



Processo nº: eTC-5198/989/16-2.
Orgão: Estado de São Paulo.
Assunto: Contas do Governador.
Exercício: 2016.

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator **Antonio Roque Citadini**

RELATÓRIO.

Tratam os autos, recebidos neste gabinete às 11h01 do dia 15.05.2017, da análise das Contas do Governador, referentes ao exercício de 2016.

A documentação necessária foi remetida a esta Corte de Contas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado no dia 28.04.2016 (evento 17.1).

A diligente Diretoria de Contas do Governador (“DCG”) ofertou detalhado e percuciente relatório de fiscalização, inclusive indicando 7 recomendações referentes às Demonstrações Contábeis, 1 recomendação referente ao Programa Estadual de Parceria Público Privada, e 96 recomendações referentes às Fiscalizações Operacionais¹ realizadas no exercício (eventos 22.8 a 22.11).

¹ Habitação Sustentável e Recuperação Ambiental na Serra do Mar e litoral paulista: 15 recomendações; Solução de Consciência Situacional – DAS “Detecta”: 7 recomendações; Sistema Prisional Paulista: 12 recomendações; Gestão de Recursos Hídricos (outorgas e cobrança): 13 recomendações; Atuação Estadual na Prevenção e Controle às Arboviroses (dengue/zika/chikungunya): 11 recomendações; Educação Especial no Ensino Regular Estadual: 5 recomendações; Condições Oferecidas nas Unidades Escolares Estaduais: quadro docente, estrutura, normas de segurança contra incêndio e prestação dos serviços de limpeza: 8 recomendações; Fornecimento de Alimentação Escolar aos Alunos da Educação Básica: 17 recomendações; Atuação da Secretaria do Meio Ambiente – SMA e da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo - CETESB na Gestão do Tema dos Resíduos Sólidos: 8 recomendações.



A Assessoria Técnico-Jurídica (“ATJ”) manifestou-se pela emissão de parecer favorável às contas em exame, sem prejuízo de endossar as recomendações propostas pela DCG, e de destacar a necessidade de atenção ao atendimento das recomendações pendentes de solução (eventos 33.1 a 33.2).

A Secretaria-Diretoria Geral (“SDG”) opinou pela emissão de parecer prévio favorável, encampando as recomendações da DCG - sem embargo da propositura de 2 recomendações adicionais² (evento 36.1).

A Procuradoria da Fazenda do Estado (“PFE”) manifestou-se pela emissão de parecer prévio favorável, com as recomendações propostas pelas áreas técnicas (eventos 39.1 e 41.1).

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

É o breve relatório.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

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

Dentro deste prazo, é reservado, pelo Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, um prazo máximo de 2 dias corridos ao Ministério Público de Contas.³

Em sua atuação junto ao Tribunal de Contas, o Ministério Público, dentre outras atribuições, objetiva assegurar a concreta observância dos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.⁴

Neste contexto, conforme se depreende da instrução dos autos e, notadamente, do minucioso relatório elaborado pela Diretoria de Contas do

² “1) Aperfeiçoar continuamente medidas visando a fomentar o maior nível de clareza e de qualidade nas informações eletrônicas, recrudescendo o atendimento à transparência, principalmente em relação ao nível de efetividade das metas e dos indicadores previstos nas peças de planejamento, acompanhados dos esclarecimentos nas situações de descompasso, bem como divulgar no Portal de Transparência os resultados finais das audiências de participação popular e eventuais inclusões na proposta orçamentária;

2) Aumentar as medidas cabíveis e aperfeiçoar as estratégias no sentido de se elevar a arrecadação da Dívida Ativa, haja vista o baixo percentual de recuperação anual.”

³ RITCE/SP, art. 183, caput e inciso II.

⁴ RITCE/SP, art. 69, inc. I e LCE n.º 1.110/10, art. 3º, inc. I.



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

A partir das informações obtidas no curso do processo, consideram-se os resultados contidos no quadro abaixo:

SÍNTESE DO APURADO	
Resultado da execução orçamentária	(0,34%) ⁵
Percentual de investimentos	4,29%
Despesa de pessoal em dezembro de 2016 – Total (máximo 60%)	54,23% ⁶
Despesa de pessoal em dezembro de 2016 – Poder Executivo (máximo 49%)	46,40% ⁷
Percentual aplicado na Educação (mínimo 30%)	31,43%
Percentual do FUNDEB aplicado na valorização do Magistério (mínimo 60%)	65,42%
Percentual aplicado na Saúde (mínimo 12%)	13,19% ⁸
Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais? (Regime Especial da EC 62/2009 – mínimo 1,5% RCL)?	SIM
Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	SIM

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

MEDIDAS DE RESPOSTA À CRISE.

Seguindo a tendência do exercício anterior, 2016 foi um ano marcado pelo fraco desempenho da economia nacional.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (“IBGE”), o Produto Interno Bruto (“PIB”)⁹ registrou queda de 3,6%, dando continuidade à retração de 3,8% ocorrida em 2015.¹⁰

⁵ Amparado por superávit de exercícios anteriores – vide tópico ‘Medidas de resposta à crise’.

⁶ Adotado o cálculo apresentado pelo Estado – vide tópico ‘Despesas com pessoal’.

⁷ Adotado o cálculo apresentado pelo Estado – vide tópico ‘Despesas com pessoal’.

⁸ Adotado o cálculo considerando no cômputo a inclusão dos gastos das ações de saúde destinadas à população privada de liberdade, conforme a fundamentação apresentada às fls. 201/203 e cálculos de fls. 204/205 do relatório da Diretoria de Contas do Governador.

⁹ O PIB pode ser analisado de três maneiras distintas: pela ótica da oferta, da demanda ou do rendimento. Pela ótica da oferta, enfoque que permite compreender como cada setor da economia contribui para a formação do produto interno bruto (e.g.: indústria, serviços, agropecuária), o IBGE define que o PIB é “*equivalente à soma dos valores adicionados brutos pelas diversas atividades econômicas acrescida dos impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos não incluídos na valoração da produção*”.



Na mesma linha, e conforme apurado pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (“Fundação SEADE”), o PIB paulista apresentou variação negativa de 3,0%, dando continuidade à retração de 4,1% ocorrida em 2015.¹¹

Resta analisar como esta grave crise econômica impactou as finanças de São Paulo no exercício de 2016.

O quadro a seguir demonstra a origem das receitas estaduais desde 2012:

	2012	2013	2014	2015	R\$ milhares 2016	AV%
Receitas correntes	151.906.234	170.017.902	177.532.346	184.033.813	184.208.380	96,14%
11 - Receitas Tributárias	121.781.362	130.553.599	136.064.779	142.158.013	143.082.542	74,67%
12 - Receitas de Contribuições	4.393.179	4.815.423	5.358.915	5.764.835	5.748.751	3,00%
13 - Receita Patrimonial	5.604.671	6.421.045	8.362.634	6.478.621	6.150.241	3,21%
14 - Receita Patrimonial	22.815	14.584	11.095	10.134	16.478	0,01%
15 - Receita Industrial	182.166	167.623	389.765	223.833	366.589	0,19%
16 - Receita de Serviços	2.506.763	2.697.553	2.794.579	3.948.920	2.970.059	1,55%
17 - Transferências Correntes	12.899.895	15.129.657	17.110.320	18.291.043	18.098.755	9,45%
19 - Outras Receitas Correntes	4.515.383	10.218.416	7.440.259	7.158.413	7.774.963	4,06%
Receitas de capital	1.914.794	5.768.038	7.783.552	8.842.462	7.404.161	3,86%
21 - Operações de Crédito	790.014	4.633.381	6.550.888	6.098.405	4.955.228	2,59%
22 - Alienação de Bens	1.026.105	22.070	832.090	1.074.749	184.312	0,10%
23 - Amortização de Empréstimos	12.409	3.798	2.538	1.474	2.361	0,00%
24 - Transferências de Capital	62.828	1.067.112	331.389	247.597	420.843	0,22%
25 - Outras Receitas de Capital	23.438	41.677	66.648	1.420.237	1.841.417	0,96%
Total Geral	153.821.028	175.785.940	185.315.897	192.876.275	191.612.541	100,00%

Fonte: elaborado pelo MPC, sobre quadro da Diretoria de Contas do Governador, fls. 27 e 46 (para 2012, fls. 18 do TC-03554/026/15).

Como é possível constatar, as receitas tributárias representam a principal fonte de arrecadação, correspondendo a 74,67% dos recursos totais. Ademais, diferentemente do que ocorre em outros Estados e na grande maioria dos Municípios, São Paulo é um ente com baixa dependência de transferências correntes (apenas 9,45% do total de receitas).

Segundo o IBGE, ‘valor adicionado bruto’ é definido como o “valor que atividade agrega aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo. É a contribuição ao produto interno bruto pelas diversas atividades econômicas, obtida pela diferença entre o valor bruto de produção e o consumo intermediário absorvido por essas atividades”. E, pelo IBGE, o termo ‘impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos’ define “impostos, taxas e contribuições que incidem sobre os bens e serviços quando são produzidos ou importados, distribuídos, vendidos, transferidos ou de outra forma disponibilizados pelos seus proprietários”. (vide definições em <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/glossario.aspx>).

¹⁰ O desempenho do PIB foi afetado pelo recuo de 3,1% do Valor Adicionado a preços básicos e da contração de 6,4% nos Impostos sobre Produtos Líquidos de Subsídios. O resultado do Valor Adicionado refletiu o desempenho negativo da atividade de Agropecuária (-6,6%), seguida pelos setores da Indústria (-3,8%) e de Serviços (-2,7%). Neste sentido o relatório do IBGE disponível em ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Fasciculo_Indicadores_IBGE/pib-vol-val_201604cademo.pdf, acesso em 10.05.2016.

¹¹ Segundo a Fundação SEADE, decorrente da queda no Valor Adicionado (-2,7%) e nos Impostos sobre Produtos Líquidos de Subsídios (-4,4%). O Valor Adicionado foi fortemente influenciado pelos desempenhos negativos da Indústria (-5,9%) e do ramo de Serviços (-1,9%). Dentre os grandes setores, somente a Agropecuária apresentou crescimento (4,4%). Neste sentido o relatório da Fundação SEADE disponível em http://www.seade.gov.br/produtos/midia/2017/02/PIB_Trim_4_2016-1.pdf, acesso em 10.05.2016.



Dentre as receitas tributárias, o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (“ICMS”) é, de longe, o tributo mais significativo da competência estadual. A arrecadação de ICMS no exercício (cerca de R\$121,12 bilhões) correspondeu a 84,65% das receitas tributárias e a 63,21% de toda a receita do Estado de São Paulo.¹²

Ressalte-se, todavia, que se trata de imposto bastante elástico às oscilações da economia. Na comparação com o exercício anterior, foi verificada uma pequena variação nominal positiva na arrecadação de ICMS (de aproximadamente R\$116 milhões).¹³ Todavia, levando-se em conta os efeitos inflacionários do período, houve variação real negativa (de R\$7,8 bilhões, se calculado pelo INPC; de R\$8,5 bilhões, se calculado pelo IGP-D).

Informa o Governo do Estado que a arrecadação de ICMS também foi influenciada pelas mudanças ocorridas na legislação tributária.¹⁴ Neste sentido, cita a Emenda Constitucional 87/2015, que instituiu a repartição do imposto nas operações interestaduais destinadas a não contribuintes do ICMS, o que teria ocasionado uma perda aos cofres estaduais da ordem de R\$1,48 bilhão. Menciona, ainda, a Lei Complementar 147/2014, que restringiu a um determinado rol de mercadorias e operações a aplicação do regime de substituição tributária, com estimativa de perdas de ICMS de R\$340 milhões.¹⁵

No panorama geral, a arrecadação total de receitas apresentou queda de 2015 para 2016, tanto em termos nominais (-0,66%), quanto em termos reais (-7,28% pelo INPC; -14,96% pelo IGP-DI):

	2012	2013	2014	2015	2016
Receita total consolidada					
Valores nominais	153.821.028	175.785.940	185.315.897	192.876.275	191.612.541
Valores atualizados pelo INPC	204.570.892	221.463.389	219.781.133	205.567.534	191.612.541
Valores atualizados pelo IGP-D	265.701.175	272.574.260	260.651.193	220.272.396	191.612.541

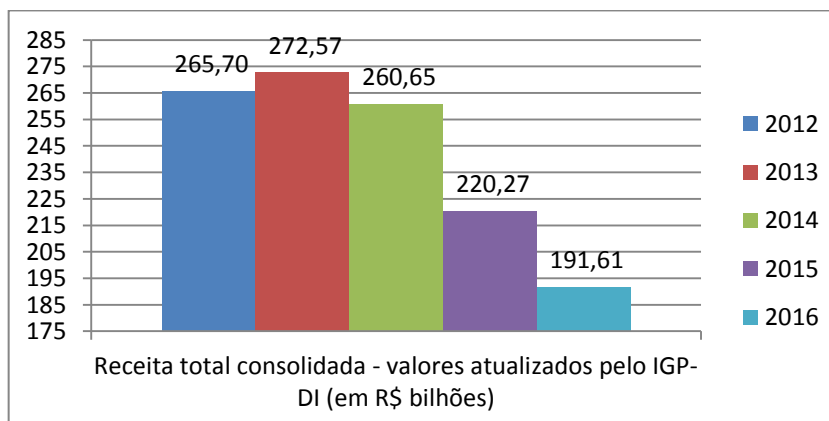
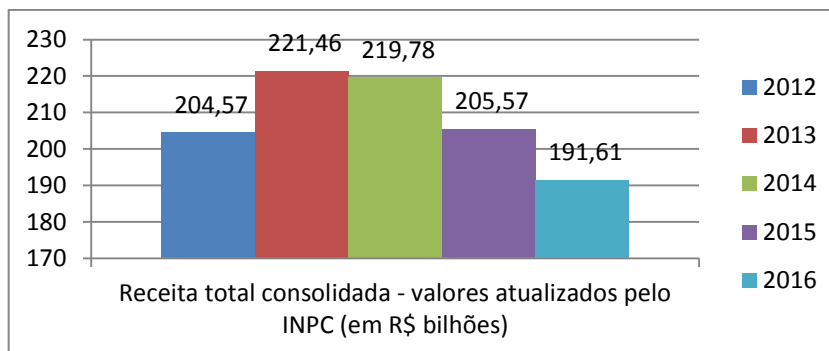
Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados do relatório da Diretoria de Contas do Governador (dados de 2013 a 2016: eTC-05198.989.16-2, fls. 23; dados de 2012: TC-03554/026/15, fls. 16).

¹² Considerando receita total de R\$191.612.541 mil (fls. 23), receitas tributárias de R\$143.082.542 mil (fls. 25) e arrecadação do ICMS de R\$121.118.850 mil (fls. 29).

¹³ Considerando arrecadação do ICMS em 2015 de R\$121.002.868.000,00 e arrecadação em 2016 de R\$121.118.850.000,00 (fls. 29).

¹⁴ Relatório Anual do Governo do Estado 2016, fls. V (evento 13.2).

¹⁵ Por outro lado, informa o Governo que o Decreto Estadual 61.217/2015, que instituiu a redução gradativa dos prazos de recolhimento do imposto apurado por substituição tributária, representou um reforço orçamentário estimado em R\$772 milhões de reais no exercício fiscal de 2016. (vide Relatório Anual do Governo do Estado 2016, fls. V – evento 13.2).



Com este cenário, o Estado viu-se diante da necessidade de conter despesas. E assim buscou fazer, do mesmo modo que fizera em 2015.¹⁶

Neste sentido, é preciso destacar a edição do Decreto Estadual 61.785, de 05.01.2016, estabelecendo “diretrizes e restrições, aplicáveis no exercício de 2016, para as despesas que especifica no âmbito do Poder Executivo”.¹⁷ Entre outras medidas, determinou-se a revisão, no exercício de 2016, dos contratos em execução com saldos individuais iguais ou superiores a R\$750.000,00 relacionados a serviços de suporte administrativo. Ademais, o governo informa que, com base no Decreto Estadual 61.802, de 14.01.2016, que estabeleceu normas para a execução orçamentária e financeira do exercício, determinou o contingenciamento de R\$6,9 bilhões de recursos do orçamento.¹⁸

Conforme será abordado adiante (no tópico ‘Despesas com Pessoal’), apesar de o Executivo ter empreendido esforços visando à diminuição das despesas com pessoal e encargos sociais (que representaram, ao final do exercício, 43,00% do total de despesas do Estado), os gastos com o funcionalismo não diminuíram no período: ao contrário, sofreram incremento nominal de 2,28% de 2015 para 2016.

¹⁶ Vide Decreto Estadual 61.131, de 25.02.2015.

¹⁷ Novas diretrizes e restrições foram estabelecidas em 2017 com a edição do Decreto Estadual 62.409, de 02.01.2017.

¹⁸ Relatório Anual do Governo do Estado 2016, fls. V (evento 13.2).



Confira-se o quadro consolidado das despesas (desde o ano de 2014, para comparação):

Consolidado	R\$ milhares				
	2014	2015	2016	Variação (%) 2015-2016	Variação (R\$) 2015-2016
Despesas correntes	162.821.485	174.581.556	175.528.948	0,54%	947.392
Juros e encargos da dívida	9.592.062	9.683.230	6.377.894	-34,13%	-3.305.336
Outras despesas correntes	79.616.402	84.082.732	86.489.170	2,86%	2.406.438
Pessoal e encargos sociais	73.613.021	80.815.594	82.661.884	2,28%	1.846.290
Despesas de capital	22.849.912	19.834.602	16.727.310	-15,67%	-3.107.292
Amortização da dívida	5.776.159	7.179.204	4.124.463	-42,55%	-3.054.741
Inversões financeiras	4.436.287	3.865.179	4.351.590	12,58%	486.411
Investimentos	12.637.467	8.790.220	8.251.257	-6,13%	-538.963
Total de despesas	185.671.397	194.416.158	192.256.258	-1,11%	-2.159.900

Fonte: elaborado pelo MPC, sobre quadro da Diretoria de Contas do Governador às fls. 56.

Conforme é possível constatar no quadro acima, a efetiva redução de dispêndios foi realizada nos juros e encargos da dívida (cerca de R\$3,31 bilhões) e na amortização da dívida (cerca de R\$3,05 bilhões).

Insta salientar que a redução verificada nestas rubricas foi possível graças ao Acordo de Renegociação da Dívida dos Estados com o Governo Federal materializado através das Leis Complementares 148/2014 e 156/2016, conforme será abordado adiante (no tópico 'Renegociação da dívida com a União').

Assim, a despeito da frustração de receitas, houve economia orçamentária (diferença entre a despesa autorizada na LOA mais créditos adicionais, menos a despesa realizada) de 9,45% (equivalente a R\$20.053.587 mil). Isto é, apesar de o Estado ter arrecadado menos do que o esperado, ele realizou menos despesas que o autorizado, atuando de forma responsável.

Veja-se:

Superávit/Déficit Orçamentário	R\$ milhares				
	2012	2013	2014	2015	2016
Despesa Realizada	154.803.614	176.780.596	185.671.397	194.416.158	192.256.258
Receita Arrecadada	153.821.028	175.785.940	185.315.897	192.876.275	191.612.541
Déficit Orçamentário	-982.586	-994.656	-355.500	-1.539.883	-643.717
% Sobre Rec. Arrecadada	-0,64%	-0,57%	-0,19%	-0,80%	-0,34%

Fonte: relatório da Diretoria de Contas do Governador, fls. 18 (para 2012, fls. 14 do TC-3554/026/15).

Economia Orçamentária	R\$ milhares				
	2012	2013	2014	2015	2016
Despesa Autorizada	162.351.104	182.773.836	195.389.628	210.541.758	212.309.845
Despesa Realizada	154.803.614	176.780.596	185.671.397	194.416.158	192.256.258
Economia Orçamentária	7.547.490	5.993.240	9.718.231	16.125.600	20.053.587
% s/ Desp. Autorizada	4,65%	3,28%	4,97%	7,66%	9,45%

Fonte: relatório da Diretoria de Contas do Governador, fls. 18 (para 2012, fls. 14 do TC-3554/026/15).



A atitude prudente de buscar conter os dispêndios, no entanto, não evitou a ocorrência de déficit orçamentário (diferença entre a receita arrecadada e a despesa realizada) na ordem de 0,34% (equivalente a R\$643,7 milhões). Todavia, como bem destacou a SDG, tal insuficiência foi integralmente amparada pelos superávits financeiros dos exercícios anteriores.¹⁹

DESPESAS COM PESSOAL.

As despesas do Governo do Estado de São Paulo com pessoal e encargos sociais no exercício de 2016 somaram R\$82.661.884 mil, valor equivalente a 43,00% do consolidado das despesas.

Conforme apontado anteriormente por este MPC nas contas de 2014 e 2015²⁰, as despesas com pessoal e encargos sociais têm mantido curva ascendente, acima do aumento da arrecadação e do geral de dispêndios, representando fatia cada vez maior do total de despesas:

	2013	2014	2015	2016	R\$ milhares Variação 2013 - 2016
Consolidado de receitas	175.785.940	185.315.897	192.876.275	191.612.541	9,00%
Consolidado de despesas	176.780.596	185.671.397	194.416.158	192.256.258	8,75%
Pessoal e encargos sociais	68.196.364	73.613.021	80.815.594	82.661.884	21,21%
% sobre o total de despesas	38,58%	39,65%	41,57%	43,00%	

Fonte: elaborado pelo MPC, sobre quadros da Diretoria de Contas do Governador às fls. 25, 56 e 45/46.

Adotando o critério da Lei de Responsabilidade Fiscal²¹, a despesa com pessoal, de todos os Poderes, somou R\$76.159.648 mil no exercício, valor equivalente a 54,23% da Receita Corrente Líquida ("RCL")²² do Estado de São Paulo.

¹⁹ Vide fls. 20 do evento 36.1. Veja-se ainda a posição do ativo financeiro (R\$38.911.146.684,00) e do passivo financeiro (R\$25.254.578.521,00) em 31.12.2015, reapresentada às fls. 146 do Balanço Geral do Estado 2016 (evento 13.1).

²⁰ Pareceres do MPC às fls. 634/638 do TC-0788/026/14 e fls. 517/535 do TC-3554/026/15.

²¹ Lei Complementar Federal 101/2000, art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

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

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

²² O conceito de Receita Corrente Líquida é definido pelo art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal.



Por sua vez, a despesa com pessoal do Executivo no exercício somou R\$65.169.973 mil, valor equivalente a 46,40% da RCL.

Cumprе destacar que esses foram os percentuais apurados com base nas disposições legais vigentes e a partir dos demonstrativos contábeis apresentados pelo próprio Governo do Estado.

Ademais, ainda que pudessem ser acolhidas as exclusões procedidas pela Diretoria de Contas do Governador a título de municipalização do ensino²³, seria necessário evidenciar não só o montante ressarcido ao ente estatal a título de reembolso²⁴, mas também o total efetivamente gasto com profissionais do ensino nas escolas municipalizadas, eis que não restou demonstrado se o valor reembolsado corresponde ao integralmente despendido a esse título.

De qualquer forma, considerando que, na relação “Gastos com Pessoal / RCL”, as despesas promovidas pelo Estado a título de municipalização do ensino compõem o numerador e os reembolsos o denominador, desconsiderar os valores lançados mês a mês, seja na despesa, seja na receita, acaba por deturpar tal equação, revelando-se a forma adotada pelo Estado em consonância com o princípio da evidência contábil.

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

Ultrapassado o limite prudencial, ao Executivo serão vedadas as seguintes medidas (art. 22, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal):

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

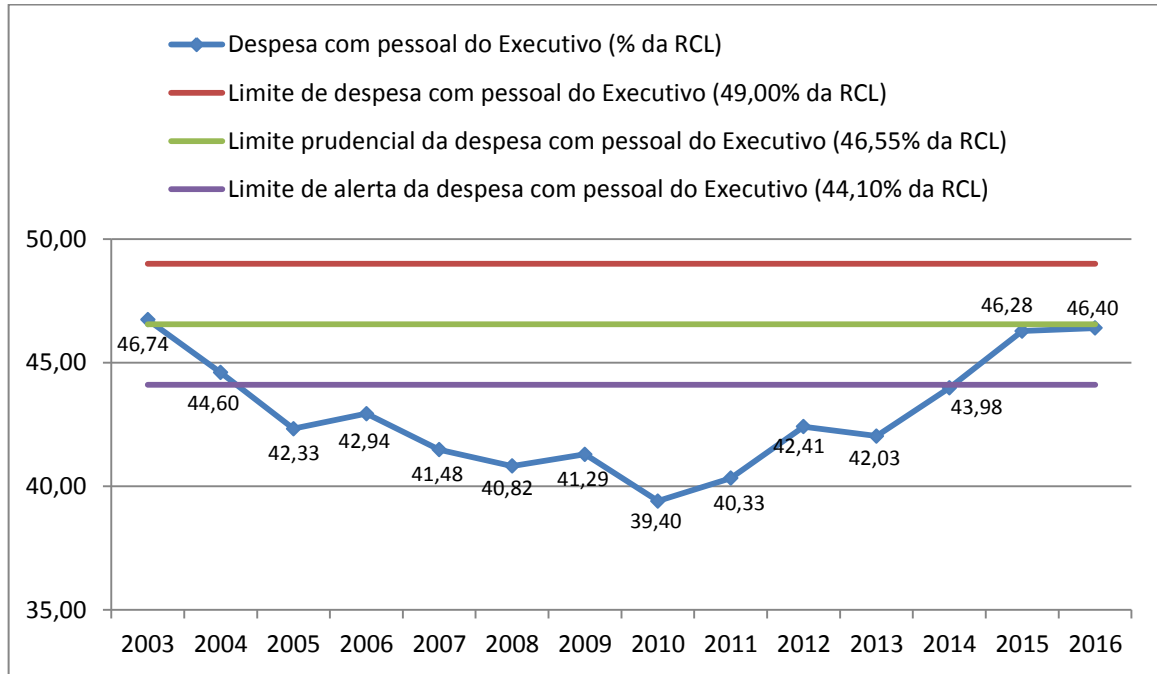
²³ Vide cálculos apresentados pela DCG às fls. 171/174 do evento 22.8.

Por força do Decreto Estadual nº 40.673/1996, foi instituído o Programa de Ação de Parceira Educacional Estado-Município, objetivando a melhoria do ensino fundamental. Tal parceria operacionaliza-se por meio da celebração de convênios, na forma estatuída pelo Decreto Estadual nº 51.673/2007, que, em linhas gerais, prevê o afastamento, junto ao Município conveniado, de pessoal docente, técnico e administrativo pertencente aos quadros do Estado, cabendo aos Municípios que aderirem ao Programa reembolsar o montante despendido com o pagamento do pessoal colocado à sua disposição.

²⁴ R\$ 217.869 mil, segundo a DCG (fls. 176 do evento 22.8).



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



Fonte: Relatório Anual do Governo do Estado 2016, fls. VII (evento 13.2).

Mantido o crescimento das despesas com pessoal, sem equivalente crescimento da RCL, logo o Estado ultrapassará o limite prudencial (95% do limite, ou seja, 46,55% da RCL).

Registre-se que, ao final do exercício, o percentual faltante para que fosse ultrapassado o limite prudencial (0,15% RCL), representava cerca de R\$210 milhões.

É preciso salientar que o Executivo estadual, desde 2015, não deixou de empreender esforços na redução de despesas com pessoal e encargos sociais no exercício. Entre outras medidas, foi determinada, logo no início de 2015, a redução em pelo menos 15% nos valores despendidos com cargos em comissão e funções de confiança, e em pelo menos 30% nos valores gastos com horas extras. Foram suspensas todas as alterações de vantagens pecuniárias que pudessem resultar em aumento de despesas, e restringiu-se a abertura de concursos públicos (Decreto Estadual 61.132, de 25.02.2015). Além disto, adotou-se a severa medida de vedar a admissão e a contratação de pessoal, proibindo-se, inclusive, o aproveitamento de remanescentes de concursos públicos com prazo de validade em vigor (Decreto Estadual 61.466, de 02.09.2015).

Vale mencionar que a folha de pagamento do Executivo envolve o expressivo universo de 1.129.138 beneficiários (653.357 servidores ativos, 319.288 inativos



e 156.493 pensionistas)²⁵. Vale destacar também que o número de pessoas na folha do Executivo no final do exercício 2016 (1.139.237) é próximo ao verificado do final do exercício de 2010 (1.129.138).

Veja-se:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Varição 2010 2016
Servidores ativos	677.841	736.294	734.561	709.560	724.985	716.357	653.357	-3,61%
Servidores inativos	268.217	270.132	282.831	291.510	300.907	319.424	319.288	19,04%
Pensionistas	193.179	192.491	191.822	184.066	179.580	179.338	156.493	-18,99%
Folha do Executivo	1.139.237	1.198.917	1.209.214	1.185.136	1.205.472	1.215.119	1.129.138	-0,89%

Fonte: elaborado pelo MPC, sobre dados do Relatório Anual do Governo do Estado.²⁶

Mesmo assim, como visto, a despesa com pessoal continuou ascendente em relação à RCL, o que merece atenção do Estado. Vale dizer, mantido quase que inalterado o número de pessoas na folha do Executivo entre 2010 e 2016, a proporção das despesas com pessoal e a RCL passou de 39,40% para 46,40%.

Sendo este o cenário, de acréscimo contínuo nos gastos com pessoal (ainda que o ritmo da evolução tenha sido refreado), deve ser objeto de **ressalva** o não atendimento das recomendações propostas no exercício anterior visando conter o incremento destas despesas (em especial, recomendações 1.11, 1.12 e 1.13).²⁷

Ademais, deve o Estado atentar a propostas legislativas que venham a impactar as despesas com pessoal, a exemplo da Proposta de Emenda nº 05 de 2016 à Constituição do Estado, que, seguindo a possibilidade prevista no art. 37, § 12º da Constituição Federal²⁸, passaria a fixar como teto salarial dos servidores do Executivo estadual o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça

²⁵ Fls. 729/733 do Relatório Anual do Governo do Estado 2016 (evento 13.5). Segundo observou a Secretaria-Diretoria Geral às fls. 25 do evento 36.1, o número de pensionistas decresceu significativos 12,73% em relação ao ano anterior.

²⁶ Disponíveis em <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relatório-Anual-do-Governo-do-Estado.aspx>, acesso em 15.05.2017.

²⁷ Eis o teor das recomendações (TC-3554/026/15, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo):

“1.11. Avaliar a inclusão na LDO, a exemplo da LDO da União para 2016 (Lei federal 13.242/2015, em especial artigos 93 a 106), de critérios adicionais para a apresentação de projetos de lei relacionados a aumento de gastos de pessoal, tais como: a) prévia manifestação do órgão de planejamento sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro; e b) proibição de dispositivos financeiros com efeitos retroativos (artigo 98, inciso III e § 2º, LDO União 2016);

1.12. Avaliar a conveniência de, ao invés de autorizar o aumento de despesas “desde que haja prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes” (artigo 39 do projeto de LDO paulista 2017), autorizar o aumento “até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária”, estipulando-se regras específicas para a inclusão de despesas em referido anexo (a exemplo do disposto no artigo 99 da LDO União 2016);

1.13. Avaliar a pertinência de promover medidas para a revisão de normas, inclusive constitucionais, prevendo benefícios que acarretem aumento inercial das despesas com pessoal e encargos sociais;”

²⁸ CF, art. 37, § 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores.



(atualmente fixado em R\$30.471,11), ao invés do subsídio do Governador do Estado (atualmente fixado em R\$21.631,05).²⁹

IMPACTO DO CÔMPUTO DE INATIVOS NAS DESPESAS DO ENSINO.

Dispõe a Constituição do Estado de São Paulo que, da receita resultante de impostos (incluindo recursos provenientes de transferências), o Estado deve aplicar no mínimo 30% na manutenção e no desenvolvimento do ensino.³⁰

Trata-se de patamar mais elevado que a Constituição Federal, que prevê um piso de 25%.³¹

Segundo os cálculos da DCG, em 2016 o Estado de São Paulo aplicou a importância de R\$35.394.773 mil na manutenção e no desenvolvimento do ensino, equivalente a 31,43% da receita de impostos.

No entanto, verificou o Ministério Público de Contas³² que o patamar previsto na Constituição Estadual não teria sido atingido se não fosse a regra prevista no artigo 26, inciso I da Lei Complementar Estadual nº 1.010, de 01 de junho de 2007:

LEI COMPLEMENTAR Nº 1.010, DE 01 DE JUNHO DE 2007

“Dispõe sobre a criação da São Paulo Previdência - SPPREV, entidade gestora do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos - RPPS e do Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado de São Paulo - RPPM”

(...)

CAPÍTULO III - DAS DISPOSIÇÕES ECONÔMICAS E FINANCEIRAS

Seção I - Da São Paulo Previdência - SPPREV

(...)

Artigo 26 - Os valores dos benefícios pagos pela SPPREV serão:

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

(...)

A referida norma estadual disciplinou que os gastos com benefícios previdenciários podem, no Estado de São Paulo, ser *“computados para efeito de cumprimento de vinculações legais e constitucionais de gastos em áreas específicas”*. Em outras palavras, a lei em questão autorizou o Estado de São Paulo

²⁹ O teor da PEC 05/2016 está disponível em <http://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000022085>, acesso em 11.05.2017.

³⁰ CE/SP, art. 255. O Estado aplicará, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo, trinta por cento da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências. Parágrafo único - A lei definirá as despesas que se caracterizem como manutenção e desenvolvimento do ensino.

³¹ CF, art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

³² Eventos 10.1 (Ofício 406/2016 - GPGC), 10.2 (Memorando 08/2016 - 2ª Procuradoria de Contas) e 10.3 (Ofício 11/2016 - 2ª Procuradoria de Contas).



a considerar seus gastos com inativos e pensionistas para atingir os patamares mínimos obrigatórios de despesas vinculadas.

Entretanto, segundo entende o Ministério Público de Contas, o Estado-Membro da Federação não possui competência legislativa para disciplinar o que deve ser considerado para atingir os mínimos constitucionais de gastos com manutenção e o desenvolvimento da educação. Isto porque compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, inc. XXIV, CF), além de ser sua a competência para editar normas gerais de ensino (art. 24, inc. IX e §§ 2º e 4º, CF). No âmbito de tais competências, o Congresso Nacional editou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (“LDB”, Lei Federal nº 9.394/1996).

O art. 70 da LDB é taxativo para expor quais despesas podem ser consideradas como ‘manutenção e desenvolvimento do ensino’. Por sua vez, o art. 71 da LDB é exemplificativo para expor as despesas que não constituem manutenção e desenvolvimento do ensino.³³ E, dentre o rol taxativo do art. 70, não há previsão para contabilizar os gastos com inativos como despesa do ensino.³⁴

De outro modo, a lei paulista, inovando no que poderia ser computados para efeito de cumprimento do gasto mínimo na educação, admitiu que os valores dos benefícios pagos pela entidade gestora única do Regime Próprio de Previdência dos Servidores pudessem ser somados nesta equação.

Como dito, as despesas que podem ser incluídas como ‘manutenção e desenvolvimento do ensino’ constituem tema de interesse geral, que reclama tratamento uniforme em todo o país. Não há razão para cada Estado-Membro poder adotar regras próprias nesta seara. Menor razão há em poder classificar suas despesas previdenciárias como ‘manutenção e desenvolvimento do ensino’.

Por conta de tais razões, este Ministério Público de Contas, em 12.12.2016³⁵, representou à Procuradoria-Geral da República (“PGR”) para que seja proposta Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o mencionado art. 26, inc. I da Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007.

³³ A rigor, pela técnica legislativa, o art. 71 nem precisaria existir: se a despesa não está no rol do art. 70, já não pode ser considerada como manutenção e desenvolvimento do ensino. No entanto, verifica-se que o legislador preferiu expor, com a redação do art. 71, alguns exemplos do que não deve ser considerado gasto com manutenção e desenvolvimento do ensino.

³⁴ De outro modo, dentro do rol exemplificativo do art. 71, vale frisar: Lei Federal 9.394/1996, art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: (...)

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

³⁵ Ofício 402/2016-GPGC.



Oportuno informar que a Procuradoria Geral da República recentemente ingressou com duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra normas locais que permitiam mecanismos semelhantes de contabilização (ADI 5.546/PB³⁶ ADI 5.691/ES³⁷). Destarte, é elevada a probabilidade de que a PGR venha a questionar a norma paulista.

Oportuno também informar que a própria Advocacia-Geral da União já se manifestou pela procedência da ADI 5.546/PB. Como dito pela AGU, “em se entendendo da constitucionalidade dos incisos I e IV do artigo 20 da Lei nº 6.676/98 do Estado da Paraíba, estaria se permitindo a aplicação a menor de recursos na educação, uma vez que se estaria permitindo a utilização relativos a pagamentos previdenciários, que não possuem aplicação direta e efetiva na manutenção e desenvolvimento do ensino.”³⁸

Este Ministério Público de Contas, em petição datada de 13.12.2016³⁹, solicitou que o relatório da Diretoria de Contas do Governador destacasse os valores dos benefícios pagos pela SPPREV que foram computados ‘para efeito de cumprimento de vinculações legais e constitucionais de gastos em áreas específicas’.

Segundo apontou a DCG, foram contabilizados R\$6.562.687 mil referentes à ‘COBERTURA DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA SPPREV’.

Sendo assim, se reconhecida a inconstitucionalidade do artigo 26, inciso I da Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007, ou seja, reconhecida a impossibilidade de contabilizar a cobertura de insuficiência do Regime de Previdência como gasto na educação, o quadro de aplicação no ensino teria o seguinte perfil:

	R\$ milhares	%
Total de receita de impostos	112.629.975	100,00%
Total de despesas no ensino apurada por DCG	35.394.773	31,43%
Exclusão COBERTURA DE INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA SPPREV	-6.562.687	-5,83%
Total de aplicação no ensino se reconhecida a inconstitucionalidade do art. 26, inc. I da LCE 1.010/2007	28.832.086	25,60%

Fonte: elaborado pelo MPC, sobre dados do relatório da Diretoria de Contas do Governador (fls. 176) e processo eTC-11834/989/16-2 (Acompanhamento e Avaliação da Aplicação dos Recursos no Ensino).

³⁶ Na qual contestado o art. 2º, incisos I e IV, da Lei nº 6.676/1998, do Estado da Paraíba.

³⁷ Na qual contestado o art. 21, §§ 4º e 5º, da Resolução nº 238/2012, do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

³⁸ Despacho nº 02425/2016/CONJUR-MEC/CGU/AGU.

³⁹ Expediente TC-3337/026/16.



Sem enfrentar especificamente a constitucionalidade da referida norma estadual, o Pleno deste Tribunal de Contas já teve a oportunidade de se posicionar se eventuais despesas com cobertura de déficit de Regime Próprio de Previdência Social podem ser considerados à conta das aplicações mínimas no ensino.

A discussão mais completa sobre o tema se deu na análise das contas municipais da Prefeitura de Campinas do exercício de 2013 (TC-1564/026/13)⁴⁰. Em sessão de 14.12.2016, após aprofundados debates, decidiu o Plenário desta Corte de Contas que despesas com inativos não são válidas para o cômputo dos investimentos no ensino. Todavia, modulou os efeitos desta decisão para 2018.⁴¹ Isto é, apenas a partir do exercício de 2018 o TCE-SP não tolerará este tipo de contabilização nas despesas do ensino.⁴²

De todo modo, considerando o impacto de eventual medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade em face do artigo 26, inciso I da Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007, e mesmo ante a possibilidade do próprio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, com esteio em sua súmula 6⁴³, ou na súmula 347 do Supremo Tribunal Federal⁴⁴, reconhecer a inconstitucionalidade da norma em questão, recomenda-se que o Estado de São Paulo, desde já, planeje sua alocação de despesas de modo a dar pleno cumprimento ao art. 255 da Constituição Estadual.

RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA COM A UNIÃO.

Ao final do exercício de 2016, do total da dívida fundada do Estado de São Paulo (R\$256.114.781 mil), 86,39% referiam-se à dívida assumida com a União no

⁴⁰ Reconheça-se que grande parte da discussão foi motivada por conta do Pedido de Reexame interposto pelo Ministério Público de Contas, por meio da Procuradora titular da 2ª Procuradoria de Contas, dra. Élide Graziane Pinto.

⁴¹ Ainda pendente de publicação o voto divergente, do redator designado Conselheiro Antonio Roque Citadini, mas as notas taquigráficas já disponibilizadas (http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/593388.pdf) deixam clara a modulação.

⁴² A SDG bem resume o tema em seu parecer (fls. 29 do evento 36.1):

“Neste ponto, é necessário registrar que em decorrência de apreciação de Contas de Prefeituras esta Corte entendeu incabível a inclusão de gastos com inativos do magistério nos mínimos constitucionais vigentes. Isso põe fim ao entendimento criado em 1997 de que o exame desses mínimos constitucionais seriam apreciados segundo a lei orçamentária do exercício.

Ao final e sem a edição de uma deliberação quando do exame de contas de prefeitura, estabeleceu-se que, a partir de 2018, o sistema atual não mais será admitido e na ocasião, apesar de não ser a matéria em exame, já se vislumbrou as imensas dificuldades que seriam imputadas às Contas do Governador do Estado.”

⁴³ Súmula nº 6 do TCE/SP: “Compete ao Tribunal de Contas negar cumprimento a leis inconstitucionais.”

⁴⁴ Súmula nº 347 do STF: “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.”



âmbito do 'Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados' instituído pela Lei Federal nº 9.496/1997.⁴⁵

Em 25.11.2014 foi aprovada a Lei Complementar 148, que, entre outras disposições, previu a adoção de um novo critério de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados pela União no âmbito da Lei Federal nº. 9.496/1997.

Segundo o art. 2º da Lei Complementar 148/2014, a dívida com a União passaria a ter encargos contratuais de 4% a.a., acrescidos da variação monetária calculada pelo IPCA, limitados à taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia ("taxa SELIC"), situação mais benéfica que a então contratada pelo Estado de São Paulo (encargos contratuais de 6% a.a., acrescidos da variação monetária calculada pelo IGP-DI).⁴⁶

Entretanto, a aplicação da Lei Complementar 148/2014 só foi regulamentada mais de um ano depois, em 29.12.2015, pelo Decreto Federal 8.616.⁴⁷ Como referida regulamentação impôs mais requisitos que os da lei, diversos Estados da Federação questionaram seus termos no Supremo Tribunal Federal, além da forma de cálculo prevista para capitalização de juros.⁴⁸ Nesta mesma linha, o Estado de São Paulo impetrou o Mandado de Segurança 34.135.

As liminares concedidas pelo STF impediram a União de impor sanções (em especial, o bloqueio de repasses de recursos federais), permitindo que os Estados pagassem as parcelas da dívida com base no seu próprio entendimento sobre o cálculo dos juros.

Ante o grande impacto financeiro destas decisões do STF, e a fim de solucionar o impasse federativo, a União e os Estados acordaram novos termos para renegociação da dívida, prevendo, inclusive, um aumento do prazo para pagamento

⁴⁵ Conforme dados do relatório da Diretoria de Contas do Governador, fls. 133/135 (Dívida Fundada Interna: R\$239.174.373 mil; Dívida Fundada Externa: R\$16.940.408 mil). Estes valores são superiores aos apresentados no Balanço Geral do Estado 2016, evento 13.1, fls. 170/171.

⁴⁶ O contrato assinado pelo Estado de São Paulo com a União pode ser consultado em <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Contrato-e-Aditivos.aspx>, acesso 16.05.2017.

⁴⁷ Esta demora na regulamentação motivou, inclusive, o acréscimo de um parágrafo único ao art. 4º da LC 148/2014, pela LC 151, de 15.08.2015, obrigando a União a promover os aditivos contratuais até 31.01.2016, independentemente de regulamentação. Se a União não o fizesse até esta data, o devedor poderia recolher, a título de pagamento à União, o montante devido, com a aplicação dos novos encargos, ficando a União obrigada a ressarcir ao devedor os valores eventualmente pagos a maior.

⁴⁸ Como exemplo, os Estados do Paraná (MS 34.186), Mato Grosso do Sul (MS 34.141), Rio de Janeiro (MS 34.137), Pará (MS 34.132), Minas Gerais (MS 34.122), Rio Grande do Sul (MS 34.110) e Santa Catarina (MS 34.023).



da dívida em 240 meses e concessão de carência em relação ao valor principal da dívida.⁴⁹

O acordo, todavia, exigiu a devolução das parcelas de dívidas vencidas e não pagas em decorrência dos mandados de segurança providos pelo STF no âmbito das discussões quanto à capitalização composta da taxa SELIC (no caso do Estado de São Paulo, cerca de R\$3 bilhões).⁵⁰ Ademais, foi imposta como condicionante do acordo uma limitação ao crescimento da despesa do Estado. Segundo a norma, nos dois anos subsequentes à assinatura do aditivo (2017 e 2018), eventual acréscimo nas despesas primárias correntes do Estado não poderá superar o índice IPCA.⁵¹

Com base em tal acordo foi apresentado projeto de lei que culminou, em 28.12.2016, com a aprovação da Lei Complementar 156.

Logo em seguida, em 29.12.2016, o Estado firmou o aditivo contratual para mudança do índice da dívida (“oitavo termo aditivo”).⁵²

Em resumo, a renegociação permitida pelas Leis Complementares 148/2014 e 156/2016 foi extremamente benéfica para as finanças paulistas.

Com a renegociação, houve uma redução de R\$17,4 bilhões no saldo devedor previsto. Com a redução extraordinária da prestação mensal, o Estado diferiu o pagamento de R\$7,4 bilhões no exercício de 2016, e terá um significativo ganho no fluxo de pagamentos nos exercícios seguintes (estimado em R\$6,7 bilhões em 2017 e R\$1,6 bilhões em 2018).⁵³

Desta forma, considerando que a repactuação da dívida com a União mostrou-se deveras benéfica às finanças paulistas, é preciso que o Estado esteja preparado para manter as contrapartidas exigidas (em especial, limitar o crescimento anual das despesas primárias correntes à variação da inflação aferida pelo IPCA).

⁴⁹ Conforme noticiado pelo STF em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=320188>, acesso em 16.05.2017.

⁵⁰ Conforme dados do relatório da Diretoria de Contas do Governador, fls. 133 e 155. Trata-se de valor superior ao registrado como “devolução da liminar” no Balanço Geral do Estado 2016, evento 13.1, fls. 173.

⁵¹ Lei Complementar 156/2016, art. 4º. Para celebração, lastreada no Acordo Federativo celebrado entre a União e os entes federados em 20 de junho de 2016, dos termos aditivos de que tratam os arts. 1º e 3º desta Lei Complementar, tendo em vista o que dispõe o art. 169 da Constituição Federal, respeitadas a autonomia e a competência dos entes federados, fica estabelecida a limitação, aplicável nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo, do crescimento anual das despesas primárias correntes, exceto transferências constitucionais a Municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA ou por outro que venha a substituí-lo, a ser observada pelos Estados e pelo Distrito Federal, cabendo-lhes adotar as necessárias providências para implementar as contrapartidas de curto prazo constantes do Acordo acima referido. (destaques do MPC).

⁵² O oitavo aditivo pode ser consultado em https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Downloads/tcv_aditivo8.pdf, acesso em 16.05.2017.

⁵³ Cálculos da Diretoria de Contas do Governador, fls. 154.



PRECATÓRIOS.

Pelo que se constata dos relatórios das áreas técnicas preopinantes⁵⁴, o Estado obedeceu às regras então aplicáveis para pagamento de precatórios.

O Governo do Estado de São Paulo havia aderido ao regime especial de pagamento de precatórios que fora estabelecido pela Emenda Constitucional 62/2009 (que incluiu o art. 97 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).⁵⁵ Todavia, parte das disposições trazidas por esta emenda foi julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal na apreciação das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4.357 e 4.425. Após dirimir questão de ordem sobre os efeitos da declaração da inconstitucionalidade, o STF optou pela modulação dos efeitos da decisão: acertou-se que a declaração de inconstitucionalidade geraria efeitos prospectivos, vale dizer, *ex nunc* (não retroativos), a partir de 25.03.2015. Ou seja, até aquela data foram reputados válidos os atos praticados com base nas normas declaradas inconstitucionais. Ademais, decidiu o STF pela manutenção, de forma parcial, do regime especial de pagamento de precatórios, por mais 5 exercícios financeiros a partir de 01.01.2016 (no que se convencionou chamar de *sobrevida do regime especial*).⁵⁶

Seguindo tais regras, no exercício de 2016 o Estado depositou mensalmente 1,5% de sua Receita Corrente Líquida (“RCL”) em conta especial do Tribunal de Justiça, atingindo um montante de R\$2.115.551.285,59 no exercício.

Considerando os precatórios e os requisitórios de pequeno valor, foram pagos no exercício um total de R\$2.628.200 mil.⁵⁷

⁵⁴ A Diretoria de Contas do Governador abordou o tema às fls. 108/111; a Assessoria Técnico-Jurídica, às fls. 3/6 do evento 33.1; a Secretaria-Diretoria Geral, às fls. 31/34 do evento 36.1.

⁵⁵ Conforme Decreto Estadual nº 55.300/2009.

⁵⁶ Por conta deste entendimento, o regime especial da EC 62/2009, apesar de julgado inconstitucional, iria ser aplicado por 11 anos, de 2010 até o final de 2020.

⁵⁷ De acordo com a Diretoria de Contas do Governador (fls. 166):

ESPECIFICAÇÃO	R\$ MILHARES
PRECATÓRIOS (*1)	2.013.904
Requisitórios Alimentares	1.896.375
Requisitórios Não Alimentares	117.529
Requisitórios de Pequeno Valor (*2)	614.296
Requisitórios Alimentares	609.310
Requisitórios Não Alimentares	4.986
TOTAL	2.628.200

Fonte: PGE

(*1) – Refere-se a precatórios do Estado (Administração Direta e Indireta) pagos diretamente pelo Judiciário com os recursos repassados mensalmente pelo Governo Estadual.

(*2) – Refere-se a Requisitórios de Pequeno Valor (Administração Direta e Indireta) pagos diretamente pelo Governo Estadual, através da Procuradoria Geral do Estado (PGE).

Registre-se que estes valores diferem daqueles informados pela Procuradoria-Geral do Estado, segundo a qual teriam sido pagos R\$2.714.898.414,00 (conforme arquivo Excel-Pagamentos-31-12-2016Contas.xlsx, disponível em <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Quadro-resumo-precatório-pequeno-valor.aspx>, acesso em 09.05.2017).



Após estes pagamentos, o Estado de São Paulo terminou o exercício de 2016 com um estoque de 11.398 precatórios a serem pagos, totalizando R\$21.309.538.363,00⁵⁸, montante equivalente a aproximadamente 15,20% da RCL.⁵⁹

Todavia, no final de exercício (em 15.12.2016), entrou em vigor a Emenda Constitucional 94/2016, que trouxe um novo regime especial de pagamento de precatórios. Em linhas gerais, este novo regime seguiu o quanto fora decidido pelo STF na modulação de efeitos da EC 62/2009, com algumas alterações.

Se nas regras do regime especial da EC 62/2009 (art. 97 do ADCT), o Estado teria 15 anos para pagar seu estoque vencido e vincendo, agora, pelo regime especial da EC 94/2016 (art. 101 do ADCT), o Estado deverá quitar todo seu estoque vencido e vincendo até 31.12.2020.

Se antes era permitido ao Estado depositar um mínimo de 1,5% da RCL para quitar seus precatórios, agora deverá depositar *percentual suficiente para a quitação de seus débitos*, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça.

Nas contas do exercício de 2014 (TC-0788/026/14, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho), este Ministério Público de Contas abordou o tema e o impacto da inconstitucionalidade do regime especial de pagamento de precatórios da EC 62/2009 sobre as contas do Estado.⁶⁰ Ao final, o Tribunal de Contas, efetuou a seguinte recomendação: “13ª - *Adote cuidadosas medidas de planejamento, com a devida previsão de dotações orçamentárias para o resgate de precatórios judiciais, garantindo o pagamento do passivo judicial nos termos da decisão do Supremo Tribunal Federal*”.

Nas contas do exercício seguinte (TC-3554/026/15, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo), a DCG informou que Administração sequer respondera tal recomendação.⁶¹

Em continuidade, o Tribunal de Contas efetuou nova recomendação ao Estado: “1.18. *Aperfeiçoar o planejamento, com previsão de dotações orçamentárias*

⁵⁸ Conforme dados disponibilizados no site <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Quadro-resumo-do-estoque-de-precatórios-do-Estado-de-São-Paulo.aspx> (acesso em 09.05.2017).

⁵⁹ A título de comparação, em 31.12.2014, São Paulo possuía um estoque de 5.848 precatórios a serem pagos, totalizando R\$17.439.155.035,00, equivalente a 12,88% da RCL de então (R\$135.351.286.000,00). Em 31.12.2012, o estoque era de 7.998 precatórios, totalizando R\$16.493.497.644,00, equivalente a 14,33% da RCL de então (R\$115.091.177.000,00).

⁶⁰ Eis como o MPC propôs o encaminhamento do assunto na ocasião: “*Assim, é importante que o Estado planeje seu fluxo de pagamentos com vistas à quitação de seu estoque de precatórios no prazo de sobrevida do regime especial de pagamento de precatórios (5 exercícios financeiros a contar de 01.01.2016), garantidos com a modulação de efeitos da inconstitucionalidade da EC 62/2009.*” (fls. 634 do TC-0788/026/14).

⁶¹ Fls. 308 do TC-3554/026/15.



para resgate de precatórios, objetivando o pagamento do passivo judicial, em conformidade com o ordenamento jurídico e a jurisprudência do STF”. Segundo informa a DCG, tal recomendação não foi atendida, “uma vez que os valores previstos no Orçamento não preveem pagamentos adicionais que possam diminuir o estoque de precatórios”⁶², situação que deve ser objeto de **ressalva** no parecer prévio.

Ademais, conforme destacado por DCG e ATJ⁶³, a utilização dos recursos oriundos de depósitos judiciais, admitida pela Lei Complementar 151/2015, não vem reduzindo o saldo acumulado de precatórios, pois o Estado passou a utilizar estes recursos em substituição aos originalmente previstos na lei orçamentária.

Considerando restar apenas 4 anos para o fim do prazo fatal imposto pela EC 94/2016, a diluição do pagamento do estoque, de cerca de R\$21,3 bilhões (equivalente a 15,20% da RCL), demandará grande sacrifício nas contas públicas estaduais.

Vale assinalar que a Lei Orçamentária de 2017 (Lei Estadual 16.347, de 29.12.2016), previu apenas cerca de R\$2,2 bilhões para o pagamento de precatórios pelo regime especial, valor que se mostra insuficiente para quitar o estoque de precatórios no termo imposto pelo novo regime especial.

Não é sem propósito desde já alertar que a jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo é que o não pagamento dos precatórios é motivo suficiente para a emissão de parecer desfavorável.

Deste todo, imprescindível que o Estado planeje seu fluxo de pagamento anual de precatórios de modo que seja viável quitar seu estoque de precatórios até 31.12.2020 (prazo previsto no artigo 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional 94/2016), efetuando depósitos em percentuais suficientes para a quitação de seus débitos.

Neste sentido, oportuno que o Estado avale a pertinência de regulamentar, no âmbito estadual, o disposto no art. 105 do ADCT⁶⁴, de modo a permitir a compensação de precatórios com débitos inscritos na dívida ativa.

⁶² Relatório da Diretoria de Contas do Governador, fls. 544/546.

⁶³ DCG: fls. 168 do relatório; ATJ: evento 33.1, fls. 06.

⁶⁴ ADCT, art. 105. Enquanto vigor o regime de pagamento de precatórios previsto no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é facultada aos credores de precatórios, próprios ou de terceiros, a compensação com débitos de natureza tributária ou de outra natureza que até 25 de março de 2015 tenham sido inscritos na dívida ativa dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, observados os requisitos definidos em lei própria do ente federado. [incluído pela EC 94/2016]



Como dito, o Estado terminou o exercício com um estoque de precatórios de R\$21,3 bilhões; por sua vez, o estoque de débitos inscritos em dívida ativa ao final do exercício era de R\$ 335 bilhões. Mesmo descontando o montante reconhecido como irrecuperável, o estoque líquido da dívida ativa ainda permanece em cerca de R\$ 140 bilhões.⁶⁵

Apesar dos crescentes e notáveis esforços da Procuradoria Geral do Estado para aperfeiçoar sua cobrança⁶⁶, ainda é extremamente baixa a efetividade do recebimento dos créditos inscritos na dívida ativa.⁶⁷ No exercício, o Estado logrou recuperar apenas 1,98% do saldo tido como recuperável da dívida ativa tributária.⁶⁸ Vale dizer, de cada R\$ 100,00 considerados recuperáveis, recuperou-se apenas R\$ 1,98.

Por conta disto, o Ministério Público de Contas novamente realça e destaca a recomendação externada pela Secretaria-Diretoria Geral, para que o Estado auamente as medidas cabíveis e aperfeiçoe as estratégias no sentido de se elevar a arrecadação da Dívida Ativa, haja vista o baixo percentual de recuperação.

RECONHECIMENTO DO PASSIVO ATUARIAL.

Uma das recomendações do exercício anterior ditou que o Estado atentasse aos prazos fixados para adequação dos processos contábeis ainda pendentes de conversão aos padrões estabelecidos pelo Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (“MCASP”)⁶⁹, o que foi acatado pelo Governo do Estado.

Parágrafo único. Não se aplica às compensações referidas no caput deste artigo qualquer tipo de vinculação, como as transferências a outros entes e as destinadas à educação, à saúde e a outras finalidades.

⁶⁵ Conforme relatório da Diretoria de Contas do Governador, fls. 130/132.

⁶⁶ Vide fls. 531/532 do relatório da Diretoria de Contas do Governador, que trata das medidas adotadas para atender a recomendação 1.3 do exercício anterior (“Aperfeiçoar as estratégias para elevação da arrecadação da Dívida Ativa, de forma a ampliar a recuperação dos créditos, inclusive medidas de incentivo ao pagamento do IPVA, como programas de parcelamento e outros”). Vide também fls. 11/12 do evento 13.5 (Relatório Anual de Governo).

Entre as medidas noticiadas, este MPC ressalta a atuação do Projeto GAERFIS – Grupo de Atuação Especial para Recuperação Fiscal e a edição da Resolução 3/2016 (desistência e não-ajuizamento de execuções fiscais de dívidas inferiores a 600 UFESPs) que implicou a redução de quase metade do volume de ações a cargo de cada procurador da área do contencioso tributário-fiscal, mecanismos que permitem a concentração de esforços na cobrança judicial de débitos com maior perspectiva de retorno.

⁶⁷ Este Ministério Público de Contas abordou o tema com maior profundidade nas contas do exercício de 2012 (TC-3564/026/12, Rel. Cons. Robson Marinho).

⁶⁸ Considerando R\$152.308.638 mil de estoque líquido (fls. 131) e R\$3.009.764 mil de recebimentos. Se considerássemos todo o estoque da dívida ativa (R\$335.075.121 mil), o índice baixaria para 0,90%. Vale dizer, de cada R\$ 100,00 inscritos na dívida ativa, o Estado conseguiu recuperar R\$ 0,90. Em 2012, estes índices eram 1,16% (considerando estoque líquido) e 0,58% (considerando estoque total).

⁶⁹ Eis o teor da recomendação: “1.5. Atentar para os prazos estabelecidos no artigo 1º, §§ 1º e 2º, da Portaria STN nº 548/15, combinado com o artigo 51, da Lei Complementar federal nº 101/2000, ou seja, a partir do exercício de 2016 e não com início dos registros em 01-01-2017, no planejamento da adequação dos processos contábeis ainda pendentes de conversão aos padrões estabelecidos pelo MCASP;” (TC-3554/026/15, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo).



A Portaria 548/2015 da Secretaria do Tesouro Nacional fixou o cronograma para o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (“PIPCP”), com vistas à consolidação das contas públicas sob a mesma base conceitual.

Cumprindo o prazo previsto no tópico 3.4.3, item 12 do PIPCP, o Estado de São Paulo efetuou o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação da provisão atuarial do regime próprio de previdência dos servidores públicos civis (“RPPS”) e militares (“RPPM”).⁷⁰

A mensuração desta provisão atuarial reconheceu um impressionante passivo de R\$658.129.347.636,00 (lançado como “Provisão Matemática Previdenciária”).

Este registro do passivo atuarial gerou um efeito negativo no patrimônio do Estado, que apresentou situação contábil de patrimônio líquido negativo.⁷¹

Todavia, ante o severo impacto deste passivo nas contas estaduais (R\$658 bilhões), entende o Ministério Público de Contas que sua metodologia de cálculo merece ser analisada com mais vagar.

Conforme exposto pelo Governo, *“o Estado de São Paulo avaliou e contabilizou o seu passivo atuarial no exercício de 2016, baseado nos cálculos realizados por atuário independente contratado pela SPPREV, entidade gestora do RPPS”*.⁷²

Veja-se o resumo dos dados empregados para o referido cálculo, conforme exposto no item 5.1.13 do Balanço Geral do Estado:

⁷⁰ Veja-se - Reconhecimento, mensuração e evidenciação da provisão atuarial do regime próprio de previdência dos servidores públicos civis e militares.

⁷¹ É preciso destacar, no entanto, que a progressiva adoção dos novos procedimentos contábeis ainda não permite a real avaliação do impacto deste passivo no patrimônio líquido. Como bem explicado no Balanço Geral do Estado (fls. 29/30 do evento 13.1):

“Essa informação deve ser avaliada considerando, entre outros, os seguintes principais aspectos:

1 - A Portaria STN 548/2015 estabeleceu prazos para a implantação dos procedimentos contábeis patrimoniais que se estendem até 2022, considerando-se a complexidade no reconhecimento de ativos como os de infraestrutura; contudo este cronograma acarreta, até a sua conclusão, desequilíbrio na representação dos diversos componentes patrimoniais;

2 - Da mesma forma que o Estado de São Paulo, o reconhecimento do passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência leva a uma situação de patrimônio líquido negativo em diversos entes públicos (municípios, estados e países) que já reconheceram este passivo.”

Realmente, apenas a mensuração de imóveis e seu reconhecimento no balanço patrimonial do Estado aumentou o ativo imobilizado em 2016 em cerca de R\$54 bilhões (fls. 28 do evento 13.1).

⁷² Vide item 2.3.15 *Adoção de Novas Práticas Contábeis*, tópico *Reconhecimento do passivo atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores do Estado de São Paulo (RPPS)* (fls. 29 do evento 13.1).



Tipo de Benefício	Quantidade	31/12/2016	
		Remuneração / Benefício Médio (R\$)	Idade Média
Ativos	533.404	4.635	46
Aposentados por tempo de contribuição	314.010	5.248	70
Aposentados por idade	329	7.621	78
Aposentados por invalidez	15.101	2.348	68
Pensionistas	133.009	3.663	65

Fonte: Balanço Geral do Estado 2016 (fls. 179 do evento 13.1).

Nota-se realmente que a avaliação atuarial usada para lastrear os dados do Balanço do Estado baseou-se na avaliação atuarial da SPPREV. Veja-se o quadro resumo usado na avaliação atuarial da SPPREV:

Valores em R\$ 1,00

Quadro de Segurados por Ano Base	Quantidade		Salário/Benefício Médio		Idade Média	
	2015	2014	2015	2014	2015	2014
Ativos	533.404	550.075	4.635,99	4.589,89	45	45
Aposentados por Tempo de Contribuição	314.010	284.385	5.247,75	4.591,49	69	69
Aposentados por Idade/Compulsória	329	675	7.621,14	6.917,66	77	79
Aposentados por Invalidez	15.101	14.457	2.348,47	2.247,05	67	67
Pensionistas	133.009	133.335	3.663,01	3.459,82	64	63

Fonte: relatório da avaliação atuarial do RPPS do Estado de São Paulo (fls. 16 do evento 39.14 do eTC-1017/989/16-1, Balanço Geral Anual da SPPREV, exercício 2016).

Vale destacar que o quadro de segurados é o mesmo nas duas tabelas. Do mesmo modo, as remunerações são idênticas nas duas tabelas. No entanto, foi acrescentado um ano à cada idade média. Ou seja, as idades médias foram atualizadas de um ano para outro, mas não o quadro de segurados, muito menos os valores médios dos salários e dos benefícios.

Não bastasse este equívoco, verifica-se que os dados referentes ao quadro de beneficiários não são confiáveis, nem atualizados.

Para atingir o número de segurados ativos (533.404), a avaliação atuarial independente da SPPREV tomou por base as seguintes premissas:

Segurados ativos	Quantidade
Executivo	257.250
Lei 500	79.672
Polícia Civil	32.504
Universidades	24.193
Polícia Militar	88.069
Tribunal de Justiça	45.515
Assembleia Legislativa	840
Ministério Público	5.179
Tribunal de Justiça Militar	182
Total	533.404

Fonte: elaborado pelo MPC com base no relatório da avaliação atuarial do RPPS do Estado de São Paulo (fls. 17 do evento 39.14 do eTC-1017/989/16-1).



Eis porque se afirma que se trata de quantitativo desatualizado: o próprio parecer atuarial reconhece que, para a quantificação dos segurados ativos Ministério Público, utilizou uma base de dados de 31.12.2011 e, para os do Tribunal de Justiça Militar, utilizou dados de 31.01.2009.

Ademais, constata-se que o quantitativo não leva em consideração os mais de 2 mil servidores deste Tribunal de Contas.⁷³

A utilização de dados defasados e/ou imprecisos compromete a confiabilidade dos cálculos apresentados, eis que, em matéria atuarial, qualquer variação das premissas impacta significativamente nos resultados.⁷⁴ Não por outra razão, o ente federativo, a unidade gestora do RPPS e o atuário responsável pela avaliação atuarial devem eleger conjuntamente as hipóteses biométricas, demográficas, e econômicas e financeiras adequadas às características da massa de segurados e de seus dependentes para o correto dimensionamento dos compromissos futuros do RPPS.⁷⁵

Desta forma, entende o Ministério Público de Contas que o Estado deve refazer o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação da provisão atuarial do regime próprio de previdência dos servidores públicos civis e militares, atentando para o emprego de dados atualizados e confiáveis.

O fato de o equilíbrio financeiro-atuarial do regime próprio de previdência paulista depender fortemente de aportes do Governo do Estado ressalta ainda mais a necessidade de a estimativa ser acurada.

Conforme afirmou a Diretoria de Contas do Governador, “os valores apresentados no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias, no exercício de 2016, apresentam equilíbrio entre receitas e despesas, entretanto, 57,25% das receitas tem origem em cobertura de insuficiência financeira”.⁷⁶

⁷³ Cumprindo a obrigação prevista no art. 115, § 5º da Constituição Estadual, todo ano o Tribunal de Contas do Estado publica seu quadro no Diário Oficial.

⁷⁴ Neste sentido, a ressalva feita pela mesma consultoria atuarial, em 2015: “Os resultados da Avaliação Atuarial são extremamente sensíveis às variações dessas hipótese e premissas utilizadas no cálculos e, modificações futuras nas experiências observadas, como: crescimento salarial, rotatividade, capacidade de benefícios e salarial, mortalidade e invalidez, e mudanças futuras na forma de cálculo dos benefícios do Regime de Previdência avaliado, poderão implicar em variações substanciais nos resultados atuariais” (fls. 04 do evento 13.80 do eTC-5310.989.15-7, Balanço Geral Anual da SPPREV, exercício 2015).

⁷⁵ Conforme *caput* do artigo 5º da Portaria MPS 403/2008, que dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social.

⁷⁶ Vide relatório da Diretoria de Contas do Governador, fls. 170.



Isto é, de um total de despesas previdenciárias de cerca de R\$29,9 bilhões, R\$17,1 bilhões foram suportadas com recursos do Tesouro a título de cobertura de insuficiência financeira.⁷⁷

Confira-se a estimativa que a SPPREV fez sobre os aportes extraordinários que seriam exigidos do Governo Estadual em 2016 e os que serão exigidos pelo próximo decênio:

Ano	Total de Contribuições do Governo			
	Contribuições Normais do Governo	Compensação Entre Regimes	Royalties e Participação Especial (*)	Aportes Extraordinários do Governo (*)
2016	7.322.255	193.256	888.722	18.068.646
2017	7.267.346	210.040	888.722	19.645.270
2018	7.143.076	231.251	888.722	21.730.893
2019	6.940.535	257.709	888.722	24.417.103
2020	6.663.869	289.134	888.722	27.679.046
2021	6.629.881	302.008	888.722	28.896.779
2022	6.589.431	314.681	888.722	30.104.162
2023	6.550.209	326.415	888.722	31.218.321
2024	6.497.910	338.321	888.722	32.370.885
2025	6.428.684	350.792	888.722	33.602.785
2026	6.328.163	365.909	888.722	35.150.485

(*) Valor de Royalties conforme estimativa da SPPREV. Fonte: relatório complementar da avaliação atuarial do RPPS do Estado de São Paulo (fls. 14 do evento 39.15 do eTC-1017/989/16-1, Balanço Geral Anual da SPPREV, exercício 2016).

Como se observa, a estimativa é que, num prazo de 10 anos, o valor referente aos aportes extraordinários do Governo quase que duplicará, o que certamente demandará sacrifício adicional nas contas públicas estaduais vindouras.

CONTABILIZAÇÃO DE RECOMPOSIÇÃO TARIFÁRIA DO METRÔ.

No âmbito das apurações do TC-17983/026/16⁷⁸, este Ministério Público de Contas observou que no Anexo 13 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (“RREO”) para o 6º Bimestre de 2016 (fls. 455)⁷⁹, o Estado de São Paulo computou como gastos da PPP da linha 4 cerca de apenas R\$13,6 milhões.

⁷⁷ Foram pagos R\$17.110.320.960,00 na rubrica 31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV, o que equivale a 57,25% do total de despesas (R\$29.887.243.373,00) lançadas no demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do RPPS e do RPPM (fls. 117 e 127 do Balanço Geral do Estado 2016, evento 13.1).

⁷⁸ Assunto: Cópia do Expediente TC-13128/026/16, iniciado pelo Ofício GC-ARC nº 37/2016, sobre TERMO DE ACORDO FIRMADO ENTRE O GOVERNO DO ESTADO E A CIA. DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO, noticiado na imprensa, com informação de que teria, o Governo do Estado, celebrado acordo com a Cia. do Metropolitano, através do qual o Tesouro Estadual teria assumido um prejuízo de R\$ 333 milhões.

⁷⁹ Disponível em <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Downloads/Parcerias%20Publico%20Privadas-2016.pdf>, acesso em 18.04.2017.



No entanto, os dados apurados naqueles autos indicaram valores bem superiores ao indicado no RREO: apenas uma das ordens bancárias indicada naquele processo⁸⁰ já representava gasto de cerca do décuplo do valor informado.

Por tal razão, o MPC propôs que o Tribunal de Contas, valendo-se da competência prevista no art. 33, inc. X da Constituição Estadual⁸¹ e no art. 2, inc. XIII da LCE 709/1993⁸², determinasse ao Governo do Estado que os valores da recomposição da receita tarifária, considerados como despesas decorrentes de PPP, sejam devidamente registados no Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Todavia, cabe reconhecer que, ainda que fosse contabilizado o citado montante, o Estado ainda manteria as despesas de contratos de PPP abaixo do limite previsto no art. 28 da Lei Federal 11.079/2004 (5% da Receita Corrente Líquida).

Ainda no âmbito de tal procedimento, o Ministério Público de Contas reiterou proposta de abertura de processo específico para tratar do Convênio de Integração Operacional e Tarifária nº 0180589101 (“Convênio de Integração do Bilhete Único”), para avaliar a legalidade, a legitimidade e a economicidade da referida ‘câmara de compensação’ decorrente da centralização da arrecadação (incluindo a disposição contratual estabelecendo a prioridade do parceiro privado para recebimento de sua remuneração).

ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NO PROGRAMA NOTA FISCAL PAULISTA.

No âmbito das apurações do TC-17700/026/16⁸³, o Relator das Contas do Governador, diante de notícias divulgadas na imprensa dando conta de que o Governador promovera alterações no sistema de premiação instituído em 2007 para o Programa da Nota Fiscal Paulista (tecnicamente, “Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado de São Paulo”), considerou de interesse a análise da matéria com maior profundidade.

⁸⁰ Ordem Bancária de fls. 424 do TC-17983/026/16, de cerca de R\$136 milhões.

⁸¹ CE/SP, art. 33. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: (...)

X - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;

⁸² LCE 709/1993, art. 2º. Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete: (...)

XIII - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;

⁸³ Assunto: Assunto: Nota Fiscal Paulista – Alterações promovidas pelo Governo do Estado no sistema de sorteio de prêmios.



Ao final da análise, seguindo as conclusões da DCG, este MPC concluiu que as alterações efetuadas no Programa foram justificadas pela Administração, demonstrando que houve planejamento e razoabilidade, de modo a continuar atingindo o objetivo proposto a um custo menor para o Estado, eliminando as falhas verificadas e adequando a política pública à situação financeira de queda de arrecadação diante da crise.

RENÚNCIA DE RECEITAS.

Conforme estabelece o art. 70, *caput* da Constituição Federal⁸⁴ (replicado no art. 32 da Constituição Paulista)⁸⁵, a fiscalização quanto à renúncia de receitas é competência constitucional expressa dos Tribunais de Contas.

As renúncias de receitas, embora não representem despesas propriamente ditas, devem ser tratadas como gastos públicos⁸⁶, eis que utilizadas como meio de financiamento de políticas públicas em alternativa à alocação direta de recursos via orçamento público, com o intuito de alcançar objetivos econômicos, sociais ou de desenvolvimento regional, sendo crucial sua transparência, acompanhamento e avaliação.

A materialidade do tema é inegável: o anexo de metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 (“LDO 2016”, Lei Estadual 15.870, de 27.07.2015), em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal⁸⁷, estimou que a renúncia fiscal na arrecadação do ICMS atingiria cerca de R\$14,6 bilhões (ou 10,9% da arrecadação potencial), e que a renúncia fiscal do IPVA atingiria R\$886 milhões (ou 5,58% da arrecadação potencial).

⁸⁴ CF, art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e **renúncia de receitas**, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

⁸⁵ CE/SP, art. 32. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e **renúncia de receitas**, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

⁸⁶ Neste sentido: “É preciso ter em mente que a renúncia de receita, em verdade, equivale a um gasto público (*tax expenditure*), uma vez que, em último grau, acarreta efeitos muito análogos ao de uma despesa pública. A diferença, em suma, reside no momento em que o tesouro público é afetado. No caso da despesa, é *ex post*, isso é, recursos que antes adentraram nos cofres estatais saem. Na hipótese de renúncia, é *ex ante*, ou seja, a arrecadação não é plena em vista da renúncia operada. Porém, ao final, em ambos os casos há uma diminuição da capacidade financeira do Estado.” MARTINS, Marcelo Guerra. *Renúncia de receita como gasto tributário e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p.51-69, set. 2012/fev. 2013.

⁸⁷ Conforme exigência do art. 4º, § 2º, inc. V da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO deve conter “*demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado*”.



Por estas razões, o MPC propôs, em 17.11.2015 (Expediente TC-40471/026/15), que o tema da renúncia de receitas passasse a constar como tópico da análise das Contas do Governador. No entanto, ante o adiantado da análise das contas do exercício e as complexidades envolvidas neste tipo de fiscalização (especialmente dada a amplitude do conceito de renúncia de receita trazido pela Lei de Responsabilidade Fiscal)⁸⁸, o Conselheiro Relator das contas de 2015 optou por endereçar o pleito ao Conselheiro Relator das contas do exercício de 2016. Todavia, no presente ano também não foi feita análise da adequação dos atos de renúncia de receitas com o regramento previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.⁸⁹

De toda forma, ainda que até o presente momento o Tribunal de Contas não tenha iniciado a análise do tema da renúncia de receitas, deverá fazê-lo nos exercícios vindouros, de modo a dar cumprimento à sua missão constitucional.

Especialmente em tempos de estagnação/queda de arrecadação, são cruciais a transparência, o acompanhamento e a periódica avaliação do impacto e da efetividade das receitas renunciadas.

CONCLUSÃO.

Ante todo o exposto, *advertida a falta de informações relativas à renúncia de receitas*, opina o Ministério Público de Contas pela emissão de **parecer prévio favorável** às Contas do Governador, porém, com ressalvas, ante o reiterado descumprimento de recomendações exaradas em exercícios anteriores, sem prejuízo das recomendações externadas pelas competentes áreas técnicas desta Egrégia Corte de Contas, além das destacadas no corpo da presente manifestação, a saber:

1. Atente a propostas legislativas que venham a impactar as despesas com pessoal, a exemplo da Proposta de Emenda nº 05 de 2016 à Constituição do Estado;

⁸⁸ Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 14, § 1º. A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

⁸⁹ Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.



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

TC-5198/989/16-2
Fls. 29 do parecer

2. Planeje sua alocação de despesas de modo a dar pleno cumprimento ao art. 255 da Constituição Estadual, já considerando a impossibilidade, a partir de 2018, de contabilizar a cobertura de insuficiência do Regime de Previdência como gasto na educação;
3. Mantenha as contrapartidas exigidas na renegociação da dívida com a União, limitando o crescimento anual das despesas primárias correntes à variação da inflação aferida pelo IPCA;
4. Planeje seu fluxo de pagamento anual de precatórios de modo a quitar seu estoque de precatórios até 31.12.2020, conforme art. 101 do ADCT;
5. Avalie a pertinência de regulamentar, no âmbito estadual, o disposto no art. 105 do ADCT, de modo a permitir a compensação de precatórios com débitos inscritos na dívida ativa;
6. Aumente as medidas cabíveis e aperfeiçoe as estratégias no sentido de se elevar a arrecadação da Dívida Ativa, haja vista o baixo percentual de recuperação;
7. Refaça o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação da provisão atuarial do regime próprio de previdência dos servidores públicos civis e militares, atentando para o emprego de dados atualizados e confiáveis;
8. Registre os valores de recomposição da receita tarifária devidamente como despesas decorrentes de PPP, no Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas da Lei de Responsabilidade Fiscal;

São Paulo, 16 de maio de 2017, às 15h56.

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

/JMP
/SCJ