



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
4ª Procuradoria**

PROCESSO: **eTC-1811.989.16**

Órgão: Secretaria da Fazenda e Unidades Gestoras Vinculadas

Em exame: Contas anuais – exercício 2016

Processos dependentes: 00002135.989.16-8, 00002136.989.16-7, 00002137.989.16-6, 00002138.989.16-5, 00002139.989.16-4, 00002140.989.16-1, 00002141.989.16-0, 00002142.989.16-9, 00002143.989.16-8, 00002144.989.16-7, 00002145.989.16-6, 00002146.989.16-5, 00002147.989.16-4, 00002148.989.16-3, 00002149.989.16-2, 00002150.989.16-8, 00002151.989.16-7, 00002152.989.16-6, 00002153.989.16-5, 00002154.989.16-4, 00002155.989.16-3, 00002156.989.16-2, 00002157.989.16-1, 00002158.989.16-0, 00002159.989.16-9, 00002160.989.16-6, 00002161.989.16-5, 00002162.989.16-4, 00002163.989.16-3, 00002164.989.16-2, 00002165.989.16-1, 00002166.989.16-0, 00002167.989.16-9, 00002168.989.16-8, 00002169.989.16-7, 00002170.989.16-4, 00002171.989.16-3, 00002172.989.16-2, 00002173.989.16-1, 00002174.989.16-0, 00002175.989.16-9, 00002176.989.16-8, 00002177.989.16-7, 00002178.989.16-6, 00002179.989.16-5, 00002180.989.16-2, 00002181.989.16-1, 00002182.989.16-0, 00002183.989.16-9, 00002184.989.16-8, 00002185.989.16-7, 00002186.989.16-6, 00002187.989.16-5, 00002188.989.16-4, 00002189.989.16-3, 00002190.989.16-0, 00002191.989.16-9, 00002192.989.16-8, 00002193.989.16-7, 00002194.989.16-6, 00002195.989.16-5, 00002196.989.16-4, 00002197.989.16-3, 00002198.989.16-2, 00002199.989.16-1, 00002200.989.16-8, 00002201.989.16-7, 00002202.989.16-6, 00002203.989.16-5

Excelentíssimo Senhor Conselheiro,

Trata-se das contas anuais da Secretaria da Fazenda do Estado relativa ao exercício de 2016.

A Fiscalização, no evento nº 85, trouxe achados de auditoria, mas relevados pela Assessoria Técnica.

A Procuradora do Estado, na defesa dos gestores, entendeu regulares as contas.

Nesta oportunidade, retornam os autos ao Ministério Público de Contas, para exercício da função de fiscal da lei, após requerer diligência e juntada de informações pela Origem.

É o breve relato.

Ao analisar as contas da Secretaria da Fazenda, entende-se necessário trazer considerações sobre dos aspectos relevantes: observância do cumprimento do teto remuneratório e funcionamento do sistema de controle interno do Poder Executivo.

1. Participação nos Resultados paga acima do teto remuneratório constitucional

Às fls. 106/109 do evento nº 85, a Fiscalização indicou em seu relatório de auditoria o seguinte apontamento:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
4ª Procuradoria**

“...solicitamos a esta Secretaria planilha contendo os valores componentes da remuneração da classe de servidores denominados Agentes Fiscais de Rendas, no exercício de 2016 (Arquivo 06).

Assim sendo, constatamos que na Secretaria da Fazenda permanece a inobservância ao teto remuneratório estadual para essa classe de servidores (Arquivo 11), uma vez que a parcela referente ao pagamento a título de Participação nos Resultados - PR é excluída do cálculo do teto do Governador do Estado de São Paulo (em 2016 o teto salarial foi de R\$ 21.631,05, conforme a Lei estadual nº 16.089 de 08/01/2016).

Cabe-nos explicar que isso se deve à seguinte sistemática de cálculo adotada pela Secretaria da Fazenda, **que não considera a parcela de Participação nos Resultados-PR para fins de determinação do teto remuneratório da carreira dos Agentes Fiscais de Rendas**, amparada pela Lei Complementar nº 1.059 de 18/09/08 (Arquivo 07), artigo 26, § 2º e artigo 33, § 1º, que assim estabelecem ...”. (g.n.)

E continua:

“Acrescenta-se, ainda, a existência da Bonificação por Resultados, que se refere à bonificação paga pelo cumprimento de metas, a ser paga aos servidores em exercício nas unidades administrativas da Secretaria da Fazenda, Secretaria de Economia e Planejamento e às Autarquias vinculadas a estas Secretarias, conforme prevê a Lei Complementar nº 1.079 de 17/12/08, artigo 1º e artigo 2º, § 2º:

[...]

Informamos que não houve pagamento de Participação de Resultados e Adicional relativos ao exercício de 2016. O valor líquido das Participações no Resultado - PR pagos aos Agentes Fiscais de Rendas em 2016, referentes ao 3º e 4º trimestre de 2015, atingiu o valor líquido de R\$109.258.895,37 (Arquivo 09), incluso o valor do Adicional previsto no Artigo 33- § 3º da Lei nº 1.059 de 18/09/2008:...”

Cabe destacar, de plano, que os pagamentos efetuados a título de Participação de Resultados aos Agentes Fiscais de Rendas, no total de R\$109.258.895,37, deveriam ter sido considerados do cômputo do limite remuneratório.

Isto porque, nos termos do artigo 115, inciso XII¹, da Constituição do Estado de São Paulo, que reproduz o artigo 37, inciso XI, da Constituição da República, os proventos ou

¹ XII – em conformidade com o artigo 37, XI, da Constituição Federal, a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, **os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo**, o subsídio dos Deputados Estaduais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
4ª Procuradoria**

qualquer espécie remuneratória, incluindo as vantagens pessoais ou de outra natureza, **integram os vencimentos**, limitando-se (até a promulgação da Emenda Constitucional estadual nº 46/2018, em 08.06.2018), no âmbito do Poder Executivo, ao subsídio mensal do Governador.

Nesse sentido, somente parcelas de **natureza indenizatória**, previamente estipuladas em lei, poderiam ser desconsideradas do cálculo do teto de vencimentos, conforme determinação expressa do artigo 115, § 7º², da Constituição do Estado de São Paulo, e do artigo 37, § 11º, da Constituição da República.

É de se destacar que, no caso da Participação de Resultados – PR, instituída pela Lei Complementar nº 1.059/08 como “*prestação pecuniária eventual, desvinculada da remuneração do Agente Fiscal de Renda*”³, há previsão legal vedando a sua integração no cômputo do teto remuneratório aplicável aos servidores em questão⁴.

Todavia, ao averiguar a natureza da verba, torna-se perceptível que inexiste qualquer intuito indenizatório hábil a possibilitar a sua desconsideração do cálculo de vencimentos, havendo, ao revés, nítido caráter remuneratório, tendo em vista que os pagamentos realizados equivalem a uma **nova modalidade de prêmio por produtividade**, beneficiando, a cada trimestre, toda a categoria.

Tanto é assim que o pagamento da PR foi estendido aos aposentados no cargo de como Agente Fiscal de Rendas e respectivos pensionistas⁵, passando a incidir até mesmo contribuição previdenciária⁶, sem que para isto os servidores inativos concorram para o cumprimento das metas estipuladas pela Administração.

Ora, independentemente da denominação que se dê à prestação pecuniária, fato é que **houve acréscimo remuneratório a ser obrigatoriamente incluído no cômputo do teto de vencimentos**.

inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

² Constituição do Estado de São Paulo, Artigo 115, § 7º: Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XII do *caput* deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

³ Artigo 26, *caput*, da Lei Complementar nº 1.059/08.

⁴ Artigo 26, §2º, da Lei Complementar nº 1.059/08: A Participação nos Resultados - PR não integra nem se incorpora à remuneração para nenhum efeito, e não será considerada para cálculo de qualquer vantagem pecuniária ou benefício.

⁵ Artigo 37 da Lei Complementar nº 1.059/08: A Participação nos Resultados - PR é extensiva aos aposentados como Agente Fiscal de Rendas e pensionistas, nas mesmas bases estabelecidas para os ativos, nos termos da resolução do Secretário da Fazenda a que se refere o artigo 33 desta lei complementar.

⁶ Artigo 38 da Lei Complementar nº 1.059/08: Sobre o valor da Participação nos Resultados - PR incidirão os descontos previdenciários e de assistência médica.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
4ª Procuradoria**

E, ainda que o pagamento das verbas decorra do “*cumprimento de lei estadual válida e vigente*” (fls. 684/687), como sustenta a Origem, cabe destacar que lei complementar estadual não possui o condão de modificar as imposições instituídas pela própria Constituição da República.

Em razão disso, a desconconsideração da PR do subteto remuneratório, nos termos do artigo 26, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 1.059/2008⁷, já está sendo objetivo de ação direta de inconstitucionalidade, promovida pela Procuradoria-Geral de Justiça, em trâmite perante o E. Tribunal de Justiça de São Paulo, sob o número 2042880-46.2018.8.26.0000.

Por fim, no mesmo caminho, cabe salientar que a Bonificação por Resultado e a Gratificação TIT não foram objeto de apontamentos no presente caso, mas, similarmente à Participação nos Resultados, ambas vêm sendo indevidamente descon sideradas do cômputo do subteto de vencimentos, situação esta já questionada nas contas anuais do exercício de 2013 (TC-2734/026/15) e do exercício de 2015 (TC-1722/026/15).

2. Controle Interno

O art. 2º do Decreto estadual n.º 60.812, de 30 de setembro de 2014, atribui ao Secretário da Fazenda Estadual a responsabilidade pelo funcionamento do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual.

Nesse sentido, houve por bem formular o pedido de diligência no evento nº 117, de modo a reunir maiores informações e elementos para a formação da convicção do Órgão Ministerial acerca do pleno exercício das competências constitucionais previstas no art. 74 da Constituição Federal de 1988.

Oportuno enfatizar, de plano, que não se pretende trazer à baila aspectos estruturais abordados na análise das contas anuais do Chefe do Poder Executivo, as quais recomendam anualmente ao Sr. Governador a necessidade de instituir um órgão central do Sistema Estadual de Controladoria (Sistema de Controle Interno), vinculado diretamente ao Chefe do Poder Executivo⁸.

⁷ § 2º - A Participação nos Resultados - PR não será considerada para fins de determinação do limite a que se refere o inciso XII do artigo 115 da Constituição Estadual.

⁸ Como exemplo, TC 3554/026/15 (contas anuais do exercício de 2015)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
4ª Procuradoria**

Seguindo orientações expostas em “Manual Básico” editado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, republicado em 2016, o Controle Interno abrangerá as seguintes funções específicas, integradas entre si: Ouvidoria, Controladoria, Auditoria e Correição.

O primeiro aspecto a se observar é que as funções de Ouvidoria e Corregedoria estão subordinadas à Secretaria de Governo⁹, ao passo que as funções de Controladoria e Auditoria estão subordinadas à Secretaria da Fazenda.

Nesse ponto, uma observação se coloca: o prejuízo evidente ao trabalho integrado, planejado e articulado entre as funções que compõe o Sistema de Controle Interno.

Em razão dessa separação e da distinta subordinação das funções, a presente análise se concentra apenas nas funções de Auditoria e Controladoria, responsabilidade da Secretaria da Fazenda.

Dentre as várias questões suscitadas e respondidas pela Origem, é possível concluir que há um Sistema de Auditoria e Controladoria em funcionamento, ativo, desenvolvendo seus trabalhos com planejamento e coordenação, podendo se considerar razoável (com necessidade melhora) a estrutura de pessoal.

Contudo, uma falta grave contribui para o mau funcionamento do sistema.

O primeiro, e talvez o mais grave, dos aspectos a se destacar é o fato do **não envio dos relatórios produzidos ao dirigente máximo do Estado, o Governador**, conforme se observa nas respostas 4 e 6 constantes do evento 134.2.

Esclarece o Diretor Técnico de Departamento da Fazenda Estadual:

4. Os relatórios são submetidos diretamente para a apreciação de qual autoridade?

“R. Cada Relatório de Auditoria produzido, organizado na forma de processo Sefaz, é submetido inicialmente ao Gabinete do Secretário, que encaminha ao titular da Pasta/Órgão/Entidade que, por sua vez, encaminha para a respectiva unidade auditada.”

(g.n.)

6. Os relatórios de auditoria, com apontamentos de irregularidades ou não, são submetidos ao conhecimento do Sr. Governador?

⁹ Conforme indica o site do Governo do Estado. <http://www.governo.sp.gov.br>. Acesso em 31/10/18.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
4ª Procuradoria**

“R. O processo de auditoria vigente tramita pelas Pasta/Órgão/Entidade conforme detalhado na resposta da questão 04. No entanto, as autoridades envolvidas poderão dar ciência dos resultados dos relatórios de auditoria ao Senhor Governador quando entenderem que tal fato é necessário.”

Ao analisar as respostas verifica-se, com a devida vênia, a subversão de toda a lógica existente na instituição e manutenção do Sistema de Controle Interno, cuja essência, razão de existir, é justamente permitir que o Chefe do Executivo, o dirigente escolhido pelo povo, não o seu subordinado, tenha à sua disposição informações sobre a gestão do ente federado de que é responsável, de maneira a ter ciência de sua administração, dos atos de seus mandatários, e, assim, determinar a correção de rumos.

Agora, como o Governador pode determinar a correção de rumos ou a apuração de responsabilidades funcionais se não tem sequer ciência dos relatórios de auditoria?

A resposta da questão 6 diz que as autoridades envolvidas poderão dar ciência dos relatórios ao Governador, mas e se forem omissos e não informarem, como serão responsabilizados?

Nesse sentido, o Comunicado SDG nº 35/2015, que traz série de considerações sobre o Sistema de Controle Interno, é preciso:

“Uma vez avaliados os pontos de controle, as conclusões deverão ser anotadas em relatório próprio, seja por meio de processo administrativo ou instrumento congênere e levado ao conhecimento da autoridade máxima da entidade, a quem caberá determinar as providências e estipular o tempo para regularização, se for o caso.” (g.n.)

Observa-se, então, grave distorção do sistema quanto ao seu funcionamento, que, ao não dar conhecimento dos relatórios de auditoria à autoridade máxima do Poder Executivo, Governador, que detêm poder para corrigir os rumos da Administração, subverte toda a lógica do sistema de controle interno, tornando toda a sua atividade inócua e sem propósito.

Em relação às questões as demais questões, entende-se que foram respondidas satisfatoriamente, muito embora deva ser objeto de recomendação o aprimoramento e a implantação das respostas objeto das questões 11, 12 e 13.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
4ª Procuradoria**

Dessa forma, com base no acima exposto e nas informações constantes dos autos, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da lei, opina pela **irregularidade** das contas, em razão da realização de pagamentos acima do teto remuneratório constitucional e em virtude do não encaminhamento dos Relatórios de auditoria produzidos pelo sistema de controle interno ao Chefe do Poder Executivo.

Pugna-se, ao fim, pela **expedição de determinação** ao Sr. Secretário da Fazenda, para que passe dar ciência de todos os relatórios produzidos pelo Controle Interno ao Sr. Governador, responsável pela gestão do Poder Executivo do Estado.

Por fim, caso haja juntada de qualquer novo documento ou pronunciamento nos autos, nisso incluída a manifestação de órgão técnico desta Corte de Contas, desde já se requer vista, nos termos do art. 70, § 1º, do Regimento Interno, c/c art. 3º, inc. I, da Lei Complementar nº 1.110/2010, a fim de que o Ministério Público de Contas, atuando como fiscal da ordem jurídica, possa ter acesso a todos os elementos da instrução processual

São Paulo, 31 de outubro de 2018.

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JÚNIOR
Procurador do Ministério Público de Contas