de pessoal do Poder Executivo;
- 2) Cumpra o cronograma estabelecido para implantação do Rh-folha. Ao Departamento de Controle e Avaliação (DCA);
- 1) Atenda o artigo 35, III da Constituição do Estado de São Paulo exercendo o controle sobre o deferimento de vantagens e a forma de calcular qualquer parcela integrante do subsídio, vencimento ou salário dos membros ou servidores estaduais, junto ao DDPE.

- Renúncia de Receitas:

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



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

2. Leis Orçamentárias – compatibilidade e metodologias de estimação da renúncia:

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

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

- 4. Plano de Ação Avaliação e Monitoramento: A Secretaria da Fazenda apresentou o Plano de Ação, atendendo à recomendação exarada quando do julgamento das contas do exercício de 2017. O relatório de instrução das contas do exercício de 2018 traz importantes aspectos que devem ser observados quando da implementação das ações propostas, além de adequações e/ou melhorias a serem realizadas no próprio Plano de Ação, a saber:
 - Para atendimento à Determinação 1 do Parecer Prévio 2017: O Plano de Ação deve indicar as ações que foram ou serão tomadas de modo a viabilizar a mensuração da efetiva fruição de benefícios fiscais, por tributo, por modalidade de renúncia, por setor e por contribuinte (em prejuízo da metodologia de alíquotas médias). Citar como as informações foram obtidas e como é possível a verificação pela fiscalização deste Tribunal de Contas.

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



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

- Para atendimento à Determinação 2 do Parecer Prévio 2017: A proposta de plano de ação, para atendimento a esta determinação, deve trazer também, para cada uma das recomendações consideradas, além do cronograma e das ações elencadas pela Secretaria da Fazenda (A.1 até F.2), os <u>setores</u> envolvidos e os responsáveis pelas ações indicadas.
- Quanto à recomendação 16 do Parecer Prévio 2017: O Plano de Ação, para atendimento a esta recomendação, deve ser reapresentado, incluindo outros aspectos na rotina de monitoramento pelo controle interno:
- O Plano de Ação apresentado neste aspecto (C.1) aborda o "processo de apuração dos benefícios fruídos considerados na LDO". Isto se refere apenas à fase de **estimação**. A recomendação 16 do Parecer Prévio abrange também avaliação, pelo controle interno, quanto à **execução** (atendimento ao art. 14), **mensuração e contabilização**, **fidedignidade dos valores fruídos** (por tributo, por setor e por contribuinte), **impactos nas metas fiscais**, e, **avaliação da efetividade**, ou seja, acompanhamento dos impactos socioeconômicos alcançados, comparativamente aos esperados, quando da concessão do benefício.

- Previdência Social - SPPREV:

- 5. Validação da Contribuição Patronal e dos Servidores: De forma integrada com a SPPREV, a Secretaria da Fazenda deve continuar a implementação e sistematização para apuração e controle da contribuição patronal e dos servidores de todos os entes, inclusive com participação do Sistema Estadual de Controle Interno. Referido controle foi iniciado em 2018, mas apresenta divergências relevantes que serão objeto de validação, conforme manifestação apresentada pela SPPREV.
- 6. Déficits previdenciários Insuficiência financeira: O Governo do Estado de São Paulo deve envidar esforços para adequação do regime próprio de previdência dos servidores às normas gerais de contabilidade e atuária, com revisão do regime financeiro adotado (art. 4º da Portaria 403/2008). O déficit atuarial existente e já apurado deve ser objeto de um plano de amortização para o seu equacionamento em até 35 anos (arts. 18 e 19 da Port. 403/2008), de modo a garantir a sustentabilidade e o equilíbrio financeiro e



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

atuarial, reduzindo a dependência de receitas a título de insuficiência financeira, por tempo indeterminado.

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

7. Patrimônio Previdenciário – Investimentos do RPPS: Parcela referente a 49,8% do total de imóveis que compõem o patrimônio previdenciário da SPPREV não estão efetivamente livres ou disponíveis de modo que possam ser considerados como propriedades para investimento. Patrimônio este que é parte garantidora do Passivo Atuarial do Estado e, portanto, deve estar fidedignamente representado nas demonstrações contábeis de seu órgão gestor, com base nos benefícios futuros que desse patrimônio se espera.

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

- o desembaraço e o benefício econômico futuro esperado de cada imóvel registrado como propriedade para investimento do Sistema Previdenciário Estadual, devendo permanecer contabilizado como imóveis para investimento e componente do patrimônio previdenciário exclusivamente aqueles dos quais se espera a obtenção de rendas para o RPPS.
- Avaliação quanto à efetividade do retorno financeiro que vem sendo obtido com os imóveis efetivamente destinados a gerar renda para custeio do Regime Previdenciário, realizando uma análise do custo de oportunidade e justificando a manutenção de um investimento de baixo rendimento.
- 8. Passivos Contingentes SPPREV: Recomendação é de que a Procuradoria Geral do Estado (PGE) deve realizar classificação das contingências e/ou provisões, segundo o risco de desfecho desfavorável à SPPREV nas ações judiciais em curso, devendo receber classificação como prováveis, possíveis ou remotas.



ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

eTC-6453.989.18-8

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

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

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

À elevada consideração de Vossa Senhoria.

ATJ, em 15 de maio de 2019.

Meire Naomi Tanaka Yoshimine Danie
Assessoria Técnica

Daniel Luiz Pereira Ribeiro

Assessoria Técnica