



# TCE-SP

Tribunal de Contas  
do Estado de São Paulo



# VOTO

# CONTAS DO GOVERNADOR



# 2019



30/06/2020

RESPONSÁVEL: GOVERNADOR JOÃO DORIA  
RELATOR: CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA



## SUMÁRIO

SUMÁRIO .....	2
PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO.....	4
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS.....	6
LEI Nº 9.496/1997 – ACORDO DE RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA - ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA LC 148/2014 E PELA LC 156/2016 ...	12
PRECATÓRIOS, OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR E DEPÓSITOS JUDICIAIS .....	14
ATENDIMENTO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	18
DESpesas COM PESSOAL.....	22
APLICAÇÃO EM SAÚDE .....	25
PREVIDÊNCIA SOCIAL DE SERVIDORES .....	28
SISTEMA ESTADUAL DE CONTROLE INTERNO .....	34
PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS - PPP e PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO - PED .....	37
APLICAÇÃO NO ENSINO .....	38
RENÚNCIA DE RECEITAS .....	47
ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES E RESSALVAS DO EXERCÍCIO ANTERIOR .....	71
ESTUDO COMPARATIVO .....	73
FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS – INTRODUÇÃO .....	75
FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE MANUTENÇÃO E REPAROS EM PRÉDIOS ESCOLARES .....	76
FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE ATENÇÃO AO ADOLESCENTE EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA E CAUTELAR (Meio Aberto e Meio Fechado) .....	79
FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE O ENFRENTAMENTO À EXTREMA POBREZA NO ESTADO DE SP .....	81



---

FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL SOBRE O SISTEMA PRISIONAL PAULISTA .....	86
FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE CONTROLE DE DOENÇAS TRANSMITIDAS POR VETORES E HOSPEDEIROS INTERMEDIÁRIOS.....	88
FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	90
FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE TRANSPORTE SOBRE TRILHOS.....	92
FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS.....	94
FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE O TRANSPORTE ESCOLAR.....	98
FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS .....	100
FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL SOBRE A ATUAÇÃO DO DER – DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DE SÃO PAULO NO CUMPRIMENTO DE ATIVIDADES ESSENCIAIS PARA ADEQUAÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA.....	105
FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE O CORPO DE BOMBEIROS DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO (CBPMESP) .....	108
FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS - CONCLUSÃO .....	110
DISPOSITIVO DO VOTO .....	116



## PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

No último ano do PPA – Plano Plurianual, instituído pela Lei 16.082, de 28 de dezembro de 2015, coube à Lei nº 16.884, de 21 de dezembro de 2018 (LDO), estabelecer as diretrizes orçamentárias para 2019, em cumprimento ao disposto no art. 174, § 2º, da Constituição Estadual.

A Lei nº 16.923, de 7 de janeiro de 2019 (LOA), orçou a receita e fixou a despesa total de R\$ 231.161.781.032,00 (duzentos e trinta e um bilhões, cento e sessenta e um milhões, setecentos e oitenta e um mil, trinta e dois reais), atendendo ao disposto no art. 174, § 4º, da Constituição Estadual.

O Orçamento Fiscal foi de R\$ 195.819.108.912,00 (cento e noventa e cinco bilhões, oitocentos e dezenove milhões, cento e oito mil e novecentos e doze reais) e o Orçamento da Seguridade Social de R\$ 35.342.672.120,00 (trinta e cinco bilhões, trezentos e quarenta e dois milhões, seiscentos e setenta e dois mil e cento e vinte reais).

O art. 8º da LOA estipulou o valor de R\$ 8.036.433.054,00 (oito bilhões, trinta e seis milhões, quatrocentos e trinta e três mil e cinquenta e quatro reais) para orçamento de investimentos das Empresas, não computadas as entidades cuja programação consta integralmente do Orçamento Fiscal.

As limitações para abertura de créditos adicionais e suplementares foram consignadas no art. 9º da LOA:

*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;*

*II - abrir créditos adicionais até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência;*

*III - abrir créditos suplementares mediante a utilização de recursos na forma prevista no artigo 43, §1º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, até o limite de 15% (quinze por cento) do total da despesa fixada no artigo 4º desta lei.*

*Parágrafo único - Não onerarão o limite previsto no inciso I deste artigo, os créditos destinados a suprir insuficiências nas dotações orçamentárias, relativas a inativos e pensionistas, honras de aval,*



*débitos constantes de precatórios judiciais, serviços da dívida pública, despesas de exercícios anteriores e despesas à conta de recursos vinculados, até o limite de 9% (nove por cento) do total da despesa fixada no artigo 4º desta lei”.*

Digno de nota, a LDO limitou o remanejamento de recursos entre atividades e projetos de um mesmo programa em até 10% da despesa fixada (art. 13), bem como autorizou o Poder Executivo a transferir, por decreto, dotações orçamentárias 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” (art. 15).

Conforme será detalhado no item de renúncia de receitas, o Anexo de Metas Fiscais da LDO não indicou, de forma clara, benefícios fiscais para o exercício em referência, tampouco medidas de compensação pela correspondente perda de receita, em desatendimento ao art. 4º, § 2º, V, da Lei de Responsabilidade Fiscal e Manual de Demonstrativos Fiscais da STN.

Além disso, na dicção do art. 174, § 6º, da Constituição Estadual “o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo dos efeitos decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia” (cf. art. 165, § 6º, da Constituição Federal).

Na síntese do parecer da Assessoria Técnica da área econômica (evento 141.2 do TC-002347.989.19-6), bem se vê que boa parte das observações instrutórias e fiscalizações operacionais promovidas pela DCG resultou em propostas indispensáveis ao aperfeiçoamento das peças de planejamento orçamentário, sobretudo para maior detalhamento e controle no cumprimento das metas dos programas e ações de Governo, em favor da qualidade do serviço público.



## **EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS**

No exercício de 2019 o Estado de São Paulo apresentou *déficit* orçamentário de R\$ 553 milhões, equivalente a 0,25% da receita arrecadada; portanto, dentro dos parâmetros aceitos por esta E. Corte, registrando despesas de R\$ 226 bilhões e receitas de R\$ 225,5 bilhões de reais, excluindo-se as movimentações de recursos entre órgãos e entidades do próprio governo (intraorçamentárias), consignando-se que, apesar do aumento da arrecadação, também houve acréscimo nas despesas do período.

Na composição das receitas de R\$ 225,5 bilhões, R\$ 219,5 bilhões correspondem a receitas correntes e R\$ 6 bilhões a receitas de capital, sendo arrecadados R\$ 148 bilhões de ICMS e R\$ 16 bilhões de IPVA, bem como obtidos recursos provenientes de operações de crédito no montante de R\$ 2,2 bilhões, dos quais R\$ 1,5 bilhão foram captados no mercado externo e R\$ 700 milhões no mercado interno.

Verifico que a previsão da receita vem sendo bem planejada, havendo variação de apenas 2,41% entre os valores estimados e arrecadados.

A Diretoria de Contas do Governador efetuou comparação entre os valores recebidos e aqueles contabilizados, não se verificando diferenças com números significativos, mostrando-se eventuais divergências passíveis de ajuste em exercícios futuros.

Cumprе enfatizar que a Emenda Constitucional nº 93/2016 autorizou os Estados e Municípios a utilizarem livremente até 30% das receitas relativas a impostos, taxas e multas até o exercício de 2023, excetuando-se os seguintes recursos: a) os destinados às aplicações em saúde e educação; b) os correspondentes a receitas que devem ser transferidas a outros entes federativos; e c) os provenientes de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores.



No exercício de 2019, o Estado de São Paulo realizou despesas dessa categoria no valor de R\$ 615 milhões, tendo atendido ao limite estipulado na referida Emenda Constitucional, destacando-se o direcionamento de R\$ 467 milhões para investimentos a serem realizados pelas empresas estatais.

Com referência à destinação dos valores arrecadados com multas de trânsito, acolho o parecer externado por SDG no sentido de que as contribuições ao PIS/PASEP podem ser custeadas com os respectivos recursos, desde que relativas ao mencionado setor, tal como já delineado na apreciação das contas de 2018.

No que concerne à análise patrimonial, verifica-se um aumento de R\$ 232 bilhões no passivo a descoberto, que era de R\$ 727 bilhões e passou para R\$ 959 bilhões.

Tal resultado negativo decorreu da reavaliação atuarial promovida no exercício, a qual revisou para maior a projeção de dispêndios futuros com aposentadorias de servidores. Vale dizer, não resultou de qualquer ato gerador de despesa que tivesse sido realizado no exercício de 2019.

Embora a reavaliação atuarial tivesse sido promovida, ainda resta pendente a apuração de impactos financeiros, positivos e negativos, da determinação judicial que reconhece o direito de migração dos servidores para o Regime de Previdência Complementar, então instituído pela Lei Estadual nº 14.653/2011, ocasionando reflexos nas demonstrações contábeis em comento.

Mostra-se ainda pendente de implementação o controle sobre contribuições previdenciárias desembolsadas pelo Governo do Estado, não tendo a SPPREV acesso a todas as informações da folha de pagamento, para que possa verificar a adequação dos respectivos recolhimentos.

Merece atenção o fato de que 48% dos imóveis componentes da carteira da SPPREV não se encontram efetivamente livres ou disponíveis para investimento, o que retira a liquidez de sua possível alienação.

Também destaco a ausência de contabilização da provisão para contingências de 98.233 ações judiciais, nas quais a SPPREV situa-se como sujeito passivo.

Cabe levar tais impropriedades ao campo das recomendações, a fim de que o Governo Estadual adote as devidas providências.

Cumpré mencionar, ainda, que foi editada a Lei Estadual nº 1354/20, estabelecendo a reforma previdenciária no Estado de São Paulo, a qual, dentre outras disposições, aumentou a idade mínima e o tempo de contribuição dos servidores, bem como majorou os valores a serem retidos na folha de pagamento para o custeio do regime próprio de previdência. Seus impactos, por certo, serão avaliados nas contas do exercício de 2020.

Com relação à contabilização de ajustes patrimoniais de exercícios anteriores, no montante de R\$ 13,48 bilhões, reputo pertinente determinar à DCG que promova Fiscalização específica com intuito de determinar a natureza de referido lançamento.

Nesse contexto, verifica-se a necessidade de aprimoramento e adaptação de diversos procedimentos adotados pela Secretaria da Fazenda, no sentido da adoção das regras de contabilização estatuídas pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

Em especial, cumpré atentar à disponibilização das demonstrações financeiras das empresas estatais, de molde que o Balanço Patrimonial do Governo possa espelhar com maior nível de precisão o impacto resultante da respectiva consolidação de contas.

Também cabe aperfeiçoamento do registro da movimentação dos depósitos judiciais utilizados para o pagamento de precatórios, conforme autorizado em legislação específica.

De igual maneira, mostra-se pertinente a avaliação patrimonial dos reflexos ocasionados pelo crédito acumulado do ICMS, os quais perfizeram R\$ 1,82 bilhões no exercício.



Do mesmo modo, afigura-se premente o aperfeiçoamento das informações disponibilizadas na Rede Mundial de Computadores acerca dos investimentos estaduais, a fim de dar pleno cumprimento ao disposto no art. 21, § 2º, da LDO/2019. Para tanto, expeço recomendação específica.

No que respeita à cobrança da **dívida ativa**, vejo que a Diretoria de Contas do Governador vem realizando acompanhamento anual, tendo verificado aumento do número de credores inadimplentes com débitos acima de R\$ 100 mil, passando de 450 mil credores em 2018, para 2 milhões de credores nessa condição em 2019, cabendo a realização de estudos a fim de verificar a possibilidade de atuação específica nessa direção, por parte da Procuradoria Geral do Estado.

Foi reduzido o estoque de créditos vencidos há mais de 5 (cinco) anos, de R\$ 261 bilhões para R\$ 197 bilhões, sem que houvesse recebimentos de toda essa diferença. Aqui predominaram cancelamentos em virtude de remissões concedidas aos devedores diante da impossibilidade de cobrança, as quais repercutiram de maneira determinante na formação de referido saldo.

Ainda nessa análise, verifica-se que 41% do valor da dívida ativa em 2019 se refere a credores que se encontravam com CNPJ ativo, ou seja, empresas, em tese, ainda em funcionamento.

A esse respeito, acolho posicionamento externado pela DCG, expedindo-se recomendação à Secretaria da Fazenda a fim de aprimorar e atualizar os procedimentos de contabilização da respectiva provisão para perdas nos mencionados créditos.

No que se refere ao saldo de caixa em 31/12/2019, o Governo demonstrou a existência do montante de R\$ 28 bilhões, valor suficiente para cobertura das despesas do início do exercício seguinte.

Registre-se que as dívidas do Governo Estadual perfizeram R\$ 287,5 bilhões, dos quais R\$ 263 bilhões se referem às obrigações perante o Governo Federal relativas ao refinanciamento previsto na Lei Federal nº 9.496/1997, que instituiu o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste

Fiscal dos Estados, tendo a Administração promovido a devida quitação de todas as parcelas relativas ao exercício de 2019.

Com relação às alterações orçamentárias, verifico que a DCG promoveu trabalho específico com intuito de verificar sua conformidade à legislação vigente.

Acerca das referidas alterações, relembro que, para a abertura de créditos especiais e suplementares, a Lei 4.320/64 estabelece quatro fontes de recursos, quais sejam: *superávit* financeiro do exercício anterior; o produto de operações de crédito; excesso de arrecadação; e a anulação de dotações orçamentárias.

No tocante à anulação de dotações orçamentárias, como bem delineado pela Diretoria das Contas do Governador, além da prescrição legal, existe a obrigatoriedade prevista no art. 167, VI, da CF/88.

Mencionado ditame constitucional prescreve a existência de autorização legislativa para a realização de transposições, remanejamentos e transferências.

Apesar de se reconhecer que a definição de tais conceitos (transposição, remanejamento e transferência) decorre de interpretação da doutrina especializada, o fato é que se mostra necessária a certificação de que os recursos foram efetivamente dirigidos aos programas governamentais previamente aprovados.

No âmbito do Governo Estadual, a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares ocorreu por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), qual seja a Lei Estadual nº 16.923, de 7/1/2019, conforme disposto em seu Artigo 9º, já anteriormente transcrito.

Caso considerada exclusivamente a Lei Orçamentária Anual, o Governo teria atendido aos limites aprovados pela Assembleia Legislativa.

Ocorre que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Estadual nº 16.884, de 21/12/18) limitou especificamente a abertura de créditos adicionais constituídos com base no art. 43, § 1º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320/64, ou



seja, decorrentes da anulação de dotações, nas situações que caracterizassem remanejamentos, transposições e transferências, assim entendidas respectivamente as alterações de órgãos, programas e categorias econômicas, nos seguintes termos:

*“Artigo 13 - Fica o Poder Executivo, observadas as normas de controle e acompanhamento da execução orçamentária, autorizado a transpor 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.*

(...)

*Artigo 15 - O Poder Executivo, observado o disposto no inciso XIX, alínea “a”, do artigo 47 da Constituição Estadual, poderá, mediante decreto, transferir ou remanejar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na lei orçamentária de 2019, 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.*

*Parágrafo único - A transferência ou o remanejamento de dotações orçamentárias, previstos no “caput” não poderão resultar em alteração dos valores das programações aprovadas na lei orçamentária de 2019”.*

Na situação em exame, conforme verificado pela Diretoria de Contas e em discrepância com a LDO houve alterações nos valores dos programas mediante decreto, deixando de ser processados a partir de lei específica.

Por se tratar do primeiro ano em que este E. Tribunal levanta mencionado questionamento e considerando o equilíbrio orçamentário verificado no exercício, como bem ponderou SDG considero pertinente a expedição de recomendação, para que o Governo do Estado adote as devidas providências visando a equacionar tal inconformidade.

**LEI Nº 9.496/1997 – ACORDO DE RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA -  
ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA LC 148/2014 E PELA LC  
156/2016**

Em 23 de dezembro de 1997 foi implementado acordo entre o Estado de São Paulo e a União, visando à reestruturação das dívidas mobiliária, do tesouro, das autarquias e das empresas estatais, excluídas as que já haviam sido renegociadas; as existentes junto a organismos multilaterais; aquelas de empresas que não dependem do tesouro para honrar seus compromissos de endividamento; e a chamada “dívida flutuante” (sentenças judiciais e atrasos junto a empreiteiras e fornecedores), constando os Termos do Acordo e da Transferência de Ativos à União para quitar os compromissos à vista no processo das contas anuais do exercício de 2010.

Até 31/12/2012 foi considerada a correção pelo IGP-DI + juros de 6% a.a. (conforme cláusula décima do Contrato de Refinanciamento). Após essa data foi considerada a correção pelo IPCA (IBGE) + juros de 4% a.a. limitados à taxa SELIC (L.C. 148/2014).

Com a edição da L.C. nº 148, de 25 de novembro de 2014, os encargos contratuais estabelecidos pela Lei 9.496/97 foram alterados e embasaram os cálculos referentes ao Termo de Convalidação quanto à apuração do saldo na posição de 01/03/2016, como também, na assinatura, em 20/06/2016, do chamado Acordo Federativo, quando foi necessária a apuração de novo saldo na posição de 01/07/2016.

A L.C. nº 156/2016, com efeitos a partir de 1º de julho do exercício, promoveu um prazo de pagamento adicional de 240 meses no refinanciamento das dívidas sob a Lei nº 9.496/97. As prestações passaram a ser calculadas pela Tabela Price, com base nos encargos estabelecidos pela L.C. 148/2014.

Dessa forma, o saldo devedor do Acordo da Dívida, seguindo toda essa estruturação legal, atingiu o valor de R\$ 246.001.529 mil (duzentos e quarenta e seis bilhões, um milhão, quinhentos e vinte e nove mil reais) no encerramento do exercício de 2019, o que representa variação de 0,08% em relação ao exercício anterior.

Como forma de controle e acompanhamento do ajuste, houve fixação de teto para análise do crescimento anual das despesas primárias correntes nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo, conforme artigo 4º da LC 156/2016 e artigo 1º do Decreto nº 9056/2017, sendo que seu descumprimento conduz à perda do prazo adicional e do benefício de redução nos valores da dívida.

Para tanto, restou estabelecido, para o exercício de 2018, o teto de R\$ 143,5 bilhões, com IPCA de 3,75% e a realização de Despesas Primárias Correntes de R\$ 139,1 bilhões.

Em relação ao exercício de 2019, a fixação do teto se deu em R\$ 149,7 bilhões, com IPCA de 4,31% e a execução das Despesas Primárias Correntes em 148,0 bilhões.

Desta forma, os tetos estabelecidos para os exercícios de 2018 e 2019 foram cumpridos.

Como bem consignou a Unidade de Economia de ATJ, registro o ajuizamento da Ação Cível Originária nº 3.363, de 22 de março de 2020, pleiteando que o Governo obtivesse a suspensão por 180 (cento e oitenta dias) do pagamento das parcelas relativas ao refinanciamento previsto na Lei supracitada, perfazendo a importância de R\$ 7,2 bilhões. Obteve o Executivo Estadual liminar para que tal moratória fosse concedida, cabendo, portanto, o devido acompanhamento pela Fiscalização, já que a matéria apresentou desdobramentos legislativos nacionais, com reflexos no exercício de 2020, cujo acompanhamento concomitante ora se desenvolve por parte deste Tribunal.

## **PRECATÓRIOS, OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR E DEPÓSITOS JUDICIAIS**

No tocante aos débitos judiciais, a regra geral prevalente está inserta no artigo 100 da Constituição Federal, o qual determina que os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude das condenações em sentenças judiciais sejam realizados mediante a expedição de precatórios, cujas requisições, recepcionadas até 1º de julho, devem ser obrigatoriamente incluídas em sua proposta orçamentária, de forma a garantir o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

Convém destacar que a DCG, em seu Relatório, fez extensa narrativa a respeito das alterações ocorridas, ao longo do tempo, no contexto normativo que rege a matéria, especialmente a de março/2013, quando o E. Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucional o art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (incluído pela EC 62/09), que estabelecia o regime especial de pagamento dos precatórios judiciais.

Em decorrência do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 4.357 e 4.425, o Supremo Tribunal optou pela modulação da decisão, com efeitos *ex nunc* a partir de 25/03/2015, mantendo o Regime Especial de Pagamentos de Precatórios.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 94, em 15/12/2016, restou mantido o regime especial de pagamentos de precatórios com quitação integral dos estoques até 31/12/2020, alterando o percentual mínimo de depósitos de 1,5% da RCL para índice suficiente para a quitação de seus débitos, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça.

Derradeiramente, a Emenda Constitucional nº 99, de 14 de dezembro de 2017, alterou o art.101 do ADCT, estendendo o prazo para quitação de precatórios para o exercício de 2024.

Assim, em cumprimento ao ordenamento jurídico vigente, houve a elaboração pela Coordenadoria da Administração Financeira, da Secretaria da Fazenda do Estado, do novo Plano de Pagamentos de Precatórios, com propostas revisionais de quitação para os exercícios de 2019 a 2024. Tal procedimento, a princípio se mostrou compatível com a recomendação exarada por esta E. Corte de Contas no julgamento das contas do exercício anterior.

Contudo, o novo Plano de Pagamentos foi submetido ao E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que emitiu decisão acolhendo-o com ressalvas. Tal aprovação ficou *limitada à parte relativa ao exercício de 2019, cuja eficácia será verificada durante o exercício*. Acrescentou que *as estimativas indicadas para os exercícios de 2020 a 2024, não se mostram, em princípio, adequadas aos termos e fins do texto constitucional, em especial pelo fato de que remetem para o último exercício do período de regime especial a amortização de parcela significativa do acervo estimado, esta a ser futuramente obtida por meio de financiamento cujas tratativas sequer foram iniciadas*.

Como resultado, houve atendimento parcial à recomendação exarada no parecer das contas do exercício de 2018, com a implementação do planejamento relativo à quitação do Passivo Judicial; no entanto, sua viabilidade econômica para os exercícios de 2020 a 2024 não se mostrou adequada aos termos e fins do texto constitucional. Isso porque, especialmente e como bem assinalou o DEPRE, por seu digno Desembargador responsável, estimou para o último exercício do período do regime especial parcela de valor infinitamente superior às anteriores.

A corroborar a assertiva supramencionada, cabe destacar projeção elaborada pela DCG, conforme com a Emenda Constitucional nº 99/17 e que, considerando os valores do estoque e dos depósitos até o presente exercício, apurou a insuficiência anual de R\$ 4.375.708 mil para quitação do estoque de débitos judiciais até o exercício de 2024.

Assim, há de se reiterar a recomendação para que o Poder Executivo promova novo Plano de Pagamento de Precatórios, de forma que os valores estimados para cada exercício expressem-se de forma equânime,

efetivando divisão em parcelas iguais do estoque dos débitos judiciais, para a devida projeção de quitação integral do saldo no exercício de 2024.

Ressalto que a referida providência se impõe, na medida em que se observa que, a continuar com o planejamento supramencionado, o Poder Executivo não conseguirá quitar o estoque de precatórios até o exercício de 2024.

Especificamente quanto ao exercício de 2019, *sub examine*, os repasses efetuados pelo Poder Executivo ao Tribunal de Justiça de São Paulo para pagamentos de precatórios atingiram o montante de R\$ 3.549.671.363 (três bilhões, quinhentos e quarenta e nove milhões, seiscentos e setenta e um mil, trezentos e sessenta e três reais), incluídos os requisitórios de pequeno valor, subdivididos por natureza de sentença.

Assim, em cumprimento à Emenda Constitucional nº 62/09, extrai-se que o Poder Executivo Estadual repassou R\$ 3,410 bilhões ao Poder Judiciário, equivalentes a 2,16% da Receita Corrente Líquida (R\$ 157,702 bilhões), montante que se mostra em conformidade com o percentual de 2,154% acordado para o exercício de 2019.

Registro, a título ilustrativo apenas, que os montantes repassados ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos meses de outubro a dezembro, foram constituídos por recursos provenientes de depósitos judiciais.

Sobre o tema, importante registrar que desde o exercício de 2002 os depósitos judiciais são utilizados como fonte de recursos para pagamentos de precatórios, nos termos da Lei Federal nº 10.482, de 3 de julho de 2002, conhecida como Lei Madeira.

Referida legislação dispôs sobre os depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos, permitindo que parte destes fosse repassado à conta única dos Estados e do Distrito Federal, estabelecendo também a criação de um fundo de reserva, no qual os recursos repassados seriam aplicados exclusivamente no pagamento de precatórios judiciais relativos a créditos de natureza alimentar. Uma vez encerrado o processo litigioso ou administrativo, o





valor do depósito, acrescido da remuneração que lhe foi originalmente atribuída, seria colocado à disposição do depositante ou transformado em pagamento definitivo.

A matéria é regida pelas Leis nº 10.482/2002, 11.429/2006, Lei Estadual nº 12.787/2007 e Decreto nº 52.780/2008. Mais recentemente pela Lei Complementar Federal nº 151/2015, bem como pelas Emendas Constitucionais nº 94/2016 e nº 99/2017.

A Diretoria de Contas do Governador informou que este Tribunal promove o acompanhamento periódico da movimentação financeira dos recursos, com base em dados fornecidos pelo Governo do Estado, que mantém controle distinto para os repasses previstos em cada Lei.

Em tais informações, encaminhadas pela Secretaria da Fazenda, foram detectadas divergências na contabilização dos valores, sendo necessário recomendar-se providências no sentido da elaboração de conciliação contábil e financeira e regularização dos saldos dos fundos de reserva de depósitos judiciais, nos termos das diferenças apuradas na Lei nº 151/15, EC 94/16 e EC 99/17.

Por fim, reforço a recomendação expedida nos exercícios de 2017 e 2018, para que a Contadoria Geral finalize os ajustes necessários para conciliar os saldos dos Fundos de Reserva afetos à utilização de depósitos judiciais para pagamentos de precatórios.

## ATENDIMENTO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Trata-se de matéria de extrema relevância e seu acompanhamento periódico se fez por meio do processo denominado Acessório 3, tratado no TC-9612.989.19-4, nos termos dos demonstrativos encaminhados pelo Poder Executivo, baseados nos dados acumulados do exercício de 2019.

No tema, cabe destacar, quanto ao **Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)**, que em relação ao total das **Receitas** (previstas *versus* realizadas) afigurou-se déficit de arrecadação em percentual correspondente a 2,41%.

Não obstante, a receita realizada se mostrou inferior à despesa empenhada em R\$ 553.990 mil, equivalendo ao déficit de 0,25%. Entretanto, a liquidação das despesas foi integralmente suportada pela arrecadação.

Em situação favorável também se mostrou o **Resultado Primário** realizado no exercício, que superou a previsão estabelecida para o período em 351,03%. Como bem lembrou SDG, trata-se do principal indicador de solvência fiscal do setor público, sendo obtido pela diferença entre as receitas e as despesas não financeiras e indicativo da capacidade de pagamento do serviço da dívida pública.

Como destaque, registro observação oportuna da DCG acerca das estimativas das metas dos resultados primário e nominal do Estado de São Paulo, as quais vêm sendo previstas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) em valores muito aquém do que demonstra o histórico da execução orçamentária do Estado.

Em 2019, o resultado primário previsto na LDO/2019 (R\$ 4,06 bilhões) representou 1,8% da Receita Primária prevista (R\$ 216,08 bilhões). Já o Resultado Primário realizado de R\$ 18,33 bilhões, correspondeu 8,3% da

Receita primária realizada (R\$ 221,52 bilhões) e 351,03% do Resultado Primário fixado como meta fiscal para o exercício de 2019.

Como muito bem lembrou a Fiscalização, o Manual<sup>1</sup> do Índice de Efetividade da Gestão Estadual atribui pontuação 0 (zero) em situação na qual o Resultado Primário realizado é superior ao previsto na LDO em mais de 10%. Neste caso presume-se que *“a entidade está realizando uma economia considerável de recursos, com risco de comprometimento da prestação dos serviços para a sociedade local, ou eventual excesso de arrecadação não está sendo devidamente aplicado.”*

Neste contexto, há de se recomendar que a administração estadual realize análise quanto aos critérios adotados para aplicação dos recursos primários, justificando o elevado saldo remanescente, equivalente, como registrado, a 350% do Resultado Primário estimado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei nº 16.884/2018.

Igualmente positivo se mostrou o **Resultado Nominal**, já que houve decréscimo em relação ao exercício anterior de R\$ 5.332 mil, uma vez que estava previsto na LDO aumento de R\$ 5.965 mil na Dívida Fiscal Líquida.

No exercício de 2019 as despesas de caráter continuado decorrentes do conjunto de contratos das **Parcerias Público-Privadas (PPP)** totalizaram R\$ 1.589.875 mil, correspondentes ao percentual de 0,99% da RCL, índice inferior ao limite estabelecido de 5% na Lei nº 11.079, de 30/12/2004, com a redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012.

Quanto às Receitas com Alienação de Ativos, o Poder Executivo registrou arrecadação no montante de R\$ 288.364 mil, bem como a existência de saldo de Receita Diferida de exercícios anteriores no total de R\$ 12.731mil, já deduzido o retorno de receita diferida ocorrida em 2019, no valor de R\$ 2.578 mil.

---

<sup>1</sup> (IEGE/TCESP, 2018, pág. 87)



Com relação à sua aplicação, a maior parte se deu em Despesas de Capital, nas quais foram liquidados R\$ 1.332.415 mil e inscrita em Restos a Pagar a importância de R\$ 18.457 mil; já em Despesas Correntes do Regime Próprio de Previdência, foram aplicados R\$ 698mil.

Cabe recomendar, por sugestão da DCG com a qual me ponho de acordo, que os recursos em estoque de receita de alienação de ativos diferida em exercícios anteriores, no total de R\$ 12.599 mil, os quais se encontram pendentes de aplicação, devem ser utilizados nos termos do art. 44<sup>2</sup> da LRF, assim como se deu na aplicação dos recursos decorrentes de alienação de ativos no exercício ora examinado.

No tocante ao **Relatório de Gestão Fiscal (RGF)**, especificamente quanto às **Operações de Crédito**, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina no § 3º, do artigo 32 que, para o atendimento do disposto no inciso III, do art. 167 da Constituição Federal, o ente público deverá considerar o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas<sup>3</sup>.

Diante das análises procedidas, restou consubstanciado que o montante das Despesas de Capital liquidadas no exercício, de R\$ 16.944.765 mil, se afigurou superior às receitas realizadas pelo Governo do Estado de São Paulo a título de Operações de Crédito Internas e Externas, em estrito cumprimento à disposição contida no inciso III, do artigo 167 da Constituição Federal, também conhecida como *Regra de Ouro*.

---

<sup>2</sup> Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

<sup>3</sup> Lei 101/2000

Art. 32 - ...

§ 3o Para fins do disposto no inciso V do § 1o, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte:

I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;

II - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital;

III - (VETADO)

Registro que o Governo Estadual observou ao limite de 16% para a realização das Operações de Crédito e o índice de 1,41% da RCL, conforme estipulado no inciso I, do art. 7º da Resolução do Senado nº 43.

Merece registro a **Dívida Consolidada Líquida**, que no encerramento do exercício de 2018 representou 1,75 vezes a Receita Corrente Líquida, enquanto a proporção de endividamento no exercício de 2019 se apresentou em 1,71 vezes a RCL, demonstrando o cumprimento da Resolução do Senado Federal nº 40, de 20/12/2001, que prevê como limite para os Estados duas vezes (2,0) a Receita Corrente Líquida.

Por fim, em cumprimento às exigências do art. 8º da Lei<sup>4</sup> de Acesso à Informação, o Governo do Estado de São Paulo mantém *site* denominado **Portal da Transparência Estadual**, no qual são disponibilizadas, de forma concentrada, informações sobre sua atuação na gestão do Estado. Consultas, esclarecimentos e dúvidas sobre a Administração Pública podem ser apresentados pelos cidadãos no sistema *fale conosco* disponibilizado pelo Portal<sup>5</sup>.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), bem como o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e as versões simplificadas desses documentos podem ser encontrados no portal <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao>.

---

<sup>4</sup> Lei nº 12527, de 18 de novembro de 2011.

<sup>5</sup> <http://www.transparencia.sp.gov.br/>



## DESPESAS COM PESSOAL

No tocante aos Gastos com Pessoal, verificou-se que no exercício de 2019 a despesa a este título atingiu o montante de R\$ 71.071 bilhões, correspondentes a **44,35%** da Receita Corrente Líquida Ajustada, conformando-se ao limite individual de 49% previsto na alínea “c”, do inciso II, do art. 20 da LRF. Do mesmo modo, a Despesa total com Pessoal, que englobou todos os Poderes do Estado, atingiu o patamar de R\$ 84.616 bilhões, correspondentes a **52,81%**, bem aquém do teto máximo de 60% da RCL, previsto no art. 19, inciso II, da LRF.

Em relação à Receita Corrente Líquida, acolho os ajustes procedidos, com as exclusões das transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (art. 166, § 13 da CF), bem como com o ressarcimento das despesas com profissionais do ensino das escolas municipalizadas mediante convênio, apurando-se o montante da RCL ajustada de R\$ 160.236 bilhões.

Igualmente acolho os ajustes efetivados com relação às despesas relativas aos gastos com pensões especiais<sup>6</sup> (inclusive as de caráter indenizatório, concedidas por legislação específica não vinculada a cargos públicos), bem como com o reembolso do pagamento de professores e demais funcionários do Governo Estadual que prestam serviços para os Municípios no setor da Educação, apurando-se o montante de gastos com pessoal de R\$ 71.071.962, correspondentes a **44,35%** da RCL.

Referidos cálculos se coadunam com as determinações do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e da Nota Técnica SDG nº 144, de 23/07/2018.

Traçando comparativo com o exercício anterior (2018), observa-se que houve acréscimo de 1,04% nas Despesas com Pessoal, passando o

<sup>6</sup> A partir de 2019 não são computados como despesa com pessoal os itens de despesa: Pensionistas da Revolução de 1932; Pensão a Hanseniano; e Pensão Judicial de caráter indenizatório.

índice de 43,31% no exercício de 2018, para 44,35% no exercício ora examinado.

Assim, nos termos do preceituado na LRF, a despesa com pessoal do Poder Executivo do Governo do Estado de São Paulo, no exercício de 2019, atingiu o índice de **44,35%** da RCLA, o que demanda a emissão de alerta, por extrapolar o limite de 44,10% (inciso II, do §1º, do art. 59 da LRF). Referido cálculo também atende às determinações da Secretaria do Tesouro Nacional constante do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e à Nota Técnica SDG nº 144, de 23/07/2018.

Desta feita, muito embora os alertas sejam emitidos no âmbito do acompanhamento concomitante por este Tribunal, cabe recomendar-se ao Administrador do Poder Executivo Estadual atenção aos gastos com pessoal, especialmente promovendo sua redução gradativa, a fim de que o índice de despesas seja reconduzido a níveis que não demandem a emissão de alertas.

Em relação aos gastos setoriais, o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado, representou 1,19% da Receita Corrente Líquida (Assembleia Legislativa: 0,60% e Tribunal de Contas: 0,59%), em consonância com o limite de 3% disciplinado na alínea “a”, do inciso II, do artigo 20 da LRF.

No que diz respeito ao Ministério Público do Estado, a despesa com pessoal atingiu 1,46%, igualmente em conformidade com o limite de 2% estabelecido na alínea “d”, do inciso II, do mesmo artigo 20.

Já no Poder Judiciário, os gastos com pessoal atingiram 5,80% (Tribunal de Justiça do Estado: 5,77%, Tribunal de Justiça Militar: 0,04%), em observância ao teto de 6% fixado na alínea “b”, do inciso II, do artigo 20 da LRF.

Verifica-se que o Poder Judiciário (5,80%) se encontra na faixa do limite prudencial, por ter superado 5,70% da RCL (equivalente a 95% do limite máximo), estando sujeito à adoção das providências previstas no art. 22 da LRF.

Especificamente no caso do Poder Judiciário, posiciona-se o D. MPC no sentido de que no cálculo das despesas pertinentes ao Tribunal de

Justiça de São Paulo não teriam sido computados, em 2019, alguns gastos que seriam próprios de tal rubrica. Anota que, se tais dispêndios vierem a se confirmar, ocorreria a extrapolação do índice de gastos com pessoal daquele Poder.

Sobre o assunto, louvável a preocupação do sempre digno *Parquet* de Contas; porém, entendo se deva aguardar o desfecho da matéria ora questionada no âmbito das contas do Poder Judiciário, tratadas nos autos do processo TC-13528.989.19-7, ora em trâmite nesta Corte, no qual, com a necessária amplitude e respeito ao contraditório, a questão tem sua melhor e adequada sede.

Finalizando, acolho proposta do senhor Secretário-Diretor Geral no sentido de que a origem doravante atente para os termos do Comunicado SDG nº 14/2019, que veiculou resposta a Consulta formulada no processo TC-021431.989.18-5, consignando entendimento de que as despesas custeadas por recursos de aportes a título de “interferência financeira” (sem execução orçamentária), realizados pelo Ente Federativo para cobertura de insuficiência financeira em seu RPPS, compõem a Despesa Total (ou Bruta) com Pessoal para esses mesmos fins.

Por conta de tal entendimento, este Tribunal estabeleceu regra de transição para fins de verificação do limite legal de Despesa com Pessoal, considerando, para tanto, os seguintes mínimos: no exercício de 2019, 10% do total de aportes realizados no exercício em Plano Financeiro (Portaria MPS nº 403/2008) ou Fundo em Repartição (Portaria MF nº 464/2018); 2020, 25%; 2021, 45%; 2022, 70% e 2023, 100%.





## APLICAÇÃO EM SAÚDE

Verifico a aplicação de 13,11% em ações e serviços de saúde, com o devido atendimento ao disposto no art. 6º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que regulamentou o § 3º, do art. 198 da Constituição Federal.

Cumpre ressaltar que em 2019 a Administração Estadual deixou de promover as audiências públicas determinadas no art. 31, parágrafo único e no art. 36, § 5º, da referida lei, cabendo recomendação para que, doravante, adote os procedimentos necessários para dar pleno cumprimento a tais obrigações legais.

De outra parte, acolhendo DCG, confirmo que a Secretaria da Fazenda deve excluir da apuração do total aplicado as despesas relativas ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOEP), porquanto o art. 3º da Lei Complementar Federal nº 111/2001 estabelece a escolha de público-alvo, afastando-se, portanto, do critério de atendimento universal estabelecido nas disposições constitucionais vigentes.

Do mesmo modo, aquelas desembolsadas com cestas básicas, vedadas pelo art. 4º, IV e VIII, da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

Colho, ainda, do trabalho produzido, que no exercício de 2019 a Secretaria da Saúde transferiu às Organizações Sociais de Saúde contratadas cerca de R\$ 5,65 bilhões para despesas de custeio e R\$ 36,12 milhões para investimentos.

Tais valores foram transferidos como contrapartida para 108 (cento e oito) contratos de Gestão celebrados com Organizações Sociais de Saúde - OSS para gestão de Hospitais, Ambulatórios Médicos de Especialidades - AME, Unidades da Rede de Reabilitação Lucy Montoro e outros Serviços de Saúde, como Centros Estaduais de Análises Clínicas (CEAC), Serviços Estaduais de Diagnósticos por Imagem (SEDI), Central de



Regulação de Oferta de Serviços de Saúde (CROSS) e o Centro Estadual de Abastecimento e Distribuição de Insumos de Saúde (CEADIS).

Além disso, foram formalizados 13 (treze) convênios para gestão de Hospitais, AME e Unidade de Reabilitação da Rede Lucy Montoro e 1 (um) convênio com Consórcios Intermunicipais de Saúde para gestão de Hospitais e AME.

Como resultado concreto dessa atuação, foram realizadas 4 milhões de consultas médicas, 179 mil saídas hospitalares, 104 mil cirurgias de grande porte, 223 mil cirurgias de pequeno porte, 2 milhões de atendimentos de urgência, 75 mil sessões de quimioterapia e 123 mil de radioterapia, dentre diversos outros serviços disponibilizados à população.

Considerada a relevância substancial e financeira da atuação das OSS dentro do sistema de atenção à saúde do Estado, como se verá mais adiante determinei Fiscalização Operacional sobre atividades de uma delas, para mensuração comparativa de unidades geridas por Contrato de Gestão.

Ainda, a título de informação que reputo de grande relevância, informo a Vossas Excelências que o gasto com despesas decorrentes de decisões judiciais alcançou no exercício de 2019 o montante de R\$ 565,45 milhões, o que equivale a cerca de 3% da despesa líquida total, respondendo o fornecimento de medicamentos por 80,52% do apurado, volume superior, em 23,41%, à mesma despesa de 2018.

E ainda, também sob título informativo, traço agora um comparativo entre o atendimento SUS no Estado de São Paulo e aquele prestado pela rede própria da Secretaria da Saúde.

Colhe-se do informado que, em 2019, o SUS no Estado de São Paulo possuía 563 hospitais, com 57,5 mil leitos sendo 50,0 mil leitos de internação e 7,2 mil leitos complementares (terapia intensiva e unidades intermediárias), e respondeu por um total de 2,4 milhões de internações/ano.

A Secretaria de Estado da Saúde, por sua vez, dispõe de 100 hospitais, contados os da Administração Direta, Administração Indireta -

autarquias e fundações e aqueles contratualizados pelas Organizações Sociais de Saúde, com 21 mil leitos sendo 17,8 de internação e 3,2 mil complementares (terapia intensiva, cuidados intermediários).

Exclusivamente pela rede estadual foram realizadas 902 mil internações em 2019, correspondentes a 37,1% do total de internações do SUS/SP; e 418 mil cirurgias, que representam 40,0% das cirurgias no SUS/SP.

O meio ambulatorial da Pasta Estadual, com Ambulatórios de Especialidade Médica - AMES, Centro de Referência de Idoso - CRI, reabilitação, tuberculose, saúde mental, acusam procedimentos ambulatoriais (consultas, exames laboratoriais, procedimentos terapêuticos, entre outros) da ordem de 493,2 milhões, representando 42,7% da produção total do SUS/SP, incluindo a dispensação de medicamentos de alto custo e procedimentos diagnósticos de maior complexidade.

Lembro que a gestão da atenção básica de saúde (unidades básicas de saúde ambulatoriais e equipes de saúde da família) é municipal, servindo o Estado como seu apoio técnico e financeiro.



## PREVIDÊNCIA SOCIAL DE SERVIDORES

De responsabilidade da SPPREV – São Paulo Previdência, autarquia criada pela Lei Complementar nº 1.010/07, o regime próprio de previdência dos servidores públicos estaduais já conta com mais de um milhão de segurados e assistidos e é objeto de análise no âmbito das Contas do Governador, em razão do impacto provocado nos resultados orçamentário, financeiro e patrimonial do Estado.

Outros aspectos da gestão serão objeto de julgamento por este Tribunal, relativamente ao Balanço Geral do Exercício de 2019 da SPPREV, ora sob relatoria da Eminente Conselheira Cristiana de Castro Moraes (TC-002625.989.19-9).

Confirmando a trajetória de resultados negativos de exercícios anteriores, o déficit previdenciário de 2019 foi de R\$ 22,04 bilhões, com crescimento de 11,61% em relação a 2018. A despesa previdenciária anual superou a receita em quase 152% (RREO – 6º bimestre de 2019).

Além disso, preocupa a expressiva e quase inevitável quantidade de repasses diretos do Tesouro para cobertura da insuficiência financeira do regime, que atingiram cerca de 60% das despesas previdenciárias da Autarquia em 2019.

Nos gastos previdenciários, a despesa com pessoal inativo (48%) vem se aproximando da despesa com pessoal ativo do Poder Executivo Estadual (52%), dado relevante no regime de repartição simples adotado pelo Governo do Estado de São Paulo.

Na apreciação das Contas do exercício de 2018, foi determinado por este Tribunal que a Administração apresentasse “plano de ação consistente sobre como pretende equacionar de modo paulatino o seu déficit previdenciário e/ou suportar o pesado impacto da insuficiência financeira nos anos futuros, indicando fontes alternativas e adicionais de financiamento”.



Sob tal aspecto, a SPPREV descreveu medidas adotadas em exercícios anteriores, como a criação da Autarquia, instituição da previdência complementar e edição de lei para destinação de receitas para o RPPS (Lei Estadual nº 16.004/15), mencionando, ainda, a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/09.

Afirmou estudar a aplicação do art. 31 da Lei Complementar 1.354/20, dispositivo pelo qual, reconhecido déficit atuarial, poderá haver incidência de alíquotas escalonadas sobre a base total de aposentadorias e pensões pagas até o teto do RGPS (R\$ 6.101,06). Registro a recente edição do Decreto 65.021, de 19 de junho de 2020, exatamente neste sentido.

No passivo resultante de ações judiciais em andamento, existem 42.872 ações identificadas como “prováveis” para saídas de valores na ordem de R\$ 2.257.271.329 (58,7% do Ativo Total de R\$ 3.844.692.289).

Consoante exposto pela DCG, há necessidade de que sejam provisionadas estimativas corretas, sobretudo por conta do aumento substancial de 151% das demandas propostas em face da Autarquia, apenas de 2018 para 2019.

Em 2019, o passivo atuarial da SPPREV foi de R\$ 1,06 trilhão, que representa 77% do Passivo Não Circulante do Balanço Patrimonial do exercício.

Conforme relatado, as demonstrações contábeis carecem de adequação às normas correspondentes, em especial quanto ao registro do Passivo Atuarial em conformidade com a NBC TSP 15, do Conselho Federal de Contabilidade. As avaliações continuam sendo realizadas com base de dados incompleta, desatualizada ou fora da regulamentação vigente.

Considerada a manutenção do regime de repartição simples, a SPPREV apenas tem conseguido a emissão de seu CRP por intermédio de decisões judiciais, desde 2013.

Objeto de recomendação por ocasião da apreciação das Contas do exercício de 2018, não houve estudo a respeito dos impactos de

determinação judicial que reconheceu o direito de migração dos servidores para o regime de previdência complementar.

Sob tal aspecto, as alegações da Autarquia não indicaram nenhuma providência concretamente adotada, configurando descumprimento de recomendação deste Tribunal.

Evidente que a obediência ao quanto deliberado definitivamente pelo Poder Judiciário não se resume à solicitação de novos estudos atuariais, já que essa medida representa obrigação periódica de todo e qualquer RPPS.

No caso dos bens que devem garantir ganhos para custear benefícios da SPPREV, constatou-se que 411 imóveis, correspondentes a 48,3% do total, não estão com a posse livre e disponível para utilização como investimento da Autarquia.

Segundo relatado pela DCG, a receita com aluguéis em 2019 foi de apenas R\$ 32.576, o que representa 0,0046% da quantia total registrada em imóveis no Balanço Patrimonial (R\$712.676.000), valor esse 38% menor do que o registrado em 2018 (R\$ 52.435).

Efetivamente, não se avança na gestão de ativos para investimentos da instituição, irregularidade reiteradamente declarada por este Tribunal, conforme recomendações constantes das Contas de 2017 e 2018.

Do mesmo modo e embora constante de recomendação desde o Parecer Prévio das Contas de 2016, persiste a falta de sistema de acompanhamento efetivo para apuração e controle da integridade das contribuições com base na folha de pagamento no âmbito do Governo do Estado, comprometendo a verificação das receitas da SPPREV.

Ainda de acordo com a DCG, tanto a Secretaria da Fazenda como a SPPREV, de forma equivocada, continuam a fazer a execução orçamentária das transferências para cobertura da insuficiência financeira. Embora inexista duplicidade, por conta movimentação intraorçamentária, tal recurso configura descentralização financeira e não deve ser registrado como receita orçamentária da SPPREV.

Com razão, o parecer do d. MPC ressaltou a necessidade de que o Governo efetue as devidas adequações desses aportes financeiros ao RPPS no Anexo X do RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Demonstrativo 6 do Anexo de Metas Fiscais, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, providências não cumpridas em 2018 e 2019.

Ao lado das ocorrências do exercício de 2019, entendo necessário contextualizar a matéria com a reforma promovida a partir da Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019, que modificou o regramento de aposentadorias e pensões, com resultados positivos nas receitas dos regimes próprios de previdência social.

Referida modificação constitucional foi estendida à SPPREV por intermédio da Lei Complementar Estadual nº 1.354, de 6 de março de 2020, incluindo novas alíquotas de contribuição.

Já consideradas as alterações no ordenamento jurídico vigente, o Estudo Atuarial acostado pela SPPREV resume os requisitos legais do Plano de Benefícios e posiciona os resultados da avaliação em dezembro de 2019 (evento 184.2 do TC-002347.989.19-6).

Assim, a consultoria especializada apontou que o custo atual do plano de benefícios é de 108,60% da folha de remuneração dos servidores ativos.

Nesse sentido, estão previstos aportes extraordinários do Governo para cobertura da insuficiência financeira, na seguinte conformidade: R\$ 24,5 bilhões em 2020 (65,65%), R\$ 40,0 bilhões em 2030 (199,12%), R\$ 48,4 bilhões para 2040 (159,30%), R\$ 51,7 bilhões para 2050 (200,09%), R\$ 43,9 bilhões para 2060 (182,24%) e R\$ 31,7 bilhões para 2070 (129,20%).

Segundo essa avaliação, os dados cadastrais, a despeito das inconsistências relatadas pela DCG, indicaram que servidores em condições de aposentadoria ao longo dos próximos cinco anos representariam folha de benefício anual estimada em R\$ 1,3 bilhão.



Como se vê, os números da SPPREV são impactantes nas Contas do Governo e, a despeito das alterações normativas recentemente introduzidas no Plano de Benefícios, outras providências são aguardadas para reduzir o custo da folha de segurados e assistidos do Estado de São Paulo.

Como é sabido, não há solução simples para um problema complexo.

E aqui, temos uma situação de décadas, cuja solução não se fará senão em décadas. Mas é preciso planejar, mover-se, estabelecer objetivos. E, neste momento, cabe a este Governo fazê-lo, no abençoado revezamento da democracia.

Mas não para simplesmente colocá-lo no papel ou em planilhas. Há que se encarar a previdência do Estado, ao lado das demais prioridades públicas.

Se não temos nenhuma dúvida de que é absolutamente necessário que a educação, a saúde ou a segurança pública tenham recursos suficientes para atender às necessidades da população paulista, a previdência de São Paulo congrega milhões de pessoas, já por ela suportadas ou com justa expectativa de que virão a sê-lo.

A frustração desse quadro se torna um problema de educação, de saúde e de segurança, em uma retro alimentação dramática.

O Tribunal não cobra, e nem poderia, solução de um exercício para outro. Mas pode e deve insistir na implementação gradativa, ano a ano, de medidas tendentes ao encaminhamento de um futuro sustentável para a previdência de São Paulo.

Sacrifício e contribuição dos servidores fazem parte da solução, mas não são a solução. Gestão, realismo no planejamento fiscal e previdenciário e priorização encaminharão o problema para seu equacionamento.





Por derradeiro e reiterando determinação deste Tribunal para apresentação de plano de amortização que assegure equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, cumpre subscrever as seguintes recomendações:

a) realizar o estudo quanto aos impactos de possíveis migrações dos servidores para o regime de previdência complementar;

b) envidar esforços para conciliar os dados utilizados pelo SIGEPREV com as contribuições individuais contabilizadas e vertidas à SPPREV pelo SIAFEM, através da criação de uma regra geral para todos os órgãos dos três poderes, Ministério Público e Defensoria, com layout padrão de arquivos, a fim de apurar a integridade das contribuições recolhidas;

c) corrigir o procedimento de contabilização das transferências do Estado para cobertura da insuficiência financeira do RPPS, na forma determinada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público;

d) promover junto à Contadoria Geral do Estado maior transparência das situações dos imóveis do patrimônio previdenciário, mediante item especial nas Notas Explicativas do BGE;

e) estimar de forma confiável, mediante esforço comum com a Procuradoria Geral do Estado, os valores das ações judiciais classificadas como “prováveis”, a fim de constituir uma provisão para a saída de recursos e assim promover o acatamento financeiro da entidade;

f) levantar demonstrações adequadas às normas contábeis, em especial quanto ao registro do devido Passivo Atuarial em conformidade com a NBC TSP 15, do Conselho Federal de Contabilidade; e g) aprimorar a base de dados para avaliação atuarial.

## **SISTEMA ESTADUAL DE CONTROLE INTERNO**

Ao lado da competência constitucional atribuída ao Controle Externo, está igualmente na alçada do Controle Interno promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (cf. art. 70, caput c/c art. 75 da Constituição Federal e art. 32 da Constituição Estadual).

Mais ainda, são finalidades precípuas do sistema de controle interno: avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado; comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle sobre o deferimento de vantagens e a forma de calcular qualquer parcela integrante do subsídio, vencimento ou salário de seus membros ou servidores; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado; e apoiar o controle externo, no exercício de sua missão institucional (cf. art. 74 c/c art. 75 da Constituição Federal e art. 35 da Constituição do Estado).

No plano infraconstitucional, compete ao sistema de controle interno fiscalizar o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, com ênfase nos seguintes aspectos: atingimento das metas da LDO; limites e condições de realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar; medidas de recondução aos limites legais de gastos com pessoal, dívida consolidada e mobiliária; e destinação de recursos obtidos com alienação de ativos.

A despeito de tamanha relevância no ordenamento jurídico vigente, a realidade demonstra, de forma geral, que poucas ações têm sido adotadas para promover a instituição e o efetivo funcionamento dos sistemas de controle interno dos órgãos jurisdicionados deste Tribunal.

No Estado de São Paulo, o sistema de controle interno está regulamentado no Decreto nº 57.500/11, que prevê, além da Procuradoria Geral do Estado, os seguintes órgãos: CGA – Corregedoria Geral da Administração, da Secretaria de Governo, sem vinculação direta ao Chefe do Executivo; e DCA – Departamento de Controle e Avaliação, ligado à Secretaria da Fazenda, sem vinculação ou subordinação hierárquica à CGA.

Em 2017 foi instituído grupo de trabalho permanente do DCA, com o objetivo de acompanhar e monitorar as ações planejadas e executadas pelos órgãos da administração pública estadual, para atendimento de recomendações deste Tribunal.

Conforme relatado pela DCG, apenas 14 (quatorze) de 80 (oitenta) recomendações de 2018 selecionadas por amostragem foram consideradas efetivamente cumpridas por parte da própria Equipe Técnica do DCA.

Apontada, ainda, a falta de regulamentação que resolva conflito de atuações concorrentes do DCA e CGA, conforme apurado desde o Relatório de Fiscalização Operacional da DCG em 2015, situação agravada com a ausência de necessária definição de organograma que vincule a estrutura de controle interno ao dirigente máximo do Executivo.

No indicador de qualidade do Controle Interno no IEG-E – Índice de Efetividade da Gestão Estadual, inadequações comprometem seu regular funcionamento, destacadamente: estruturação do sistema; observância às normas de auditoria interna e legislação; falta de transparência ativa; e formalização de avaliações para o cumprimento de metas das peças orçamentárias e controle de operações de crédito.

Há de se conferir, portanto, autonomia e independência para desempenho das atividades relevantes do sistema de controle interno estadual, possibilitando, de outra parte, maior transparência ativa dos resultados obtidos com as atuações da CGA e do DCA.



Na apreciação das Contas de 2018 (TC-006453.989.18-8), este E. Plenário determinou à Secretaria da Fazenda e Planejamento “que os órgãos responsáveis do ente exerçam eficaz e suficiente controle sobre os benefícios fiscais concedidos, comprovando-se a mensuração do valor efetivamente fruído de benefícios fiscais, sua compatibilidade com a autorização inserida na LOA para aquele exercício e o real atingimento dos objetivos socioeconômicos colimados”, sem prejuízo de recomendar à mesma Pasta que “integre o Controle Interno às fases de execução, mensuração, contabilização e, em especial, da efetividade da medida, com aferição dos impactos socioeconômicos alcançados”.

Não se vislumbrou a implementação do quanto recomendado, nesses aspectos em particular.

## **PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS - PPP e PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO - PED**

Consoante projeções disponibilizadas pelo Governo Estadual, o conjunto das ações de desestatização em andamento disponibilizará ao Estado de São Paulo investimentos conjuntos na ordem de R\$ 156,3 bilhões.

Verifica-se, como já acentuei, que a despesa decorrente dos contratos de parceria público-privada sob responsabilidade do Estado representou 0,99% da RCL, portanto, dentro do limite estabelecido pela Lei Federal nº 11.079/2004 (até 5,0% da RCL do ente).

Ressalto que, além do atendimento ao limite legal, o ente federativo deve informar no Anexo 13 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária os atos potencialmente passivos decorrentes das mencionadas contratações.

No exercício de 2019, a Secretaria da Fazenda deixou de indicar nesse demonstrativo as informações relativas aos ajustes gerenciados pela SABESP, motivo pelo qual expeço recomendação para que nas futuras projeções sejam incluídos os valores retromencionados.



## APLICAÇÃO NO ENSINO

Os trabalhos relativos ao acompanhamento da aplicação dos recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) foram elaborados pela DCG e encontram-se detalhados no Processo Eletrônico (TC-9609.989.19-9), bem como no Relatório da Fiscalização - evento 128.

Para melhor compreensão discorrerei inicialmente com breve texto introdutório acerca do regramento normativo sobre a matéria e, posteriormente, a análise do mérito sobre o tema.

Quanto à legislação aplicável, destaco que a Constituição Paulista determina que o Estado aplique, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo 30% (trinta por cento) da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências (artigo 255<sup>7</sup>). Já o determinado pelo artigo 212<sup>8</sup> da Constituição Federal prevê a destinação de 25% de tais tributos.

Por relevante, foi promulgada a Lei Complementar nº 1.333, de 17 de dezembro de 2018, que dispõe sobre o sistema de educação profissional e tecnológica do Estado, com efeitos retroativos a 1º de janeiro de 2018. Em seus artigos 4º<sup>9</sup> e 5º, incisos I a IV, prevê a possibilidade da aplicação de recursos da parcela excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no artigo

<sup>7</sup> Constituição Estadual – 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.

<sup>8</sup> Constituição Federal - 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.

<sup>9</sup> Artigo 4º - Anualmente, o Estado aplicará 30% (trinta por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, incluindo recursos de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público.

Artigo 5º - Considerar-se-ão, para fins de aplicação de recursos da parcela excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no artigo 212 da Constituição Federal, as despesas abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e aquelas destinadas a:

I - gestão pedagógica da educação básica;

II - manutenção e suporte da educação básica;

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

IV - programas de educação profissional e tecnológica.



212 da Constituição Federal (25%) de despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio.

Houve ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) - Processo nº 2077323-86.2019.8.26.0000, por parte do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP), com concessão de liminar para suspender a eficácia do art. 5º e incisos da referida Lei Complementar Estadual, bem como a procedência da ação para declarar a inconstitucionalidade de tal dispositivo.

Em 10 de abril de 2019 foi concedida, de forma parcial, a tutela cautelar, com efeitos 'ex nunc', suspendendo a eficácia apenas do inciso III, do artigo 5º da aludida Lei Complementar.

Na sequência, em 02 de outubro de 2019, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por maioria dos votos, decidiu pela extinção da ADI, sem resolução do mérito<sup>10</sup>.

Em decorrência desta situação, está vigente de forma integral a Lei Complementar Estadual nº 1.333/18, o que implica dizer que as despesas necessárias ao custeio financeiro do Sistema Previdenciário Próprio devem ser computadas como aplicação de recurso no ensino, limitadas à parcela excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no artigo 212 da Constituição Federal.

A r. Decisão judicial que extinguiu a ADI sem julgamento de mérito se mostrou compatível aos termos da r. Decisão exarada pelo E. Plenário desta Corte, quando do julgamento das contas do governo estadual do exercício de 2018.

Na ocasião, ficou definida a possibilidade de inclusão das despesas com inativos da Educação no percentual excedente ao mínimo

<sup>10</sup> "ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, ACOLHERAM A PRELIMINAR E JULGARAM EXTINTO O PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, REVOGADA A LIMINAR. ACÓRDÃO COM O EXMO. SR. DES. PEREIRA CALÇAS. VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. JACOB VALENTE (COM DECLARAÇÃO), RICARDO ANAFE, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ELCIO TRUJILLO E JAMES SIANO.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão."

constitucional (25%), objetivando o cumprimento do regramento estadual de 30%, limitadas aos aportes financeiros do sistema previdenciário para garantia da equivalência entre receitas e despesas verificadas em cada exercício. Não se incluem aí aqueles relacionados à manutenção do equilíbrio atuarial, estes dimensionados para garantia da correspondência entre o fluxo de receitas estimadas e as projetadas de longo prazo.

No tocante ao FUNDEB restou decidido, ainda, sobre a impossibilidade da utilização de seus recursos para pagamentos de inativos da Educação, estabelecendo-se em relação àqueles utilizados naquele exercício, modulação de efeitos a fim de propiciar a adequação orçamentária pelo Governo do Estado, no sentido de que no exercício de 2020 e nos quatro seguintes, caso prorrogado ou substituído o FUNDEB sem alterações relevantes nas premissas consideradas para a modulação, a redução anual pelo Governo do Estado de 1/5 (um quinto) do valor de R\$ 3.415.306 mil dos recursos do Fundo utilizados em 2018 para o custeio de despesas com inativos da Educação, corrigidos pelo mesmo incremento da receita arrecadada do exercício anterior, devendo o montante de cada quinto (R\$ 683.061 mil, com a correção lá determinada) ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino em sentido estrito (artigo 70 da LDB).

Impende registrar que sobredita modulação de efeitos deve ser observada a partir das Contas de 2020, não se aplicando ao exercício *sub examine* nos exatos termos daquela r. Decisão, sendo definido o ano de 2019 como período de transição.

Assim, e em atendimento aos preceitos constitucionais, legais e regulamentares, passo a discorrer acerca da execução dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) pelo Governo do Estado de São Paulo, no exercício de 2019.

Desta feita, considerando o limite mínimo previsto no art. 212 da Constituição Federal, o montante aplicado pelo governo do Estado de São Paulo no exercício de 2019 foi de R\$ 34.1 bilhões, correspondentes a **25,43%** e, considerando o inciso III, do art. 5º da LC nº 1.333/2018, o gasto com ensino



alcançou o montante de R\$ 43.4 bilhões, equivalentes a **32,38%**, sendo o valor de Cobertura de Insuficiência Financeira à SPPREV correspondente a 6,94% das receitas de impostos e transferências.

Conforme se verifica, portanto, os percentuais aplicados atingiram o mínimo de 25% definido pela Constituição Federal e o de 30% previsto na Constituição do Estado de São Paulo.

Em decorrência da análise das despesas da aplicação no ensino, foram procedidos ajustes relativos a diversas glosas<sup>11</sup> que comumente ocorrem e que, inclusive, já constavam do Balanço Geral enviado pela Secretaria da Fazenda do Estado, no total de R\$ 773.736 mil, as quais reputo como corretas, devendo ser expurgadas da aplicação no ensino. Desde logo registro que aqui não são considerados os R\$ 728.592 mil relativos aos repasses às APMs – Associações e Pais e Mestres e os 506 mil de despesas de exercícios anteriores).

Quanto às demais exclusões, a controvérsia estabelecida na instrução processual recaiu exclusivamente em relação às despesas com repasses às APMs, excluídas do computo dos gastos com ensino quando da análise efetuada na fiscalização operacional denominada “Atuação Estadual na Manutenção e Reparos em Prédios Escolares”, tratada no TC-010699.989.20-8, em que se concluiu que os repasses às APMs não se enquadrariam entre as despesas com Ensino autorizadas pela Lei Federal nº 9.394/96 (LDB), haja vista o contido no seu art. 71, inciso II, no sentido de que é vedada a “subvenção a instituições pública ou privada de caráter assistencial, desportivo ou cultural”, e em seu art. 77, assim como na Constituição Federal, que

---

<sup>11</sup> Complementação de Aposentadoria (R\$ 14.416 mil) e de Pensões (R\$ 1.629 mil); Auxílio Funeral no valor de R\$ 10.597 mil (servidores ativos) + R\$ 1.831 mil (servidores inativos); Valores relativos a despesas com restaurantes universitários com recursos do Tesouro (R\$ 17.255 mil); Despesas com o recolhimento do PASEP no montante de R\$ 107.962 mil, bem como o parcelamento do PASEP no valor de R\$ 3.275 mil, exceto o PASEP referente à Fundações; Parte dos gastos com gratuidade do transporte escolar (Metrô, CPTM e ônibus intermunicipal), não relativos à rede pública de ensino (R\$ 169.061 mil + R\$ 133.899 mil); Valores intraorçamentários, correspondentes a R\$ 36.312 mil referente à Taxa de Administração SPPREV, R\$ 10.664 mil referente a despesas intraorçamentárias para pagamento de despesas de exercícios anteriores e R\$ 115.799 mil referente aos repasses intraorçamentários à FDE; Valores provenientes dos cancelamentos de restos a pagar do ensino básico (R\$ 27.454 mil) e do ensino superior (R\$ 1.501 mil); Despesas com salários de professores e servidores da educação de escolas municipalizadas, cujos municípios realizam o reembolso aos cofres estaduais (R\$ 122.727 mil).



preveem a possibilidade de destinação de recursos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, o que não é o caso das APMs.

Sobre o assunto, como bem elucidado pela Assessoria Técnica Especializada, com cuja conclusão me alinho, referida despesa se coaduna com a LDB e a Constituição Federal. Isso porque, no âmbito Federal, a questão foi regulamentada por meio da Resolução nº 10/2013, do Conselho Deliberativo da FNDE, em cumprimento ao disposto na Lei Federal nº 11.947/2009, a qual estabeleceu critérios de repasses e execução do PDDE Federal tendo como fundamento a LDB, bem como definindo a Associação de Pais e Mestres como Unidade Executora do programa.

Em período subsequente, o Tribunal de Contas da União efetuou auditoria para avaliação da aplicação dos recursos do PDDE Federal e, dentre os resultados da inspeção, observou-se inexistirem anotações que pudessem indicar contestação ao regramento Federal, quanto à aplicação dos recursos do por intermédio das Unidades Executoras definidas na Resolução, em especial por intermédio da Associação de Pais e Mestres.

A propósito, existe inclusive previsão na LDB, assentada em seu art. 15, de que os *sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira*, aduzindo-se que *“a interpretação que deve ser atribuída ao artigo 15 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é a de que a garantia de autonomia às escolas públicas não exclui eventual participação de entidades privadas sem fins lucrativos em regime de cooperação, inclusive por intermédio de transferências voluntárias.”*, conforme se extrai do Processo n. 186361/13 – Acórdão n. 8/19, da Primeira Câmara do E. Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Assim, a destinação dos recursos do PDDE Paulista, estabelecida no artigo 6º do Decreto 64.644/2019, está em consonância com a conceituação dos gastos elegíveis na manutenção e desenvolvimento do ensino por meio de cobertura de despesas de custeio e de capital, destinados às ações voltadas à

garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica das unidades escolares beneficiárias.

Em sendo despesa elegível ao Ensino, o Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista, vinculado à Secretaria da Educação, seguiu planejamento desejável no setor público, sendo instituído pela Lei nº 17.149, de 13/09/2019 e regulamentado pelo já referido Decreto nº 64.644, de 05/12/2019.

Assim, a despeito das respeitáveis posições contrárias de parte dos órgãos técnicos da Casa, suportados pelo sempre bem articulado Parecer do d. MPC, entendo que os repasses às APMs, a partir do dia 26/12/2019, foram elaborados nos termos do regramento vigente, visto que poderiam ocorrer até o último dia do exercício e, na hipótese da existência de saldo financeiro em contas específicas vinculadas ao Programa em 31 de dezembro de cada exercício, poderiam ser reprogramados para aplicação no exercício seguinte, incluindo-se aí os recursos oriundos do FUNDEB.

De igual forma, o procedimento adotado pelo Governo paulista não contrariou o art. 21, § 2º, da Lei Federal n. 11.494, de 20/06/2007, que previu a utilização dos recursos do FUNDEB no próprio exercício do recebimento ou em parcela diferida de 5% dessa receita no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente.

Isso porque a aferição da aplicação dos recursos do FUNDEB compreende despesas empenhadas, liquidadas e pagas e, nesse caso, não se trata de parcela diferida. O recurso, na sua integralidade, efetivamente saiu da conta vinculada do Fundo no dia 26/12/2019, direcionado para a consecução de despesa própria do ensino (repasses às APMs), tendo sido empenhado, liquidado e pago.

Nesse sentido também foram os argumentos da defesa, os quais acolho, de que *“os recursos financeiros foram transferidos às contas das APMs para atendimento às escolas públicas, e foram efetivamente liquidados e pagos pela Secretaria na competência de 2019. Sendo assim, o valor pago às contas das APMs não se caracteriza como saldo FUNDEB disponível uma vez que o*



*montante saiu da conta com destinação a atender despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino. Não fazem parte, então, do saldo de até 5% de receita do FUNDEB a ser incorporado no exercício seguinte com utilização até 31 de março, de acordo com a Lei 11.494/2007.”*

*Acrescentou, ainda, que “da aplicação de recursos mencionada, cabe destacar que os 5% de receita do FUNDEB com prazo de utilização até 31 de março são para receitas onde não há destinação, o que não é o caso, uma vez que o PDDE Paulista possui destinação e houve liquidação e pagamento, como mencionado acima.”*

A corroborar essa tese, o fato de a despesa não ter sido plenamente executada não pode ser motivo de glosas do ensino, especialmente porque não é esse o procedimento adotado por esta E. Corte em situações similares. Registro que em vários julgados de processos de minha relatoria reintegrei valores excluídos do cômputo dos gastos com a educação, relativos aos pagamentos de desapropriações de áreas destinadas à construção de creches e escolas. Cito como exemplo o voto, exarado nos autos do TC-381/026/14, apreciado e acolhido, em Sessão de 29/11/2016, pela Primeira Câmara desta E. Corte, *in verbis*:

*Quanto às áreas desapropriadas pelo Município, entendo que, coerentemente com o que já decidi em situações<sup>12</sup> assemelhadas, os custos das desapropriações devem integrar o cômputo das despesas realizadas com os recursos do Ensino do exercício de 2014, haja vista a finalidade específica a que se destinam nos termos dos Decretos Expropriatórios nºs 2.867, de 24/06/2014 e 2918, de 06/10/2014.*

*Nesse sentido, no tocante à área rural, dos 6 alqueires desapropriados ao custo de R\$ 1.200.000,00, a própria Municipalidade avaliou e definiu a proporção de R\$ 500.000,00 (42%) contabilizadas no ensino, destinando parte dessa área à construção de escolas municipais.*

*A documentação apresentada confirma a aprovação do loteamento da área, por meio do Decreto Municipal nº 3.220, de 22/12/2015, denotando a implementação de providências para o cumprimento da finalidade expropriatória.*

<sup>12</sup> TC-1537/026/08 – Estância Hidromineral de Águas de São Pedro, exercício de 2008, 2ª CM Sessão de 21/09/2010; TC-1136/026/11 – Itapecerica da Serra, exercício de 2011, Sessão Plenária de 19/11/2014, RO Provido.



*De igual modo, a defesa apresentou documentos que comprovam a utilização da área expropriada por meio do Decreto nº 2.867, de 24/06/2014, localizada no perímetro urbano de Aguaí (matrícula 1.731), conforme consta da escritura emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis, no valor de R\$ 700.000,00 (docs. às fls. 196/203 do anexo II).*

*Tais documentos são compostos de Projeto Executivo de Arquitetura e do Edital da Concorrência Pública nº 3/2016, objetivando a contratação de empresa para construção da Creche Municipal do Bairro Vila Boa Gosto, com fornecimento de material e mão de obra, pelo prazo de 08 meses (docs. às fls. 243/291), demonstrando também a adoção de providências no sentido do cumprimento da finalidade da desapropriação.*

*Sendo assim, reintegro as importâncias de R\$ 500.000,00 e de R\$ 700.000,00 ao cômputo dos cálculos do ensino global, restando demonstrados que foram despendidos 25,19% dos recursos de Impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, atendendo-se, portanto, ao disposto no artigo 212 da Constituição Federal.*

No caso supramencionado, os valores relativos ao pagamento das desapropriações foram reintegrados à aplicação no Ensino antes da construção da creche, apenas com a finalidade transcrita no decreto expropriatório. Todas as demais providências foram implementadas em momentos posteriores, o que absolutamente não retira o cômputo do gasto no ano de seu empenho e liquidação.

*Mutatis mutandis*, se trata da mesma situação que se apresenta no processo ora apreciado: ausência da execução da despesa, porém com o regramento para a sua execução previsto no Decreto regulamentador nº 64.644/2019 e na Resolução SEDUC nº 49, de 30/04/2020, que trata do procedimento para a Prestação de Contas a ser realizada pelas APM's.

Apenas para ilustrar, sem que se constitua em razão de meu pensar, a reafirmar a execução da despesa, a defesa informou que realizou pesquisa em 20/05/2020 p.p junto às APMs, a fim de obter informações referentes à execução do Programa pertinente ao primeiro trimestre de 2020. 4.967 APMs, cerca de 97% das beneficiárias, responderam aos questionamentos e grande número delas informou que parte dos gastos foi realizado através de processo de decisão participativo e mais de 60% realizaram consulta à comunidade da região da escola.



Por todos os motivos supramencionados, reintegro à aplicação do Ensino os valores glosados a título de repasses às APMs, no montante de R\$ 728.592 mil, dos quais R\$ 568.899 mil se referem ao Fundeb.

Como resultado, reafirmo que o total destinado ao Ensino em 2019 atingiu o equivalente a **25,43%**<sup>13</sup>, nos termos do art. 212 da Constituição Federal e, quanto ao inciso III, do art. 5º da LC nº 1.333/2018, confirmo que o gasto com ensino alcançou o montante de **32,38%**<sup>14</sup>, sendo o valor à folha de inativos correspondente a 6,94% das receitas de impostos e transferências.

Quanto ao FUNDEB, houve atendimento ao artigo 22 da Lei Federal n. 11.494/2007, com o investimento de **60,53%** dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério.

No tocante à destinação dos recursos do Fundo, considero válida apenas a glosa de R\$506 mil decorrentes de exercícios anteriores, localizada em análise das notas de lançamento e originária da escrituração 31901312 - Outras Contribuições de Previdência Social, o que faz com que a utilização das receitas do FUNDEB auferidas no exercício (R\$ 17.494.431mil) corresponda ao patamar de **99,997%**.

Sobre a falta de aplicação da totalidade do Fundo, acolho a posição da i. SDG, no sentido de que o ínfimo percentual de insuficiência de aplicação (0.003), aliado ao fato de que tal saldo decorreu de glosa efetuada pela DCG e não de falta de aplicação dos recursos em si, permitem o relevamento da falha, como de resto assenta a jurisprudência deste Tribunal.

Assim, a par da modulação de efeitos referente aos gastos com inativos, estabelecida para ocorrer a partir de 2020, conforme fixado no parecer sobre as Contas de 2018 determino que a Secretaria da Educação aplique em despesas elegíveis no Ensino o valor da glosa do FUNDEB (R\$ 506 mil) no exercício de 2021, tendo em conta a necessidade de inclusão imediata dessa medida no projeto da LOA, a ser oportunamente encaminhado à A. Assembleia Legislativa do Estado.

<sup>13</sup> R\$ 33.428.586 mil de despesas consideradas pela DCG como aplicação no Ensino para apuração do mínimo de 25% + R\$ 728.592 mil / R\$ 134.305.074 mil de receitas de impostos vinculados ao Ensino

<sup>14</sup> R\$ 42.754.038 mil de despesas consideradas pela DCG como aplicação no Ensino para apuração do mínimo de 30% + R\$ 728.592 mil / R\$ 134.305.074 mil de receitas de impostos vinculados ao Ensino.

## RENÚNCIA DE RECEITAS

Como é de amplo conhecimento, já há algum tempo este Tribunal tem avançado no trabalho de fiscalização da renúncia de receita (ou gasto tributário) proveniente da concessão de incentivos e benefícios fiscais estaduais, matéria de nossa competência conforme disposições do art. 70 da Constituição Federal, dos arts. 32 e 150 da Constituição do Estado de São Paulo e dos arts. 2º, XVIII e 25, *caput*, da Lei Complementar nº 709/93.

Esse crescimento de nossa atividade decorreu principalmente do alargamento dos setores econômicos favorecidos e do aumento gradativo do volume de receitas públicas não realizadas, com forte impacto nas finanças do Estado e em detrimento da via ordinária de investimento direto na transferência de recursos orçamentários.

Ainda elaborada de modo impreciso, conforme crítica da DCG, a estimativa de renúncia teria sido de R\$ 23,08 bilhões (2019), R\$ 24,60 bilhões (2020) e R\$ 26,23 bilhões (2021), sem considerar valores de outros setores rotulados por “sigilo fiscal” e quantias indicadas como “renúncia negativa”.

De natureza solidária, pagar tributo é dever fundamental no modelo de Estado Social. A construção de uma sociedade solidária é, inclusive, um dos objetivos básicos e essenciais da República, na forma do inciso I, do art. 3º da Constituição Federal.

O benefício concedido a determinado setor econômico configura exceção à regra geral de distribuição equilibrada e igualitária do custo do Estado na sociedade. Além disso, essa forma de intervenção estatal interfere nas circunstâncias de formação de preços e provoca desequilíbrio na livre concorrência.

Evidente que a isenção e todas as derivações que de alguma forma afastem a obrigação pelo pagamento definitivo do tributo (redução de base de cálculo ou alíquota, dispensa de pagamento, redução de correção



monetária, cancelamento de notificações fiscais e devolução de valores recolhidos ao erário, dentre outros) se legitimam na vontade da própria sociedade, nunca por ato unilateral do gestor.

A exemplo da falta de combate à sonegação fiscal, a renúncia mal conduzida incentiva o desrespeito à legislação. Assim, não cabe exoneração tributária sem respaldo na lei, até para segurança jurídica do contribuinte favorecido.

Segundo o Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais disponibilizado no site do CONFAZ<sup>15</sup>, a receita de ICMS em 2019 representou 84,84% da arrecadação de tributos estaduais em todo o país.

Sem se distanciar do regime jurídico constitucional definidor das balizas para edição de incentivos ou benefícios fiscais estaduais, não é possível ignorar o cenário de verdadeiro conflito entre as unidades da Federação para fomento da própria atividade econômica, notadamente em tempos de crise.

Mas esse é um fenômeno histórico e complexo, iniciado no final da década de 60, conforme bem retratado na valiosa dissertação de Ângelo de Angelis<sup>16</sup>, *verbis*:

*“Outro problema que havia surgido sob a vigência do ICM foi o início da chamada guerra fiscal no final dos anos 1960 caracterizada pela concessão de benefícios fiscais pelos Estados menos industrializados de forma unilateral. O fenômeno prejudicava a arrecadação dos demais Estados envolvidos nas transações interestaduais por dois motivos. Primeiro, por deslocar atividade econômica de um Estado para outro. Segundo, porque a transmissão de créditos entre os mesmos se dava pelo seu valor cheio, não deduzido da parcela do incentivo concedido. Foi neste ambiente é que surgiu o Conselho Nacional de Política Fazendária (o Confaz) com a missão de coordenar a política tributária dos Estados em escala nacional e, como decorrência desta, a submissão da aprovação dos benefícios fiscais por*

<sup>15</sup> Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>, acesso em 4/6/20, às 15h18.

<sup>16</sup> Angelis, Ângelo de. O Imposto sobre o Valor Agregado e o IMCS no Estado de São Paulo. 1988-2013 – 25 anos. Campinas-SP: [s.n.], 2016. Disponível em: [http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/321198/1/Angelis\\_Angelode\\_M.pdf](http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/321198/1/Angelis_Angelode_M.pdf). Acesso em 18/8/20, às 10h33.





*unanimidade de todos os Estados representados naquele colegiado. Vejamos em linhas gerais o desenrolar deste processo com base nas exposições de Cavalcanti & Prado (2000).*

*A condição do ICM enquanto imposto do tipo IVA na competência subnacional, com ênfase no princípio de origem e em uma federação desigual com distintos estágios de desenvolvimento socioeconômico regionais, preenchia os quesitos para a deflagração de guerra fiscal entre os Estados. O que de fato ocorreu. As primeiras manifestações deste conflito iniciaram-se em 1966 por meio de convênios regionais em que os Estados de uma determinada região firmavam acordos de desoneração de gêneros de primeira necessidade ou de dilação de prazos de recolhimento do ICM para atrair determinadas indústrias alimentícias. Posteriormente, ainda na primeira metade dos anos 1970, vários desses Estados criaram fundos de apoio, fundos de desenvolvimento e fundos de industrialização mediante suas próprias dotações orçamentárias e também pela concessão de financiamentos do ICM a recolher como meio de atrair indústrias para os seus territórios.*

*A proliferação descoordenada destes convênios e “programas” estaduais de desenvolvimento – muitos em retaliação aos Estados de outras regiões – criava desarmonia no sistema de tributação do valor agregado da federação brasileira, obstando a coordenação do processo de desenvolvimento regional, à época sob o comando do Governo Federal. Para evitar o prosseguimento da guerra fiscal, o Governo Federal promulgou a Lei Complementar nº 24 de 1975 a fim de normatizar as diversas iniciativas estaduais de concessão de benefícios fiscais do ICM e transformá-lo em imposto nacionalmente harmonizado. Segundo os termos desta lei, “as isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias serão concedidas ou revogadas nos termos de convênios celebrados e ratificados pelos Estados e pelo Distrito Federal” (art. 1º). Além das isenções, todos e quaisquer outros benefícios fiscais do ICM deveriam sujeitar-se a esta regra, tais como reduções de base de cálculo, devoluções do imposto, concessão de créditos presumidos e “quaisquer outros incentivos ou favores fiscais ou financeiro-fiscais, concedidos com base no Imposto de Circulação de Mercadorias, dos quais resultasse redução ou eliminação, direta ou indireta, do respectivo ônus” (inc. IV do artigo 1º).*

*A grande inovação da Lei Complementar 24/75 foi introduzir a subordinação dos incentivos fiscais do ICM à aprovação unânime de todos os Estados da Federação “em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo federal” (art. 2º). Na sequência, para atender o mandamento legal, criou-se um colegiado dos representantes dos Estados constituído por secretários estaduais de fazenda ou de*



*finanças, denominado de Conselho de Política Fazendária, identificado pela sigla CONFAZ, presidido pelo Ministro da Fazenda. A partir de então todos os incentivos fiscais do ICM só teriam validade se aprovados por unanimidade por todos os representantes estaduais PRESENTES nas referidas reuniões (do Confaz).*

*(...)*

*No fundo, a regra da unanimidade mimetizava o ICM – imposto retalhado em vários sub-IVA estaduais - às características de um imposto de natureza nacional, concebido para Estados unitários. O problema é que o ICM havia sido instituído pelo princípio misto de origem e destino com ênfase na origem. Na ausência de mecanismos compensatórios adequados de equalização de receitas e tendo-se em vista as desigualdades regionais do país, este é um design tendencioso à disputas entre os entes federados pela manipulação do imposto de sua competência. No caso brasileiro, a criação dos fundos de participação de realocação de receitas fiscais da União e dos Estados de maior renda para os de menor renda constituiu um importante mecanismo compensatório. Além disto, a criação do Confaz e das regras da Lei Complementar 24/1975 impostas por um governo central forte, bem como os diversos Planos Nacionais de Desenvolvimento do Governo Federal que induziram a desconcentração da atividade produtiva pelo território nacional, principalmente a partir do Governo Médici em 1969, colaboraram decisivamente para a não deflagração da guerra fiscal entre os Estados da Federação Brasileira nos moldes em que a conhecemos atualmente.*

*Porém, este sistema relativamente estável funcionou sem guerra fiscal de 1975 até 1988. A partir da crise dos anos 1980, novos fatos emergiram e colaboraram para o enfraquecimento institucional dos mecanismos inibidores da “competição” entre Estados: o enfraquecimento do governo central para articular políticas de desenvolvimento regional e a deterioração da situação orçamentária estadual instigaram representantes estaduais na Assembleia Constituinte a lutarem por maior autonomia financeira dos Estados no âmbito do Pacto Federativo, fazendo surgir o ICMS como um imposto estadual já eivado de características tendenciosas à reinstalação da guerra fiscal que voltaria com força total a partir dos primeiros anos da década de 90.*

*(...)*

*A chamada guerra fiscal teve início logo depois a promulgação da Constituição Federal de 1988, com iniciativas dos Estados de Goiás (indústria de alimentos) e Espírito Santo (comércio de importação). Após estas iniciativas e passado o período de estabilização econômica, entre 1994 e 1997, o aporte dos grandes investimentos do setor automotivo que se verificou no país estimulou a entrada de outros Estados na guerra fiscal, a*



*maioria localizada nas regiões mais desenvolvidas do Centro-Sul. Estes Estados, após leilões de incentivos promovidos pela grande indústria, atraíram investimentos para os seus territórios por meio de pacotes de benefícios fiscais do ICMS aprovados em leis e decretos estaduais sem passar pela aprovação do Confaz. Exemplos notórios destas iniciativas foram as instalações de uma fábrica de caminhões e ônibus da Volkswagen no Rio de Janeiro, em 1994, de uma unidade fabril da Mercedes Bens em Juiz de Fora, em 1996, e, neste mesmo ano, de uma unidade da Ford na Bahia, antes prevista para o Rio Grande do Sul.*

*Nestes anos seminais de guerra fiscal, os benefícios fiscais que os Estados concediam tinham em comum o financiamento do saldo devedor do ICMS a recolher em condições extremamente favoráveis, com largos prazos de carência (5 anos ou mais), prestações a perder de vista e grandes descontos sobre as parcelas. Eram benefícios de natureza eminentemente financeira que procuravam subverter a sistemática do método do crédito, deixando as empresas beneficiadas aparentemente imunes a quaisquer irregularidades fiscais. O saldo devedor do imposto a recolher (débitos menos créditos) permanecia formalmente intacto na escrituração fiscal das empresas atraídas, com aparência de legalidade e da não violação do método do crédito. Assim, por exemplo, os débitos lançados nas saídas dos veículos das fábricas atraídas pelos Estados “incentivadores” mantinham perfeita correspondência com os créditos absorvidos pelos Estados de destino, mas o imposto a recolher na origem era convertido em financiamento concedido por banco estadual ou por lei ou decreto do próprio governo do Estado.*

*O conjunto de benefícios da guerra fiscal do período entre 1994 e 1997, além de sua natureza eminentemente financeira, era direcionado principalmente para os setores da indústria de transformação (montadoras principalmente), o que levou Castilho & Silveira (2005) a denominá-la de guerra fiscal industrial.*

*Outras modalidades de guerra fiscal surgiram a partir de 1998, direcionadas à atração de centros de distribuição e atacadistas. O foco eram os fluxos comerciais que os Estados menos industrializados pretendiam atrair dos Estados do Centro-Sul (...).”*

Em artigo publicado sobre o título “Guerra Fiscal do ICMS: Organizar o Desembarque”, José Roberto Afonso, Luciano Felício Fuck, Celso de Barros Correia Neto e Daniel Corrêa Szelbracikowski<sup>17</sup> realizaram levantamento, a partir das estimativas de LDO, do impacto na perda de

<sup>17</sup> Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19717/querra-fiscal-do-ICMS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 4/6/2020, às 15h19.



arrecadação decorrente da política indiscriminada de concessão de incentivos fiscais, *verbis*:

*“Constata-se que os campeões da Guerra Fiscal continuam no topo. Segundo a análise para 2016, liderando a renúncia estimada está o Estado de Goiás (conhecido por suas políticas arrojadas na concessão de incentivos de ICMS), com 57,4% de sua receita estimada, totalizando uma perda relativa de receita de -36,4%. Na sequência, aparece o Estado do Amazonas – antigo líder desse ranking - com sua renúncia estimada correspondendo a 49,0% de suas receitas, implicando uma perda relativa de -32,9%. Na terceira posição dessa análise, aparece o Estado da Paraíba, com 17,5% de renúncia de suas receitas estimadas, acarretando uma perda relativa de -14,9% de receita - tudo isso apenas relativamente ao ano de 2016.*

*A segunda conclusão verificada corresponde ao fato de que a gravíssima crise fiscal que abala o Brasil desde 2015 não foi suficiente para retroceder o cenário de renúncias de receitas decorrentes da Guerra Fiscal.*

*É importante ressaltar que nem toda renúncia fiscal de ICMS está inserida no contexto da Guerra Fiscal. Com efeito, considerando que a Guerra Fiscal pressupõe uma atitude ilegal por parte dos Estados, é provável que a maioria dessas renúncias nem esteja sendo contabilizada adequadamente. Isso parece ser confirmado a partir da disparidade de metodologia entre os Estados no lançamento das renúncias e também diante do fato de alguns Estados nem sequer apresentarem os seus volumes de renúncia, a exemplo do Paraná e do Ceará”.*

Com o propósito de reparar os vícios adjetos a esse quadro, o Congresso Nacional editou a Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, reafirmando a obrigatoriedade e ao mesmo tempo estabelecendo requisitos para celebração de convênio entre Estados e Distrito Federal, que tratem da remissão de créditos tributários decorrentes de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo ou conforme o disposto na alínea “g”, inciso II, § 2º, do art. 155 da Constituição Federal.

Referido texto legal estabeleceu o prazo de 180 dias para aprovação de convênio pelo Confaz, sob pena da perda de eficácia (art. 8º) e, assim, foi editado o Convênio ICMS 109, de 31 de outubro de 2018 (DOU de 1º/11/18), alterando dispositivos do Convênio ICMS 190/17. Nesse regulamento ficou acordado que “os atos normativos e os atos concessivos

relativos aos benefícios fiscais que não tenham sido objeto da publicação, do registro e do depósito devem ser revogados até 31 de julho de 2019 pela unidade federada competente” (cláusula sexta).

Dentre outras condições de publicação, registro e depósito da documentação comprobatória correspondente aos atos concessivos das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais na Secretaria Executiva do CONFAZ, a aprovação de convênio e ratificação dos Estados e Distrito Federal dependerá de, no mínimo, 2/3 (dois terços) de todas as unidades federadas e 1/3 (um terço) daquelas integrantes de cada uma das 5 (cinco) regiões do País, conforme previsão do art. 2º da Lei Complementar nº 160/17.

Ao lado da não aplicação das restrições do art. 14 da Lei Complementar nº 101/00, conforme art. 4º da Lei Complementar nº 160/17, há previsão de sancionamento da unidade federada a partir de representação apresentada por Governador do Estado ou Distrito Federal ao Ministro de Estado da Fazenda, que decidirá em até 90 (noventa) dias, sem prejuízo da verificação, no âmbito federal, do Tribunal de Contas da União (art. 6º).

Como se vê, há demonstração inequívoca de esforços em comum dos atores políticos para solução integrada nacional e dentro dos contornos da ordem jurídica, dessa aflitiva realidade, de modo que se assegure o fortalecimento das economias estaduais e o PIB do país, sem comprometer o justo ideal de redução das desigualdades regionais, objetivo fundamental da República (inciso III, do art. 3º da Constituição Federal).

Por ocasião da apreciação das Contas do Governador relativas ao exercício de 2016, este E. Plenário deliberou pela emissão de Parecer Prévio favorável com a ressalva de que, “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” (TC-005198.989.16-2, Sessão de 21/6/17, Relator o eminente Conselheiro Antonio Roque Citadini).

No mesmo sentido e no exame das Contas de 2017, reafirmamos nossa competência para fiscalizar a renúncia de receita e instamos a Secretaria da Fazenda e Planejamento para que disponibilizasse documentos indispensáveis à apuração da efetiva movimentação de verbas decorrentes de incentivos fiscais e identificação dos respectivos beneficiários (TC-003546.989.17-9, Sessão de 28/6/18, Relator o eminente Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues).

Considerado o ineditismo do tratamento até então dado à matéria, houve assinatura do prazo de 90 (noventa) dias úteis para que a Secretaria apresentasse 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”, sem prejuízo da remessa, em igual prazo, de Cronograma de Implantação “das imprescindíveis alterações procedimentais e estruturais nos diversos setores envolvidos com a concessão dos benefícios fiscais”, com a seguinte conformação:

**“AÇÕES A SEREM IMPLEMENTADAS:**

*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:*

*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”.*

Em resposta, a Pasta apresentou o Plano de Ação e o Cronograma de Implantação, cumprindo o dever de encaminhamento da documentação a este Tribunal (evento 115 do TC-003546.989.17-9).

Na apreciação das Contas do Governador do exercício de 2018 (TC-006453.989.18-8, Sessão de 26/6/19, Relatora a eminente Conselheira Cristiana de Castro Moraes e Redator o Eminentíssimo Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo), este E. Plenário, por votação unânime, mais uma vez ressaltou o tópico da renúncia de receitas, determinando à Secretaria da



Fazenda e Planejamento que demonstrasse, na concessão de benefícios fiscais, o cumprimento dos seguintes requisitos:

*“1 - Que a desoneração fiscal está respaldada e adequada aos termos do convênio da CONFAZ e, além disso, internalizada na ordem jurídica estadual mediante lei em sentido estrito (alínea g do inciso XII do art. 155 da CF/88 c.c. Lei Complementar nº 24/1975 e § 6º do art. 150 da CF/88);*

*2 - Que a concessão dos benefícios fiscais atendeu aos requisitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive no que tange aos quadros e anexos integrantes das peças orçamentárias, conforme modelagem estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;*

*3 - Que a concessão dos benefícios fiscais se insere em política pública estratégica de fomento, marcada pela racionalidade e por objetivos de ordem socioeconômica bem definidos;*

*4 - Que os órgãos responsáveis do ente exercem eficaz e suficiente controle sobre os benefícios fiscais concedidos, comprovando-se a mensuração do valor efetivamente fruído de benefícios fiscais, sua compatibilidade com a autorização inserida na LOA para aquele exercício e o real atingimento dos objetivos socioeconômicos colimados”.*

Em suma, a jurisprudência consolidada deste Tribunal para ressalvar a política estadual de renúncia fiscal, notadamente no caso do ICMS, tem como fundamento o disposto no art. 150, § 6º, da Constituição Federal<sup>18</sup> e as implicações do conhecido art. 14 da Lei Complementar nº 101/00<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

<sup>19</sup> 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.

§ 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.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.





Em sentido contrário, a Coordenadoria da Administração Tributária, por intermédio da Nota Técnica constante do Ofício GPG 153/2020 (evento 184.1 do TC-002347.989.19-6), esclareceu ter sempre adotado entendimento histórico de que a concessão de benefício fiscal por ato do Executivo em matéria de ICMS, previamente aprovado em Convênio do CONFAZ, excepciona a legalidade tributária por observar o disposto no art. 4º da Lei Complementar nº 24/75<sup>20</sup>, de acordo com a ressalva da parte final do art. 150, § 6º c/c art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição Federal<sup>21</sup>, conforme orientação do Parecer PA nº 35/07 da Procuradoria Geral do Estado (posição ratificada no Parecer GPG nº 2/19) e na esteira de doutrina e jurisprudência referenciada do Supremo Tribunal Federal.

Outrossim, sustentou, acompanhando procedimento da União, que benefícios fiscais podem ser concedidos com base na estimativa de receita da lei orçamentária ou, alternativamente, mediante adoção de medidas de compensação para aumento de receita, consoante interpretação do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Destacou que a União tem publicado o Demonstrativo da Compensação da Renúncia de Receita (art. 4º, § 2º, da LRF) para reportar desonerações instituídas no exercício anterior à remessa do projeto de lei para apreciação do Legislativo, como no caso do PLDO 2021 (Anexo IV, do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 9/2020).

---

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos [incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição](#), na forma do seu [§ 1º](#);

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

<sup>20</sup> Art. 4º - Dentro do prazo de 15 (quinze) dias contados da publicação dos convênios no Diário Oficial da União, e independentemente de qualquer outra comunicação, o Poder Executivo de cada Unidade da Federação publicará decreto ratificando ou não os convênios celebrados, considerando-se ratificação tácita dos convênios a falta de manifestação no prazo assinalado neste artigo.

<sup>21</sup> Art. 155 (...):

XII - cabe à lei complementar:

(...)

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.



Muito mais recentemente, porém, o Supremo Tribunal Federal, cuja jurisprudência oscilava quanto ao tema, reconheceu a necessidade de lei específica para veiculação de incentivo de ICMS, seja para atender à legalidade tributária, seja, especialmente, para cumprir a transparência e controle da execução financeira e orçamentária (ADI nº 5.929-DF, **Sessão Plenária de 14/2/2020**, Rel. Ministro Edson Fachin).

Sob tal perspectiva e ao encontro do nosso entendimento, a participação do Legislativo afirmou-se definitivamente, pela primeira vez em sede de controle concentrado, como obrigatória para concessão de benefícios fiscais, inclusive de ICMS.

Assim, os dissensos doutrinários, as oscilações jurisprudenciais e os entendimentos jurídico-administrativos materializados nos sempre doutos Pareceres da Procuradoria-Geral do Estado e dos órgãos fazendários cedem espaço à unânime decisão do E. STF a propósito, tomada no mencionado julgamento de fevereiro de 2020, a partir de legislação do Distrito Federal.

Afirmada e reafirmada, portanto, a obrigatoriedade de prévia aprovação do incentivo de ICMS no CONFAZ e da subsequente edição de lei estadual em sentido estrito, sem prejuízo do cumprimento dos requisitos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Feito esse breve retrospecto, destaco que em 2019 houve significativo avanço no resultado da análise da Fiscalização, proporcionado pelo encaminhamento dos fluxos de processos físicos dos benefícios fiscais do exercício, consequência do trabalho persistente deste Tribunal e, registro, da sensibilização do Poder Público quanto ao dever legal de assegurar maior transparência, no quanto possível e em face das invocadas restrições constitucionais, de aspectos suficientes e necessários para atuação do Controle Externo e, mais importante, conhecimento de toda sociedade paulista.

Na Nota Técnica da Coordenadoria da Administração Tributária, constante do Ofício GPG 138/2020 (evento 161.1 do TC-002347.989.19-6) e em resposta ao despacho que proferi em 29/4/20 (evento 101 do TC-



002347.989.19-6), estão evidenciadas providências concretamente adotadas no processo de cada benefício fiscal concedido em 2019.

A partir de nova regulamentação (Decreto nº 64.152/19 e Memorando-Circular Nº 01/19 – GS), foram definidas as responsabilidades dos titulares das áreas técnicas, que deverão opinar especificamente sobre os seguintes aspectos:

- “a) Manifestação quanto às estimativas de efeitos orçamentário-financeiros da proposição no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes;*
- b) Manifestação quanto à adequação orçamentária, informando se a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária ou se há medida de compensação correspondente;*
- c) Manifestação quanto a impactos fiscais, relativa ao efeito da medida sobre as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias, bem como o atendimento ao disposto na referida lei”.*

No Processo SEFAZ relativo à redução de alíquota para o querosene da aviação (Expediente GDOC 23750-377611/2019), com cópia integral colacionada pela d. PGE, foram prestados esclarecimentos importantes para compreensão da matéria, *verbis*:

*“A medida voltada ao querosene de aviação - QAV foi a redução da alíquota, aprovada na Assembleia Legislativa por meio da Lei 17.100, de 03 de julho de 2019 e regulamentada pelo Decreto 64.319, de 04 de julho de 2019. A situação anterior à iniciativa era caracterizada pelo descompasso entre a alíquota de 25% vigente em São Paulo, a maior do país, e as praticadas nos demais Estados brasileiros - dezoito UF's adotavam alíquotas de até 12% -, sem contar a não incidência que prevalece nos voos internacionais e favorece o turismo no exterior.*

*Ainda que houvesse a possibilidade de promover a alteração de carga tributária por adesão do Estado a convênio celebrado no CONFAZ, foi prestigiada a via legislativa, que permitiu incorporar ao projeto um conjunto de condicionantes, a ser observado pelas empresas do setor, para que a redução da alíquota fosse mantida ao longo do tempo. Resolvida, internamente, a demanda de interesse do Estado, não se furtou o Executivo paulista a apoiar a edição de novo Convênio ICMS, o de Nº 55/19, em homenagem à harmonia federativa.*



*O legislador paulista, além de aproximar a alíquota interna ao padrão brasileiro, decidiu que a implementação ficaria condicionada ao cumprimento de requisitos pelas empresas de transporte aéreo regular, o que veio a ser regulamentado pela Secretaria de Turismo e pela Secretaria de Logística e Transporte, com a Resolução Conjunta SLT/ST-1/2019. Com essas providências, o setor foi estimulado a elevar em, no mínimo, quatrocentos e noventa o número de partidas semanais, no Estado de São Paulo, com destino a trinta e oito cidades em vinte e um Estados, bem como aumentar substancialmente o número de partidas no Estado, operando voos para ao menos seis cidades do Estado de São Paulo, até então não atendidas pelas empresas de transporte aéreo. Essas contrapartidas, aliadas à também prevista promoção da prática de “stopover”, ampliam a conectividade aérea em São Paulo e estimulam a geração de emprego e renda.*

*A favor da medida, avaliou-se que a carga tributária mais elevada, incidente sobre um produto relevante no custo das companhias aéreas, comprometia parte do abastecimento que naturalmente caberia ao Estado, em prática denominada “tankering”. Além de afastar ou mitigar essa prática que deprime artificialmente o consumo local e a arrecadação, a redução na alíquota viabiliza novas rotas e consolida a posição destacada de São Paulo como centro econômico-financeiro nacional, sede preferencial das grandes companhias e das muitas empresas de médio porte que, com dinamismo, lutam para alcançar essa posição de relevo. Promover o brilho corporativo, a marca São Paulo, que, por si só, estimula negócios no Estado e alavanca o turismo doméstico, resulta em efeitos econômicos positivos, indiretos e induzidos, que ampliam a repercussão no nível de emprego e renda. Ainda assim, uma vez que os efeitos positivos diretos e indiretos não devem ser considerados, em uma perspectiva fiscal conservadora, na avaliação do impacto da medida na arrecadação, o benefício então cogitado para o QAV foi precedido por medida compensatória, concretizada em 30 de abril de 2019 com a edição do Decreto 64.213, pelo qual não mais se permitiu a manutenção de créditos em operações agropecuárias. Essa reversão de benefício fiscal existente ocorreu, portanto, três meses antes da promulgação da lei paulista que alterou a alíquota de QAV. A medida de compensação foi, assim, planejada pelas equipes especializadas da SEFAZ para respaldar, em termos orçamentários, a renúncia do QAV, já se vislumbrando a possibilidade de aprovação do projeto de lei em tramitação na Assembleia Legislativa, ou o próprio Convênio que seguia na pauta inconclusa do CONFAZ”.*



Realço, também, a existência de demonstração da estimativa e compensação da renúncia de receita de 2019, consolidada a partir da base de dados da Secretaria da Fazenda e Planejamento, extraído do sistema “Business Objects”.

Para isenção de hortifrutigranjeiros, foi considerada a renúncia na estimativa da receita da Lei Orçamentária de 2019, na forma do art. 14, I, da LRF.

Nos demais casos, houve revogação de benefício fiscal em operações até então isentas com insumos agropecuários (Decreto nº 64.213/19), proporcionando aumento de receita, em especial nos exercícios de 2020 e 2021, em atendimento ao disposto no art. 14, II, da LRF.

Quanto ao levantamento de informações da renúncia fiscal, a Coordenadoria da Administração Tributária buscou demonstrar que acompanha o dimensionamento de valores e resultados, principalmente na modalidade de renúncia “crédito outorgado” e com avanços nas modalidades de “isenção” e “redução de alíquota”, reconhecendo, como em todo processo organizacional, a possibilidade de continuado aperfeiçoamento, como, aliás, enfatiza a DCG em seu minucioso e bem elaborado relatório a propósito.

Nesse sentido, é esclarecedor o relato do Poder Público a respeito da forma de determinação da efetiva fruição do benefício fiscal, *verbis*:

*“A informação essencial – a efetiva fruição da renúncia de receita - é obtida diretamente da fonte, ou seja, dos documentos fiscais e declarações que os contribuintes são obrigados a emitir. A obrigação acessória prevista na legislação tributária, portanto, é o esteio da base de dados interna da Secretaria da Fazenda e Planejamento, um acervo único que nenhum outro órgão da Administração possui e nenhuma instituição externa tem condição de emular.*

*Como regra geral, as modalidades de isenção e redução de base de cálculo repercutem no preenchimento do documento fiscal, com destaque para a Nota Fiscal Eletrônica e o Cupom Fiscal Eletrônico – CF-e-SAT, emitido a cada operação; diariamente, da indústria de grande porte, que atende a todo o país, ao estabelecimento varejista de bairro, voltado a diminuto mercado local, geram-se milhões de documentos fiscais no Estado de São*



*Paulo, e as informações correspondentes são capturadas, parte delas on-line, parte em processo 'batch', e tratadas no banco de dados da SEFAZ. As informações consolidadas, por seu turno – incluindo as pertinentes a outra modalidade relevante de benefício fiscal, o crédito outorgado -, sensibilizam a apuração do ICMS, que contribuinte ordinário tem a obrigação de reportar mensalmente à Secretaria (arquivo digital da GIA - Guia de Informação e Apuração do ICMS).*

*As áreas técnicas da Secretaria da Fazenda e Planejamento, representadas por Agentes Fiscais de Renda habilitados a tratar de informações protegidas por sigilo fiscal, têm condições de acessar o banco de dados interno e extrair, por meio do aplicativo BusinessObjects, as informações sobre renúncia de receita por imposto, por modalidade de benefício, por setor econômico e por contribuinte, entre outras aberturas, conforme a necessidade. Dessa forma, são levantadas as informações da efetiva fruição da renúncia de receita que alimentam os demonstrativos anexados à LDO, os processos de diagnóstico que antecedem a deliberação de novas concessões, as informações de interesse do Tribunal de Contas, entre outros relatórios.*

*A Administração hoje já dispõe de registros dos valores de todos os benefícios fruídos, por contribuinte, por CNAE e por legislação de concessão, no caso da modalidade de renúncia de 'crédito outorgado'. Os dados são informados pela GIA, mas já há um processo de migração para a Escrituração Fiscal Digital – EFD. Trata-se de obrigação acessória cujo cumprimento é de interesse dos contribuintes, pois é exatamente na apuração do imposto que essa modalidade de renúncia se realiza. As rotinas de atualização do banco de dados com a carga de GIA e EFD permitem a extração e geração de relatórios que retratem a totalidade da renúncia por crédito outorgado, alcançando o universo de contribuintes. Há mecanismos de autocontrole que desestimulam o desvio da norma: o contribuinte que não declara o crédito a que tem direito, não o usufrui; quem declara valor excessivo é sujeito à fiscalização e ao pagamento de multa: o omissor, que sequer entrega a declaração, já está sujeito a multa até mesmo por descumprimento de obrigação acessória.*

*(...)*

*O caminho adotado pela Administração é o de aproveitar as informações disponíveis em sua base interna de dados, tendo como fonte primária os documentos fiscais, que retratam todas as operações, em minúcias, e as GIAS, declarações mensais de apuração do imposto devido. Assim, apurar o valor usufruído por contribuinte, por CNAE e por legislação de concessão é totalmente possível em modalidades de renúncia como isenção e redução de base de cálculo, a partir dos dados originados dessa base de dados. Para efeito de estimativa de renúncia na concessão de isenção ou redução de base de cálculo, esse*



*detalhamento é utilizado rotineiramente. Já nas informações disponibilizadas na LDO, que envolvem a apuração simultânea de todos os benefícios vigentes num dado exercício fiscal, a Administração tem optado por um mecanismo alternativo, a partir das informações prestadas em GIA e da aplicação de metodologia de alíquotas médias. Esse procedimento permite mapear benefícios concedidos a produtos que traspassam diferentes cadeias e cujo cômputo só é factível se considerarmos sua repercussão nos distintos elos produtivos, considerando as peculiaridades da estrutura de entradas e saídas dos setores e o elo a que se destina o benefício. A estrutura de alíquotas e reduções de base de cálculo está refletida nas alíquotas efetivas setoriais, que compõe o sistema tributário de referência, juntamente com a base de incidência do imposto. A estimativa de renúncia setorial, como resultado da alíquota efetiva setorial aplicada sobre a base das operações isentas e não tributadas, apresenta resultados aderentes ao caráter não cumulativo do ICMS, evitando o equívoco da dupla, tripla ou enésima contagem do benefício, na medida em que considera o valor adicionado – e não o faturamento bruto - nos elos da cadeia produtiva.*

*Já os relatórios de monitoramento dos resultados decorrentes dos benefícios fiscais em vigor em um determinado período são elaborados de acordo com protótipo aprovado no Plano de Ação voltado ao aprimoramento dos controles relativos à renúncia de receitas, acompanhado de perto pelo Tribunal. O relatório de monitoramento, uma primeira versão focada em benefícios cuja concessão foi motivada pela promoção da competitividade da economia paulista em face das ameaças decorrentes da “guerra fiscal”, utiliza como fonte, em especial, as informações disponíveis nos documentos fiscais, permitindo acompanhar a série temporal da participação no mercado paulista dos contribuintes deste Estado, dos localizados em outros Estados e das importações. A sensibilidade dos técnicos permite agregar outras informações relevantes para cada caso, extraídas da base própria ou de outras instituições, subsidiando formalmente as autoridades com elementos para a tomada de decisão sobre a manutenção ou oportuna revogação do benefício, conforme a evolução, em diferentes exercícios, das condições que justificaram a concessão original. Em consonância com a proposta elaborada no início de 2019, os resultados do primeiro levantamento realizado pelas áreas técnicas da SEFAZ estão apresentados na Nota Técnica – ‘Monitoramento de Benefícios Fiscais’ -, que segue como Anexo IV ao presente. Cabe ressaltar que, ainda recentes, as medidas adotadas em 2019 não estão contempladas nesse primeiro relatório de monitoramento, até mesmo porque, uma vez concedido, o benefício só pode ser revogado no exercício seguinte ao ato normativo que veicula a decisão, em respeito ao princípio constitucional da anterioridade tributária. Próximas*



*edições do relatório de planejamento poderão considerar, dentro dos parâmetros do protótipo aprovado no Plano de Ação, os benefícios concedidos em 2019, dispondo de mais observações temporais para enriquecer o material levado ao conhecimento da instância de decisão”.*

Além disso, destaco, por relevante, o compartilhamento de dados anonimizados, considerados sigilosos por envolverem obrigações fiscais de grupos de contribuintes, configurando nova realidade no trânsito seguro e restrito de informações entre a Administração e este Tribunal de Contas.

Nesse sentido, o Parecer PAT-PGE nº 3/2020 e a Resolução SFP nº 42/2020 passaram a orientar os serviços fazendários no compartilhamento de dados, em princípio resguardados pelo sigilo fiscal.

Detalho, aqui, a questão dos dados identificadores e quantitativos dos setores sigilados, beneficiários de renúncia de receitas na modalidade “crédito outorgado”.

As informações foram apresentadas por atividade econômica e não por empresa, o que me parece, inclusive, mais adequado ao balanceamento entre seu conteúdo sigiloso e o necessário acesso ao controle externo.

O Estado de São Paulo outorga a fruição de benefícios dessa natureza a 57 das centenas de setores, classes e subclasses contemplados na CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas, do IBGE.

Destes, 23 integram o chamado setor sigilado da LDO, importando o total de 23.525 milhões de reais. Desse número, apenas um setor da atividade industrial leva em seu benefício 87.21% do total. O restante é pulverizado em montantes muito menos expressivos, como se pode inferir naturalmente.

Há, pois, 36 setores plenamente identificados na LDO, cujas renúncias somam o importante valor de 9.021.705 bilhões de reais. Destes, destacam-se os de fabricação de produtos alimentícios, têxteis, de equipamentos de informática, eletrônicos e ópticos, além de confecção de



artigos de vestuário e acessórios, como os destinatários dos benefícios mais expressivos.

Tendo tais elementos sido disponibilizados ao controle externo, sob minha responsabilidade funcional, apenas após a conclusão da instrução e a partir de diligência que entendi fundamental para a formação de minha convicção, não houve condição de aprofundamento nas indispensáveis perquirições que advêm do acesso a tal conteúdo.

Assim, penso caber a esta Corte, na sequência do processo fiscalizatório e preservados os aspectos legais de sigilo fiscal ao conhecimento público, estes por certo não argúveis ao controle externo constitucional, estabelecer as indagações tendentes a deixar patentes as razões, fundamentos, estudos de impacto, disciplina normativa e tudo mais que permita clarificar o porquê de cada um dos setores beneficiados ter sido contemplado.

O contexto pandêmico absolutamente anormal em que se dá a discussão e próxima votação desse tema, que justificou inclusive o afrouxamento normativo quanto à concessão de benefícios fiscais, ao lado de outros importantes aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal, não deve nos desviar do curso progressivo de imersão nessa seara.

Assim, por exemplo, há concreta possibilidade de existirem renúncias que se perpetuam, hoje desvinculadas das razões que as determinaram.

Outras, que não atingiram os resultados socioeconômicos que inspiraram seu estabelecimento.

Ainda, algumas cujo suporte normativo pode se sujeitar a contestações que frustrarão os objetivos lhes deram origem.

Este momento, paradoxalmente, pode ser talvez o melhor para que o Estado de São Paulo, ao final da crise sanitária e reinício da retomada econômica, emergja com diagnóstico fechado e terapia definida para o tópico das renúncias fiscais.

E o Tribunal de Contas, por dever de ofício, acompanhará toda essa operação. Não como formulador, o que efetivamente não lhe compete. Mas como fiscal da solidez das ações de planejamento dessa importante

política pública, nos termos desenhados em julgamentos anteriores e detalhados, e na medida do possível aprofundados, no presente voto.

Retomando os apontamentos relacionados ao exercício de 2019, é bem verdade que ainda houve parte de benefícios que não contaram com lei em sentido estrito, além do descumprimento parcial do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na legalidade estrita para instituição do benefício fiscal, é de certo modo compreensível, mas não necessariamente justificável, a posição histórica do Órgão Fazendário para defesa do decreto como norma apropriada no caso do ICSM, amparada em Parecer vinculante da d. PGE e até com algum apoio da oscilante jurisprudência à época.

Não obstante e como já mencionado, o entendimento consolidado deste Tribunal – agora ao encontro da orientação mais recente do Supremo Tribunal Federal – obriga a lei em sentido estrito para cada gasto tributário. Entendo razoável estabelecer essa cobrança no regime de transição, de modo que, se os requisitos de autorização legal puderam ser extraídos da LDO de 2019, a partir de 2021 não mais existirão benefícios dessa natureza sem lei específica, com tempo suficiente, portanto, para a Administração promover as adequações necessárias.

É certo que a regra do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal permite a adoção de ao menos uma das duas soluções possíveis: ou bem se demonstra que a renúncia está considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, sem afetar metas de resultados fiscais da LDO (inciso I); ou, alternativamente, medida de compensação deverá ser adotada para aumento de receita, esta “proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição” (inciso II).

Sob tal aspecto, não prevalece o argumento do Órgão Fazendário de que as medidas de compensação para renúncia de receita, na forma do art. 14, II, da LRF, poderão ser indicadas “a posteriori”, já que o próprio dispositivo legal prevê que essa providência “deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência

e nos dois seguintes”, impondo, inclusive, requisito de vigência do benefício: “se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso” (§ 2º).

Ainda sobre o tema, a alegada prática supostamente assemelhada à União, se confirmada, não atenderia ao exigido na legislação de regência, conforme exposto. Apenas para registro, consultado o PLDO de 2021<sup>22</sup> (Anexo de Metas Fiscais - IV.11 - Demonstrativo da Compensação da Renúncia de Receita), constam no campo das medidas de compensação relativamente às 13 (treze) desonerações instituídas em 2019 as seguintes indicações: a) “não há informação sobre a necessidade de compensação e/ou das medidas de compensação adotadas”; b) “consideradas nas estimativas da mensagem modificativa ao PLOA 2020”; e c) “exceção à obrigatoriedade estipulada no art. 14 da LRF”.

Relativamente ao Plano de Ação encaminhado por ocasião da apreciação das Contas de 2017 (TC-003546.989.17-9), há necessidade de acompanhamento mais atento das seguintes providências, ainda em fase de aperfeiçoamento e/ou cumprimento: definição dos limites de vigência de benefícios; melhorias na implantação de controles e sistemas de informação para mensuração de valores; aperfeiçoamento da metodologia de estimação da renúncia fiscal na LDO; desenvolvimento de controles mais claros *a priori* (diagnóstico, objetivos e interesse público) e *a posteriori* (avaliação e monitoramento) dos impactos econômicos; compatibilização dos parcelamentos de débitos do ICMS à Lei Estadual nº 6.374/89; realização de estudos detalhados de impacto orçamentário e financeiro para o exercício; e previsão das respectivas medidas de compensação para renúncias de remissões e anistias.

---

<sup>22</sup> Disponível em [www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/pldo-2021](http://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/pldo-2021), acesso em 18/6/20, às 11h53.

Acerca do prazo indefinido do benefício fiscal e no contexto de crise em que se rediscutem medidas para financiar despesas do Estado, Phelippe Toledo Pires de Oliveira<sup>23</sup>, valendo-se de artigo publicado pelo Fundo Monetário Internacional, endossou as seguintes sugestões: “que todos os gastos tributários sejam regularmente e sistematicamente revistos, assim como ocorre com toda e qualquer despesa pública”; e “que os gastos tributários sejam renovados anualmente pelo Parlamento”. Há que se caminhar nessa direção. As eventuais dificuldades políticas não podem justificar contornar-se as imposições legais.

Ressaltando todo o trabalho até aqui desenvolvido pela Fiscalização e seguro de que a obra ainda está em andamento, este Tribunal continuará avançando sobre o controle de legalidade dos atos expedidos pelo Poder Público para atrair investimentos e incentivar setores da economia paulista, vencendo etapas e superando os desafios que se apresentam ao Controle Externo no exame de política pública largamente difundida em âmbito mundial.

Indispensável, portanto, sejam conhecidos e franqueados ao Tribunal de Contas os estudos, metodologias e controles dos valores que deixaram de ingressar ou incrementaram os cofres públicos por segmento de mercado, sempre com maior transparência do processo decisório e sem prejuízo da comprovação do resultado útil e ganho social, aspectos já estabelecidos no Plano de Ação da Secretaria da Fazenda e Planejamento e que, ao lado das recomendações anteriores, deverão concentrar as determinações deste Tribunal.

Reafirmo que renúncia da receita pública não prescinde, quando menos, da divulgação do valor global do benefício outorgado para cada setor da atividade econômica, se assim considerada como elegível de fomento por intervenção direta do Poder Público.

---

<sup>23</sup> Oliveira, Phelippe Toledo Pires. O Gasto Tributário no Direito Brasileiro: O que fazer para melhorar seu controle? Revista Tributária e de Finanças Públicas. Vol. 133/2017. Págs. 251/266. Mar/Abr 2017.

Há de se demonstrar, portanto, benefícios dessas ações para as finanças do Estado e o retorno para a sociedade, partindo do conhecimento dos estudos que justificaram, em cada processo, a escolha dos setores econômicos e estruturação de viabilidade do incentivo tributário, no que se mostra igualmente indispensável o cumprimento de metas e comprovação das medidas compensatórias estabelecidas no art. 14 da LRF.

Em verdade, o tema da renúncia de receitas não é uma questão que se vincule a um exercício em particular.

Ele não é de 2019; ou mesmo do governo do Estado de São Paulo; ele pertence a toda uma linha de políticas públicas nacionais que, de forma transversal, se mimetizam nas esferas federal, estadual e municipal.

Incentivar, ajudar a economia, garantir empregos, não permitir a cooptação de uma indústria ou um agro importante que poderiam estabelecer-se em outro País, em outro Estado ou no Município vizinho são, todas, intensões que transitam entre o nobre e o realista.

Mas isso há que ser formatado em estrutura jurídica, contábil e aferível de modo incontestável. Fora disso estaremos transitando em estrada nebulosa, incompatível com a transparência necessária às ações de Estado.

Para concluir, até a edição da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, benefícios de ICMS concedidos de forma irregular deverão seguir os parâmetros estabelecidos no próprio texto legal, conforme determinado por este Tribunal.

No exercício 2019, reafirmo, a prévia e indispensável aprovação do respectivo convênio no CONFAZ, conforme anunciado pela Administração, com subsequente previsão e/ou autorização na LDO e LOA, sinalizam, em esforço interpretativo, que as medidas foram internalizadas, convalidadas e estão sendo adotadas ao encontro das condições de validade jurídica para concessão de benefícios fiscais.

Diferentemente da apreciação das Contas de 2018, que contava com parecer favorável da Assessoria Técnica deste Tribunal, me parece de pouca justiça e excessivo rigorismo técnico ignorar as várias medidas

executadas em 2019, portanto no próprio exercício das contas em apreciação, sobretudo no que se refere à formalização e remessa para análise dos processos físicos e ao levantamento do sigilo, para o controle externo, de parte dos dados consolidados envolvendo incentivos de ICMS.

Por coerência com a linha decisória desta Corte em exercícios anteriores e à vista dos aspectos gerais favoráveis extraídos dos principais indicadores orçamentários e econômico-financeiros, entendo, na companhia de Assessoria Técnica da área econômica, SDG, d. PFE e d. Procurador-Chefe da Fazenda, que a matéria deva ser ressaltada, com as recomendações constantes ao final do voto.

A parcela até aqui não cumprida do Plano de Ação e do Cronograma de Implantação apresentados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento continuará sendo objeto de acompanhamento pela Fiscalização em todos os seus termos, destacadamente na comprovação de regularização dos benefícios fiscais concedidos à revelia do CONFAZ até a edição da Lei Complementar nº 160/17.

Do mesmo modo, caberá ao Governo aperfeiçoar a elaboração do anexo da LDO correspondente ao demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (cf. art. 4º, § 2º, V, da LRF), na justa medida em que se encontram declaradamente avançadas as soluções disponíveis para dimensionamento de valores e resultados nas diversas modalidades de renúncia de receita fiscal do Estado.

Reitero a absoluta necessidade de que estudos técnicos e formalizados no processo próprio precedam a concessão de novos benefícios, com indispensável aprovação de convênio no CONFAZ, previsão na LDO, observância dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal e edição de lei em sentido estrito, que preveja, inclusive, prazo determinado de duração da renúncia fiscal, prorrogável se atendidos critérios previamente estabelecidos, conforme o caso.



## **ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES E RESSALVAS DO EXERCÍCIO ANTERIOR**

Observo que, no exercício de 2018, foram feitas 11 determinações e 46 recomendações, totalizando 57 providências a serem adotadas, das quais 18 foram atendidas, 9 foram atendidas parcialmente, 24 restaram sem atendimento e 6 se revelaram dependentes da realização de monitoramento operacional específico para a devida análise, referindo-se ao Programa PROAC/ICMS, exigindo a obtenção de determinadas informações fiscais, cuja possibilidade de acesso está sendo estudada em conjunto com a Fazenda Estadual.

No que se refere às medidas adotadas, sinteticamente destaco:

- 1) criação de fonte detalhada específica para movimentação de recursos do FUNDEB;
- 2) explicação pormenorizada dos cancelamentos de restos a pagar;
- 3) registro de dados fáticos, técnicos e científicos que sustentam as mensagens de publicidade institucional;
- 4) detalhamento de saldos contábeis em notas explicativas;
- 5) conciliação contábil das receitas arrecadadas;
- 6) adoção de parâmetros do Sistema Integrado da Receita – SIR para projeção orçamentária dos recursos provenientes de operações de crédito;
- 6) redução do prejuízo das empresas estatais;
- 7) aprimoramento dos procedimentos de cobrança da dívida ativa;
- 8) realização de encontro de contas entre valores a receber da dívida ativa e débitos de precatórios judiciais;
- 9) criação de novos itens de detalhamento na Receita Vinculada;
- 10) redução nos índices de despesa com pessoal e endividamento;
- 11) atendimento da Nota Técnica SDG nº 144/2018 para o cálculo da Receita Corrente Líquida;
- 12) elaboração de estudos destinados à verificação dos efeitos dos benefícios fiscais nas finanças públicas e indicação do responsável pela sua condução; e
- 13) implantação de canal de comunicação no Departamento de Pessoal do Estado para o recebimento de eventuais reclamações de servidores que possam orientar a



Administração na tomada de providências com vistas a minimizar o surgimento de novos precatórios.

As demais determinações e recomendações, cujo não cumprimento ou atendimento parcial representam falha, porém não conducente à emissão de Parecer Desfavorável, serão reiteradas ao final da presente decisão.





## ESTUDO COMPARATIVO

O estudo desenvolvido por comparação entre 6 (seis) estabelecimentos hospitalares e 5 (cinco) farmacêuticos administrados pela SPDM, para verificação da existência de padrões de atendimento entre eles, resultou positivo nos seguintes aspectos: quanto à disponibilidade integral de leitos à população; pela existência e funcionamento de Comissões Hospitalares; desenvolvimento de ações humanitárias para conforto dos pacientes internados; quanto aos trabalhos de “Protocolo de Atendimento e Classificação de Risco” e ao “Portal Cross”; em face do atendimento às metas pactuadas, com identificação de produção superior a 100% em pelo menos uma; e em procedimentos de média complexidade na produção ambulatorial e hospitalar.

De outro lado, do lado negativo foram realçados: a falta de padrões em relação aos indicadores hospitalares; a incompatibilidade entre atividades previstas para execução e aquelas efetivamente executadas; a inexistência de padrão de predominância quanto ao rol dos principais eventos de natureza hospitalar; e a inexistência de padrão de remuneração por serviço contratado e de correção dos valores contratuais.

A título de informação, comparativamente, entre 2011 e 2019, o rol dos principais procedimentos variou, de acordo com o hospital, de 20 a 50%; em 2019, porém, ainda nenhum deles deu cobertura integral às principais causas de internações.

Relativamente ao campo farmacêutico, os levantamentos acusaram a existência de padrões positivos entre as consultadas para: regularidade documental, exceto quanto ao AVCB; condições de armazenamento, excetuado aspecto de recebimento separado e problemas extras ao objeto fim da farmácia; equipamentos para garantia de qualidade dos medicamentos armazenados; mecanismos que garantem a eficiência da gestão; controle do desabastecimento; presença do Farmacêutico durante o

horário de funcionamento; controles quanto ao comportamento da Taxa de Erros de Dispensação; controle da fila de espera; e no controle da área de armazenamento de documentação – laudos, autorizações e recibos.

Não se revelaram consistentes e padronizados, os instrumentos de ajuste e o estabelecimento de metas nas diferentes Unidades.

A pretensão deste trabalho foi desenhar um quadro do resultado da terceirização das atividades de saúde pelas Organizações Sociais e o obtido deixa-nos com certo conforto.

Os níveis encontrados são no geral satisfatórios, com poucos problemas nas Farmácias e compreensíveis padrões distintos entre as várias Unidades Hospitalares.

Nosso objetivo, para médio e longo prazo, é o de persistir na ação de vigilância deste Tribunal, quer no acompanhamento dos contratos de gestão, quer na verificação dos repasses para custeio, na direção da uniformidade qualitativa de padrões e protocolos, bem como na transversalidade de seus efeitos.

O serviço é público, universalizado e o cidadão/paciente tem de ter a segurança de que vai receber o mesmo bom e estruturado tratamento em qualquer das Unidades a que acorra.



## **FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS – INTRODUÇÃO**

Como em todas as Contas do Governador de exercícios anteriores, determinei à DCG que procedesse à Fiscalização Operacional de diversos Programas de Governo, algumas inéditas, outras revisitadas para checagem da efetividade de nossas observações formuladas em anos passados, como, aliás, preconizado na decisão sobre as Contas de 2018.

Tais levantamentos identificaram aspectos voltados a políticas públicas de extração e responsabilidade da instância superior, e outros mais ligados à prática da implementação dessas mesmas políticas.

O voto se fixa mais nas primeiras, remetendo aos Relatores das unidades particularizadas a análise dos pontos operacionais que tentaram dar cumprimento ao quanto estrategicamente formulado.

São elas:

## **FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE MANUTENÇÃO E REPAROS EM PRÉDIOS ESCOLARES**

No exercício de 2019, pelo TC-010699.989.20, foram analisados: o fluxo de procedimentos de pedidos de obras, reformas e manutenções das unidades escolares e as diferentes formas de execução das ações de manutenção e reparos nesses imóveis, realizadas pela própria escola, pela Diretoria de Ensino (DE) ou pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE.

Embora crescente o papel das APMs e Diretorias de Ensino na atividade de manutenção de prédios escolares, não há orientação formalizada acerca do procedimento que deve ser adotado, o que poderia facilitar a execução das intervenções, garantindo maior qualidade e eficiência na aplicação da verba pública.

De outra parte, vistorias promovidas pela Fiscalização constataram que vários prédios exigiam manutenções ou reformas necessárias e urgentes, sem solicitação e/ou registro do pedido ou, ainda, com negativa da respectiva Diretoria de Ensino.

Em 2019, o Convênio de Obras Prioritárias, envolvendo a Secretaria da Educação, FDE e Diretorias de Ensino, previu o valor de R\$ 1,1 bilhão para reforma ampla na infraestrutura de 1.374 prédios da rede estadual.

Estimada a realização de 630 obras em 2019, com custo de R\$ 439 milhões, até o final do exercício apenas 34 delas haviam sido iniciadas e outras 70 contratadas, estas com redução de 62,7% do orçamento inicialmente aprovado.

Chamo a atenção para a falta de critérios no processo de escolha dos prédios escolares que sofreram reformas, parte deles preterida, a despeito do nível crítico máximo ou alto.

Nos convênios existentes para realização de obras e reformas inadiáveis e necessárias para garantir as atividades pedagógicas e

administrativas ou a segurança da unidade escolar, tão só um convênio foi movimentado em 2019, com execução de apenas 0,5% dos recursos.

De outra parte, verificou-se que a FDE não cumpriu prazos de vistoria dos pedidos de manutenção. De 501 pedidos cadastrados a partir de julho de 2019, dentre os quais 408 com nível crítico máximo ou alto (81,4%), a DCG apontou que 291 não tinham sido vistoriados (58,1%).

Embora 78,4% das escolas tenham sido construídas até o final da década de 80, muitos prédios estão sem vistoria da FDE há anos. Segundo o levantamento da Fiscalização, não foi identificada data de vistoria para 2.765 (53,1%) dos prédios e em 665 (12,8%) imóveis a última vistoria foi entre 2013 e 2017, ou seja, no mínimo há mais de 2 (dois) anos.

De acordo com as respostas obtidas em questionário encaminhado pela DCG, a grande maioria das escolas (86,1%) informou que os recursos são insuficientes para as manutenções necessárias, restando negligenciados alguns itens como pintura, limpeza e reparo de telhados e coberturas, capinação e jardinagem.

Na autoavaliação das escolas, preponderaram no conceito de “péssimo ou ruim” as instalações de banheiros e vestiários, muros, áreas e externas e quadras. Foram bem avaliadas as salas de aula e as áreas destinadas ao preparo e distribuição de alimentos. Indagadas a respeito da necessidade de obras, reformas e manutenções, as respostas catalogadas resultaram nos seguintes itens: substituição ou revisão das instalações elétricas (78,2%); reparos de forros, telhados e coberturas (73,6%); pintura externa ou interna (67,9%); conserto de pisos e calçamentos (67,8%); instalação ou reparos no sistema de combate a incêndio (64,7%); construção ou reforma de sanitários (64,3%); construção ou reparo de muros, grades e alambrados (62,8%); instalação ou reparo de para-raios (61,7%); reforma ou reparos em salas de aula, biblioteca, laboratórios (56,2%); obras de acessibilidade (52,7); capinação e jardinagem (51,6%), construção ou reparo de cobertura de quadra (50,0%); poda ou supressão de árvores (49,9%), construção ou reforma de cozinha, refeitórios ou despensa (48,1%); controle de



pombos (43,6%); construção ou ampliação de ambientes, como salas de aula, biblioteca, laboratórios e sala dos professores (43,1%); construção ou reforma da rede de esgoto e águas pluviais (39,9%); construção ou reforma do sistema de abastecimento de água (39,2%); e instalação ou reparo de elevador (17,4%).

Por derradeiro, constatou-se que as peças orçamentárias normalmente não correspondem à necessidade de manutenção desses imóveis, já que não indicam as obras das unidades que serão contempladas com os recursos previstos para o exercício subsequente.

A institucionalização do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE – Paulista pode representar importante instrumento de intervenção pontual e imediata para o enfrentamento desses problemas de manutenção e reparos e o Tribunal irá seguir seus resultados.

Considerada a relevância do tema e afora as recomendações da DCG que serão encaminhadas ao Relator das Contas da Secretaria da Educação, enfatizo a necessidade de que o Governo do Estado reavalie os critérios de seleção das escolas incluídas no Convênio de Obras Prioritárias, valendo-se, inclusive e especialmente, do levantamento realizado por nossa Equipe de Fiscalização.

**FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE ATENÇÃO AO ADOLESCENTE EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA E CAUTELAR (Meio Aberto e Meio Fechado)**

Apurou a Fiscalização a insuficiência na estrutura dos setores envolvidos com as medidas socioeducativas em meio aberto executadas pelos Municípios e supervisionadas pelo Governo do Estado, sendo identificadas carências de avaliação e monitoramento.

Também se mostraram insuficientes as quantidades de vistorias, bem assim o devido planejamento, havendo obstáculos na continuidade das mencionadas ações, dados a excessiva rotatividade dos funcionários e a ausência sistematizada de histórico que permita a retomada dos trabalhos pelas novas equipes que assumem as respectivas tarefas.

Ressalto que tal inconformidade poderia ser minimizada pela implantação do Sistema Informatizado de Gerenciamento das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto; contudo, a Administração deixou de cumprir a referida meta que, inclusive, se encontrara estipulada no Plano Estadual de Assistência Social.

Do mesmo modo, a atuação do Governo nos regimes semiaberto e fechado também apresenta deficiências passíveis de correção, tais como o excesso de adolescentes nos estabelecimentos e a falta de utilização das câmeras de segurança.

Além disso, ainda se destaca a falta de integração entre as informações de internações do “*meio aberto*”, do “*meio fechado*” e do sistema penitenciário.

Ante o exposto, no campo programático do Governo do Estado de São Paulo, há de se recomendar, acolhendo a proposta externada pela Diretoria das Contas do Governador, a expedição das seguintes recomendações:



- o acompanhamento da efetividade das políticas públicas, inclusive promovendo-se a implantação do Sistema Informatizado de Gerenciamento das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, integrando as informações das internações do “meio aberto”, do “meio fechado” e do Sistema Prisional;

- a promoção do acompanhamento do monitoramento também tendo em conta os indicadores sugeridos no Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo;

- a reavaliação do número de vagas existentes no regime fechado destinadas aos cumprimentos das medidas socioeducativas, adequando-o à demanda gerada pelo sistema, inclusive verificando a possibilidade de ampliação por meio das obras já concluídas dos Centros de Atendimento que estão inoperantes.

Enfatizo a necessidade de que essas ações sejam encaradas como política pública da maior relevância, posto envolver crianças e adolescentes, aos quais o Estado deve uma oportunidade de formação e de encaminhamento sócio-profissional, afastando-os do apelo fácil do mundo do crime.

As demais recomendações do relatório da DCG, por suas especificidades, devem ser remetidas como proposto aos Órgãos por aquela diretoria indicados, via relator das respectivas contas anuais do exercício de 2019.



## **FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE O ENFRENTAMENTO À EXTREMA POBREZA NO ESTADO DE SÃO PAULO**

Trata-se de processo formado com o escopo de avaliar as políticas de Enfrentamento à Extrema Pobreza Multidimensional, que se inserem no Sistema Único da Assistência Social (SUAS), com abrangência nas Ações Renda Cidadã (5579), Ação Jovem (5604) e Vivaleite (6000).

As políticas ora avaliadas tiveram como marco inicial o exercício de 2008 e muitos dos problemas apontados na ocasião persistem nos dias de hoje.

Do levantamento efetivado, resultou indicativo de que ações previstas nas peças de planejamento da Assistência Social (PPA 2016 – 2019 e PEAS 2016 – 2019) não são adequadamente monitoradas pela Secretaria e estão em desacordo com o que de fato foi executado pela Administração no ano de 2019.

Além de os orçamentos anuais para os programas Vivaleite, Renda Cidadã e Ação Jovem terem sido sistematicamente reduzidos em todos os anos da vigência do PPA 2016-2019, houve subutilização do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECOEP, restando saldo acumulado, em dezembro de 2019, no valor de 1,3 bilhões, o que denota a total falta de gestão dos programas e priorização em viabilizar o acesso a níveis dignos de subsistência à população vulnerável do Estado de São Paulo.

De forma totalmente inadequada, tais valores, como já vimos, foram apropriados aos gastos com a saúde, quando têm destinação legal e público alvo próprios.

Portanto, no campo programático do Governo do Estado de São Paulo, há de se recomendar:

- a elaboração e implementação de controles contínuos e sistemáticos sobre os resultados das ações socioeducativas complementares executadas pelos municípios em parceria com o Estado;

- a avaliação da possibilidade de utilização de parte do saldo do FECOEP para viabilizar o reajuste dos valores transferidos pelos programas Renda Cidadã e Ação Jovem, atualmente de R\$80,00, a partir do índice acumulado de inflação (IPCA) dos anos em que as quantias ficaram congeladas, de modo a torná-los suficientes para cobrir as necessidades materiais básicas dos participantes e servir como atrativo para a integração das famílias à rede de proteção da Assistência Social;

- a avaliação da possibilidade de utilização de parte do saldo do FECOEP para cessar a redução da quantidade de beneficiários atendidos pelos programas Vivaleite, Renda Cidadã e Ação Jovem;

- o estabelecimento, pelos setores competentes, de controles contínuos quanto à evolução social alcançada pelos beneficiários dos programas de transferência de renda e monitoramento sistemático.

Especificamente à Secretaria de Desenvolvimento Social cabe recomendação muito particular quanto ao Programa Vivaleite, que pelo levantamento efetuado encontra-se sem a atenção devida, com seu desempenho comprometido em prejuízo à população que dele depende.

Para isso, de relevante interesse a apreciação desse programa no exame das contas da Secretaria envolvida, bem como o contínuo acompanhamento pela DCG.

Penso cabíveis as seguintes recomendações:

- elaboração e implementação de Plano de Fiscalização que contenha objetivos, periodicidade e quantidade estimada de locais de distribuição do leite a serem inspecionados, por intermédio de seus próprios servidores, cessando a terceirização dessas atividades típicas de Estado;

- retomada do gerenciamento, fiscalização e distribuição do programa Vivaleite, de modo a romper a total dependência de empresas terceirizadas;



- restabelecimento da obrigatoriedade da emissão das Notas Fiscais do leite pelos fornecedores de laticínios para cada Ponto de Distribuição Municipal do Interior e Litoral Paulista;

- desenvolvimento de esforços junto aos fornecedores de laticínios, às Entidades do Terceiro Setor conveniadas na Região Metropolitana da Capital e aos municípios conveniados no Interior e Litoral para:

1) diminuir o índice de não cumprimento da programação de dias e horários das entregas e distribuições do leite, com a finalidade de evitar deslocamentos desnecessários e outros transtornos à população participante do Programa;

2) viabilizar que os veículos utilizados nas entregas estejam equipados com refrigeração, a fim de garantir que a temperatura do leite fique a no máximo 7º C (sete graus Celsius), condição estipulada nos contratos;

- promoção de estudos e acompanhamento das atuais necessidades nutricionais e alimentares da população paulista, com o intuito de adequar, caso necessário, a composição do leite distribuído aos beneficiários do Vivaleite;

- implantação de método padronizado de acompanhamento nutricional mensal dos beneficiários em todas as Entidades do Terceiro Setor e Pontos de Distribuição Municipais participantes do Vivaleite, de modo a possibilitar a utilização dos dados para a tomada de decisão a curto e longo prazos;

- fortalecimento dos controles de presença dos beneficiários nos dias de distribuição do leite, **eliminando** o índice de Entidades do Terceiro Setor e Pontos de Distribuição Municipais que não realizam o controle;

- organização do encaminhamento dado às sobras de leite, com o estabelecimento de tempo máximo de armazenamento e padronização da destinação;

- busca de soluções junto às Entidades do Terceiro Setor conveniadas na Região Metropolitana da Capital e aos municípios conveniados

no Interior e Litoral, para que os locais de distribuição do leite atendam a padrões básicos de salubridade e conforto para os beneficiários do Vivaleite, bem como a instalação de cartazes ou placas de identificação, conforme assevera o Decreto;

- viabilização, junto aos fornecedores, às Entidades e aos municípios conveniados, do atendimento das condições sanitárias do armazenamento do leite em todos os locais de distribuição, zerando os índices de locais sem isolamento térmico ou refrigeração e cuja higiene do depósito esteja inadequada.

Relativamente aos Programas Ação Jovem e Renda Cidadã, que:

- avalie a possibilidade de readequar o método atual de seleção automática dos beneficiários dos Programas de Transferência de Renda;

- aperfeiçoe o funcionamento do Portal Social Paulista, viabilizando a atualização constante da base de dados dos cidadãos elegíveis aos Programas, incluindo os dados de priorização exigidos na Resolução SEDS nº 16/2019;

- aperfeiçoe o funcionamento do Portal Social Paulista, corrigindo as inconsistências existentes entre sua base e a do banco conveniado ao Estado para o saque do benefício;

- elabore e implemente controles contínuos e sistemáticos para viabilizar o monitoramento da evolução social alcançada pelos beneficiários dos Programas de Transferência de Renda, com a finalidade de gerar subsídios para o aprimoramento do programa em benefício da população vulnerável do Estado, conforme exige a Resolução SEDS nº 16 de 13/06/2019;

- implemente a medição de dados antropométricos anteriores à vinculação ao programa, a fim de priorizar a escolha de cidadãos com perfil mais aderente à proposta.

Ainda, cabe final recomendação de ordem geral a ser considerada, quanto:



- ao estudo da reposição do quadro de servidores técnicos das DRADS, de modo a atender as exigências da NOB-RH/SUAS, com o intuito de incrementar a assertividade de suas ações de monitoramento, orientação e fomento da vigilância socioassistencial junto aos municípios jurisdicionados;

- à avaliação da possibilidade de disponibilizar viaturas a todas as unidades da Pasta, em ordem a permitir a execução de suas ações externas junto aos municípios jurisdicionados.



## **FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL SOBRE O SISTEMA PRISIONAL PAULISTA**

Trata-se de fiscalização operacional objetivando acompanhar as ações desenvolvidas pela Secretaria da Administração Penitenciária (SAP), consubstanciando-se em análises acerca da estrutura de funcionamento das Unidades Prisionais (UPs), em questões afetas à capacidade de atendimento, população carcerária, aparato tecnológico e quadro de pessoal, criação de novas regras no sistema prisional, condições de segurança das unidades, bem como ações de reintegração social dos custodiados e egressos do sistema prisional.

Dentre os achados da Fiscalização, cabe especial destaque à superlotação do sistema prisional paulista e a confirmação de que mesmo que as metas previstas para a criação de vagas sejam atendidas, não aliviarão o déficit de vagas existentes.

Apurou-se também que a maior parte da população carcerária é jovem (66% têm entre 18 e 35 anos); tem baixa escolaridade (45% não têm ensino fundamental e apenas 2% superior completo); e se declara parda ou preta (58,5%).

No tocante ao quadro de pessoal, constatou-se a relação de 9,8 presos para cada agente de custódia, quase o dobro do máximo recomendado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, que é de 01 (um) agente para cada 05 (cinco) presos.

Igualmente verificou-se que muitas UPs não contam com equipe mínima de pessoal da área da saúde, conforme preconiza a Portaria Interministerial nº 1.777/2003 (01 profissional para cada 500 presos).

Por outro lado, e ressaltado esse dado, em relação ao aparato tecnológico apurou-se que 147 UPs, correspondentes a 84% do total de 176, não possuem bloqueadores de sinal de aparelhos de telefonia móvel

(celulares), o que certamente contribui para a manutenção dos presos na criminalidade.

Com relação às ações de ressocialização dos presos, verificou-se que: (I) apenas 2% do orçamento da SAP destina-se à ressocialização, a despeito de ser uma das principais funções do encarceramento; (II) cerca de 55% (428.565) dos postos de trabalho foram preenchidos, sendo que o mesmo preso pode ocupar mais de um posto; (III) menos de 1% (152) dos egressos consegue colocação no mercado de trabalho e cerca de 13% (30.501) dos presos participaram de alguma atividade relacionada à formação educacional ou profissional.

No campo programático, as recomendações para o Governo do Estado de São Paulo são no sentido de que:

- coordene a articulação entre todos os órgãos e Poderes, com o objetivo de reduzir a população carcerária e garantir o cumprimento das penas dentro dos padrões de dignidade da pessoa humana, incentivando, inclusive, o Programa de Penas e Medidas Alternativas e as técnicas de monitoramento eletrônico;

- promova a elaboração de plano de ação para cessar a utilização de celulares em presídios.

As demais recomendações constantes do Relatório da DCG, por suas especificidades, devem ser remetidas, como proposto, à Secretaria de Administração Penitenciária, via relator das respectivas contas anuais do exercício de 2019.



## **FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE CONTROLE DE DOENÇAS TRANSMITIDAS POR VETORES E HOSPEDEIROS INTERMEDIÁRIOS**

A Fiscalização realizou monitoramento direcionado à verificação das recomendações exaradas no Parecer referente às Contas do Governador exercício de 2016, relativamente à atuação do Estado no controle e prevenção das arboviroses “dengue”, “zica” e “chikungunya”, tendo apurado relativa melhora, comparativamente ao cenário dos trabalhos anteriores.

Destacou a redução do tempo de realização de exames pelo Instituto Adolfo Lutz, mediante adoção de novos procedimentos e aquisição de novos equipamentos.

Mesmo assim, referido aprimoramento não foi suficiente para atender à demanda dos Municípios.

Nessa inspeção, verificou-se a adoção de providências no sentido de instalar geradores de energia nas Unidades do referido Instituto, visando impedir a perda de amostras, concretizando-se até o momento apenas a elaboração de projeto básico com vistas ao advento das referidas aquisições.

Ressalte-se que, apesar da falta de pessoal e de viaturas suficientes, o Governo do Estado obteve sucesso em reunir diversos setores afetos à área que, atuando conjuntamente, permitem a devida integração e otimização das atividades em comento.

Registre-se que, mesmo tendo adotado estoque estratégico de inseticidas e larvicidas, os quantitativos ainda não foram suficientes para o atendimento do aumento da demanda municipal no combate ao foco dos vetores e hospedeiros, considerando-se que em 2019 o Brasil registrou o segundo ano com o maior número de casos de dengue da história.

Nesse cenário, mostrou-se premente a necessidade do fornecimento de dados céleres e oportunos, os quais ainda não se faziam presentes até a data em que foi realizada a inspeção pela DCG.





Para tanto, aguarda-se a implantação do Sistema denominado SIVES, com promessa da disponibilização de dados consolidados e confiáveis, inclusive para o planejamento a ser realizado nos níveis locais.

Do mesmo modo, ainda resta pendente a formalização das referidas ações no Plano Estadual de Saúde, relativamente ao aspecto da metodologia de repasse de recursos, mostrando-se ainda necessário o incentivo financeiro estadual nas campanhas municipais de prevenção, bem assim a realização de exames de saúde periódicos dos funcionários das Prefeituras que se utilizam de inseticidas e larvicidas na realização dos respectivos trabalhos de nebulização, posto que expostos a eventuais efeitos nocivos de referidas substâncias.

A experiência hoje vivenciada no enfrentamento do coronavírus demonstra cristalinamente que preparar-se para o surto, talvez seja a mais eficaz arma para combatê-lo.

Recomenda-se, assim, ao Governo do Estado de São Paulo que:

- implemente a metodologia de repasses de recursos do Fundo Estadual de Saúde no PES, nos termos do artigo 19 da LC nº 141/2012;
- financie anualmente os municípios na prevenção e controle das arboviroses, sob forma de participação ou incentivo, a exemplo da “Campanha Todos Juntos Contra o *Aedes Aegypti*”, respeitados os critérios do PES;
- promova a implantação do Sistema denominado SIVES, a fim de permitir o planejamento a ser realizado pelos atores envolvidos, inclusive nos níveis locais.

As demais recomendações constantes do Relatório da DCG, por suas especificidades, devem ser remetidas à Secretaria da Saúde, via relator das respectivas contas anuais do exercício de 2019, cabendo àquela Diretoria continuar no acompanhamento do que foi recomendado no voto quando do exame das contas de 2016, até a completa implantação daquelas reconhecidas como parcialmente implementadas ou em implementação.

## **FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

A Fiscalização Operacional sobre Licenciamento Ambiental, voltada ao Programa Governamental 2604 – Monitoramento da Qualidade e Redução da Pegada Ambiental, apurou que, sob qualquer ótica que seja examinada tal atividade, seja na visão do usuário, na estrutura do órgão licenciador, na análise do pedido, no cadastro e taxas, há providências a serem adotadas para efetivo desenvolvimento do procedimento.

A pulverização dos diferentes meios de obtenção da licença ambiental, ao invés de dar-lhe celeridade, ao contrário acarreta dificuldades diante da não interação entre os sistemas: VAE (Via Rápida Empresa), VRA (Via Rápida Ambiental), Municipalização e PLA (Portal de Licenciamento Ambiental), já que este último conta com procedimento automatizado e o primeiro não.

Agrava o quadro a pouca participação do Município interessado, que se vê aliado de uma atuação mais incisiva, detendo o órgão estadual a supremacia dos procedimentos, o que, a meu ver, enfraquece a Política Estadual do Meio Ambiente. Os poucos licenciamentos conduzidos pelo Município carecem de ações voltadas à capacitação e disponibilização de instrumentos que facilitem a atividade local.

O compartilhamento mútuo de identificação e controle das atividades potencialmente poluidoras com cadastros técnicos do Estado e Municípios e o repasse de valores arrecadados com taxa ambiental aos cofres municipais, podem sugerir maior controle sobre a higidez do meio ambiente.

De outro lado, o levantamento efetuado demonstrou que a CETESB, que conta para esse fim com duas Diretorias (DC e CI), cinco departamentos junto a Diretoria de Controle Ambiental (DC) e 56 Agências distribuídas pelo Estado, carece de estrutura e renovação do quadro de pessoal. Ainda nesse tema, inadequado se mostra o gasto de pessoal não

relacionado diretamente à Companhia, isto é pessoal afastado junto à Pasta, que representa 76% do quadro de comissionados.

Item destacado, o licenciamento de barragens requer atuação da CETESB, identificada como órgão fiscalizador de segurança para fins de disposição de resíduos industriais e como órgão licenciador, dentro da Política Nacional de Segurança das Barragens.

Assim, no campo programático do Governo do Estado de São Paulo, recomendo:

- estudos para viabilização de convênio com Municípios habilitados ao licenciamento ambiental, para uso da VRA (Via Rápida Ambiental);

- adequação da gestão de pessoal, de forma a deixar de suprir as necessidades da Pasta com recursos humanos da Cetesb;

- por meio do Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA, a adoção de medidas preventivas e acompanhamento cautelar à atuação municipal no licenciamento ambiental, a fim de não comprometer a função primordial de controle de fontes de poluição do Estado.

As demais recomendações constantes do relatório, pelas suas especificidades, remeto-as aos Relatores das contas anuais da Secretaria da Infraestrutura e Meio Ambiente e da CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo.



## **FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE TRANSPORTE SOBRE TRILHOS**

Nos trabalhos realizados, observou-se a insuficiência de indicadores na avaliação das ações governamentais voltadas ao transporte sobre trilhos.

Na inspeção “*in loco*”, a Diretoria das Contas do Governador verificou dificuldades de acessibilidade dos usuários das estações da CPTM, principalmente daqueles portadores de mobilidade reduzida, bem como a deterioração das respectivas dependências; por exemplo, a Estação Vila Clarice apresenta risco de desabamento, situação que demanda o devido acompanhamento pelos responsáveis.

Destaco as dificuldades na manutenção das referidas edificações, as quais não possuem padrão de arquitetura, impossibilitando a formação de estoque de materiais de reposição.

Além disso, ressalto as falhas de operação dos sistemas centrais de controle, havendo situações em que os próprios funcionários das estações passam a operar o tráfego das composições, considerando-se que na linha 13 – Jade a operação do trem depende da perícia do maquinista.

Referida defasagem tecnológica impede que a CPTM possa disponibilizar aos usuários todas as 225 composições ferroviárias que possui, oferecendo no máximo 136 no horário de pico.

Disso decorrem as lotações diárias nos trens de determinadas linhas, em patamares acima daqueles permitidos pelas normas de transporte coletivo.

Cumprido asseverar que em outras linhas ocorre o contrário, ou seja, afigura-se a ausência de passageiros, cabendo, nesse outro caso, ações governamentais no sentido de incentivar a utilização desse meio de transporte.

Em face de tal quadro, a título de recomendações ao Governo do Estado de São Paulo consigno que:



- desenvolva indicadores que permitam efetivamente avaliar o desempenho das políticas públicas conjugadas de expansão e modernização dos transportes sobre trilhos e sua integração com outros modais e publique-os para efeito de controle social e *accountability*;

- busque soluções junto às prefeituras para solucionar questões voltadas à integração dos meios de transporte e outras, a exemplo:

a) da retomada de interação com a Prefeitura de Guarulhos para implantar linhas de ônibus municipais visando a coletar maior quantidade de passageiros para as estações da linha 13-Jade presentes no município;

b) da atuação junto à Prefeitura de Barueri para a realização de obras de urbanização do terreno baldio com acesso à estação Jardim Silveira;  
e

c) da interseção junto à Prefeitura de Itapevi e à Secretaria de Estado da Habitação para levantamento de famílias que vivem na invasão da via permanente e seu devido realojamento, restabelecendo a posse da área;

- estabeleça no próximo Programa Governamental destinado à área, metas mais exequíveis, de acordo com a capacidade de investimento do Estado, indicando a ordem de prioridade para a implantação dos projetos, o mesmo fazendo quando da definição do novo PPA;

Outrossim, recomendações comuns à Secretaria de Transportes Metropolitanos e à Companhia Paulista de Trens Metropolitanos-CPTM, extraídas do relatório da DCG, serão submetidas ao Relator de suas Contas Anuais 2019. A Fiscalização também deverá continuar no acompanhamento para exame das matérias ainda pendentes.



## **FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS**

Trata-se, no TC-010702.989.20-8, de verificação continuada da gestão de resíduos sólidos no âmbito da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA) e da CETESB, tendo como marco inicial as recomendações deste Tribunal por ocasião da apreciação das Contas de 2016 (TC-005198.989.16, Sessão Plenária de 21/6/17, Relator o Eminentíssimo Conselheiro Antonio Roque Citadini), assim sintetizadas:

*“À Secretaria do Meio Ambiente:*

*1) Adeque o Plano Estadual de Resíduos Sólidos, quando de sua revisão e/ou alteração e/ou atualização, de modo que: 1.a) Atenda integralmente as disposições da Lei Federal nº 12.305/10 e do Decreto Estadual nº 54.645/09 quanto ao conteúdo mínimo, horizonte de atuação e revisão; 1.b) Incorpore a indicação dos responsáveis pelas ações para atingimento das metas estabelecidas, definição dos recursos financeiros necessários para a consecução das metas, compatíveis e integrados ao PPA e LOA, e a definição da sistemática de monitoramento do plano, a exemplo do Plano Estadual de Recursos Hídricos;*

*2) Estabeleça prazo para a publicação, tanto dos planos regionais, quanto do Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos previstos nos artigos 7º e 8º do Decreto Estadual nº 54.645/09;*

*À CETESB:*

*3) Aplique efetivamente as sanções às infrações previstas na Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei Estadual nº 12.300/06) no que tange à forma de utilização, destinação ou disposição final e nas atividades nas áreas de disposição final de resíduos ou rejeitos;*

*4) Exerça a atribuição facultada pelo artigo 62 da Lei Estadual nº 12.300/06, de diligenciar os infratores, independentemente da aplicação das sanções cabíveis, no sentido de formalizar termo de compromisso de ajustamento de conduta ambiental com força de título executivo extrajudicial, com vistas a cessar, adaptar, recompor, corrigir ou minimizar os efeitos negativos sobre o meio ambiente, referentes às formas de utilização, destinação ou disposição final e nas atividades nas áreas de disposição final de resíduos sólidos ou rejeitos;*

*À SMA e à CETESB:*

*5) Cumpram as metas previstas no Plano Estadual de Resíduos Sólidos, no prazo estabelecido, ou divulguem novo plano revisado*



*com novos prazos e justificativas para o não atendimento do estabelecido;*

*6) Incluam nos novos termos de compromisso a serem firmados e nos termos de compromisso já firmados quando da sua prorrogação/alteração/renovação/atualização: 6.a) Cláusula que estabeleça a verificação in loco, ainda que de forma amostral nos casos cabíveis, por parte do Estado de São Paulo, como uma das condições de acompanhamento e controle das metas e compromissos estabelecidos nos respectivos instrumentos; 6.b) Metas anuais quantitativas, por região demográfica, para cada ano do prazo de vigência do termo, sempre que possível; 6.c) Cláusulas prevendo penalidades aplicáveis às partes signatárias, no caso de descumprimento das obrigações previstas no termo de compromisso firmado.*

*7) Estabeleça integração total entre as peças orçamentárias e o Plano Estadual de Resíduos Sólidos; e*

*8) Defina no PPA e LOA um programa/ação específico para o tema resíduos sólidos)”.  
8) Defina no PPA e LOA um programa/ação específico para o tema resíduos sólidos)”.*

Em 2019, foram vistoriadas as condições de 7 (sete) aterros sanitários, classificados como “condição inadequada” e nota  $\leq 7,0$  no Índice de Qualidade de Aterro de Resíduos (IQR) dos últimos 3 Inventários Estaduais de Resíduos Sólidos Urbanos (2016 a 2018) publicados pela CETESB.

Sobre o tema, este Tribunal desenvolveu o Painel de Resíduos Sólidos, retratando a situação dos aterros sanitários, com dados, gráficos e mapas da gestão de resíduos sólidos das 644 cidades paulistas<sup>24</sup> jurisdicionadas.

Dele igualmente cuidou nas relevantes atividades do Observatório do Futuro.

A despeito da essencialidade na integração e consolidação de informações para gestão eficiente na destinação final e tratamento dos resíduos sólidos, apenas 12% dos municípios responderam ao IQG nos últimos 3 anos, índice para cálculo do IQR – Índice de Qualidade de Aterro de

24

<https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3ApainelSolidos%3ApainelSolidos.wcdf/generatedContent?u=serid=anony&password=zero>, acesso em 23/5/20.

Resíduos, que prevê metodologia de avaliação padronizada para comparação entre os diferentes aterros no Estado de São Paulo.

De acordo com as vistorias efetuadas pela DCG, as condições locais evidenciaram falhas graves na operação de aterros, como: insuficiência de cobertura de terra; acúmulo de quantidade de lixo a céu aberto; solo sem capa de impermeabilização para contenção e extração do chorume; e queima ao ar livre, dentre outras.

Por ocasião da visita ao aterro de Ourinhos, operado por força de decisão judicial em caráter liminar desde maio de 2017, a Equipe de Fiscalização constatou: disposição inadequada de resíduos sólidos domiciliares no solo, ensejando poluição ambiental; falta de cobertura de terra; ausência de estruturas de drenagem; acumulação de líquidos (chorume); odor intenso; aglomeração de moscas; e presença de animais silvestres e aves, com risco para utilização do aeródromo local.

Nos aterros de Itapeva e Apiaí, ambos interditados pela CETESB, foram identificadas operações irregulares nas respectivas áreas. No aterro de Guapiara, interditado desde 8 de abril de 2019, não houve regularização do passivo ambiental.

Em resposta à solicitação da DCG, a CETESB afirmou ter aplicado apenas parte das sanções previstas na legislação e regulamento vigentes, daí porque a recomendação deste Tribunal foi considerada parcialmente implementada.

Relativamente à recomendação para formalização de termo de compromisso de ajustamento de conduta ambiental para cessar, adaptar, recompor, corrigir ou minimizar efeitos negativos sobre o meio ambiente, a DCG apurou que, a despeito da aplicação de sanções, os 7 aterros visitados pela DCG, todos classificados como inadequados na CETESB, não possuíam TACs para readaptação das áreas degradadas no período de 1/7/17 a 31/10/19, descumprindo recomendação deste Tribunal para formalização de termo de compromisso de ajustamento de conduta ambiental exatamente para





cessar, adaptar, recompor, corrigir ou minimizar efeitos negativos sobre o Meio Ambiente.

Para solução do problema, preocupa constatar que, de 26 projetos encaminhados entre 2016 a 2019 para obtenção dos recursos de projetos de encerramento/recuperação ambiental de aterros sanitários (FEHIDRO), apenas 1 foi concluído (4%).

Reconhecem-se as dificuldades e o custo envolvidos no trato efetivo da gestão de resíduos, em última análise deferida à responsabilidade municipal.

Além de toda a parte fiscalizatória, cabe ao governo do Estado incentivar e apoiar técnica e juridicamente as Prefeituras, para que se organizem em consórcios para enfrentamento da gestão de resíduos.

Por fim, verifico que as recomendações encaminhadas na apreciação das Contas de 2016 estão em fase de cumprimento pela Administração, razão pela qual entendo pertinente reiterar seu acompanhamento pela DCG, a elas agregando a constante no parágrafo anterior.

## FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE O TRANSPORTE ESCOLAR

Cumprindo a Fiscalização voltada ao Programa 0815 – Ação 5740 – Transporte de Alunos da Educação Básica, apurou a DCG a existência de veículos mal conservados e que não atendem às normas de trânsito.

Nessa seara, verifico a ausência de “cronotacógrafos”, impedindo a verificação da efetiva distância percorrida e o consequente planejamento das contratações.

Igualmente constatada a falta de cinto de segurança, extintores de incêndio e outros itens a serem utilizados em eventuais emergências.

Saliento, também, as situações nas quais a caracterização dos veículos não atende às normas aplicáveis, inclusive com a publicação de anúncios nas respectivas carrocerias, em detrimento ao disposto na legislação vigente.

Ressalto a existência de ônibus em mau estado de conservação, destacando-se ferrugem e rachaduras nas carrocerias, bem como a presença de fiação exposta.

Concluo que tais inconformidades, **de resto confirmadas em nossas constantes Fiscalizações Ordenadas**, decorrem da inexistência da formalização de indicadores que pudessem refletir os aspectos qualitativos da gestão de transporte escolar.

Portanto, recomenda-se ao Governo do Estado de São Paulo que elabore um indicador qualitativo para o produto da ação de Transporte Escolar no PPA, destinado a garantir o controle social e a *accountability* a respeito das diretrizes, metas e qualidade desse serviço público prestado pelo Estado, que financia boa parte dos gastos municipais na área.



As demais recomendações constantes do Relatório da DCG, por suas especificidades, devem ser remetidas, como proposto à Secretaria da Educação, via Relator das respectivas contas anuais do exercício de 2019.

## **FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS**

Trata-se de processo com escopo delimitado na ação 2005, referente à urbanização de assentamentos precários, havendo apenas análise de contexto em relação às atividades de reassentamento especificadas na ação 2004.

O objeto desta fiscalização alcançou campo sensível da política pública, resvalando em aspectos sociológicos complexos. A questão dos assentamentos precários possui fortes relações com a questão da pobreza e sua pluralidade de dimensões. Consequentemente, definir parâmetros, atribuir responsabilidades e causalidades são tarefas difíceis para uma fiscalização de natureza operacional nesse campo, com pouca margem para um julgamento objetivo das evidências encontradas.

Os assentamentos precários são a resultante de um conjunto de políticas públicas e de contextos macroeconômicos que historicamente limitaram o acesso das famílias de baixa renda ao mercado formal de habitação, produzindo o modelo de autoconstrução em lote não urbanizado como a solução possível para um grande contingente da população.

Nesse contexto, as políticas voltadas aos assentamentos precários requerem um funcionamento estratégico do governo estadual, uma vez que são políticas que lidam com uma dinâmica compartilhada entre diversos atores e que sofrem interferências múltiplas no campo das intervenções, requerendo atuação multidisciplinar junto ao público-alvo.

Verificou-se que, atualmente, o governo do Estado não apresenta um funcionamento adequado para o sucesso desse programa. As ferramentas institucionais existem e são adequadas, mas seu uso é inadequado e impacta diretamente a eficácia e efetividade das intervenções analisadas. Segundo apurado, os colegiados criados na esteira do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social são pouco utilizados de maneira geral, e não deliberam ou

discutem sobre matérias ligadas especificamente aos assentamentos precários.

O Conselho Estadual de Habitação se reuniu apenas uma vez no último quadriênio para a posse de seus membros e o Conselho Gestor do Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social deliberou, nas cinco reuniões realizadas no período, sobre ajustes em programas ligados à provisão de moradias. Além disso, verificou-se a institucionalização insuficiente do FPHIS, que não foi plenamente estabelecido no sistema orçamentário estadual, mesmo após as recomendações constantes do Relatório das Contas do Governador referentes ao exercício de 2012.

A ausência de discussão e produção de diretrizes de alto nível em relação aos assentamentos pôde ser verificada também nas reuniões do Conselho de Administração da CDHU, que não refletem diretrizes emanadas do CEH ou da Secretaria da Habitação sobre assentamentos precários, tendo sido verificados em sua pauta, entre janeiro de 2018 e maio de 2019, apenas dois tópicos de relevância para o programa em análise.

Em relação à contabilização de resultados do programa, apurou-se haver uma quebra no seu marco lógico, uma vez que produtos distintos impactam o resultado de um programa sem necessariamente estarem ligados a ele e, ao mesmo tempo, o resultado do programa 2510 é produzido por meio de produtos e de ações orçamentárias que não pertencem a ele, gerando distorções na relação insumo-produto e dificultando uma análise racional para a necessidade de aporte de recursos.

Checando o conteúdo executado no programa 2510, segundo a Fiscalização a forma de funcionamento da CDHU dificulta o conhecimento e a estimativa de recursos necessários para os projetos a ele vinculados.

Por outro lado, despesas típicas e importantes do programa 2510, como os contratos de Trabalho Técnico-social (tanto gerenciamento, quanto execução) nele não são incluídas. Apesar da dificuldade em se conhecer a exata aplicação de recursos, uma parte deles foi direcionada a

empreendimentos que não atenderam o seu público-alvo, tendo sido despendidos em atividades referentes a outros programas, como Mananciais, Requalificação Urbana e Provisão de Moradias.

Para a produção de unidades para reassentamento, a CDHU atua primordialmente por meio de parcerias: convênios com órgãos públicos para a remoção, reassentamento e trabalho social com famílias vulneráveis que residem em áreas afetadas por obras públicas; e convênios com municípios para o reassentamento de famílias residentes em áreas de risco.

Foram selecionados para estudo de caso os empreendimentos denominados Guarulhos C, Santo André A e Hortolândia A. Os três projetos analisados possuem décadas de história na Companhia, e em apenas um deles — Hortolândia A, originalmente um loteamento clandestino — houve parcelamento e regularização fundiária de parte dos lotes urbanizados. Os três projetos já foram objeto de pressões do Ministério Público do Estado para seu prosseguimento. Guarulhos C e Santo André A persistem sob os cuidados da CDHU há mais de 30 anos, refletindo em sua história as alterações nas políticas habitacionais do país: antes, acompanhar o ritmo das invasões era impossível; atualmente, à pressão das invasões soma-se a dificuldade de coordenar as remoções e as obras de urbanização.

Em conclusão, as intervenções em urbanização de favelas analisadas demonstram prejuízos advindos: da falta de diretrizes superiores sobre a forma de implementação dos projetos e das falhas de planejamento e gestão das intervenções, com grandes alterações sobre o que havia sido incluído nos projetos básicos; da gestão de remoções, em muitos casos infrutíferas; dos gastos em vigilância patrimonial ou policiamento das glebas, de modo a coibir novas invasões, principalmente em áreas de risco desocupadas.

Na tentativa de se avaliar a efetividade das intervenções para as populações beneficiadas, foram realizadas pela DCG sessões de grupo focal com as lideranças comunitárias, uma para cada projeto. As lideranças comunitárias ouvidas declaram, de maneira geral, que os projetos de urbanização elevam sobremaneira a qualidade de vida dos moradores

afetados, em termos de salubridade do ambiente, integração à cidade (essencialmente por conta do asfaltamento e abertura do viário) e autoestima da população.

De maneira geral, a análise dos dados mostra apenas alguns casos em que se nota uma alteração de perfil consistente, positiva ou negativa, em volume de atendimentos ou indicadores. Essa constatação pôde ser vista nos casos de taxas de distorção idade-série nas escolas de Guarulhos C, embora de maneira negativa; no perfil de atendimentos em assistência social do CRAS Marcos Freire (Guarulhos C); a produção ambulatorial em Santo André A, em virtude da inauguração da UPA Jardim Santo André; o perfil de atendimentos em assistência social do CRAS Vila Luzita (Santo André A); e a produção ambulatorial da UBS de Hortolândia A.

Diante desse panorama, no campo programático, recomenda-se ao Governo do Estado de São Paulo que:

- estimule as discussões no âmbito do Conselho Estadual de Habitação, especialmente com o intuito de reforçar a pauta da urbanização de assentamentos precários nesse colegiado, bem como nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Metropolitano, envolvendo municípios e outras secretarias de Estado que possuam responsabilidades afins e contribuições relevantes;

- cobre, tanto da Secretaria da Habitação quanto da CDHU, maior envolvimento junto às instâncias superiores de decisão por meio do Conselho Estadual Habitação ou por outros meios no andamento dos projetos de urbanização de assentamentos precários diretamente implementados pelo Estado, visando a estabelecer parcerias e compartilhando responsabilidades com outros entes e órgãos no atendimento da população beneficiada;

- apoie, com maior vigor institucional, as instâncias superiores do Governo visando à articulação junto às Prefeituras para fins de regularização dos empreendimentos da CDHU, permitindo a fruição plena dos direitos dos



mutuários da Companhia e liberação de sua responsabilidade e dos custos decorrentes sobre tal patrimônio;

- como boa prática orçamentária e para permitir o conhecimento do investimento público no Programa 2510, estude incluir as despesas com Trabalho Técnico Social dos empreendimentos de urbanização e reassentamento dentro do próprio Programa;

No tocante às demais recomendações constantes do trabalho da DCG, remeto-as aos Relatores das Contas de 2019 da Secretaria da Habitação e da CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano para a devida avaliação e o que mais entenderem de providências.





**FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL SOBRE A ATUAÇÃO DO DER –  
DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DE SÃO  
PAULO NO CUMPRIMENTO DE ATIVIDADES ESSENCIAIS PARA  
ADEQUAÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA**

No TC-10691.989.20, a DCG, voltada aos Programas Governamentais 160, 1606 e outros a eles pertinentes, verificou procedimentos do DER para adequação da malha viária, objetivo previsto no PPA 2016-2019, com enfoque nos seguintes aspectos:

- gerenciamento de recursos;
- atividades de conservação rodoviária;
- monitoramento de obras concluídas;
- aplicação prática de manuais e instruções técnicas;
- fiscalização do excesso de carga; e
- condição do quadro de pessoal.

Dentre as falhas apuradas, destaco a ausência de padronização de procedimentos para monitoramento, avaliação e registro do estado de conservação das rodovias, bem como a inexistência de critérios definidos na distribuição de recursos entre as unidades regionais da Autarquia.

Do mesmo modo, preocupa o elevado estoque de projetos de engenharia acumulados e não realizados, que oneram os cofres públicos tanto na elaboração como na atualização, já que a maioria desses projetos (87,65%) foi produzida há mais de 5 (cinco) anos.

Chamo a atenção para a falta de medidas de monitoramento da qualidade das obras concluídas dentro da garantia legal, que poderia reduzir custos de manutenção, já que 71,23% têm a garantia contratual encerrada sem qualquer apontamento.



A falta de estrutura dos postos de pesagem fixos e a não utilização de postos de pesagem móvel, esta por término de contrato, comprometem a fiscalização do tráfego de veículos com excesso de carga, provocando degradação acelerada do pavimento, com risco à segurança dos usuários.

Por outro lado, relatórios mensais das atividades de conservação executadas pelas empresas contratadas apresentam inconsistências graves, tornando insubsistente a prova de realização e controle dos serviços pagos à iniciativa privada.

É despropositado, ainda, o número elevado de servidores comissionados e empregados terceirizados, posto que 63% dos cargos de engenheiro estão vagos no quadro funcional, em detrimento da regra do concurso para ingresso no serviço público.

Nitidamente o DER vai ganhando características de órgão fiscalizatório, em detrimento da execução direta de intervenções nas estradas.

Mesmo a fiscalização de obras está em boa parte terceirizada.

Necessário, portanto, dotar a Autarquia da estrutura adequada à sua nova vocação, posto que atualmente apresenta dificuldades tanto para uma coisa, quanto para outra.

Recomendação neste sentido fica estabelecida.

Assim, além da observação supra, é de se recomendar, no campo programático, que o Governo do Estado de São Paulo:

- monitore o estado de conservação das rodovias, bem como a qualidade das obras concluídas dentro do prazo de garantia legal;
- reavalie a necessidade de formulação de inúmeros projetos que acabam não implementados ou que terminam por demandar atualizações constantes, onerando indevidamente os cofres públicos.



Cabe ainda levar ao conhecimento do Relator das Contas do DER o trabalho produzido pela DCG e Sua Excelência, a seu juízo, poderá compulsar os achados nas contas anuais com os apontamentos dessa Diretoria, adotando ou recomendando medidas que entender convenientes.



## **FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE O CORPO DE BOMBEIROS DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO (CBPMESP)**

Trata-se de Fiscalização Operacional voltada para o Programa Estadual nº 1811, que busca promover atividades de pronta resposta às emergências de Bombeiros e às de Defesa Civil, bem como de prevenção, visando à proteção da vida, do meio ambiente e do patrimônio.

O objetivo da fiscalização se pautou na avaliação, atuação e desempenho quanto: ao Quadro de Pessoal; à atuação de Bombeiros Civis (municipais e voluntários) e do Grupamento de Bombeiros Marítimos (GBMar); aos convênios e consórcios com os municípios; atendimentos a ocorrências: seu tempo de resposta, chamadas via Centro de Operações do Corpo de Bombeiros (Cobom); condições de trabalho e de serviços prestados, incluindo viaturas e equipamentos tecnológicos; prevenção e Educação Pública; emissão do AVCB e do Certificado de Licença do Corpo de Bombeiros (CLCB); fiscalização de estabelecimentos de acordo com as normas de segurança; poder de polícia, no que tange à atuação referente ao Decreto nº 63.911/2018; à correlação do serviço de Bombeiros com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Da avaliação efetivada extraiu-se que dos 645 municípios do Estado 474 não possuem unidade operacional do CBPMESP e dos que possuem, 138 contam com uma unidade de atendimento, 16 com duas, 8 com três, 5 com quatro e 4 com cinco ou mais unidades.

Ainda, que somente 13% dos municípios com população inferior a 50 mil habitantes possuem convênios vigentes com o Estado; 70% naqueles entre 50 a 100 mil habitantes; 88% de 100 a 500 mil e 100% acima desse número de habitantes.

Os municípios que não firmaram convênios com o Estado para a prestação do serviço de bombeiro justificam como razões para isso o grande

impacto que causaria no orçamento, o fato de o município ser assistido por unidade operacional de outro local e a baixa demanda por esses serviços.

Importante realçar, dentro das dificuldades normais que envolvem a prestação de serviço público tão complexo, o reconhecimento da sociedade de São Paulo ao trabalho do Corpo de Bombeiros de nossa Polícia Militar.

De todo o levantado, restou claro que um dos objetivos estratégicos da Corporação militar para o quadriênio 2017-2020 é “estar presente em todos os municípios com mais de 50.000 habitantes”.

Para isso, a fim de que não se percam os objetivos já fixados em relação à política pública, cabe recomendar ao Governo do Estado que:

- incentive os municípios a constituírem consórcios voltados a aumentar a quantidade de unidades operacionais dos Bombeiros em suas regiões;

- estimule a realização de mais parcerias com entidades e órgãos integrantes da estrutura do Sistema de Atendimento de Emergências para auxílio ao CBPMESP, inclusive com a fomentação de PAM (Plano de Auxílio Mútuo) e Rede Integrada de Emergência (RINEM).

Entendo, por fim, também deva esta Fiscalização Operacional ser encaminhada ao Relator das contas de 2019 da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo e do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo, para que no cotejo de sua apreciação avalie a conveniência das demais recomendações constantes do relatório da DCG.



## **FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS - CONCLUSÃO**

Assim exposto e as sintetizando por área, formulo ainda as seguintes recomendações relativas às políticas públicas objeto das Fiscalizações Operacionais:

### **1. Quanto à manutenção e reforma dos imóveis que abrigam o desenvolvimento das atividades voltadas ao ensino público:**

- reavalie os critérios de seleção das escolas incluídas no Convênio de Obras Prioritárias.

### **2. Quanto à atenção voltada aos menores infratores:**

- acompanhe a efetividade das políticas públicas, inclusive promovendo a implantação do Sistema Informatizado de Gerenciamento das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, integrando-se as informações das internações do “meio aberto”, do “meio fechado” e do Sistema Prisional;

- estabeleça as medidas necessárias ao acompanhamento do monitoramento, também tendo em conta os indicadores sugeridos no Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo;

- reavalie o número de vagas existentes no regime fechado destinadas ao cumprimento de medidas socioeducativas, adequando-o à demanda gerada pelo sistema, inclusive verificando a possibilidade de ampliação por meio das obras já concluídas dos Centros de Atendimento que estão inoperantes.

**3. Quanto ao atendimento à parcela vulnerável da população, que se encontra na extrema pobreza:**

- elabore e implemente controles contínuos e sistemáticos sobre os resultados das ações socioeducativas complementares executadas pelos municípios em parceria com o Estado;

- avalie a possibilidade de utilização de parte do saldo do FECOEP para providenciar o reajuste dos valores transferidos pelos programas Renda Cidadã e Ação Jovem, atualmente de R\$ 80,00, a partir do índice acumulado de inflação (IPCA) dos anos em que as quantias ficaram congeladas, de modo a torná-los suficientes para cobrir as necessidades materiais básicas dos participantes e servir como atrativo para a integração das famílias à rede de proteção da Assistência Social;

- avalie a possibilidade de utilização de parte do saldo do FECOEP para cessar a redução da quantidade de beneficiários atendidos pelos programas Vivaleite, Renda Cidadã e Ação Jovem;

- controle de modo contínuo e com monitoramento sistemático a evolução social alcançada pelos beneficiários dos programas de transferência de renda.

**4. Quanto à necessidade de melhorias no sistema prisional:**

- coordene a articulação entre todos os órgãos e Poderes, com o objetivo de reduzir a população carcerária e garantir o cumprimento das penas dentro dos padrões de dignidade da pessoa humana, incentivando, inclusive, o Programa de Penas e Medidas Alternativas e as técnicas de monitoramento eletrônico;

- promova a elaboração de plano de ação para cessar a utilização de celulares em presídios.



**5. Quanto ao estímulo ao controle e prevenção das arboviroses “dengue”, “zica” e “chicungunha”:**

- implemente a metodologia de repasses de recursos do Fundo Estadual de Saúde no PES, nos termos do artigo 19 da LC nº 141/2012;

- financie anualmente os municípios, sob forma de participação ou incentivo, a exemplo da “Campanha Todos Juntos Contra o *Aedes Aegypti*” e respeitados os critérios do PES;

- promova a implantação do Sistema denominado SIVES, a fim de permitir o planejamento a ser realizado pelos atores envolvidos, inclusive nos níveis locais.

**6. Quanto ao licenciamento e atuação ambiental:**

- realize estudos para viabilização de convênio com Municípios habilitados ao licenciamento ambiental para uso da VRA (Via Rápida Ambiental);

- adeque a gestão de pessoal, de forma a deixar de suprir as necessidades da Pasta com recursos humanos da Cetesb;

- adote, por meio do Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA, medidas preventivas e acompanhamento cautelar à atuação municipal no licenciamento ambiental, a fim de não comprometer a função primordial de controle de fontes de poluição do Estado.

**7. Quanto ao aproveitamento da capacidade e à melhoria da eficiência do sistema de transporte sobre trilhos:**

- desenvolva indicadores que permitam efetivamente avaliar o desempenho das políticas públicas conjugadas de expansão e modernização dos transportes sobre trilhos e sua integração com outros modais, publicando-os para efeito de controle social e *accountability*;

- busque soluções junto às prefeituras para solucionar questões



voltadas à integração dos meios de transporte e outras, a exemplo:

a) da retomada de interação com a Prefeitura de Guarulhos para implantar linhas de ônibus municipais visando coletar maior quantidade de passageiros para as estações da linha 13-Jade presentes no município;

b) da atuação junto à Prefeitura de Barueri para a realização de obras de urbanização do terreno baldio com acesso à estação Jardim Silveira;

c) da interseção junto à Prefeitura de Itapevi e à Secretaria de Estado da Habitação para levantamento de famílias que vivem na invasão da via permanente e seu devido realojamento, restabelecendo a posse da área;

- preveja, no próximo Programa Governamental destinado à área, metas mais exequíveis, de acordo com a capacidade de investimento do Estado, indicando a ordem de prioridade para a implantação dos projetos e de acordo com a verdadeira capacidade do Estado.

#### **8. Quanto à necessidade de maior atenção ao tema da gestão dos resíduos sólidos:**

- adequo o Plano Estadual de Resíduos Sólidos, quando de sua revisão, alteração e/ou atualização, de modo que:

a) atenda integralmente às disposições da Lei Federal nº 12.305/10 e do Decreto Estadual nº 54.645/09, quanto ao conteúdo mínimo, horizonte de atuação e revisão;

b) Incorpore a indicação dos responsáveis pelas ações para atingimento das metas estabelecidas, definição dos recursos financeiros necessários para a consecução das metas, compatíveis e integrados ao PPA e LOA, bem como a definição da sistemática de monitoramento do plano, a exemplo do Plano Estadual de Recursos Hídricos;

- estabeleça prazo para a publicação, tanto dos Planos Regionais, quanto do Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos previstos nos artigos 7º e 8º do Decreto Estadual nº 54.645/09;

- incentive os municípios a se organizarem em Consórcios para a gestão regionalizada dos resíduos, com partilhamento de custos;



- estabeleça integração total entre as peças orçamentárias e o Plano Estadual de Resíduos Sólidos.

**9. Quanto à atenção necessária com o transporte de alunos da rede pública:**

- elabore indicador qualitativo para o produto da ação de Transporte Escolar no PPA, destinado a garantir o controle social e a *accountability* a respeito das diretrizes, metas e qualidade desse serviço público prestado e/ou financiado pelo Estado.

**10. Quanto à busca de soluções destinadas a atender à população menos favorecida e carente de moradias dignas:**

- estimule as discussões no âmbito do Conselho Estadual de Habitação, especialmente com o intuito de reforçar a pauta da urbanização de assentamentos precários nesse colegiado, bem como nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Metropolitano, envolvendo municípios e outras secretarias de Estado que possuam responsabilidades afins e contribuições relevantes;

- cobre, tanto da Secretaria da Habitação quanto da CDHU, maior envolvimento junto às instâncias superiores de decisão por meio do Conselho Estadual Habitação ou por outros meios, no andamento dos projetos de urbanização de assentamentos precários diretamente implementados pelo Estado, visando a estabelecer parcerias e compartilhando responsabilidades com outros entes e órgãos no atendimento da população beneficiada;

- apoie com maior vigor institucional as instâncias superiores do Governo visando à articulação junto às Prefeituras, para fins de regularização dos empreendimentos da CDHU, permitindo a fruição plena dos direitos dos mutuários da Companhia e liberação de sua responsabilidade e dos custos decorrentes sobre tal patrimônio;

- como boa prática orçamentária e para permitir o conhecimento do investimento público no Programa 2510, estude incluir as despesas com

Trabalho Técnico Social dos empreendimentos de urbanização e reassentamento dentro do próprio Programa.

**11. Quanto à gestão da malha viária e cuidados com as estradas paulistas:**

- monitore o estado de conservação das rodovias, bem como a qualidade das obras concluídas dentro do prazo de garantia legal;
- reavalie a necessidade de formulação de inúmeros projetos que acabam não implementados ou que terminam por demandar atualizações constantes, onerando indevidamente os cofres públicos;
- reavalie a estrutura organizacional do DER, dotando a Autarquia de meios humanos e materiais necessários a bem desempenhar sua aparente nova vocação fiscalizatória e não executiva.

**12. Quanto à atuação do Corpo de Bombeiros:**

- incentive os municípios a constituírem consórcios voltados a aumentar a quantidade de unidades operacionais dos bombeiros em suas regiões;
- estimule a realização de mais parcerias com entidades e órgãos integrantes da estrutura do Sistema de Atendimento de Emergências para auxílio ao CBPMESP, inclusive com a fomentação de PAM (Plano de Auxílio Mútuo) e RINEM (Rede Integrada de Emergência);

As demais recomendações constantes do Relatório da DCG, por suas especificidades, devem ser remetidas como proposto às respectivas Secretarias e aos Órgãos por aquela diretoria indicados, via relator das respectivas contas anuais do exercício de 2019.

## **DISPOSITIVO DO VOTO**

Considerando os aspectos de relevância evidenciados no relatório da Diretoria de Contas do Governador e nas manifestações dos Órgãos Técnicos, da douta Procuradoria da Fazenda Estadual e do douto Ministério Público de Contas, ainda que desacertos pontuais possam constituir motivos de destaque no âmbito do planejamento e da execução orçamentária e financeira empreendida frente ao Governo do Estado de São Paulo, com os reflexos patrimoniais decorrentes;

Tendo em vista, ainda, o cumprimento dos dispositivos constitucionais que norteiam a prática dos atos administrativos pelo Poder Executivo, remetendo as impropriedades levantadas durante a tramitação do processo ao campo das recomendações e determinações voltadas ao aprimoramento das fases de estimativa e concretização de arrecadação de receitas e de realização das despesas segundo as normas legais;

E nada encontrando que, isolada ou sistematicamente, possa comprometer de forma mais aguda a administração realizada no exercício ora em análise, nos termos do inciso I, do artigo 71 da Constituição Federal, reproduzido por simetria no inciso I, do artigo 33 da Constituição do Estado de São Paulo, e com fundamento no § 4º, do artigo 23 da Lei Complementar nº 709/93:

**VOTO PELA EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2019 DO EXCELENTÍSSIMO SENHOR GOVERNADOR JOÃO DORIA, COM RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES.**



## **DETERMINAÇÕES POR CONTA DAS RESSALVAS:**

### **Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:**

1. Aplique, no exercício de 2021, em despesas elegíveis no Ensino, o valor da glosa do FUNDEB (R\$ 506.000,00), adotando as providências de inclusão dessa medida no projeto da LOA.

2. Reveja a situação das Secretarias de Estado que estão compostas majoritariamente por funcionários comissionados, privilegiando o ingresso de servidores pela via do concurso público, respeitadas as restrições incidentes até 31 de dezembro de 2021;

3. Redimensione, observadas as mesmas restrições, as necessidades administrativas, extinguindo os cargos excedentes e/ou atualmente desnecessários, realizando concurso público para o preenchimento de postos vagos e imprescindíveis à adequada prestação de serviços públicos;

4. Apresente “Plano de Ação” consistente, definindo como projeto equacionar de modo paulatino o seu déficit previdenciário e/ou suportar o pesado impacto da insuficiência financeira nos anos futuros, indicando fontes alternativas e adicionais de financiamento;

5. Incremente o planejamento relativo à quitação do Passivo Judicial (em reiteração), observando os objetivos da E.C. nº 99/2017 e os termos pactuados com o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, inclusive promovendo novo Plano de Pagamentos de Precatórios, de forma que os montantes estimados para cada exercício se constituam de valores equânimes, efetivando divisão em parcelas iguais do estoque dos débitos judiciais para a devida projeção de quitação integral do saldo no exercício de 2024;

6. Indique, na Lei Orçamentária, critérios e limites para admissão de pessoal;

7. Promova as audiências públicas na área da saúde, consoante previsto na Lei Complementar nº 141/12;



8. Regularize os benefícios fiscais concedidos à revelia do CONFAZ até a edição da Lei Complementar nº 160/17, dando sequência ao Plano de Ação e ao Cronograma de Implantação elaborados pela Secretaria da Fazenda;

9. Aperfeiçoe a elaboração da LDO na parte correspondente ao demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (cf. art. 4º, § 2º, V, da LRF);

10. Realize estudos técnicos formalizados em processo próprio, previamente à concessão dos benefícios fiscais, com indispensável aprovação de convênio no CONFAZ, previsão na LDO, observância dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal e edição de lei em sentido estrito, que preveja, inclusive, prazo determinado de duração da renúncia fiscal, prorrogável se atendidos critérios previamente estabelecidos, conforme o caso.

**À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:**

1. Demonstre que a concessão de Benefícios Fiscais cumpre com os seguintes requisitos mínimos:

1.1. Que a desoneração fiscal está respaldada e adequada aos termos do Convênio da CONFAZ e, além disso, internalizada na ordem jurídica estadual mediante lei em sentido estrito (alínea “g”, do inciso XII, do art. 155 da CF/88 c.c. a Lei Complementar nº 24/1975 e o § 6º, do art. 150 da CF/88), consoante entendimento definido pelo E. STF;

1.2. Que a concessão dos benefícios fiscais atendeu aos requisitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive no que tange aos quadros e anexos integrantes das peças orçamentárias, conforme modelagem estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;

1.3. Que a concessão dos benefícios fiscais se insere em política pública estratégica de fomento, marcada pela racionalidade e por objetivos de ordem socioeconômicos bem definidos; e,



1.4. Que os órgãos responsáveis pelo ente exercem eficaz e suficientemente o controle sobre os benefícios fiscais concedidos, comprovando-se a mensuração do valor efetivamente fruído de benefícios fiscais, sua compatibilidade com a autorização inserida na LOA para aquele exercício e o real atingimento dos objetivos socioeconômicos colimados.

### **RECOMENDAÇÕES:**

#### **Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:**

1. Caso destine, nos próximos exercícios, no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola, recursos às Associações de Pais e Mestres, deve fazê-lo com tempo suficiente para aplicação tempestiva no próprio ano em que repassados, em ações coerentes com o estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação;

2. Promova estudos de viabilidade, visando à prospecção de novas Parcerias Público-Privadas das quais resultem a realização de novos investimentos;

3. Regule a compensação entre precatórios e créditos provenientes da dívida ativa, conforme previsto no art. 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal;

4. Reduza gradativamente as despesas com pessoal, a fim de que o índice seja reconduzido a patamar que não demande a emissão de alertas.

#### **À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:**

1. Aprimore a mensuração das metas e dos riscos fiscais, especialmente em relação aos passivos contingentes, identificando os tipos de



risco nas contas públicas, estimando os respectivos graus de exposição e de tolerância;

2. Elabore a Lei Orçamentária Anual em conformidade com os requisitos do artigo 5º e demais dispositivos aplicáveis da LRF, observando à modelagem determinada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;

3. Aprimore as técnicas para estimar o resultado das Empresas Estatais Dependentes consolidado no Balanço Geral do Estado, garantindo a consistência nos seus dados e indicando a data a que se referem os resultados;

4. Estabeleça tratativas com a CETESB e a CPTM, para a apropriação contábil dos passivos identificados pela auditoria independente e não reconhecidos;

5. Elabore estratégia de atuação concentrada nos 100 maiores devedores de Dívida Ativa, visando a recuperar esses créditos;

6. Elabore metodologia de projeção de perdas na dívida ativa, visando ao devido registro no Balanço Patrimonial;

7. Observe ao disposto na Instrução de Procedimentos Contábeis IPC-02 para o reconhecimento de ajustes por irrecuperabilidade de ativo, finalizando os anunciados estudos de segmentação qualitativa do estoque;

7.1. Nos procedimentos de reconhecimento e mensuração de ativos imobilizados, realize a revisão da vida útil e do valor residual dos itens de seu ativo, ao final de cada exercício.

7.2. Utilize, nos termos do art. 44 da LRF, os recursos em estoque da receita de alienação de ativos diferida em exercícios anteriores no total de R\$ 12.599 mil e pendentes de aplicação.

8. Estabeleça controle contábil segregado das despesas com pessoal efetivo contribuinte do RPPS, em relação àqueles vinculados ao RGPS;

9. Relativamente à Previdência, reiterando determinação deste Tribunal para apresentação do plano de amortização que assegure equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, cumpre, ainda, subscrever as seguintes recomendações:





9.1. Realize estudos quanto aos impactos de possíveis migrações dos servidores para o regime de previdência complementar;

9.2. Envide esforços para conciliar os dados utilizados pelo SIGEPREV com as contribuições individuais contabilizadas e vertidas à SPPREV pelo SIAFEM, mediante a criação de uma regra geral para todos os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública, com layout padrão de arquivos, a fim de apurar a integridade das contribuições recolhidas;

9.3. Corrija o procedimento de contabilização das transferências do Estado para cobertura da insuficiência financeira do RPPS, na forma determinada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público;

9.4. Promova junto à Contadoria Geral do Estado maior transparência no registro das situações dos imóveis do patrimônio previdenciário, mediante item especial nas Notas Explicativas do BGE;

9.5. Estime de forma confiável, mediante esforço comum com a Procuradoria Geral do Estado, os valores das ações judiciais classificadas como “prováveis”, a fim de constituir provisão para a saída de recursos e assim promover o acautelamento financeiro do Estado;

9.6. Levante demonstrações adequadas às normas contábeis, em especial quanto ao registro do devido Passivo Atuarial, em conformidade com a NBC TSP 15, do Conselho Federal de Contabilidade; e,

9.7. Aprimore a base de dados para avaliação atuarial.

10. Relativamente à Renúncia de Receitas;

10.1. Aborde as ações que permitirão a estimativa fidedigna da amplitude da política de desonerações e do seu impacto para as finanças do Estado;

10.2. Integre o Controle Interno às fases de execução, mensuração, contabilização e, em especial, da verificação da efetividade da medida, com aferição dos impactos socioeconômicos alcançados;

10.3. Evidencie que os atos concessivos de benefícios fiscais estejam atrelados a limite temporal claro e consentâneo com a motivação e

com o interesse público envolvido, além de compatível com a maturação das metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado;

10.4. Edite norma para disciplinar os procedimentos, competências e limites dos órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento dos benefícios tributários;

10.5. Faça com que o fluxo dos controles a serem estabelecidos cumpra com os objetivos de planejamento prévio e posterior avaliação dos retornos alcançados;

10.6. Aprimore a metodologia de cálculo das renúncias fiscais e garanta a compatibilidade entre as diferentes peças de planejamento;

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

10.8. Delimite a vigência do benefício fiscal do PROAC/ICMS de forma vinculada com a motivação e o interesse público, estimando prazo para alcance de metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado;

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

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

10.11. Cumpra decisões judiciais proferidas no juízo singular (MS nº 1033077 62.2016.8.26.0053), confirmadas com a decisão colegiada do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Agravo de instrumento nº 2180100-57.2016.8.26.0000), no sentido de dar publicidade e transparência às



informações do PROAC/ICMS (divulgação da correlação entre patrocinador, proponente, projeto e valor);

10.12. Aprofunde medidas no sentido de garantir o acesso desta E. Corte aos dados relativos à arrecadação e à concessão de benefícios tributários;

10.13. Realize estudos acerca do crédito acumulado de ICMS, avaliando os respectivos efeitos nos resultados financeiros e patrimoniais do Governo do Estado;

10.14. Reavalie prioritariamente a viabilidade da manutenção de benefícios tributários com vigência de mais de 20 (vinte) anos e com prazo indeterminado;

10.15. Efetue levantamento específico e mais acurado que indique o valor que efetivamente deixara de ser arrecadado em virtude da concessão de benefícios tributários;

11. Aprimore a designação dos indicadores e metas contidos no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, com designação de valores mais coerentes com a realidade dos exercícios de referência;

12. Aprimore a contabilização de créditos a receber pelo regime de competência e a mensuração adequada dos bens móveis e imóveis, bem assim das obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais pelo referido regime e, ainda, de fornecedores e contas a pagar, bem como ativos e passivos contingentes;

13. Apresente informações detalhadas acerca dos ajustes de exercícios anteriores, contabilizados nos exercícios de 2019 e seguintes;

14. Acrescente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, autorização específica para a realização de remanejamentos, transposições e transferências que impliquem alteração dos programas governamentais inicialmente estipulados;

14.1 Quando da diminuição dos investimentos, tais alterações devem ser processadas por meio de lei específica, em cumprimento ao inciso VI, do artigo 167 da Constituição Federal;



14.2. Realize análise quanto aos critérios adotados para aplicação dos recursos primários, justificando o saldo remanescente, no caso no elevado percentual de 350% do Resultado Primário estimado pela LDO – Lei nº 16.884/2018;

15. Providencie, em relação aos precatórios, a elaboração de conciliação contábil e financeira e a regularização dos saldos dos fundos de reserva de depósitos judiciais, nos termos das diferenças apuradas na Lei nº 151/15, na EC 94/16 e na EC 99/17.

16. Demonstre devidamente as projeções previdenciárias no Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, detalhando o montante necessário de aportes futuros a serem desembolsados pelo Governo Estadual;

17. Divulgue, com nível de detalhe adequado, os investimentos realizados pelo Governo em atendimento ao disposto nas Leis de Diretrizes Orçamentárias;

17.1. Providencie por meio da CGE tabela explicativa da movimentação da conta “Investimentos e Aplicações Temporárias - Curto e Longo Prazo”.

18. Faça constar do Anexo 13 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária as informações relativas às parcerias público-privadas executadas pelas estatais não dependentes;

19. Republique os dados correspondentes ao resultado nominal contidos no Relatório Resumido da Execução Orçamentária e relativos ao exercício de 2019;

20. Exclua, do cômputo da aplicação em saúde, as despesas relativas ao Fundo de Combate à Pobreza (FECOEP), elaborando programação adequada para a utilização dos referidos valores;

21. Passe a incluir gradualmente no cômputo dos gastos com pessoal os aportes para cobertura do déficit previdenciário, atendendo à regra de transição prevista na Decisão desta E. Corte, exarada no TC-021431.989.18-5.



22. Aprimore o Sistema de Controle Interno, de modo a dar efetividade ao quanto disposto nos artigos 70 da Constituição Federal e 32 da Constituição Estadual, adotando medidas para garantir o regular funcionamento dos órgãos que integram o sistema, promovendo a estruturação, a regulamentação para solução de conflito de atribuições com maior autonomia e independência, incluindo a participação nos processos de renúncia fiscal e sem prejuízo da transparência ativa dos resultados obtidos com as atuações da CGA e do DCA.

**Ao Departamento de Despesa de Pessoal do Estado, para 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. Realize, nos casos em que há entendimento sedimentado no Judiciário, o cálculo dos adicionais salariais conforme decidido, evitando, assim, ações judiciais que contribuem para a morosidade no julgamento de processos e que resultem em precatórios, os quais vêm a se somar ao expressivo saldo de débitos existentes, que impactam sobremaneira as contas estaduais; e,

3. Cumpra o cronograma estabelecido para implantação do Projeto Rh-Folha.



---

**À Unidade Central de Recursos Humanos, para que:**

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

**Ao Departamento de Controle e Avaliação, para que:**

1. Atenda ao estabelecido no 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.

**À São Paulo Previdência – SPPREV, para que:**

1. Estabeleça rotinas consistentes de validação das contribuições patronais e funcionais repassadas ao órgão;
2. Estude a possibilidade de integração ao Projeto Rh-Folha, em desenvolvimento pelo Departamento de Despesa de Pessoal do Estado e pela Unidade Central de Recursos Humanos, cujo intercâmbio de informações poderá servir para apurar a integridade das contribuições recolhidas;
3. Cumpra com os termos do art. 38 da Portaria MF nº 464/2018, ou sua congênere aplicável, na elaboração das projeções atuariais;
4. Reveja sua política de manejo dos ativos imobiliários, finalizando a anunciada contratação de Fundo de Investimento Imobiliário ou adotando outras providências que maximizem a geração de retorno financeiro sobre esses recursos;



5. Elabore estudo sobre as consequências de eventual determinação judicial que reconheça o direito de migração dos servidores para o regime de previdência complementar, bem como os possíveis benefícios de uma alteração legislativa que autorize planejadamente a migração dos servidores e os mecanismos de equilíbrio das finanças públicas; e,

6. Contabilize as provisões de contingência decorrentes de ações judiciais.

Adotados os procedimentos concernentes à matéria na forma disposta no artigo 191 do Regimento Interno, juntados ao processo Relatório, Voto e notas taquigráficas, publique-se o Parecer Prévio e, após certificado o trânsito em julgado da decisão, ao Gabinete da E. Presidência para encaminhamento dos autos em mídia digital à A. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo para o fim previsto no inciso VI do artigo 20 da Constituição do Estado, arquivando-se os processos e expedientes referenciados na epígrafe, exceto aqueles cujos temas demandem encaminhamento diferenciado nos termos do voto proferido.

É o meu VOTO.