



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Assessoria Técnico-Jurídica



PROCESSO: TC-5198.989.16-2  
INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
ASSUNTO: CONTAS ANUAIS  
RESPONSÁVEL: GOVERNADOR GERALDO ALCKMIN  
EXERCÍCIO: 2016  
RELATOR: CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI

Senhora Assessora Procuradora-Chefe,

Estão em exame as contas anuais do Governo do Estado de São Paulo, relativas ao exercício financeiro de 2016<sup>(1)</sup>, sob a gestão do Excelentíssimo Governador Geraldo Alckmin, apresentadas para os fins do artigo 33, inciso I, da Constituição deste Estado, dos artigos 2º, inciso I, e 23, ambos da Lei Complementar paulista nº 709/93, bem como do artigo 178 e seguintes do nosso Regimento Interno.

Mediante apreciação geral e fundamentada sobre a totalidade daquele exercício, examinaram-se as atividades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública Estadual e deste próprio e. Tribunal de Contas, tudo a teor do artigo 23, §§ 1º e 4º, da referenciada Lei Complementar.

Deixando o respectivo exame meritório à Assessoria Econômico-financeira, anoto apenas que, no âmbito orçamentário do Poder Executivo, foram abrangidas as administrações direta e indireta, incluídas as empresas dependentes<sup>(2)</sup>: Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S.A. - IPT, Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental – CETESB, Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. – EMLASA, Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM, Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo – CODASP e Companhia Docas de São Sebastião – DOCAS, sendo as duas últimas consideradas dependentes a partir do exercício em análise, contemplando tanto os recursos próprios quanto aqueles alocados pelo Tesouro do Estado.

<sup>1</sup> Entregues neste E. Tribunal em 28 de abril de 2017 - Ofício nº 138/2017 da Casa Civil.

<sup>2</sup> Aquelas pessoas jurídicas controladas e que não subsistem sem o aporte de recursos do erário.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Assessoria Técnico-Jurídica**



Das alterações institucionais promovidas no Estado, consoante o anotado no Relatório da Fiscalização<sup>(3)</sup>, ressalto que, através da Lei nº 15.827, de 28 de maio de 2015, ficou autorizado o Poder Executivo a promover a dissolução da Companhia Paulista de Eventos e Turismo – CPETUR, vinculada à Secretaria de Turismo.

Realço que a nossa Diretoria de Contas do Governador – DCG – procedeu, com excelência, a diversos e pormenorizados trabalhos técnicos sobre os indicadores da gestão pública, envolvendo, no minudente laudo técnico ofertado, a decomposição das receitas e das despesas, os resultados fazendários, os gastos com pessoal, as aplicações em setores constitucionalmente vinculados, os precatórios, a evolução das dívidas, as despesas restringidas pela Lei Complementar nº 101/00, além da importante fiscalização operacional.

Em conjunto com este processo, assinalado como o principal (TC-5198.989.16-2), tramitam os TCs 11834.989.16-2 (Acompanhamento da aplicação no Ensino - Acessório 2) e

<sup>3</sup> - A Superintendência do Trabalho Artesanal nas Comunidades – SUTACO, autarquia vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação, foi extinta nos termos da Lei nº 15.828, de 28 de maio de 2015 e do Decreto nº 61.665, de 26 de novembro de 2015.

- A Fundação “Prefeito Faria Lima” – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – CEPAM, vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão, foi extinta à vista do disposto na Lei nº. 15.899, de 17 de setembro de 2015 e do Decreto nº 61.573 de 23 de outubro de 2015.

- O Fundo Especial da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo – FUNPROGESP, foi criado pela Lei Complementar nº 1.270, de 25 de agosto de 2015, e regulamentado pelo Decreto nº 61.904, de 01 de abril de 2016.

- A Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP, vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão, foi extinta à vista do disposto na Lei nº 16.019, de 27 de novembro de 2015, e do Decreto nº. 61.866, de 17 de março de 2016.

- O Decreto nº 62.091, de 11 de julho de 2016, transferiu da Casa Civil para a Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania diversas unidades.

- A Lei nº 16.283, de 15 de julho de 2016, dispôs sobre o Fundo de Melhoria dos Municípios Turísticos – FUMTUR, alterando o Fundo de Melhoria das Estâncias, nos termos da nova redação do artigo 146 da Constituição Estadual estabelecida pela Emenda Constitucional nº 40, de 9 de abril de 2015.

- O Decreto nº 62.255, de 8 de novembro de 2016, criou e organizou na Secretaria da Saúde a Coordenadoria de Assistência Farmacêutica.

- A Lei nº 16.334, de 9 de dezembro de 2016, autorizou a abertura de crédito especial em favor da Companhia Docas de São Sebastião, no valor de R\$ 8.500.000,00, destinado à cobertura de despesas correntes, passando a integrar o Orçamento Fiscal do Estado e alterando sua condição para empresa dependente. O crédito especial foi concedido por meio do Decreto nº 62.331, de 20 de dezembro de 2016.

- A Lei nº 16.341, de 27 de dezembro de 2016, alterou o Fundo de Atualização Tecnológica da Secretaria da Fazenda, instituído pela Lei nº 11.602, de 22 de dezembro de 2003, para Fundo de Modernização da Secretaria da Fazenda.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Assessoria Técnico-Jurídica



11835.989.16-1 (Acompanhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal - Acessório 3).

É a síntese do que considero essencial.

Passo a me pronunciar quanto aos aspectos de ordem jurídica.

### **I) PRECATÓRIOS E OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR**

Em 25/03/2015, o Plenário do C. Supremo Tribunal Federal modulou os efeitos da decisão que havia exarado em março/2013, na qual declarara inconstitucional o art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (incluído pela EC 62/09), dispositivo que, por sua vez, estabelecia o regime especial de pagamento de precatórios judiciais (mediante depósito mensal de 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre a receita corrente líquida ou mediante recolhimento anual de 1/15 do passivo apurado em dezembro de 2009).

Os termos da modulação foram bem sintetizados pela i. DCG<sup>(4)</sup>, ao que acrescento a superveniência da EC nº 94, datada do

---

<sup>4</sup> 1. Modulação de efeitos que dê sobrevida ao regime especial de pagamento de precatórios, instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009, por 5 (cinco) exercícios financeiros a contar de primeiro de janeiro de 2016.

2. Conferir eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade dos seguintes aspectos da ADI, fixando como marco inicial a data de conclusão do julgamento da presente questão de ordem (25.03.2015) e mantendo-se válidos os precatórios expedidos ou pagos até esta data, a saber:

2.1. Fica mantida a aplicação do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR), nos termos da Emenda Constitucional nº 62/2009, até 25.03.2015, data após a qual (i) os créditos em precatórios deverão ser corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) e (ii) os precatórios tributários deverão observar os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários; e

2.2. Ficam resguardados os precatórios expedidos, no âmbito da administração pública federal, com base nos arts. 27 das Leis nº 12.919/13 e nº 13.080/15, que fixam o IPCA-E como índice de correção monetária.

3. Quanto às formas alternativas de pagamento previstas no regime especial:

3.1. Consideram-se válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito previstos na Emenda Constitucional nº 62/2009, desde que realizados até 25.03.2015, data a partir da qual não será possível a quitação de precatórios por tais modalidades;

3.2. Fica mantida a possibilidade de realização de acordos diretos, observada a ordem de preferência dos credores e de acordo com lei própria da entidade devedora, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Assessoria Técnico-Jurídica



final do exercício de 2016 (15/12/2016), que, entre outras disposições, "constitucionalizou" a referenciada modulação.

Anotou o Órgão de Inspeção que, concluído o julgamento das ADIS 4.357 e 4.425, em 25.03.2015, os recursos que vinham sendo transferidos 50% para pagamentos em ordem cronológica e 50% em ordem única e crescente de valor, conforme Decreto Estadual nº 60.976, de 11 de dezembro de 2014, passaram a ser transferidos 100% para o pagamento dos precatórios por ordem cronológica.

Conforme atestou a DCG no relatório técnico, o Poder Executivo Estadual repassou, em 2016, R\$ 2.115.551 mil ao Poder Judiciário, "cumprindo o preceituado pela Emenda Constitucional nº 62 e em razão da conclusão do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4357 e 4425, pelo Supremo Tribunal Federal", como evidenciado no quadro abaixo:

Mês da Transf. Financeira	Receita Corrente Líquida apurada Resolução SF	Duodécimo	1,5% do Duodécimo	Total Transferido
jan/16	138.997.808.707,10	11.583.150.725,59	173.747.260,88	173.747.260,88
fev/16	140.398.953.319,01	11.699.912.776,58	175.498.691,65	175.498.691,65
mar/16	140.550.970.055,65	11.712.580.837,97	175.688.712,57	175.688.712,57
abr/16	140.997.335.308,06	11.749.777.942,34	176.246.669,14	176.246.669,14
mai/16	141.731.779.195,74	11.810.981.599,65	177.164.723,99	177.164.723,99
jun/16	141.496.347.936,12	11.791.362.328,01	176.870.434,92	176.870.434,92
jul/16	141.743.197.626,54	11.811.933.135,55	177.178.997,03	177.178.997,03
ago/16	141.631.184.819,37	11.802.598.734,95	177.038.981,02	177.038.981,02
set/16	141.340.807.733,95	11.778.400.644,50	176.676.009,67	176.676.009,67
out/16	141.670.876.726,05	11.805.906.393,84	177.088.595,91	177.088.595,91
nov/16	141.099.316.193,20	11.758.276.349,43	176.374.145,24	176.374.145,24
dez/16	140.782.450.852,43	11.731.870.904,37	175.978.063,57	175.978.063,57
<b>Total</b>	<b>1.692.441.028.473,22</b>	<b>141.036.752.372,77</b>	<b>2.115.551.285,59</b>	<b>2.115.551.285,59</b>

Fonte: documentos encaminhados pela Coordenação da Administração Financeira da Secretaria da Fazenda e SIAFEM-SP

4. Durante o período fixado no item 1 acima, ficam mantidas (i) a vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios (art. 97, § 10, do ADCT) e (ii) as sanções para o caso de não liberação tempestiva dos recursos destinados ao pagamento de precatórios (art. 97, §10, do ADCT).

5. Delegação de competência ao Conselho Nacional de Justiça para que considere a apresentação de proposta normativa que discipline (i) a utilização compulsória de 50% dos recursos da conta de depósitos judiciais tributários para o pagamento de precatórios e (ii) a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25.03.2015, por opção do credor do precatório.

6. Atribuição de competência ao Conselho Nacional de Justiça para que monitore e supervisione o pagamento dos precatórios pelos entes públicos na forma da presente decisão.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Assessoria Técnico-Jurídica



Certidão verificada pela i. DCG atesta a adimplência da Fazenda Estadual em relação aos repasses para pagamento de precatórios.

Demonstrou aquela Diretoria, também, o montante dos pagamentos efetuados durante o exercício examinado, a título de precatórios (por natureza das sentenças) e a título de requisitórios de pequeno valor:

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

Fonte: PGE

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

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

As pendências de precatórios apresentavam a seguinte posição em 31/12/2016:

**Saldo da Dívida com precatórios em 31/12/2016**

Precatórios	Adm. Direta		Adm. Indireta		Consolidado		AV%
	Qde.	Valor - R\$ Milhares	Qde.	Valor - R\$ Milhares	Qde.	Valor - R\$ Milhares	
Alimentar	9.403	13.395.886	1.097	1.456.068	10.500	14.851.954	69,70%
Não Alimentar	719	3.464.662	179	2.992.922	898	6.457.585	30,30%
<b>Total Geral</b>	<b>10.122</b>	<b>16.860.548</b>	<b>1.276</b>	<b>4.448.990</b>	<b>11.398</b>	<b>21.309.538</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: PGE

No que toca aos depósitos judiciais, controlados de forma distinta para cada uma das leis que, a seu tempo, regulamentaram a matéria, a Diretoria das Contas do Governador realizou o acompanhamento da movimentação dos recursos e apurou os seguintes valores:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Assessoria Técnico-Jurídica



DEPÓSITOS JUDICIAIS 100% - Valores Acumulados (*)	Lei 10.482/2002 (2)	Lei 11.429/2006 (3)	Lei 12.787/2007 (4)	Lc 151/2015	Total
Itens	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
Valor Repassado ao Estado (1)	800.212.659	1.044.793.717	2.198.563.248	4.905.875.478	8.949.445.102
( + ) Correção	459.225.411	363.306.644	537.736.481	348.707.749	1.708.976.286
( - ) Devolução	809.542.886	788.575.982	1.886.053.939	712.052.927	4.196.225.734
<b>Valor a ser devolvido</b>	<b>449.895.184</b>	<b>619.524.379</b>	<b>850.245.790</b>	<b>4.542.530.300</b>	<b>6.462.195.654</b>

Fundo de Reserva (5)	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
Devido ao Fundo de Reserva	105.660.490	170.414.766	244.421.016	1.357.953.887	1.878.450.159
Saldo do Fundo de Reserva (6)	118.302.476	205.991.417	286.932.769	2.198.084.348	2.809.311.010
<b>Diferença</b>	<b>12.641.986</b>	<b>35.576.651</b>	<b>42.511.753</b>	<b>840.130.460</b>	<b>930.860.850</b>

\* Conforme planilha fornecida pelo Departamento de Finanças do Estado da Secretaria da Fazenda.

**Obs. 1:** Valor total de recursos repassados ao Estado. Percentual transferido para Conta Única: Lei 10.482 = 80%; demais leis = 70%. Percentual transferido para Fundo de Reserva: Lei 10.482 = 20%; demais leis = 30%.

**Obs. 2:** Lei 10.482/2002: a última transferência de recursos ocorreu em janeiro de 2007

**Obs. 3:** Lei 11.429/2006: a última transferência de recursos ocorreu em setembro de 2015

**Obs. 4:** Lei 12.787/2007: a última transferência de recursos ocorreu em julho de 2015

**Obs. 5:** a recomposição do Fundo de Reserva ocorre posteriormente à comunicação do Agente Financeiro, por isso, coletamos o saldo do mês seguinte ao trimestre em questão.

**Obs. 6:** dados do SIAFEM/SIGEO - mês seguinte ao trimestre (janeiro/2017)

Cabe destacar que a Lei nº 10.482/2002 (última transferência ocorreu em janeiro de 2007) foi revogada pela Lei nº 11.429/2006, e, a partir de abril/2008, a matéria passou a reger-se, pela Lei Estadual nº 12.787/2007, pelo Decreto nº 52.780/2008 e pela Lei Complementar Federal nº 151/2015.

Merece destaque a ponderação da DCG no sentido de que a utilização dos recursos oriundos dos depósitos judiciais (LC nº 151/2015) não vem reduzindo o saldo acumulado de precatórios, pois o Governo do Estado passa a utilizar estes recursos em substituição aos originalmente previstos na LOA.

## II – ENSINO

Consoante o detalhado no TC-11834.989.16-2 – Acessório 2, que tramita em conjunto com o presente feito, o Governo do Estado aplicou na manutenção e desenvolvimento do Ensino o montante de R\$ 35.394.773 mil, correspondente a 31,43% do total das receitas



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Assessoria Técnico-Jurídica



provenientes de impostos e transferências (R\$ 112.629.975 mil), dando cumprimento ao disposto no art. 255 da Constituição do Estado de São Paulo<sup>5</sup>.

Desse valor aplicado, já estão expurgados R\$ 660.879 mil, conforme discriminado no quadro abaixo:

<b>QUADRO DE EXCLUSÕES</b>	<b>R\$ MILHARES</b>
METRÔ - SUBSÍDIO DE TRANSPORTES	197.551
RESTAURANTES UNIVERSITÁRIOS	16.267
RESTOS A PAGAR CANCELADOS - ENSINO BÁSICO	78.781
RECEITA INTRAORÇAMENTÁRIA DA FDE	150.420
REEMBOLSO PROF. E SERVIDORES ESCOLAS MUNICIPALIZADAS	217.859
<b>TOTAL</b>	<b>660.879</b>

O demonstrativo a seguir evidencia a aplicação no Ensino nos últimos quatro exercícios:

<b>EXERCÍCIOS</b>	<b>PERCENTUAL</b>
2016	31,43%
2015	31,27%
2014	30,22%
2013	30,15%

Anoto a existência dos ofícios vindos do d. Parquet de contas (evento 10 do processo principal), com solicitação no sentido de serem desconsiderados da aplicação no Ensino os gastos com cobertura de insuficiência financeira dos regimes próprios de previdência, tema semelhante ao tratado no Expediente TC-33337/026/16, e discutido no TC-1564/026/13, que tratou das contas anuais da Prefeitura Municipal de Campinas, exercício 2013.

No tocante ao retorno do Fundo da Educação Básica (FUNDEB), a Administração Estadual aplicou a totalidade dos recursos, que atingiram R\$ 15.708.699 mil, atendendo, assim, ao mandamento

<sup>5</sup> Artigo 255 - O Estado aplicará, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo, trinta por cento da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências.  
Parágrafo único - A lei definirá as despesas que se caracterizem como manutenção e desenvolvimento do ensino.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Assessoria Técnico-Jurídica



contido no artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07; foi cumprido também o disposto no artigo 22 da mesma norma, com a destinação de 65,42% (R\$ 10.276.228 mil) desse total ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

### **III – SAÚDE**

Sobre esse assunto, rememoro que a Lei Complementar Federal nº 141, de 13/01/12, regulamentou o § 3º do artigo 198 da Constituição Federal, para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de Saúde.

A referenciada Lei estabeleceu critérios de rateio dos recursos de transferências para a Saúde, normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com Saúde nas três esferas de governo e revogou alguns dispositivos das Leis nºs. 8.080/90 e 8.689/93.

A mesma norma se pôs a definir o rol de despesas passíveis de inclusão na aplicação mínima setorial, ademais de ampliar a base de cálculo, nela agregando os recursos da Lei Kandir (Lei Complementar Federal nº 87/96), de forma que o mínimo de 12% passou a incidir também sobre as compensações financeiras provenientes de impostos e transferências constitucionais previstos no § 2º do artigo 198 da Constituição Federal.

As despesas que podem compor o mínimo de 12% de aplicação no Setor, mediante ações e serviços públicos de acesso universal, igualitário e gratuito, devem conformar-se aos objetivos e às metas do Plano Estadual de Saúde.

Além disso, referido diploma determinou que os recursos devem ser movimentados por meio de “Fundos de Saúde”, criados no âmbito de cada Ente da Federação, que se constituirão em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Assessoria Técnico-Jurídica



públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde<sup>(6)</sup>.

Com relação aos cálculos do percentual aplicado na Saúde, ofertou-nos a DCG duas opções, tendo em vista que o Governo do Estado solicitara a reconsideração da exclusão dos gastos com presos nos percentuais admitidos de aplicação (TC-A-4553/026/16), tema, aliás, que já constou do parecer do exercício de 2014 (TC-788/026/14).

Descontados os gastos com os segregados, o Estado despendeu, em ações e serviços de Saúde, R\$ 14.484.827 mil, 12,86% da pertinente base de cálculo, percentual ligeiramente superior ao mínimo estatuído na sobredita norma (12%).

Se fossem consideradas as despesas da Secretaria da Administração Penitenciária – SAP e da Fundação Casa, o montante aplicado seria de R\$ 14.850.727 mil, alcançando o percentual de 13,19%, igualmente aceitável.

#### **IV – GASTOS COM PESSOAL**

Segundo os cálculos da Fiscalização<sup>(7)</sup> sobre os dispêndios do Poder Executivo, consideradas a Administração Direta, as Autarquias, as Fundações e as Empresas de Economia Mista, apurou-se o percentual de 46,32% na relação entre os gastos de pessoal e a receita corrente líquida, aí incluídas as despesas com PASEP, no valor de R\$ 935.479 mil, representando um ligeiro aumento em relação ao exercício anterior (46,18%), verificando nossa Diretoria a necessidade de emissão de alerta, conforme previsto no inciso II do §1º do art. 59 da LC nº 101/00.

Considerados todos os Poderes e o Ministério Público e sob a metodologia adotada pela DCG<sup>(8)</sup>, o percentual de despesas com pessoal correspondeu a 54,23%, dentro do limite de 60%.

<sup>6</sup> Artigo 14, da Lei Complementar Federal nº 141/12.

<sup>7</sup> Procedida a exclusão do valor de reembolso das despesas com profissionais do ensino das escolas municipalizadas mediante convênio.

<sup>8</sup> V. nota 07.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Assessoria Técnico-Jurídica



## **V – CONTROLE INTERNO**

Cumprindo o ditado nos artigos 32 e 35 da Constituição paulista, bem como em atenção à Lei Federal nº 4.320/64, o Poder Executivo estadual organizou seu sistema de controle interno através do Decreto nº 57.500/2011, sob a denominação de Sistema Estadual de Controladoria, exercido pelos seguintes órgãos:

I - Secretaria de Governo, por meio da Controladoria Geral da Administração - CGA, como órgão central;

II - Secretaria da Fazenda, em especial por meio do Departamento de Controle e Avaliação - DCA;

III - Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, em especial pela Coordenadoria de Planejamento e Avaliação e pela Coordenadoria de Orçamento;

IV - Procuradoria Geral do Estado.

Nas contas do Governador do Estado de 2015, este e. Tribunal expediu várias recomendações para a efetiva operação do controle interno do Estado, a exemplo das coletadas em nota<sup>9</sup>.

Consta do laudo da DCG que o Sistema Estadual de Controladoria conta com o recebimento de planos de trabalhos e relatórios de atividades e de auditorias do integrante DCA, bem como das auditorias em funcionamento nos órgãos e entidades da Administração Direta, Indireta e Fundacional, que mantiveram as atividades e competências pré-existentes, além dos relatórios com a síntese de atividades das demais corregedorias e órgãos internos de controle da Administração Pública Direta, Indireta e Fundacional, encaminhados trimestralmente à Corregedoria Geral da Administração.

---

<sup>9</sup> O sistema deve estar diretamente ligado ao Governador, e não ao Secretário da Fazenda; O controle interno do Estado deve dispor de quadro próprio de pessoal; Tal unidade precisa ligar-se, estreitamente, às Ouvidorias; Os relatórios serão todos disponibilizados ao público, na Internet; O órgão estadual do Controle Interno avaliará, com ênfase, o cumprimento das metas programáticas, sob reconhecidos indicadores de desempenho.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Assessoria Técnico-Jurídica



**VI – PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO (PED) E  
PROGRAMA ESTADUAL DE PARCERIA PÚBLICO PRIVADA (PEPPP).**

O Programa Estadual de Desestatização – PED e o Programa Estadual de Parceria Público Privada – PEPPP têm por escopo promover e assegurar o equilíbrio das contas públicas e a reorganização do Estado.

No tocante ao PED, através do Decreto Estadual nº 61.371/2015, foram introduzidas inovações na normatização dos procedimentos de apresentação, de análise e de aproveitamento de propostas e de estudos encaminhados pela iniciativa privada ou pelo Setor Público Estadual, tratando as proposições de concessões enquadradas nas modalidades de Parcerias Público-Privadas (PPP) e do Programa Estadual de Desestatização (PED), de maneira que tal regramento padronizou o trâmite do processo dentro dos órgãos e entes da Administração Pública.

No curso do exercício fiscalizado, foram realizadas reuniões do Conselho Diretor do PED, nas quais houve deliberação sobre os assuntos relacionados a fls. 211/215 (eventos 22.8 a 22.10) do relatório de Fiscalização, e do Conselho Gestor do PEPPP (fls. 220/221 - eventos 22.8 a 22.10), estando as atas disponibilizadas no [link https://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/](https://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/).

No exercício em exame, as despesas de contratos de PPP do Estado totalizaram R\$ 827.541 mil, atingindo percentual de 0,59% da RCL, dentro do limite de 5% estabelecido pela Lei nº 11.079, de 30/12/2004 (redação dada pela Lei nº 12.766/2012).

Impende consignar que, no evento 67.4 do TC-11835.989.16-1 (Acompanhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal - Acessório 3), a Fiscalização anotou a seguinte proposta de recomendação: *“O Governo do Estado deve providenciar a contabilização das Parcerias Público-Privadas conforme previsto na NBC TSP 05”*.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Assessoria Técnico-Jurídica



## VII) FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS

A conferir relevantíssimo aspecto pragmático aos trabalhos, nossa Diretoria de Contas do Governador e as Unidades Regionais da Casa acompanharam o desempenho operacional da Administração paulista, em função daquilo que fora antevisto no planejamento orçamentário, tanto em relação aos seus objetivos, metas e prioridades, quanto à alocação e uso dos recursos públicos.

Para tal mister, desempenharam os Órgãos Técnicos a denominada Fiscalização Operacional<sup>(10)</sup> e, em razão disso, realizaram pesquisas, reuniões e diversas visitas *in loco*, abordando relevantes temas: condições oferecidas nas unidades escolares estaduais, alimentação escolar, prevenção e controle de arboviroses, educação especial no ensino regular estadual (quanto à acessibilidade e recursos pedagógicos), sistema prisional, verificações quanto ao *software* "DETECTA", recursos hídricos (outorgas e cobrança), habitação sustentável e recuperação ambiental na Serra do Mar e litoral paulista e resíduos sólidos.

Assim o fizeram em cumprimento ao plano anual determinado pelo eminente Conselheiro Relator (TC-A-4552/026/16) e com supedâneo nos Textos Magnos da República (artigo 70) e deste Estado (artigo 32), buscando aferir o nível alcançado de eficiência, a qual, por sua vez, desde a Emenda Constitucional nº 19/98, está consagrada como um dos princípios norteadores da Administração Pública (artigo 37 da Constituição Federal).

Como resultado das fiscalizações procedidas, foram constatadas diversas impropriedades – das quais ressalto apenas algumas na sequência – e que deram ensejo a várias propostas de recomendação, consignadas nos respectivos tópicos dos relatórios fornecidos pela DCG:

<sup>10</sup> A que examina a eficácia, a eficiência e a efetividade das ações governamentais.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Assessoria Técnico-Jurídica



**1) Condições oferecidas nas unidades escolares estaduais:**

- Há 4.213 docentes sem licenciatura plena em qualquer área, o que representa 4,28% do total dos docentes considerados (98.498). Esse resultado não alcança a meta fixada pelo PNE (até 25/06/15, 100% dos professores já deveriam possuir formação de nível superior);

- Quanto às condições mínimas recomendadas pelo Conselho Nacional de Educação e pela própria Pasta, nos anos iniciais, finais e ensino médio da rede estadual de ensino, não foram observados os critérios recomendados no Parecer do CNE/CEB nº 08/10, tampouco as próprias condições impostas pela Secretaria de Educação com a edição da Resolução SE 2, de 08/01/16, inclusive as excepcionalidades previstas;

- Com relação às instalações disponíveis nas escolas e ao recomendado pelo CNE, há distorções relevantes entre as realidades informadas pela SEE e as recomendações exaradas pelo Conselho;

- Sobre as Normas de Segurança contra incêndio, verificou-se que há necessidade de a SEE providenciar os itens relativos às exigências mínimas de segurança contra incêndio previstas no Decreto 56.819, de 10/03/2011, bem como o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros, tendo em vista que a maioria das unidades escolares não está adequada à legislação, a fim de equipar as escolas de modo a prevenir e, se necessário, dar início ao combate ao incêndio.

**2) Alimentação escolar:**

- Acerca do nível de eficácia do programa estadual, as filmagens dos intervalos permitiram ao Órgão de Instrução observar que a quantidade média de refeições servidas no período abrangido pela fiscalização correspondeu a menos de 20% do corpo discente das escolas selecionadas, o que as classifica entre as de índice de adesão "muito baixo", de acordo com os critérios adotados pela UNIFESP;

- Os dados recolhidos sugerem que o contingente de alunos cadastrados no Programa de Enriquecimento da Merenda Escolar (PEME), afora os relativos à unidade José Alves de Cerqueira César, encontram-se superestimados. Em alguns casos, as diferenças são superiores a 100%, como verificado nas escolas Professor Joaquim Leme do Prado e Professora Neyde Aparecida Sollitto;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Assessoria Técnico-Jurídica



- Identificou-se outra divergência extremamente relevante entre o número de refeições servidas, apurado por meio das filmagens, e o apresentado pelas empresas terceirizadas às DEs para pagamento dos serviços prestados. Enquanto os documentos de cobrança apresentados pelas contratadas indicam que, no período abrangido pelos trabalhos de campo (outubro e novembro de 2016), foram preparadas e distribuídas quase nove mil refeições, a Fiscalização apurou pouco menos de quatro mil. Destarte, enquanto os valores efetivamente devidos totalizavam R\$ 3.088,93, as DEs/SEE desembolsaram a importância de R\$ 7.196,85, uma diferença de 132,99%;

- A rede pública estadual de ensino não adota um número máximo de comensais por merendeira, como requerido pela Resolução RDC nº 216 da ANVISA, de 2004, e pelo Manual de Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola do Ensino Fundamental: Recursos Humanos, que objetivam estabelecer as condições operacionais mínimas para a garantia da qualidade dos serviços de alimentação escolar. Atualmente, a definição da quantidade de merendeiras em atuação nas unidades da rede permanece exclusivamente a critério das empresas terceirizadas;

- Um a cada dois participantes da pesquisa realizada considera o refeitório de suas escolas desconfortável, especialmente em razão da impossibilidade do espaço acomodar todos os comensais que frequentam o mesmo intervalo (67,89% dos respondentes), obrigando parte deles a realizar suas refeições em pé, sentados no chão ou em outras localidades;

### **3) Prevenção e controle de arboviroses:**

- Verificou-se uma estrutura organizacional inadequada para articulação de seus integrantes (IAL, SUCEN e CVE/GVE's) por conta da existência de jurisdições diferentes e não coincidentes, em desacordo com o preconizado no artigo 7º, incisos II, IX e XIII, da Lei nº 8080/90 e outros dispositivos legais, e com o princípio da eficiência;

- Outro aspecto observado foi a incapacidade operacional existente na SUCEN;

- Constataram-se dificuldades por conta de desabastecimentos de inseticidas/larvicidas, insumos necessários para ações de combate ao vetor, tanto municipais quanto estaduais;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Assessoria Técnico-Jurídica



- O apoio financeiro estadual para o financiamento das ações de prevenção e controle de arboviroses (dengue, zika e chikungunya), ofertado entre 2012 a 2016, ao menos para 267 municípios paulistas, não foi considerado suficiente para cumprimento de suas responsabilidades sanitárias.

**4) Educação especial no ensino regular estadual (quanto à acessibilidade e recursos pedagógicos):**

- Verificaram-se escolas com problemas de acessibilidade que podem comprometer o acesso aos seus ambientes por alunos com deficiência ou mobilidade reduzida, e conseqüentemente dificultar a integração e a inserção desses alunos na rede regular de ensino;

- Foram encontradas escolas classificadas como "acessíveis", sem ao menos uma rota acessível a todas as suas dependências, elevadores que não estavam em funcionamento, desníveis e/ou buracos no percurso. Soma-se a isso a falta de itens básicos, como o piso tátil no início e fim de escadas, e sanitário acessível sem condições de uso ou inexistente. Nesses itens e no elevador, uma das causas de inadequação foi a falta de manutenção;

- Os problemas mais recorrentes em relação aos itens de acessibilidade são a falta de corrimãos, de piso tátil e de guia rebaixada para travessia na faixa de segurança;

- Apesar da existência da Lei Federal nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, referente ao PNE 2001-2010, o Estado de São Paulo não elaborou o seu plano decenal correspondente, existindo apenas o Programa Educação – Compromisso de São Paulo - que não abrangia metas quantitativas referentes à educação especial;

**5) Sistema prisional:**

- Verificou-se que as metas estabelecidas pela SAP (nas peças orçamentárias) para a criação de vagas no sistema não foram cumpridas; que a criação de vagas nas Unidades Prisionais não acompanha o crescimento da população carcerária e, mesmo que as metas previstas para a criação de vagas para 2017 e 2018 sejam cumpridas, não aliviam o déficit de vagas existente no sistema prisional;

- Quanto ao quadro de pessoal, a Fiscalização verificou que cerca de 28% (13.936) dos cargos estão vagos. O quadro de Agentes de Segurança Penitenciária conta com 15,33% (4.333) dos



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Assessoria Técnico-Jurídica



cargos vagos, perfazendo 10 presos para cada agente de custódia (índice acima da média nacional que é de 7,61 presos por agente de custódia);

- Com relação ao quadro de profissionais da saúde, apurou-se que 54,57% (2.359) dos cargos estão vagos, sendo que os de Médico I e de Técnico de Enfermagem contam, respectivamente, com 94% (613) e 95,5% (403) das vagas não preenchidas.

- 85% (141) das Unidades Prisionais não possuem bloqueadores de sinal de aparelhos de telefonia móvel (celulares), a despeito do quantitativo de celulares apreendidos anualmente no âmbito das UPs;

- Os recursos destinados à ressocialização do preso, egressos e seus familiares representam cerca de 2% do orçamento da SAP. Menos de 1% dos presos conseguiram colocação no mercado de trabalho após o cumprimento de sua pena, fato que amplia as chances de reincidência.

**6) Verificações quanto ao software “DETECTA”:**

- O número de usuários que efetivamente utilizaram o DETECTA módulo cliente ao longo de 2016 apresenta o seu nível mais alto em junho/2016, com 2.076 usuários, e o mais baixo em outubro/2016, com 299 usuários, aproximadamente 33,2% e 4,3% dos usuários aptos a utilizá-lo respectivamente, indicando uma utilização muito baixa;

- A pesquisa de campo sobre o DETECTA módulo cliente indica que os usuários enfrentam problemas operacionais, de lentidão e de informações inconstantes na utilização do sistema. Esse resultado está compatível com o relatório da PM de verificação de problemas de desempenho do sistema. Indica também que faltam recursos para o videomonitoramento dos espaços, e que os treinamentos necessitam de melhorias. Por outro lado, os usuários das Polícias Civil e Militar consideram o DETECTA uma ferramenta importante para suas atividades;

- A meta inicial de ser um software inteligente que automatiza o processo de videomonitoramento dos espaços públicos ainda não foi atingida; que neste momento o sistema não está operando com todas as funcionalidades previstas em contrato, e que



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Assessoria Técnico-Jurídica



até agora o DETECTA não produziu os resultados esperados nas atividades de planejamento, prevenção e investigação policial.

**7) Recursos hídricos (outorgas e cobrança):**

- As ações de inspeção não são suficientes para atender o quantitativo de processos aguardando fiscalização, e o número de outorgas emitidas supera o de ações de fiscalização realizadas;

- No que tange à temática da segurança de barragens, o que se apurou é que a relação de barragens fiscalizadas pelo DAEE não possui classificação segundo a categoria de risco e de dano potencial associado em baixo, médio e alto, em termos econômicos, sociais ou de perda de vidas humanas, em conformidade com os critérios estabelecidos no Anexo I da Portaria nº 3907/2015 e com a meta 1.5 (Atuação para Segurança de Barragens) do "Progestão" para 2016. O DAEE desconhece, portanto, parte das barragens sob sua competência fiscalizatória;

- Inexiste cobrança financeira pela utilização dos recursos hídricos em unidades de conservação no Estado de São Paulo. O que restou evidenciado é que a contraprestação financeira para garantir os serviços ambientais pela exploração dos recursos hídricos, e conseqüente degradação ambiental, não está sendo realizada no Estado de São Paulo;

- Observou-se, ainda, que as cobranças pelo uso dos recursos hídricos, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, não foram inscritas para Dívida Ativa em nenhuma das UGHRÍ's que as estão realizando, nos termos do art. 39, §2º, da Lei nº 4.320/64.

- Os recursos de infrações (multa) não estão sendo creditados na subconta do FEHIDRO nos termos do art. 36, IX, da Lei nº 7.663/1991 c/c art. 22 do Decreto nº 41.258/1996 c/c art. 7º e 17 da Lei nº 12.183/2005 c/c art. 21 do Decreto nº 50.667/2006.

**8) Habitação sustentável e recuperação ambiental na Serra do Mar e litoral paulista:**

- A maioria das Unidades de Conservação avaliadas não dispõe de condições compatíveis com suas necessidades e não possui uma gestão que permita uma articulação eficiente para o alcance dos resultados;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Assessoria Técnico-Jurídica



- Foram constatadas falhas como: inexistência, inadequação e baixo grau de implementação dos planos de manejo, unidades com infraestruturas de apoio a pesquisas inadequadas e/ou inexistentes, potencial mal aproveitado de uso do patrimônio natural das Unidades de Conservação;

- Algumas atividades essenciais são prejudicadas pela insuficiência de recursos humanos e financeiros. Somado a isso, as Unidades de Conservação apresentam pendências de regularização fundiária e de consolidação de seus limites, o que dificulta a gestão dessas áreas;

- Quanto ao acesso dos moradores aos equipamentos públicos e ao tempo de deslocamento no trajeto casa - trabalho, comparativamente à situação anterior ao processo de reurbanização, foi constatado, por meio de pesquisa realizada, que não houve alteração significativa, pois a maioria dos entrevistados relata o mesmo tempo despendido antes e após a reurbanização para terem acesso aos serviços e para se deslocarem até os locais de trabalho;

- Além disso, a reavaliação da situação socioeconômica dos moradores não é realizada periodicamente pela CDHU, prejudicando a aferição da real capacidade de pagamento das prestações pelas famílias participantes do Programa, e não há acompanhamento para se verificar se houve melhora nas condições de renda, para, caso necessário, extinguir ou diminuir o valor do subsídio mensal concedido.

### **9) Resíduos sólidos:**

- Quanto ao atingimento das metas estabelecidas no Plano Estadual de Resíduos Sólidos para os anos de 2014, 2015 e 2016, verificou-se um quadro majoritário de descumprimento, uma vez que, das 11 (onze) ações/metras analisadas, apenas 01 (uma) foi alcançada;

- Vários locais de disposição de resíduos estão em condições inadequadas, em inobservância aos dispositivos de proibições estabelecidas tanto na Política Nacional quanto na Política Estadual de Resíduos Sólidos;

- Em que pese a reincidência de locais enquadrados como condição inadequada, nas últimas edições dos Inventários Estaduais de Resíduos Sólidos Urbanos (2013, 2014 e 2015), não se constatou a aplicação de todos os tipos de penalidades previstos em



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Assessoria Técnico-Jurídica



lei, pela CETESB, inclusive, não foi utilizada, na maioria dos casos analisados, a faculdade prevista no artigo 62 da Lei Estadual nº 12.300/06 de diligenciar aos infratores no sentido de formalizar termo de compromisso de ajustamento de conduta ambiental;

- Quanto à verificação dos compromissos assumidos pelo Estado, merece destaque a grave situação da não comprovação do cumprimento de nenhum dos compromissos atribuídos à SMA. No que se refere aos compromissos atribuídos à CETESB, o atendimento foi apenas parcial.

As conclusões levadas a efeito em cada um desses segmentos demonstram falhas que reclamam imediata e criteriosa intervenção governamental, notadamente, no sentido de determinar aos responsáveis de cada órgão a adoção de providências relacionadas à fiscalização, ao aprimoramento e ao efetivo acompanhamento da execução dos projetos sob sua incumbência.

### **VIII – EXPEDIENTES**

Subsidiaram o exame das contas os seguintes expedientes:

Expediente – TC- 17983/026/16

Assunto:

Cópia do Expediente TC-13128/026/16, iniciado pelo Ofício GCARC nº 37/2016, sobre Termo de Acordo firmado entre o Governo do Estado e a Cia. do Metropolitano de São Paulo, relativamente ao valor de R\$ 333 milhões, contabilizado como perda, noticiado na imprensa.

Expediente – TC- 27411/026/16

Assunto:

Of. SGP-P nº 163/16, de 13/09/2016, subscrito pelo Senhor Deputado Fernando Capez, Presidente, por meio do qual encaminha o inteiro teor do pronunciamento proferido pelo Deputado Carlos Giannazi, na 123ª Sessão Ordinária, realizada em 08/09/2016 (questionamento acerca da legalidade da não nomeação dos candidatos aprovados em concursos públicos de vários órgãos do Estado).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Assessoria Técnico-Jurídica



Expediente – TC- 33337/026/16

Assunto:

Solicita que o relatório da DCG destaque os valores dos benefícios pagos pela SPPREV que foram computados “para efeito de cumprimento de vinculações legais e constitucionais de gastos em áreas específicas”.

Expediente – TC- 21191/026/16

Assunto:

Ofício SINAFRESP nº 322/2016 – Menciona dificuldade em obter informações orçamentárias da Secretaria da Fazenda e pede intervenção deste Tribunal.

Expediente – TC- 17700/026/16, anexo ao TC-4552/026/16

Assunto:

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

Expediente – TC- 33029/026/16

Assunto:

Arrecadação Tributária – Matéria publicada no jornal Folha de S. Paulo, sob o título “A crise paulista bate à porta”, de autoria do Sr. Gustavo Theodoro.

Demais Expedientes: Precatórios: TC-05288/026/16, TC-08291/026/16, TC-12518/026/16, TC-14169/026/16, TC-17174/026/16, TC-20144/026/16, TC-21795/026/16, TC-26104/026/16, TC-30934/026/16, TC-00354/026/17 e TC-01385/026/17.

## **IX – RECOMENDAÇÕES DO EXERCÍCIO ANTERIOR (2015)**

Diante dos elementos constantes dos autos e das justificativas e documentos apresentados pelo Senhor Secretário da Fazenda do Estado, restou claro que as recomendações exaradas no Parecer das Contas do exercício de 2015 não foram atendidas na sua integralidade no exercício de 2016, consoante posicionamento firmado pela Diretoria competente a fls. 529/551 (eventos 22.8 a 22.10).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Assessoria Técnico-Jurídica



O panorama de descumprimento das recomendações se repete em exercícios anteriores, como observo, exemplificativamente, nos Pareceres da Casa sobre os exercícios de 2015 (TC-3554/026/15) e 2014 (TC-788/026/14), disponíveis na página eletrônica deste e. Tribunal ([www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br)).

### **X – RECOMENDAÇÕES DO EXERCÍCIO EM EXAME (2016)**

Em suas considerações finais, após o conteúdo exposto na instrução deste feito, e com base nos levantamentos, análises e avaliações procedidas no decorrer do processo de acompanhamento da execução orçamentária, e dos atos de gestão governamental, inclusive no aspecto operacional, relativos ao exercício de 2016, a i. DCG alvitrou as diversas recomendações constantes de fls. 554/567 (eventos 22.8 a 22.10) e fls. 620/634 (evento 22.11), as quais acompanho em sua integralidade.

### **XI – CONCLUSÃO**

A meu pensar, pelo enfoque jurídico sobre a gestão estadual de 2016, as contas encontram-se com certo equilíbrio e, por isso, merecem receber **parecer favorável** da Casa, porém, com **ressalvas**<sup>(11)</sup>, ante o reiterado descumprimento de recomendações exaradas em exercícios anteriores, sem prejuízo, ainda, das **recomendações** pronunciadas pela i. DCG quanto ao próprio exercício em apreciação, aí incluídas as atinentes à fiscalização operacional.

À consideração de Vossa Senhoria.

ATJ, 10 de maio de 2017.

Pablo Vinicius Silva Alcoléa  
ASSESSORIA TÉCNICA

<sup>11</sup> Artigos 2º, inciso I, e 23, § 4º, ambos da Lei Complementar paulista nº 709/93.