



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



PROCESSO: TC-005272.989.23-7
INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
GOVERNADOR: SR. TARCÍSIO GOMES DE FREITAS
EXERCÍCIO: 2023
RELATOR: CONSELHEIRO DR. ROBSON RIEDEL MARINHO

Excelência,

Trata-se das Contas do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício financeiro de 2023.

Alcança esse Balanço os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública e deste Tribunal de Contas, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 709/93¹.

No âmbito do Poder Executivo, abrangem essas Contas as Administrações Direta e Indireta, incluídas as empresas estatais dependentes: Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S.A. - IPT, Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental – CETESB, Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM, Companhia Docas de São Sebastião e Desenvolvimento Rodoviário S/A - DERSA².

¹ Art. 23. [...]

² § 1º - As contas abrangerão a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas.

² A EEMPLASA, a CODASP e a CPOS tiveram seus processos de extinção concluídos em 2021. Quanto ao DERSA, houve a sua inclusão a partir da Lei Orçamentária Anual de 2021 como empresa estatal dependente, como consequência de seu processo de extinção, nos termos da Lei Estadual nº 17.148/2019, tendo sua extinção ocorrido em 2023, conforme Ata da Assembleia Geral Extraordinária realizada em 15/09/2023, segundo informado no BGE (p. 85).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Tramitam em conjunto com estes autos os processos eletrônicos de acompanhamento “Acessório 2 – Aplicação no Ensino” – TC-007726.989.23-9, “Acessório 3 – Lei de Responsabilidade Fiscal” – TC-007729.989.23-6, “Acessório 4 - Aplicação na Saúde” - TC-007731.989.23-2, “Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira” - TC-007732.989.23-1, além das “Fiscalizações Operacionais” – TCs 021570.989.23-6, 021571.989.23-5, 021572.989.23-4, 021574.989.23-2 e 021575.989.23-1.

A Diretoria de Contas do Governador – DCG apresentou minudente relatório, no qual consignou informações relativas à execução orçamentária, à gestão das contas e ao cumprimento das regras constitucionais e legais, além da importante e imprescindível Fiscalização Operacional (evento nº 59), as quais foram endossadas pelo i. Diretor Técnico do DSF-I, que opinou pela emissão de Parecer Prévio Favorável às contas em análise, com proposta de repetição das Ressalvas emitidas e não atendidas do Parecer Prévio das Contas de 2022 concernentes aos itens “Saúde” e “Renúncia de Receitas” (evento nº 61).

As Assessorias Técnicas das áreas de Cálculo, Economia e Jurídica manifestaram-se pela emissão de Parecer Prévio Favorável, tendo a Assessoria Técnica de Economia destacado como Ressalvas os problemas quanto à interação da DCG com o Sistema Central de Controle Interno, o que trouxe prejuízos ao acompanhamento dos trabalhos realizados por referido Órgão, as distorções verificadas nas Demonstrações Contábeis, nos itens de Caixa e Equivalente de Caixa, Investimentos, Dívida Ativa Tributária e Não Tributária, Imobilizado, Depósitos Judiciais, Patrimônio Líquido e Variações Patrimoniais e as impropriedades verificadas na análise do item Renúncia de Receitas, sendo que esse último tema também ensejou a proposta de aprovação com Ressalvas efetuada pela congênere da área Jurídica. Também pela aprovação das Contas, com Ressalvas, foi o entendimento consignado pela i. Chefia de ATJ, que destacou como aspectos a serem ressalvados os *“pertinentes às desordens contábeis, às injustificadas alterações das metas fiscais, ao imobilizado, aos benefícios fiscais/renúncias de receitas, à gestão da previdência e aos precatórios”* (evento nº 72).

É a síntese do que considero essencial.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Passo a opinar.

Excelência, principio minha análise pelas peças de planejamento, destacando corresponder o exercício em exame ao quarto e último ano de vigência do Plano Plurianual 2020/2023³, o qual norteou a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2023⁴ e da Lei Orçamentária Anual – LOA de 2023⁵.

Ainda, observo que, por meio do Decreto Estadual nº 67.446, de 13/01/2023, houve atualização de dotações em conformidade aos arts. 12 e 13, da LOA⁶, concernentes às fontes de recursos e às dotações relacionadas à São Paulo Previdência – SPPREV e ao FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

No que concerne às peças de planejamento acima referidas, noto haver a necessidade de aperfeiçoamentos.

Primeiramente, ressalto que nos laudos de algumas Fiscalizações Operacionais houve registros de descompasso entre metas/dotações estimadas e execução e/ou de deficiências nas previsões contidas nas peças orçamentárias, entre os quais os relativos ao “Relatório de Acompanhamento Específico da Secretaria de Administração Penitenciária” (TC-021574.989.23-2)⁷ e ao “Relatório de Fiscalização

³ Lei Estadual nº 17.262, de 09/04/2020 – DOE de 10/04/2020.

⁴ Lei Estadual nº 17.555, de 20/07/2022 – DOE de 21/07/2022.

⁵ Lei Estadual nº 17.614, de 26/12/2022 – DOE de 29/12/2022 (Retificação).

⁶ Artigo 12 - O Poder Executivo deverá proceder, em seu âmbito, movimentações orçamentárias por decreto, mediante o remanejamento de recursos em favor da São Paulo Previdência - SPPrev, de modo a adequar os registros contábeis para a cobertura da insuficiência financeira dos regimes de previdência à metodologia preconizada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

§ 1º - As movimentações de dotações orçamentárias, previstas no 'caput', não se aplicam aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e às Universidades estaduais e não poderão resultar em alteração dos valores das programações aprovadas na lei orçamentária de 2023.

§ 2º - As movimentações de dotações de que trata o 'caput' deste artigo não serão consideradas no cômputo dos limites de créditos adicionais estabelecidos nas leis de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual relativas ao exercício de 2023.

Artigo 13 - O Poder Executivo deverá providenciar, mediante decreto, os ajustes orçamentários dos recursos do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, adequando-os aos procedimentos contábeis específicos estabelecidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional tendo em vista o disposto no § 2º do artigo 50 da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

⁷ “Em relação ao estabelecimento de metas voltadas à expansão da infraestrutura de apoio a custódia e a reintegração e à criação de novas vagas no sistema prisional estadual, a SAP não tem obtido grande êxito, posto que há ausência de dados importantes no PPA 2020-2023, a meta ao final da LOA 2023 não coincide com a meta estabelecida ao final do PPA 2020-2023 [...]” (grifo original).

[...]

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Operacional acerca do Transporte sobre Trilhos na Região Metropolitana de São Paulo” (TC-021575.989.23-1)⁸.

Ainda, no exame da matéria “Saúde”, foram relatadas deficiências envolvendo as peças de planejamento, as quais se encontram delimitadas no relatório de fiscalização de conformidade da gestão estadual de saúde produzido no TC-007731.989.23-2, para o qual eu me reporto.

Nesse ponto, rememoro que apontamentos da espécie têm sido recorrentes nas fiscalizações realizadas pela DCG, tanto que, no Parecer sobre as Contas de 2020 (TC-005866.989.20-5), este Tribunal consignou determinação à Secretaria da Fazenda e Planejamento para que *“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”*.

A par disso, na instrução das Contas de 2021 (TC-004345.989.21-4), a DCG efetuou análise amostral para avaliação e acompanhamento dos resultados dos Programas e Ações aprovados por meio do Plano Plurianual durante o aludido exercício, tendo constatado deficiências que ensejaram a emissão de recomendação à Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão, no Parecer sobre as Contas de referido exercício, para que *“proponha indicadores de medição de resultados de programas e de produtos ou ações, primando por sua adequação, coerência entre resultados de indicadores e metas e pelo equilíbrio entre a execução física e a orçamentária,*

“Observa-se que a meta ao final do PPA foi de 7,3 custodiados para cada agente de segurança, escolta e vigilância penitenciária. No entanto, conforme gráfico a seguir, o resultado atingido ao final de 2023 foi de 26,36 e 10,05 presos para cada AEVP e ASP respectivamente, ou seja, acima da meta estabelecida (grifo original).

⁸ *“A fim de verificar o status de implementação da correspondente recomendação, a equipe de fiscalização extraiu, através do sistema SIMPPA, dados a fim de verificar o cumprimento das metas do referido Programa 3707 no âmbito do PPA 2020-2023:*

[...]

Verifica-se através das tabelas 3 e 4 que grande parte das metas dos indicadores de resultado e de produto não foram cumpridas, reprisando o cenário encontrado no âmbito do PPA 2016-2019.

[...]

Segundo a CPTM, a redução nos investimentos foi resultado da maturidade dos estudos de concessão da linha 7-Rubi, nos quais projetos e obras de modernização e acessibilidade nas estações Vila Clarice, Pirituba, Botujuru, Perus, Piqueri, Lapa e Campo Limpo Paulista da linha serão feitas mediante intervenções do futuro concessionário, e não mais pela empresa pública estadual.

Contudo, a despeito das atuais diretrizes do Governo do Estado no sentido da concessão das demais linhas de trens metropolitanos à iniciativa privada, as tabelas 3 e 4 demonstraram que grande parte das metas dos indicadores de resultado e de produto não foram cumpridas no âmbito do PPA 2020-2023” (notas de rodapé omitidas).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

mantidas sob permanente vigilância”, com a ponderação, ainda, de que “a coerência entre resultados de indicadores e metas e o equilíbrio entre a dotação orçamentária destinada e a meta a ela associada são de extrema importância para um orçamento veiculado e divulgado como sendo orientado por resultados”.

Referentemente às Contas de 2022 (TC-005128.989.22-5), a DCG procedeu à análise da coerência e adequabilidade bem como do equilíbrio entre a execução orçamentária e física dos Programas e respectivos Produtos, de modo a verificar o atendimento das recomendações referidas no parágrafo anterior, tendo constatado deficiências que, ao final, ensejaram a emissão da seguinte recomendação consignada no Parecer de referidas Contas, *in verbis*:

2.2 Avaliação de desempenho orçamentário

Na elaboração das Leis Orçamentárias, em especial o PPA 2024-2027, proponha indicadores de medição de resultados de programas e de produtos ou ações, primando por sua adequação, coerência entre resultados de indicadores e metas, viabilizando a busca por equilíbrio entre a execução física e a orçamentária, meta que deverá ser mantida sob permanente vigilância. Ponderamos que, a coerência entre resultados de indicadores e metas e a sua vinculação com o produto que será disponibilizado à sociedade, assim como o resultado almejado, além do equilíbrio entre a dotação orçamentária destinada e a meta a ela associada são de extrema importância para um orçamento focado em resultados.

Em 2023, na apreciação do PPA, a DCG examinou a eficácia dos procedimentos de monitoramento e avaliação implementados, além de avaliar a resposta do Governo às falhas e desvios na execução dos Programas, Produtos e Ações.

A partir da seleção de alguns Programas Governamentais⁹ por meio do Relatório de Execução Acumulada do Programa do Período do PPA¹⁰, acessado via sistema SimPPA, e embasada na legislação vigente e em Decretos específicos que

⁹ No caso, foram selecionados os seguintes Programas: 1811 - Corpo de Bombeiros Preparado Para Emergências Com Foco na Gestão de Riscos, 0800 - Aprendizagem e Excelência de Qualidade, 1015 - Ciência, Tecnologia, Inovação, Produtividade e Competitividade, 2622 - Infraestrutura Hídrica e Combate a Enchentes, 815 - Gestão Institucional da Secretaria da Educação, 933 - Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde, e 2623 - Planejamento, Formulação e Apoio à Implementação Política do Saneamento.

¹⁰ Trata-se de relatório que contém dados detalhados da execução anual dos Programas, incluindo seus respectivos indicadores de desempenho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



regulamentam a execução orçamentária e a gestão de políticas públicas, a DCG efetuou análises que revelaram os desacertos a seguir sintetizados:

- Desvios entre a execução orçamentária planejada e os resultados operacionais, o que sugere problemas na precisão das previsões orçamentárias e na eficiência da implementação das políticas;
- Alterações metodológicas sem comunicação clara e justificativa abrangente, comprometendo a comparabilidade e a interpretação longitudinal dos resultados e dificultando a avaliação precisa do cumprimento das metas;
- Desalinhamento entre recursos alocados e resultados alcançados, refletindo potencial alocação ineficiente de recursos;
- Divergências entre os dados reportados e os sistemas internos, indicando a necessidade de melhorar o sistema de monitoramento e avaliação para garantir consistência e transparência nos dados reportados;
- Frequentes revisões orçamentárias e mudanças estruturais no decorrer do Plano, mostrando uma gestão reativa;
- Ausência de um mecanismo de comunicação integrado entre os técnicos e os setores, afetando a capacidade de manutenção de histórico completo e registros detalhados de todas as interações realizadas pela área de planejamento;
- Insuficiência de dados confiáveis, o que compromete a capacidade de desenvolver indicadores que reflitam com precisão o progresso e os resultados dos Programas Governamentais;
- Existência de fragilidades no processo de avaliação de Programas;
- Impossibilidade de utilização de experiências e dados coletados para influenciar o planejamento dos ciclos futuros do PPA, haja vista a falta de um sistema de avaliações contínuas e estruturadas.

Outrossim, observo que em minudente análise à LDO, notadamente a seus Anexos, a DCG constatou a existência dos lapsos a seguir compendiados:

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

- As LDOs referentes aos exercícios de 2021 a 2024, inclusive, contêm artigos que dispõem sobre a reprogramação das metas de resultados nominal e primário do ano em curso, sendo que, de forma inédita, em dezembro de 2023, a Lei Orçamentária aprovada para o exercício de 2024 reprogramou as metas de resultado primário e nominal do ano que se encerrava, o que indica problemas na gestão fiscal, decorrentes da falta de planejamento adequado em relação aos parâmetros e metodologias de cálculo relacionados ao fluxo de ingressos e dispêndios, desperdício de recursos públicos, dificuldades na elaboração e execução do orçamento e na definição de metas com base em projeções econômicas e fiscais consistentes com o cenário político, econômico e institucional, podendo afetar a credibilidade do Governo e a confiança dos investidores e da sociedade no controle das finanças públicas;
- Relativamente ao Anexo de Metas Fiscais, houve apresentação de resultados anteriores sem realização de comparação correspondente entre os valores planejados e efetivamente alcançados e não houve elaboração de memória e metodologia de cálculo que justificassem os resultados pretendidos das metas fiscais, nos termos do art. 4º, §§ 1º e 2º, incisos I e II, da LRF¹¹, o que depõe contra a transparência, a responsabilização e o aprimoramento da gestão fiscal, podendo minar a credibilidade e a eficácia do processo de definição e acompanhamento das metas fiscais e gerar consequências negativas para a saúde financeira e econômica do Estado de São Paulo e do País;
- O Demonstrativo da Evolução do Patrimônio Líquido presente no Anexo de Metas Fiscais não contemplou segmentação do patrimônio líquido entre Administração Pública e Regimes de Previdência, em desconformidade com o modelo detalhado no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), o que compromete uma análise precisa e transparente da situação financeira e patrimonial de cada entidade;

¹¹ Art. 4º. [...]

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. (Vide ADI 7064)

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



- Na comparação com o modelo descrito no MDF, verificou-se que o Demonstrativo da Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos presente no Anexo de Metas Fiscais careceu de uma análise detalhada das receitas realizadas oriundas da alienação, enfocando principalmente a aplicação desses recursos no grupo de despesas de capital, comprometendo a transparência na prestação de contas, a *accountability* e a análise eficiente na gestão dos recursos públicos;
- O Demonstrativo da Avaliação da Situação Financeira dos Regimes de Previdência presente no Anexo de Metas Fiscais não contemplou demonstrativo da avaliação financeira e atuarial do regime de previdência dos servidores e das pensões e inativos militares, podendo comprometer a gestão e transparência do Regime de Previdência nos aspectos de realismo na avaliação, estimação da capacidade de financiamento e equilíbrio financeiro;
- Não houve elaboração do Demonstrativo de Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado no Anexo de Metas Fiscais, como requerido no art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF¹², o que dificulta a avaliação do impacto dessas despesas nas metas fiscais estabelecidas pelo Governo, além de prejudicar a orientação para a elaboração da LOA considerando o total das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado concedidas;
- Quanto ao Anexo de Riscos Fiscais, previsto no art. 4º, § 3º, da LRF¹³, verificou-se que uma pequena parcela dos riscos provenientes de passivos contingentes foi devidamente mensurada, o que compromete o propósito de referido Anexo de proporcionar transparência sobre os eventos que podem afetar o equilíbrio fiscal, assim como as medidas a serem adotadas caso esses eventos se concretizem;

¹² Art. 4º. [...]

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

[...]

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

¹³ Art. 4º. [...]

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

- A partir da LDO de 2022 observou-se uma mudança no Anexo de Metas e Prioridades, que passou a associar essas metas aos objetivos estratégicos do PPA 2020-2023 de forma genérica, sem relacionar os Programas, ou seja, desvinculadas de Produtos e Ações, comprometendo a coerência, a transparência e a integração desses instrumentos de planejamento governamental.

Destarte, tendo em perspectiva as retromencionadas falhas verificadas no PPA e na LDO, e considerando sua relevância, haja vista a imprescindibilidade da realização de adequado planejamento orçamentário para a garantia da boa governança, da *accountability* e da responsabilidade na gestão fiscal a que se refere o art. 1º, § 1º, da LRF¹⁴, além de propor a reiteração das recomendações acerca da matéria efetuadas em exercícios anteriores, conforme exposto alhures, corroboro as propostas de recomendações relacionadas a esses temas efetivadas pela DCG em seu relatório de instrução, para o qual eu me remeto.

A par de tais constatações, ressalto que, nas Contas em exame, a DCG procedeu à avaliação das alterações na estrutura administrativa do Governo do Estado ocorridas por Decretos do Poder Executivo em 2023.

No caso, procurou-se analisar os efeitos decorrentes de alterações nas denominações e estruturas das Secretarias de Estado realizadas por Decretos do Poder Executivo e possíveis incongruências legais desses atos infralegais.

Sobre a matéria, inicialmente, oportuno consignar que conquanto a Constituição Estadual permita que a organização e o funcionamento da Administração Estadual sejam regulamentados por Decretos emanados pelo Governador do Estado, tal procedimento encontra-se condicionado à não ocorrência de aumento de despesa ou criação ou extinção de Órgãos Públicos¹⁵, já que a competência para criar e extinguir Órgãos é do Poder Legislativo, nos termos do art. 19 da Constituição Estadual¹⁶.

¹⁴ Art. 1º. [...]

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

¹⁵ Artigo 47 - *Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Entretanto, no exame realizado, verificou-se que as diretrizes retromencionadas não foram plenamente observadas pelo Governo do Estado em 2023.

Com efeito, o Decreto Estadual nº 67.435/2023, em seu art. 1º, incisos II e IX¹⁷, procedeu às alterações das denominações da Secretaria de Desenvolvimento Regional para Secretaria de Comunicação e da Secretaria de Logística e Transportes para Secretaria de Políticas para a Mulher, as quais extrapolaram a autorização contida na Constituição Estadual, porquanto implicaram mudança de objeto e campo funcional de Órgãos com a manutenção do mesmo CNPJ, com conseqüente extinção dos Órgãos precedentes, ainda que de forma implícita, em função do esvaziamento de suas atribuições, patrimônio, quadro de pessoal e de suas dotações orçamentárias, que foram transferidos para outros Órgãos do Poder Executivo, como se depreende das disposições dos arts. 3º, 4º, 6º e 8º de referido Decreto¹⁸.

[...]

XIX - *dispor, mediante decreto, sobre: (NR) (Inciso XIX acrescentado pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006.)*

a) *organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos; (NR) (Alínea "a" acrescentada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006.)*

b) *extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. (NR) (Alínea "b" acrescentada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006.)*

¹⁶ *Artigo 19 - Compete à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, ressalvadas as especificadas no artigo 20, e especialmente sobre:*

[...]

VI - *criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública; (NR)*

¹⁷ *Artigo 1º - A denominação das Secretarias de Estado adiante indicadas fica alterada na seguinte conformidade:*

[...]

II - *de Secretaria de Desenvolvimento Regional para Secretaria de Comunicação;*

[...]

IX - *de Secretaria de Logística e Transportes para Secretaria de Políticas para a Mulher.*

¹⁸ *Artigo 3º - Ficam transferidas, dos respectivos campos funcionais, as atribuições adiante indicadas, na seguinte conformidade:*

I - *para a Secretaria de Governo e Relações Institucionais, as previstas:*

a) *nas alíneas "a" e "b" do inciso IV e no inciso V, todos do artigo 2º do Decreto nº 64.063, de 1º de janeiro de 2019;*

b) *na alínea "a" do inciso I e no inciso II, ambos do artigo 2º do Decreto nº 64.462, de 11 de setembro de 2019;*

II - *para a Casa Civil, as previstas nos incisos I a IV do artigo 2º do Decreto nº 66.016, de 15 de setembro de 2021;*

III - *para a Secretaria da Fazenda e Planejamento, as previstas nos seguintes dispositivos do artigo 2º do Decreto nº 66.017, de 15 de setembro de 2021:*

a) *incisos II, IV, V e XI;*

b) *alíneas "a" e "e" do inciso III;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



IV - para a Secretaria de Gestão e Governo Digital, as previstas nos incisos V a XII do artigo 2º do Decreto nº 66.016, de 15 de setembro de 2021;

V - para a Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística, as previstas no artigo 2º do Decreto nº 42.817, de 19 de janeiro de 1998, com dispositivo acrescentado pelo Decreto nº 44.265, de 17 de setembro de 1999, respeitadas as atribuições da Secretaria de Parcerias em Investimentos, da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo - ARTESP e da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo - ARSESP;

VI - para a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, as previstas no inciso III do artigo 2º do Decreto nº 64.063, de 1º de janeiro de 2019;

VII - para a Secretaria da Justiça e Cidadania, as previstas nos incisos VI a XII do artigo 2º do Decreto nº 64.063, de 1º de janeiro de 2019.

Artigo 4º - Ficam transferidos, com seus bens móveis, equipamentos, cargos, funções-atividades, direitos, obrigações e acervo:

I - para a Secretaria de Governo e Relações Institucionais, integrando a estrutura básica da Pasta:

- a) as Subsecretarias previstas nos incisos XI e XII do artigo 3º do Decreto nº 64.063, de 1º de janeiro de 2019;*
- b) as Subsecretarias previstas nos incisos II e III do artigo 3º do Decreto nº 64.462, de 11 de setembro de 2019;*

II - para a Casa Civil:

a) integrando a estrutura básica da Pasta, previstos no Decreto nº 66.016, de 15 de setembro de 2021:

- 1. o Conselho de Orientação do Acervo Artístico-Cultural dos Palácios do Governo;*
- 2. a Comissão Estadual de Acesso à Informação - CEAI;*
- 3. a Coordenadoria de Informações Estratégicas;*

b) integrando o Gabinete do Secretário:

- 1. a Assessoria Técnica do Governo e a Consultoria Jurídica, previstas no Decreto nº 66.016, de 15 de setembro de 2021;*
- 2. o Comitê Gestor do Gasto Público e a Assessoria Técnica para o Plano de Metas, previstos no Decreto nº 66.017, de 15 de setembro de 2021;*

c) subordinados ao Chefe de Gabinete, previstos do Decreto nº 66.016, de 15 de setembro de 2021:

- 1. a Coordenadoria de Administração dos Palácios do Governo;*
- 2. a Curadoria do Acervo Artístico-Cultural dos Palácios do Governo;*
- 3. o Departamento de Gestão da Documentação Técnica e Administrativa;*
- 4. o Departamento de Recursos Humanos;*
- 5. o Grupo de Tecnologia da Informação - GTI;*

III - para a Secretaria de Comunicação, integrando a estrutura básica da Pasta, a Unidade de Comunicação, prevista no Decreto nº 66.020, de 15 de setembro de 2021;

IV - para a Secretaria da Fazenda e Planejamento, integrando a estrutura básica da Pasta, previstos no Decreto nº 66.017, de 15 de setembro de 2021:

- a) o Conselho de Defesa dos Capitais do Estado - CODEC;*
- b) a Subsecretaria de Planejamento;*
- c) a Subsecretaria de Orçamento;*
- d) a Coordenadoria de Entidades Descentralizadas;*

V - para a Secretaria de Gestão e Governo Digital, integrando a estrutura básica da Pasta, previstos no Decreto nº 66.016, de 15 de setembro de 2021:

- a) a Subsecretaria de Serviços ao Cidadão, Tecnologia e Inovação;*
- b) o Conselho Estadual de Tecnologia da Informação e Comunicação - COETIC;*
- c) o Conselho Estadual de Trânsito do Estado de São Paulo - CETRAN;*
- d) o Comitê Gestor de Governança de Dados e Informações do Estado de São Paulo;*
- e) o Comitê Gestor do Sistema Biométrico;*
- f) o Comitê Gestor do Programa de Implementação de Soluções Inovadoras para a Administração Pública - IdeiaGov;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



VI - para a Secretaria de Parcerias em Investimentos:

a) a Comissão de Acompanhamento dos Contratos de Parcerias Público-Privadas - CAC-PPP, reestruturada pelo Decreto nº 62.540, de 11 de abril de 2017;

b) a Unidade de Coordenação da Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões - UCCMCP, criada pelo Decreto nº 55.009, de 10 de novembro de 2009;

VII - para a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação, integrando a estrutura básica da Pasta:

a) a Comissão Permanente do Regime de Tempo Integral - CPRTI;

b) previstas no Decreto nº 59.773, de 19 de novembro de 2013:

1. com denominação dada pelo inciso I do artigo 1º do Decreto nº 64.150, de 21 de março de 2019, a Coordenadoria de Ciência, Tecnologia e Inovação;

2. a Coordenação de Ensino Superior;

VIII - para a Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística, integrando a estrutura básica da Pasta:

a) a Coordenadoria de Defesa e Saúde Animal, criada pelo Decreto nº 64.553, de 1º de novembro de 2019;

b) o Departamento Hidroviário, reorganizado pelo Decreto nº 45.087, de 31 de julho de 2000;

c) o Conselho Estadual de Transportes, Logística e Urbanismo, reorganizado pelo Decreto nº 66.491, de 8 de fevereiro de 2022;

d) a Comissão de Estudos de Acidentes e Segurança de Trânsito (CASEG), prevista no Decreto nº 63.881, de 3 de dezembro de 2018;

e) a Unidade de Gerenciamento do Projeto - UGP Litoral Sustentável, regida pelo Decreto nº 60.029, de 3 de janeiro de 2014;

f) a Unidade de Gerenciamento de Programas - UGP regida pelo Decreto nº 55.011, de 10 de novembro de 2009;

IX - para a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, integrando a estrutura básica da Pasta, previstos no Decreto nº 64.063, de 1º de janeiro de 2019:

a) os Conselhos referidos nos incisos II a X do artigo 3º;

b) a Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos;

X - para a Secretaria da Saúde:

a) integrando a estrutura básica da Pasta, o Conselho Gestor, reorganizado pelo Decreto nº 66.837, de 10 de junho de 2022;

b) integrando a Coordenadoria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos de Saúde, o Instituto Butantan, reorganizado pelo Decreto nº 64.518, de 10 de outubro de 2019;

c) integrando a Coordenadoria de Controle de Doenças, o Instituto Adolfo Lutz - IAL, reorganizado pelo Decreto nº 55.601, de 22 de março de 2010;

XI - para a Secretaria da Justiça e Cidadania, integrando a estrutura básica da Pasta, previstos no Decreto nº 64.063, de 1º de janeiro de 2019:

a) o Conselho Estadual da Juventude;

b) a Subsecretaria da Juventude;

XII - para a Secretaria de Políticas para a Mulher, integrando a estrutura básica da Pasta:

a) o Conselho Estadual da Condição Feminina, de que trata o Decreto nº 52.334, de 6 de novembro de 2007;

b) a Coordenação de Políticas para a Mulher, criada pelo Decreto nº 58.428, de 8 de outubro de 2012.

§ 1º - As unidades previstas nos incisos IV ao VIII do artigo 5º e no artigo 6º, todos do Decreto nº 42.817, de 19 de janeiro de 1998, ficam transferidas para a Secretaria de Parcerias em Investimentos.

§ 2º - As unidades previstas no inciso IX do artigo 4º e nos incisos II e III do artigo 5º, todos do Decreto nº 64.063, de 1º de janeiro de 2019, ficam transferidas para a Secretaria de Gestão e Governo Digital.

§ 3º - Os quadros especiais criados pelos Decretos nº 61.964, de 16 de maio de 2016, e nº 62.531, de 3 de abril de 2017, ficam transferidos para a Secretaria de Gestão e Governo Digital.

[...]

Artigo 6º - Constituem o campo funcional da Secretaria de Comunicação:

I - o assessoramento direto e imediato ao Governador do Estado e ao Vice-Governador no desempenho de suas atribuições;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Isso pôde ser constatado no sistema orçamentário, tendo a DCG apurado que ele não possui estrutura para consultar, dentro do exercício de 2023, o que ocorreu com as Secretarias “extintas”, já que suas denominações desapareceram no exercício de 2023, surgindo as das novas Secretarias. A par disso, na análise da classificação funcional programática, verificou-se que as alterações de denominações de Secretarias executadas por Decreto não criaram ou geraram novos Programas no Orçamento aprovado na LOA 2023, tendo ocorrido a execução de despesas em Programas já existentes, porém, com finalidades diversas das pretendidas pelos Órgãos recém-criados, ou seja, as despesas das novas Secretarias foram executadas por desvios de

II - na área de comunicação do Governo, o assessoramento, o planejamento, a coordenação, a supervisão, a orientação técnica, o controle, a execução e a avaliação, em nível central;

III - a proposição de políticas e diretrizes para a área de comunicação do Governo;

IV - a coordenação e a implementação de ações com vista à uniformidade da comunicação do Governo no âmbito da Administração Direta e Indireta;

V - a promoção da realização de estudos para desenvolvimento e aprimoramento do Sistema de Comunicação do Governo do Estado de São Paulo - SICOM, de que trata o Decreto nº 66.019, de 15 de setembro de 2021;

VI - a administração dos recursos e a supervisão dos processos licitatórios para contratação de agência de propaganda para prestação dos serviços de publicidade, assessoria de imprensa, comunicação digital e outros voltados à comunicação institucional e de utilidade pública da Administração Direta;

VII - a elaboração de normas, a orientação e o fornecimento de informações sistemáticas aos órgãos setoriais do SICOM;

VIII - a promoção de avaliações sistemáticas dos resultados das ações de comunicação e do desempenho dos órgãos setoriais e das agências por eles contratadas para prestar serviços de publicidade, assessoria de imprensa, comunicação digital e outros voltados à comunicação institucional e de utilidade pública da Administração Direta;

IX - a supervisão dos gastos com serviços de publicidade, assessoria de imprensa, comunicação digital e outros voltados à comunicação institucional e divulgação das ações governamentais da Administração Direta e Indireta, com base nos dados obrigatoriamente fornecidos pelos órgãos setoriais do SICOM ou por empresas por eles contratadas.

[...]

Artigo 8º - Constituem o campo funcional da Secretaria de Políticas para a Mulher:

I - o assessoramento ao Governador do Estado no desempenho de suas atribuições;

II - a elaboração, coordenação, desenvolvimento e acompanhamento de programas, projetos e atividades voltadas à promoção da cidadania feminina;

III - a promoção da saúde da mulher, em articulação com a Secretaria da Saúde;

IV - o fomento ao empreendedorismo feminino, em articulação com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico;

V - a realização de estudos, pesquisas, cursos, conferências e campanhas;

VI - a promoção de ações visando ao enfrentamento da violência contra a mulher e a conscientização de seus direitos;

VII - a colaboração técnica com órgãos e entidades públicas do Estado;

VIII - o acompanhamento da legislação que assegura os direitos da mulher e a proposição de sugestões para seu aperfeiçoamento;

IX - o encaminhamento de denúncias de discriminação contra a mulher;

X - o incentivo às iniciativas da sociedade civil;

XI - o apoio ao Conselho Estadual da Condição Feminina no desempenho de suas funções.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

dotações orçamentárias de outros Órgãos, em Programas e Ações que não eram específicos de sua atuação, em violação ao princípio da legalidade orçamentária.

No caso, como destacado pela DCG, *in verbis*, “a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2023, Lei nº 17.614 de 26/12/2022 autorizou um total de R\$ 11,15 bilhões para as extintas Secretarias de Logística e Transportes (R\$ 9.779.988.658) e Desenvolvimento Regional (R\$ 1.373.390.809), órgãos extintos pelo Decreto nº 67.435 de 01/01/2023 para a criação das Secretarias de Políticas para a Mulher e Secretaria da Comunicação, respectivamente, com dotações atualizadas de R\$ 792.021.410 e R\$ 173.739.213”, restando evidenciada a ocorrência de “alocações orçamentárias no valor de mais de **R\$ 965,76 milhões**, em 2023 (APÊNDICE A), sem respaldo constitucional e sem enquadramento na autorização da LDO para alterações orçamentárias, durante o exercício, entre órgãos, projetos e programas já existentes na LOA, afinal, viabilizadas pelo instrumento de créditos adicionais suplementares”.

Também se verificou que a prática do Poder Executivo de criar, extinguir e renomear Secretarias de Estado com o mesmo CNPJ ocasionou dificuldade no Sistema Sigeo para segmentar e vincular as despesas executadas em exercícios anteriores pela Secretaria “extinta”, pois mesmo que o Governo tenha utilizado o critério "Institucional Ano" para identificar, ao realizar filtragem pelo ‘Órgão’, que o código da Secretaria vigente já esteve vinculado à anterior, referida solução não conseguiu resolver completamente as divergências causadas no Sigeo pela criação e extinção de Secretarias que compartilham o mesmo CNPJ.

Nesse sentido, a DCG trouxe como exemplo as despesas da Secretaria de Logística e Transporte, decorrentes do Contrato nº 19.284-3, de 2014, que estão sendo registradas atualmente como dispêndios da Secretaria da Política para a Mulher.

Acerca do tema, ainda, oportuno consignar que, como destacado pela DCG, a prática em questão não é inédita, sendo que no TC-000360.989.20-6¹⁹, que tratou do exame das Contas de 2019 da Secretaria Especial de Relações Internacionais, este E. Tribunal apontou a inadequação da alteração da denominação

¹⁹ Decisão proferida pela E. Segunda Câmara em sessão de 19/07/2022, sob a relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Dr. Renato Martins Costa, com publicação no DOE em 23/08/2022, e trânsito em julgado em 14/09/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



de Secretaria de Estado devido à ausência de uma lei de criação, conforme exigido pelos arts. 24, § 2º, item 2, e 47, inciso XIX, alínea “a”, da Constituição Estadual²⁰, consoante os termos da r. Decisão proferida em aludido feito, cujos excertos de interesse a seguir transcrevo, *in verbis*:

Sem embargo dessas considerações, assento que o aspecto controvertido nos feitos diz respeito aos termos da organização/criação da Secretaria Especial de Relações Internacionais.

Após debruçar-me profundamente sobre a matéria, respeitosamente não vejo como agasalhar os argumentos da douta Procuradoria da Fazenda do Estado no sentido de que não fora criada Secretaria de Estado, em cenário que refletiria apenas a alteração da denominação da Secretaria de Relações de Trabalho.

É que, originalmente, o Decreto Estadual nº 64.059/19, de 1º/1/19, a despeito de modificar a denominação de várias outras Pastas Estaduais, desativou a já mencionada Secretaria de Relações de Trabalho, incluídas as Unidades integrantes de sua estrutura, transferindo os bens móveis, equipamentos, cargos, funções-atividades, direitos, obrigações e acervo à Pasta de Desenvolvimento Econômico (artigo 11, inciso III e § 1º²¹).

²⁰ Artigo 24. [...]

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

[...]

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX; (NR)

[...]

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

[...]

XIX - dispor, mediante decreto, sobre: (NR)

- Inciso XIX acrescentado pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006.

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos; (NR)

- Alínea "a" acrescentada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006.

²¹ Artigo 11 - Ficam desativadas:

[...]

III - a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho, incluídas as unidades integrantes de sua estrutura previstas no Decreto nº 43.422, de 1º de setembro de 1998, com alterações posteriores, não abrangidas pelo artigo 5º deste decreto;

[...]

§ 1º - Os bens móveis, equipamentos, cargos, funções-atividades, direitos, obrigações e acervo das Secretarias de Estado desativadas por este artigo ficam transferidos na seguinte conformidade:

[...]

3. os da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho para a Secretaria de Desenvolvimento Econômico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Somente em 17/4/19, com a edição do Decreto Estadual nº 64.189/19, a mudança da denominação da Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho para Secretaria Especial de Relações Internacionais passou a integrar a primeira norma.

[...]

Já a nova Pasta Especial de Relações Internacionais tem campo funcional completamente distinto, direcionando sua atuação, dentre outras atividades, para o assessoramento direto e imediato ao Governador do Estado e ao Vice-Governador, especialmente na formulação e implementação da política estadual de relações internacionais, além de cuidar do estabelecimento de cooperação com governos nacionais, subnacionais e entidades internacionais, formulando diretrizes e ações para a negociação de programas e projetos do setor público estadual, vinculados a fontes externas (artigo 2º do Decreto Estadual nº 64.189/19).

A inexistência de Quadro de Pessoal próprio é indicativo adicional de que se trata de nova Pasta, tornando o Órgão carente e mesmo dependente de suporte técnico, administrativo e financeiro por parte da Secretaria de Governo, como dito alhures.

Por essas razões, estou convencido de que não estamos diante de mera mudança de denominação com o conseqüente aproveitamento de estrutura física e de pessoal existente, cenário no qual prevaleceria o entendimento lançado aos autos pela douta Procuradoria da Fazenda do Estado.

Pelo contrário. A mim parece correto o esmerado pronunciamento do douto Ministério Público de Contas no tocante à imprescindibilidade de que a Secretaria Especial de Relações Internacionais fosse criada por Lei, como determina o artigo 24, § 2º, item II, da Constituição Estadual²².

*Nessas condições, acolhendo em parte os respeitáveis pareceres da douta PFE e do douto MPC, bem como acatando na íntegra a manifestação de SDG, **voto pela regularidade das Contas da Secretaria Especial de Relações Internacionais, nos termos do artigo 33, inciso I, da Lei Complementar nº 709/93, bem como pela quitação do responsável pela sua gestão no exercício de 2019, Secretário Julio Serson, segundo o artigo 34 do mesmo Diploma Legal.***

²² Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

[...]

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



[...]

***Determino** a expedição de ofício ao Chefe do Poder Executivo Estadual, encaminhando cópias deste Voto, das Notas Taquigráficas e do respectivo v. Acórdão, para que Sua Excelência se digne a adotar as providências cabíveis para deflagrar o necessário processo legislativo adequando formalmente a criação e estrutura da Secretaria às exigências da Constituição Paulista (grifos originais).*

Segundo informado pela DCG, até o momento, não houve atendimento à determinação assentada na r. Decisão acima reproduzida.

Posto isso, corroborando as propostas de recomendação efetivadas pela DCG, e a par do decidido por esta Casa no TC-000360.989.20-6, considero necessário que o Governo do Estado adote providências no sentido de deflagrar o processo legislativo pertinente para adequar formalmente a criação, estrutura administrativa e orçamentária das Secretarias de Comunicação, de Políticas para a Mulher e Especial de Relações Internacionais, e de aprimorar as funcionalidades do Siafem e Sigeo para mitigar as discrepâncias ocasionadas por mudanças na estrutura organizacional pelas criações e extinções de Secretarias com o mesmo CNPJ sem o respaldo legislativo. Além disso, faz-se mister que, em futuras criações e extinções de Órgãos Públicos, sejam observados os preceitos do art. 19, inciso VI, da Constituição Estadual.

Ainda, destaco que, a partir das Contas de 2021, a DCG passou a efetuar a análise de “Emendas e Demandas Parlamentares”, tendo constatado desacertos que foram objeto de recomendações ao Governo do Estado no Parecer das Contas de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



referido exercício²³ (TC-004345.989.21-4) e, da mesma maneira, posteriormente, falhas foram constatadas no exercício de 2022 (TC-005128.989.22-5²⁴).

No caso, verificou-se as “Emendas Individuais Impositivas”, previstas nos arts. 175, §§ 6º a 10, e 175-A, da Constituição Estadual²⁵, que são de cumprimento

²³ 2.1.1. *Emendas e Demandas Parlamentares:*

2.1.1.1. *Faça constar nas LDOs a limitação de restos a pagar que podem ser considerados como cumprimento da execução orçamentária das emendas impositivas, conforme requerido pela Constituição Estadual.*

2.1.1.2. *Demonstre a efetiva execução dos montantes integrais aprovados pelas LOAs (R\$ 994 milhões) ou comprove os respectivos impedimentos técnicos existentes, conforme critérios definidos pelos artigos 28 e 29, respectivamente, das LDOs de 2020 e 2021.*

2.1.1.3. *Implante controles capazes de atender, de forma completa, os ditames da Constituição Estadual e Leis de Diretrizes Orçamentárias, em especial, com a demonstração da execução orçamentária das emendas impositivas, por parlamentar e quanto à transparência de eventual parcela dos recursos que contém impedimento técnico.*

2.1.1.4. *Em relação às demandas parlamentares, implante mecanismo centralizador dos pleitos de recursos por parlamentares, independente da forma de entrada. Referido procedimento é essencial para garantir que os pleitos estão em acordo com a política pública e com programas e ações elencados pelo Poder Executivo.*

2.1.1.5. *Adote critérios objetivos e transparentes para distribuição de recursos a municípios e entidades privadas, incluindo como um dos eixos, a redução das diferenças regionais.*

2.1.1.6. *Dê transparência aos recursos aprovados para demandas parlamentares, além das emendas impositivas.*

²⁴ 1.5 EMENDAS E DEMANDAS PARLAMENTARES:

1.5.1 *Emendas impositivas: Demonstre a efetiva execução dos montantes integrais aprovados pelas LOAs de 2020 a 2022 ou comprove os respectivos impedimentos técnicos existentes, conforme critérios definidos pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias de cada exercício;*

1.5.2 *Emendas impositivas: Implante controles capazes de atender, de forma completa, os ditames da Constituição Estadual e Leis de Diretrizes Orçamentárias, em especial, com a demonstração da execução orçamentária das emendas impositivas, por parlamentar e quanto à transparência de eventual parcela dos recursos que contém impedimento técnico.*

1.5.3 *Em relação às demandas parlamentares, implante mecanismo centralizador dos pleitos de recursos por parlamentares, independente da forma de entrada. Referido procedimento é essencial para garantir que os pleitos estão em acordo com a política pública e com programas e ações elencados pelo Poder Executivo.*

1.5.4 *Demandas parlamentares: Adote critérios objetivos e transparentes para distribuição de recursos a municípios e entidades privadas, incluindo como um dos eixos, a redução das diferenças regionais.*

1.5.5 *Dê transparência aos recursos aprovados para demandas parlamentares, além das emendas impositivas.*

²⁵ Art. 175. [...]

§ 6º - *As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão de 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que, no mínimo, a metade do percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (NR)*

- § 6º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 12/12/2022, com efeitos a partir da execução orçamentária do exercício financeiro subsequente.

§ 7º - *A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 6º deste artigo, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do item 1 do parágrafo único do artigo 222, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. (NR)*

- § 7º acrescentado pela Emenda Constitucional nº 45, de 18/12/2017, com efeitos a partir da execução orçamentária do exercício financeiro subsequente.

§ 8º - *É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 6º deste artigo, em montante de 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios definidos na lei de diretrizes orçamentárias. (NR)*

- § 8º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 12/12/2022, com efeitos a partir da execução orçamentária do exercício financeiro subsequente.

§ 9º - *Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 8º deste artigo, em montante estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias. (NR)*

- § 9º acrescentado pela Emenda Constitucional nº 45, de 18/12/2017, com efeitos a partir da execução orçamentária do exercício financeiro subsequente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



obrigatório e se incorporam ao orçamento, sendo distribuídas de forma igualitária e transparente, cujo valor, até 2022, correspondia a 0,3% da Receita Corrente Líquida

§ 10 - Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 8º deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias. (NR)

- § 10 acrescentado pela Emenda Constitucional nº 45, de 18/12/2017, com efeitos a partir da execução orçamentária do exercício financeiro subsequente.

Artigo 175-A - As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos aos Municípios por meio de: (NR)

- "Caput" acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

I - transferência especial; ou (NR)

- Inciso I acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

II - transferência com finalidade definida. (NR)

- Inciso II acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

§ 1º - Os recursos transferidos na forma do "caput" deste artigo não integrarão a receita do Município para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, bem como de seu endividamento, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o "caput" deste artigo no pagamento de: (NR)

- § 1º acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

1 - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e (NR)

- Item 1 acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

2 - encargos referentes ao serviço da dívida. (NR)

- Item 2 acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

§ 2º - Na transferência especial a que se refere o inciso I deste artigo, os recursos: (NR)

- § 2º acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

1 - serão repassados diretamente ao Município beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere; (NR)

- Item 1 acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

2 - pertencerão ao Município no ato da efetiva transferência financeira; e (NR)

- Item 2 acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

3 - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do Município beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo. (NR)

- Item 3 acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

§ 3º - O Município beneficiado pela transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos. (NR)

- § 3º acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

§ 4º - Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão: (NR)

- § 4º acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

1 - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e (NR)

- Item 1 acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

2 - aplicados nas áreas de competência constitucional dos Estados. (NR)

- Item 2 acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

§ 5º - Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o § 1º deste artigo. (NR)

- § 5º acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

(RCL) prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, devendo metade desse percentual ser destinado a ações e serviços públicos de saúde; e as “Demandas Parlamentares ou Emendas Voluntárias”, cuja destinação é autorizada pelo Poder Executivo com critérios discricionários e não divulgados, e não se incorporam ao orçamento público, pois emergem apenas na etapa de execução do orçamento, não criando obrigação de execução.

É importante realçar que a partir de 2023 o termo “demandas parlamentares” não é mais utilizado nos relatórios e sistemas do Governo o qual passou a utilizar a nomenclatura “transferências voluntárias”.

Em decorrência de alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 52, de 12/12/2022, o percentual referido no parágrafo anterior relativamente às Emendas Individuais Impositivas passou para 0,45% da RCL prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, com efeitos a partir da execução orçamentária do exercício financeiro subsequente²⁶.

²⁶ Art. 175. § 6º - As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão de 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que, no mínimo, a metade do percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (NR)

- § 6º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 12/12/2022, com efeitos a partir da execução orçamentária do exercício financeiro subsequente.

§ 7º - A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 6º deste artigo, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do item 1 do parágrafo único do artigo 222, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. (NR)

- § 7º acrescentado pela Emenda Constitucional nº 45, de 18/12/2017, com efeitos a partir da execução orçamentária do exercício financeiro subsequente.

§ 8º - É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 6º deste artigo, em montante de 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios definidos na lei de diretrizes orçamentárias. (NR)

- § 8º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 12/12/2022, com efeitos a partir da execução orçamentária do exercício financeiro subsequente.

§ 9º - Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 8º deste artigo, em montante estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias. (NR)

- § 9º acrescentado pela Emenda Constitucional nº 45, de 18/12/2017, com efeitos a partir da execução orçamentária do exercício financeiro subsequente.

§ 10 - Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 8º deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias. (NR)

- § 10 acrescentado pela Emenda Constitucional nº 45, de 18/12/2017, com efeitos a partir da execução orçamentária do exercício financeiro subsequente.

Artigo 175-A - As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos aos Municípios por meio de: (NR)

- "Caput" acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Quanto às Contas de 2022, houve cumprimento apenas da recomendação atinente à consignação nas LDOs de limitação de restos a pagar que podem ser considerados como cumprimento da execução orçamentária das Emendas Impositivas, já que o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2024 passou a apresentar disposição da espécie, não tendo ocorrido avanços significativos na transparência relativa aos recursos repassados via Demandas Parlamentares entre os anos de 2021 e 2022.

I - transferência especial; ou (NR)

- Inciso I acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

II - transferência com finalidade definida. (NR)

- Inciso II acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

§ 1º - Os recursos transferidos na forma do "caput" deste artigo não integrarão a receita do Município para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, bem como de seu endividamento, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o "caput" deste artigo no pagamento de: (NR)

- § 1º acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

1 - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e (NR)

- Item 1 acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

2 - encargos referentes ao serviço da dívida. (NR)

- Item 2 acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

§ 2º - Na transferência especial a que se refere o inciso I deste artigo, os recursos: (NR)

- § 2º acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

1 - serão repassados diretamente ao Município beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere; (NR)

- Item 1 acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

2 - pertencerão ao Município no ato da efetiva transferência financeira; e (NR)

- Item 2 acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

3 - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do Município beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo. (NR)

- Item 3 acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

§ 3º - O Município beneficiado pela transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos. (NR)

- § 3º acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

§ 4º - Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão: (NR)

- § 4º acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

1 - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e (NR)

- Item 1 acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

2 - aplicados nas áreas de competência constitucional dos Estados. (NR)

- Item 2 acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

§ 5º - Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o § 1º deste artigo. (NR)

- § 5º acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



No exercício de 2023, a verba anual prevista para as emendas impositivas alcançou a cifra de R\$ 910.178.218, que sofreu suplementação de 1,16%, passando a dotação atualizada para R\$ 920.699.796, e o valor liberado por transferências voluntárias R\$ 859.957.000.

No que tange às Emendas Parlamentares Impositivas, a DCG apurou que, da dotação atualizada (R\$ 920.699.796), somente foi empenhado o valor de R\$ 886.997.557, e, portanto, o valor de R\$ 33.702.239 não foi objeto de execução orçamentária, implicando uma não execução.

A DCG verificou, ainda, que do montante empenhado, R\$ 886.997.557, foi liquidado o valor de R\$ 664.510.464 (74,92%) dentro do exercício de 2023 e o restante foi inscrito em Restos a Pagar, ou seja, do que foi empenhado, este montante (25,08% do empenhado) ficou para execução em 2024, o que deve ser acompanhado doravante, afinal, tais emendas são de execução obrigatória, salvo justificativas técnicas que devem ser apresentadas.

Observou-se, também, divergência de valores no portal de transparência do Estado com as informações prestadas pela Secretaria de Governo e Relações Institucionais e os dados obtidos pela DCG em consulta realizada ao Sigeo.

Quanto às transferências voluntárias, verificou-se no Painel de Transferências Voluntárias 2023 – Dep. Estaduais informação quanto ao valor de emendas de R\$ 859.957.000, no total de 1902 emendas voluntárias, das quais foram pagas 785 (41,27%), no valor de R\$ 387.497.000, empenhado/convênio 236 (12,41%), R\$ 91.900.000, sem empenho/em processamento 866 (45,53%), R\$ 376.675.000 e impedidas 15 (0,79%), R\$ 3.885.000.

A despeito da divulgação de tais dados, a DCG constatou faltar transparência quanto ao critério de distribuição das transferências voluntárias por parlamentar e procedimento da seleção da entidade beneficiada.

A situação relatada no parágrafo anterior, assim como as retromencionadas divergências encontradas nas informações de valores relacionadas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



às emendas impositivas foram objeto de propostas de recomendação pela DCG, para saneamento de tais lapsos, cujo entendimento eu perfilho.

Ainda, destaco que a Fiscalização deste Tribunal procedeu à análise das transferências na modalidade transferências especiais decorrentes de emendas individuais impositivas reguladas pelo art. 175-A, inciso I, da Constituição Estadual²⁷ (Emenda PIX), tendo verificado que na execução orçamentária do governo estadual foi empenhado, liquidado e pago a esse título o valor de R\$ 112.559.790, não havendo valores inscritos em restos a pagar.

No que tange à Transparência, inicialmente, saliento que, em atendimento aos termos do art. 48, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)²⁸, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos, assim como as prestações de contas e respectivos direcionamentos aos Pareceres e relatórios emitidos pelo Tribunal de Contas encontram-se disponíveis nos endereços eletrônicos

²⁷ Artigo 175-A - As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos aos Municípios por meio de: (NR)

- "Caput" acrescentado pela Emenda Constitucional n° 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

I - transferência especial; ou (NR)

- Inciso I acrescentado pela Emenda Constitucional n° 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

[...]

§ 2° - Na transferência especial a que se refere o inciso I deste artigo, os recursos: (NR)

- § 2° acrescentado pela Emenda Constitucional n° 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

1 - serão repassados diretamente ao Município beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere; (NR)

- Item 1 acrescentado pela Emenda Constitucional n° 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

2 - pertencerão ao Município no ato da efetiva transferência financeira; e (NR)

- Item 2 acrescentado pela Emenda Constitucional n° 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

3 - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do Município beneficiado, observado o disposto no § 5° deste artigo. (NR)

- Item 3 acrescentado pela Emenda Constitucional n° 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

§ 3° - O Município beneficiado pela transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos. (NR)

- § 3° acrescentado pela Emenda Constitucional n° 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022.

²⁸ Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



<https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao>

e

<https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Balan%C3%A7o-Geral-do-Estado.aspx>.

Outrossim, saliento a realização de sessões do Conselho de Transparência da Administração Pública no exercício de 2023, disponibilizadas para visualização no canal da Controladoria Geral do Estado de São Paulo no *Youtube*, no endereço eletrônico <https://www.youtube.com/channel/UC8MkqH1BzhKxsKkU2WMYLpA>. Atas das reuniões podem ser encontradas no endereço eletrônico <https://www.controladoriageral.sp.gov.br/conselho-da-transparencia/#gsc.tab=0>.

Constato ainda que, nos termos dos arts. 5º, § 4º²⁹, e 40, § 2º³⁰, da LDO/2023, foram divulgadas no Portal de Transparência do Estado as informações relativas aos repasses financeiros às Universidades Estaduais³¹ e a relação das entidades privadas sem fins lucrativos beneficiadas com recursos públicos³².

Além disso, para assegurar a transparência e a participação popular durante o processo de elaboração da proposta orçamentária, a LDO dispôs sobre a realização de audiências públicas em todas as regiões administrativas, com a utilização dos meios eletrônicos disponíveis³³.

²⁹Artigo 5º [...]

§ 4º - O Governo do Estado, por meio da Secretaria da Fazenda e Planejamento, publicará no Diário Oficial e disponibilizará no Portal da Transparência, trimestralmente, demonstrativo dos repasses para as Universidades Estaduais, contendo a receita prevista e a realizada a cada mês.

³⁰Artigo 40 [...]

§ 2º - O Poder Executivo, por intermédio das respectivas secretarias responsáveis, tornará disponível no portal da transparência a relação completa das entidades privadas sem fins lucrativos beneficiadas com recursos públicos.

³¹ <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Repasse-para-Universidades.aspx>

³² <https://www.transparencia.sp.gov.br/Home/ContrGestao> (Contratos de Gestão - Organizações Sociais) e http://www.parceriassociais.sp.gov.br/OSC/OSC/Termos_Acordos (Termos e Acordos).

³³Artigo 56- Para assegurar a transparência e a participação popular durante o processo de elaboração da proposta orçamentária, o Poder Executivo promoverá Audiências Públicas abrangendo as regiões do Estado de São Paulo, nos termos do artigo 48 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º - As Audiências Públicas ocorrerão para todas as Regiões Administrativas, Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos do Estado, contando com ampla participação popular, por meio eletrônico de acesso público.

§ 2º - As Audiências serão amplamente divulgadas nos meios de comunicação, no portal do Governo do Estado de São Paulo, com antecedência mínima de 10 (dez) dias das datas estabelecidas, podendo o Poder Executivo promover inserções em rádio, televisão e redes sociais para chamamento da população à participação.

§ 3º - O Poder Executivo apresentará em cada oportunidade balanço da situação orçamentária e financeira do Estado.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

A esse título, foram realizadas audiências públicas cujos resultados podem ser acessados nos endereços eletrônicos <https://www.al.sp.gov.br/transparencia/audiencias-publicas/> e <http://planejamento.sp.gov.br/audienciaspublicas/#audiencias2023>.

No que concerne à determinação contida no art. 22, § 2º, da LDO/2023³⁴, em pesquisa ao endereço eletrônico <https://www.transparencia.sp.gov.br/Home/Investimentos>, verifiquei que, até o momento³⁵, não houve divulgação da execução dos investimentos de 2023, mas apenas a informação quanto à dotação inicial, o que requer correção.

Nesse ponto, oportuno consignar que embora o Governo do Estado disponibilize no Portal da Transparência Estadual³⁶ dados sobre sua atuação na gestão pública assim como o sistema Fale Conosco, ainda se faz necessário o incremento/aprimoramento das informações disponibilizadas, de modo que sejam plenamente atendidos os ditames estabelecidos na Lei de Acesso à Informação.

Nesse sentido, destaco que a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas – ATRICON em conjunto com os Tribunais de Contas da União (TCU) e do Estado de Mato Grosso (TCE-MT), e com o apoio da Associação Brasileira de Tribunais de Contas dos Municípios – ABRACOM, do Conselho Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas, do Conaci e do Instituto Rui Barbosa – IRB, realizou o exame do nível de transparência ativa nas páginas eletrônicas institucionais dos Poderes Públicos, nas três esferas de governo (União, Estados e Municípios), no âmbito do Programa Nacional de Transparência Pública.

O resultado de aludido trabalho encontra-se sintetizado no Radar da Transparência Pública, tendo o Governo do Estado de São Paulo ficado na 14ª posição no índice geral de transparência pública, com uma pontuação de 57,29 pontos,

§ 4º - As propostas oriundas da participação popular que trata o "caput" deste artigo serão publicadas no portal do Governo do Estado.

³⁴Artigo 22 [...]

§ 2º - O Poder Executivo disponibilizará anualmente no Portal da Transparência relatório demonstrando a execução dos investimentos a que se refere o inciso VIII deste artigo.

³⁵ Pesquisa efetuada em referido endereço eletrônico na data de 15/05/2024.

³⁶ www.transparencia.sp.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



correspondente ao nível intermediário, conforme dados divulgados no endereço eletrônico <https://radardatransparencia.atricon.org.br/panel.html>.

Sobre a matéria, ainda, destaco, *ipsis litteris*, a informação prestada pela DCG em seu relatório de instrução acerca do desempenho do Governo do Estado em outro *ranking* de transparência:

No Relatório de Instrução das Contas do Governador referente ao exercício de 2021, foi constatado que o Estado de São Paulo ocupou a 24ª posição no Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal, sendo classificado como nível “B” no Indicador da Qualidade da Informação Contábil (ICF).

Na última avaliação referente ao exercício de 2022, o Estado de São Paulo ficou em penúltimo lugar entre os Estados e o Distrito Federal, com 108,35 pontos, alcançando o nível “C” no Indicador da Qualidade da Informação Contábil (ICF).

Entre os itens em que o Estado de São Paulo não pontuou estão: D4_00030 (avalia se o valor de despesas, exceto-intra, na função 10 - saúde é igual entre a MSC de dezembro e o anexo 02 do RREO), D_20003 (informações de deduções de receitas para formação do Fundeb no Anexo I-C da DCA) e o D3_00010 (igualdade da Receita Corrente Líquida - RCL no anexo 01 do RGF de todos os poderes/órgãos) - grifos originais.

Outrossim, ressalto que também foram constatadas carências na divulgação de informações afetas a outros temas tratados nas Contas em exame, conforme exposto ao longo desta manifestação.

De minha parte, compreendo que os níveis de transparência registrados pelo Estado de São Paulo nos *rankings* acima referidos e os apurados pela DCG nas análises empreendidas nas Contas em apreço não representam situação cômoda e admissível para um Estado com a grandeza e os recursos de São Paulo, a par de não se compatibilizarem com a legislação, com o interesse público e com a boa governança e não se conformarem com as orientações exaradas por este E. Tribunal que, inclusive, no Parecer sobre as Contas de 2022 (TC--005128.989.22-5), consignou ressalvas e recomendações direcionadas ao Sistema de Controle Interno e ao Governo do Estado relativamente à transparência³⁷.

³⁷ I. RESSALVAS

I.1 - SISTEMA DE CONTROLE INTERNO:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Posto isso, faz-se mister que o Governo do Estado adote imediatas e efetivas providências para o incremento da transparência de sua gestão.

Passando à Execução Orçamentária, observo que o Resultado Orçamentário Bruto consignado na respectiva peça consolidada, ou seja, compreendidos os entes da Administração Direta e as Autarquias, Fundações e Empresas Dependentes, implicou déficit de R\$ 1,573 bilhões, equivalente a 0,51% da receita arrecadada (R\$ 309,232 bilhões, exceto intraorçamentárias), resultado inferior ao ocorrido em 2022, que registrou superávit de 2,90%.

A RESSALVA É FEITA QUANTO ÀS SUAS ATIVIDADES E SEUS REGISTROS, VISANDO APRIMORAMENTO NO QUE SE REFERE À:

[...]

➤ ACOMPANHAMENTO DO CUMPRIMENTO DE LEIS E NORMAS APLICÁVEIS EM TODAS AS ÁREAS, INCLUINDO-SE OS ASPECTOS DE TRANSPARÊNCIA, QUE SE MOSTRAM DEFICITÁRIOS.

[...]

1.3 RENÚNCIA DE RECEITAS:

Conquanto em curso tratativas, das quais se espera êxito na prestação das completas informações, cabe recomendar que:

[...]

1.3.2 Adote controles suficientes para gestão dos benefícios fiscais que concede, de modo a conseguir identificar os beneficiários, a quem está sendo destinado o recurso público, além de garantir transparência ativa deste recurso público;

[...]

1.5 EMENDAS E DEMANDAS PARLAMENTARES:

[...]

1.5.5 Dê transparência aos recursos aprovados para demandas parlamentares, além das emendas impositivas.

[...]

Ao Governo do Estado de São Paulo:

[...]

f) proceda à divulgação, no Portal da Transparência, do Plano Estadual de Saúde, do Plano Estadual de Educação e do Relatório de Gestão Estadual de Saúde, nos termos do art. 9º, II, da LAI e do art. 37, caput, da CF/1988 (princípio da publicidade);

g) assegure a publicização de rol de informações desclassificadas nos últimos doze meses (art. 30, inciso I, da LAI) e de rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura (art. 30, inciso II, da LAI);

h) possibilite, via Portal da Transparência, a gravação de relatórios em diversos formatos em relação:

i) aos contratos firmados pelo ente; ii) aos critérios de transferências voluntárias realizadas; iii) ao conjunto de dados referentes às renúncias fiscais; e iv) às licitações, dispensas, inexigibilidades e atas de adesão ao SRP, conforme art. 8º, §3º, inciso II, da LAI; j) disponibilize ferramenta de pesquisa (com filtros específicos) que permita a visualização de dados referentes ao RREO, às renúncias fiscais, aos critérios de transferências voluntárias recebidas e aos relatórios referentes à Transparência da Gestão Fiscal, de modo a efetivar o art. 8º, §3º, inciso I, da LAI; e

j) publicize o número de diárias usufruídas por afastamento, tendo em vista as exigências do art. 48 -A, I, da LC nº 101/2000; art. 3º, incisos I, II, III, IV e V; art. 7º, inciso VI; e art. 8º da LAI; art. 37, caput, da CF/1988 (princípio da publicidade); e art. 8º, inciso I, "e", do Decreto nº 10.540/2020.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Tal descompasso, contudo, foi bancado pelo superávit financeiro do ano anterior, que, no total, foi de R\$ 32,371 bilhões³⁸.

A par disso, como ponderado pela Assessoria Técnica de Economia em seu parecer, *ipsis litteris*, “o déficit orçamentário representa apenas 0,69% ou o equivalente a 2,5 dias da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício (R\$ 229,66 bilhões), entendemos relevável o resultado, tendo em vista o entendimento jurisprudencial desta Corte quando em análise de contas municipais”.

Quanto às Alterações Orçamentárias, verifico que, pela via do Decreto, o Executivo suplementou R\$ 66,116 bilhões, o que representa aproximadamente 21,53% da despesa fixada (R\$ 307,06 bilhões³⁹), implicando um acréscimo de 55,98% em comparação com 2022 (R\$ 42,388 bilhões).

Conquanto a LOA/2023, nos termos de seu art. 9º⁴⁰, autorize a abertura de créditos suplementares no patamar de 17%, há que se ter em conta que deve ser excluído desse cálculo uma série de adicionais definidos pelo § 1º do art. 12 da LDO/2023⁴¹.

Posto isso, mediante informações extraídas do Sistema de Alterações Orçamentárias – SAO, a DCG verificou as margens orçamentárias da LDO e da LOA em 2023, conforme segue:

³⁸ Fonte: BGE 2023, p. 151 (evento nº 36.2 do TC-005272.989.23-7).

³⁹ O Decreto Estadual nº 67.446/2023 atualizou dotações em conformidade aos arts. 12 e 13 da LOA/2023, de R\$ 317,41 bilhões para R\$ 307,06 bilhões.

⁴⁰ Artigo 9º - Fica o Poder Executivo autorizado a:

I - em conformidade ao disposto no artigo 12 da Lei nº 17.555, de 20 de julho de 2022, abrir, durante o exercício, créditos adicionais suplementares, até o limite de 17% (dezessete por cento) da despesa total fixada no artigo 4º desta lei, observadas as disposições constantes dos parágrafos do artigo citado e 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.

⁴¹ Artigo 12 - Com fundamento nos §§ 8º dos artigos 165 da Constituição Federal e 174 da Constituição Estadual e nos artigos 7º e 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, a Lei Orçamentária de 2023 conterà autorização para o Poder Executivo proceder à abertura de créditos adicionais suplementares e estabelecerá as condições e os limites percentuais a serem observados para tanto.

§ 1º- Não onerarão os limites estabelecidos no “caput” deste artigo os créditos destinados a suprir insuficiências nas dotações orçamentárias relativas a transferências constitucionais previstas no artigo 158 da Constituição federal, inativos e pensionistas, honras de aval, débitos constantes de precatórios judiciais, serviços da dívida pública, despesas de exercícios anteriores, emendas parlamentares impositivas e despesas à conta de recursos vinculados, até o limite de 10% (dez por cento) da despesa fixada na Lei Orçamentária para o exercício.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



RELATÓRIO DE MARGEM ORÇAMENTÁRIA

Ano 2023

Nome da Lei	Margem Inicial	Utilizado	Minutas de Decreto	Saldo Disponível
Art. 12, § 1º (Lei 17.555 de 20/07/22 - 10% da Despesa)	30.705.939.761	23.237.210.135		7.468.729.626
Art. 12º, § 2º (Lei 17.614 de 26/12/22 - Insuficiência SPPREV)		6.271.903		0
Art. 13 (Lei 17.555 de 20/07/22 - 15% da Despesa)	46.058.909.642	14.554.884.048		31.504.025.594
Art. 14 (Lei 17.555 de 20/07/22 - 10% da Despesa)	30.705.939.761	14.001.013.886		16.704.925.875
Art. 15 (Lei 17.555 de 20/07/22 - ref. adms.)		34.991.803.437		0
Art. 29 (Lei 17.555 de 20/07/22 - emendas parlam. e impositivas)		669.549.398		0
Art. 9º, inciso II (Lei 17.614, de 26/12/22 - RECON)	65.971.200	65.971.200		0
Art. 9º, inciso I (Lei 17.614 de 26/12/22 - 17% da Despesa)	52.200.097.594	4.334.394.429		47.865.703.165

No que tange à transposição, remanejamento e transferência de recursos mediante abertura de créditos adicionais, observo que, em atendimento às recomendações exaradas nos Pareceres das Contas de 2019 (TC-002347.989.19-6⁴²) e 2020 (TC-005866.989.20-5⁴³), desde a LDO/2021 há autorização genérica para a realização de transposição, remanejamento e transferência de recursos mediante abertura de créditos adicionais, que, nos termos da LDO/2023, foi estipulada em até 15% da despesa fixada (art. 13⁴⁴), a par das permissões, já existentes em LDOs de exercícios anteriores, para transposição de recursos dentro de um mesmo órgão e obedecendo a distribuição por grupo de despesa, de até 10% da despesa fixada (art. 14⁴⁵), e para transferência ou remanejamento nos casos de reforma administrativa (art. 15⁴⁶).

⁴² À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:

[...]

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.

⁴³ À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:

[...]

47. Apenas realize remanejamentos, transposições e transferências, que impliquem alteração dos programas governamentais inicialmente planejados, caso exista autorização em lei específica ou previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

⁴⁴ Artigo 13 - O Poder Executivo, para atender necessidades devidamente justificadas, mediante a abertura de créditos adicionais suplementares por decreto, poderá transpor, remanejar ou transferir recursos de um programa para outro, de um órgão para outro, de uma categoria econômica para outra, total ou parcialmente, até o limite de 15% (quinze por cento) da despesa fixada na Lei Orçamentária para o exercício.

⁴⁵ Artigo 14 - Fica o Poder Executivo, observadas as normas de controle e acompanhamento da execução orçamentária, autorizado, por ato próprio de autoridade competente, devidamente justificado, a reprogramar 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.

⁴⁶ 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 2023,

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Ainda que de acordo com a tabela reproduzida alhures as margens estabelecidas nas peças orçamentárias não tenham sido superadas, a DCG, mediante consulta ao SIGEO das dotações iniciais e atuais de Programas de Governo após as suplementações e reduções, apurou que o patamar médio dos Programas que sofreram maiores reduções de recursos foi de 73,14%, tendo os programas com maior supressão atingido 100% (Programas 1819 – Proteção e Defesa ao Cidadão da Secretaria da Segurança Pública e 9999 – Reserva de Contingência). Entre os programas que sofreram maiores suplementações de recursos, a média foi de 124%, tendo o maior deles atingido o patamar de 5.458.600% (Programa 1729 – Atenção ao Adolescente/Jovem em Cumprimento de Medida Socioeducativa e Cautelar).

Posto isso, e considerando a importância do planejamento para o equilíbrio orçamentário e cumprimento de limites estabelecidos na LRF e Constituições Federal e Estadual assim como para a consecução e efetividade de políticas de relevante interesse público, de minha parte, filio-me à proposta de recomendação efetuada pela DCG para que o planejamento do orçamento seja respeitado, a fim de que se reduza a quantidade de modificações orçamentárias durante o ano.

Nesse sentido, ainda, rememoro as deficiências apuradas pela DCG nas análises específicas das peças orçamentárias e da criação de Secretarias de Estado por meio de Decreto, as quais evidenciam a carência de adequados planejamento orçamentário e observância ao que nele foi delineado por parte do Governo do Estado.

No que concerne à reserva de contingência, no exercício em exame foi previsto o valor de R\$ 65.971 mil a tal título, tendo ocorrido redução total desse montante, que foi destinado ao Órgão 51000 - Secretaria de Governo e Relações Institucionais, por meio dos Decretos Estaduais nºs 67.442/23, 67.504/23 e 68.290/23.

No tocante à Receita, noto que, em comparação com o ano anterior, desconsideradas as receitas intraorçamentárias, ocorreu um aumento de 7,89% do total angariado, de R\$ 286,620 bilhões para R\$ 309,232 bilhões. Se consideradas as

em decorrência da transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

receitas intraorçamentárias, a Receita total atingiu o montante de R\$ 326,742 bilhões em 2023, sendo 7,99% superior à auferida em 2022, de R\$ 302,573 bilhões.

Em comparação com a previsão contida na LOA/2023 (R\$ 317,408 bilhões, incluindo receitas intraorçamentárias), a receita total arrecadada (R\$ 326,742 bilhões, incluindo receitas intraorçamentárias) foi superior à estimada em 2,94%.

O ingresso de recursos em 2023 (excetuadas as receitas intraorçamentárias) importou 9,61% do Produto Interno Bruto (PIB) paulista do mesmo ano, na ordem de R\$ 3,218 trilhões⁴⁷, e a inflação apurada significou -3,30% (IGP-DI), 4,62% (IPCA) e 3,71% (INPC).

A propósito, ressalto que o acréscimo do PIB alcançado em 2023, correspondente a 0,8%, foi inferior ao registrado no exercício anterior, de 2,8%⁴⁸ bem como ao resultado obtido em âmbito nacional, de 2,9%⁴⁹, indicando uma desaceleração na recuperação da economia pós-pandemia de Covid-19.

Dentro da categoria de Receitas Correntes, a Receita Tributária (Impostos, Taxas e Contribuições De Melhoria), no valor de R\$ 222,383 bilhões, foi a parcela predominante das receitas totais angariadas (R\$ 309,232 bilhões, excluindo as receitas intraorçamentárias), representando 71,91% desse montante. Oportuno observar que a quantia total de Receita Tributária arrecadada em 2023 foi 1,55% superior à auferida em 2022, de R\$ 218,980 bilhões.

Nesse ponto, digna de nota a fiscalização das receitas estaduais efetuada pela DCG, que, em análise amostral, constatou existir lapso temporal maior que uma semana entre as receitas que tiveram ingresso na conta única do Estado e seu efetivo detalhamento para registros das receitas orçamentárias, tendo apurado discrepâncias significativas no ICMS nos meses de abril e novembro de 2023 (R\$ 32,41 milhões e R\$ 358,64 milhões, respectivamente) e no IPVA no mês de novembro de 2023 (R\$ 67,10 milhões), as quais pendem de verificação, para posterior reconhecimento da receita.

⁴⁷ <https://pib.seade.gov.br/wp-content/uploads/sites/10/2024/02/PIB-sao-paulo-trimestral-creceu-quarto-trimestre-2023.pdf>

⁴⁸ <https://www.seade.gov.br/economia-paulista-cresceu-28-em-2022/>

⁴⁹ <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/39303-pib-cresce-2-9-em-2023-e-fecha-o-ano-em-r-10-9-trilhoes#:~:text=O%20PIB%20em%202023%20cresceu,sobre%20Produtos%20L%C3%ADquidos%20de%20Subs%C3%ADdios.>

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Como bem ponderado pela DCG, ocorrências da espécie expõem a gestão financeira a riscos de descontrole administrativo entre os controles financeiros e contábeis da receita tributária, mostrando-se pertinente, assim, a sua proposta de recomendação para que a Secretaria da Fazenda e Planejamento reduza ao máximo o intervalo temporal entre a arrecadação e o reconhecimento contábil da receita e atente para o fato de que eventuais diferenças devem ser monitoradas e objeto de conciliação e justificativas.

No grupo “Outras Receitas Correntes”, a Dívida Ativa tem enorme potencial para incrementar a arrecadação estadual, visto que se relaciona a um robusto ativo. Segundo dados extraídos do Sigeo pela DCG, o estoque da Dívida Ativa em 2023 foi de R\$ 414,520 bilhões, o qual foi 9,11% superior ao registrado em 2022 (R\$ 379,921 bilhões).

Contudo, o valor do estoque de Dívida Ativa acima aludido diverge do valor informado pela PGE, de R\$ 408,021 bilhões, tendo a Contadoria Geral do Estado informado em Notas Explicativas no BGE (p. 160) o que segue acerca dessa questão, *ipsis litteris*:

Nos itens do Ativo Circulante “Dívida Ativa Tributária e Dívida Ativa não Tributária” não houve alteração nos valores por intercorrências de falha de apresentação da composição da informação junto a Procuradoria Geral do Estado que acarretaram ajustes a serem adotados em 2024 em complemento a essas informações.

Como salientado pela DCG em seu relatório de instrução, a “afirmação possível é que o montante total de Dívida Ativa ficou superavaliado em R\$ 6.498.919 mil, cujo ajuste em 2024, será objeto de acompanhamento em fiscalização do 1º quadrimestre de 2024”. A par das medidas corretivas anunciadas, considero apropriada – e corroboro – a proposta de recomendação efetuada pela DCG quanto à necessidade de ajustes contábeis no total da Dívida Ativa, e, assim como a Assessoria Técnica de Economia, penso que as divergências de registros apuradas devem figurar entre as Ressalvas à aprovação das Contas em apreço.

A atualização influencia substancialmente nos valores da Dívida Ativa e, no exercício de 2023, significou R\$ 25,129 bilhões, sendo 18,1% superior à registrada

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

em 2022, de R\$ 21,279 bilhões. Além disso, no exercício em exame, ela representou 46,17% do total de entradas, de R\$ 54,424 bilhões.

Quanto às inscrições, elas corresponderam a R\$ 29,295 bilhões em 2023, sendo que, em relação à faixa de valor, observa-se que elas estão concentradas nos créditos acima de R\$ 1 milhão, com 61,40% do total, enquanto as inscrições de até R\$ 100 mil somam 24,69% do total.

Consoante apurado pela DCG no exame das Contas de 2021 (TC-004345.989.21-4), o prazo estabelecido em regramento para o cadastramento dos dados relativos aos créditos fiscais não pagos no devido vencimento, para fins de inscrição na Dívida Ativa, não estava sendo observado pelos órgãos do Governo do Estado, o que foi objeto de recomendação no Parecer emitido sobre as Contas em referência. Tal situação repetiu-se em 2022, dando ensejo à emissão de recomendação no sentido de que *“a Secretaria da Fazenda e Planejamento e os demais Órgãos da Administração Direta e Autarquias responsáveis pelas inscrições de créditos fiscais não pagos no devido vencimento, devem promover a revisão dos procedimentos administrativos internos de modo a permitir o cumprimento do prazo de 90 dias para o cadastramento e inscrição em Dívida Ativa, conforme disposto no §1º do art. 2º do Decreto nº 61.141, de 27 de fevereiro de 2015”*, como consignado, *in verbis*, no Parecer sobre as Contas de referido exercício (TC-005128.989.22-5).

Em 2023, verifica-se que as deficiências retromencionadas persistiram, porquanto ainda se encontra em curso a adoção de medidas tendentes à mitigação da deficiência nos cadastramentos/inscrições tardios dos créditos de Dívida Ativa, o que fez com que a DCG propusesse a renovação da recomendação efetuada no exercício anterior, cujo entendimento eu perfilho.

Em atendimento à recomendação constante no Parecer de 2011, a Fazenda Estadual iniciou, em 2012, a constituição de provisão para perdas sobre os valores inscritos na Dívida Ativa, depurando, em conta subtrativa, inscrições com baixíssima possibilidade de recuperação, a exemplo de CNPJs suspensos, inaptos, baixados, nulos ou não encontrados, e pessoas físicas falecidas.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Em face disso, R\$ 329,148 bilhões foram afastados daquele estoque creditício, correspondente a um acréscimo de 46,67% em relação ao ajuste para perdas ocorrido em 2022 (R\$ 224,407 bilhões), daí resultando o valor recuperável de R\$ 78,873 bilhões, o qual é 47,73% inferior ao total da dívida líquida verificado em 2022 (R\$ 150,908 bilhões).

Nesse ponto, pertinente salientar que, relativamente à metodologia de apuração das perdas na Dívida Ativa, houve a emissão de recomendação ao Governo do Estado no Parecer das Contas de 2021 (TC-004345.989.21-4) para que *“realize revisão da metodologia de apuração das provisões de perdas na dívida ativa, justificando a metodologia adotada diante do que determinam as normas contábeis e do histórico de recebimentos”*.

Sobre essa questão, a DCG constatou o atendimento de tal orientação, tendo observado que a PGE/SP atualizou a metodologia do cálculo e apresentou uma nova metodologia do *impairment* a ser aplicada no Balanço Patrimonial do Estado para o exercício de 2023, que incluiu o histórico de recebimento de acordo com o segmento de dívida que gerou o benefício e subdivisão da dívida ativa em cobráveis e incobráveis, classificando-as em 10 categorias, 06 cobráveis e 04 incobráveis, com apresentação de montantes coerentes com a realidade patrimonial do Governo Estadual.

Os recebimentos da Dívida Ativa havidos em 2022 por “Pagamentos Gares + PPI + PPD + PEP”, produzindo a receita de R\$ 4.412.078 mil, foram superiores aos do exercício de 2022 em 16,26% (R\$ 3.794.872 mil), porém, representaram somente 5,59% do saldo tido como recuperável (R\$ 78,873 bilhões). Além disso, o aludido montante de recebimentos representou apenas 20,31% das baixas havidas em 2023 (R\$ 21.718.278 mil), que, em sua maioria, ocorreram em função de prescrição, remissão e cancelamento (R\$ 12.405.632 mil).

Somado ao baixo nível de recebimentos, observa-se que, da importância inscrita em Dívida Ativa, apenas 40,64% correspondem a débitos de devedores na situação de CNPJs e CPFs ativos, ou seja, valores que, em tese, possuem maior probabilidade de recebimento, comparativamente aos demais casos.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Posto isso, e considerando as fragilidades operacionais e de monitoramento na apuração ou constituição do respectivo crédito fiscal constatadas pela DCG, considero apropriado sugerir seja recomendado aos órgãos responsáveis o incremento na adoção de medidas que propiciem maior eficiência na gestão da Dívida Ativa.

A propósito, aliás, destaco o recém emitido Comunicado GP nº 13/2024, publicado em 16/05/2024, pelo qual este E. Tribunal de Contas alerta seus jurisdicionados quanto à obrigação de esgotamento de todas as vias administrativas de composição, visando à recuperação do crédito, inclusive com o uso de protesto extrajudicial, e comunica, em razão do Acordo de Cooperação firmado com o Conselho Nacional de Justiça, com o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e com a Procuradoria Geral do Estado e da Portaria Conjunta do TJSP e deste TCESP nº 01/2024, que efetuará rigoroso controle das medidas adotadas pelo Estado e pelas Prefeituras, levando o resultado do quanto apurado ao relatório das Contas Anuais, sem prejuízo de eventual remessa dos autos ao Ministério Público do Estado de São Paulo, quando for o caso.

A par dos desacertos atinentes à Dívida Ativa constatados nas Contas em exame e do quanto exposto no Comunicado acima aludido, faz-se mister que o Governo do Estado adote providências efetivas, e com a máxima urgência, para a recuperação do crédito, entre as quais, inclusive, a utilização do protesto como medida de pressão para que os devedores do Estado paguem suas dívidas, porquanto tal aspecto não escapará do controle efetuado por este Tribunal.

Prosseguindo, quanto aos *Royalties*, registro que eles importaram o montante de R\$ 2.558.507 mil no exercício de 2023, correspondente a uma diminuição de 35,82% em comparação com 2022 (R\$ 3.986.608 mil).

No que concerne à Desvinculação das Receitas dos Estados e Municípios (DREM), ressalto que, no exercício em exame, foi separado a esse título o montante de R\$ 1.292.096 mil, 1,7% inferior à quantia reservada em 2022, de R\$ 1.314.438 mil.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Da importância reservada, foram realizadas despesas da ordem de R\$ 1.129.599 mil.

Ainda, consigno que, em observância à recomendação exarada no Parecer das Contas de 2017 (TC-003546.989.17-9⁵⁰), o Governo do Estado não realizou o diferimento de receitas em 2023. Quanto ao seu estoque em 2023, no valor de R\$ 250,929 mil, tal montante foi 40,17% inferior ao verificado em 2022 (R\$ 419,400 mil).

Sobre o estoque existente em 2023, a DCG chamou a atenção para o fato de que isso significa que tal montante não foi devidamente contabilizado em rubrica de receita própria, tendo consignado proposta de recomendação para que, *ipsis litteris*, “o governo estadual justifique o motivo pelo qual este recurso (R\$ 250.929 mil) ainda consta no estoque de diferimento da receita”, cujo entendimento eu corroboro.

Prosseguindo, no que tange à Despesa, desconsiderando as despesas intraorçamentárias, chama a atenção a diferença entre a despesa final autorizada, de R\$ 329,946 bilhões, e a realizada, de R\$ 310,805 bilhões, o que causou economia orçamentária da ordem de R\$ 19,141 bilhões, ou 5,80%. Tal resultado foi superior ao verificado em 2022, em que houve o registro de economia orçamentária equivalente a 4,48%.

Dentro da categoria econômica da despesa, as Despesas Correntes possuem maior representatividade (R\$ 279,572 bilhões, excluindo as despesas intraorçamentárias), correspondendo a 89,95% da Despesa total (R\$ 310,805 bilhões, excluindo as despesas intraorçamentárias). Incluídas as despesas intraorçamentárias, as Despesas Correntes atingiram o montante de R\$ 295,970 bilhões, equivalendo a 90,15% da Despesa total, de R\$ 328,315 bilhões.

Quanto às Despesas de Capital, excluindo as despesas intraorçamentárias, elas atingiram o montante de R\$ 31,233 em 2023, sendo 16,09% inferior à realizada em 2022, de R\$ 37,224 bilhões. Incluídas as despesas

⁵⁰ “Abstenha-se de proceder ao diferimento de receitas, devendo os saldos existentes ao final de cada exercício retornarem à alínea da receita originária objeto da sua vinculação”.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

intraorçamentárias, as Despesas de Capital corresponderam a R\$ 32,345 bilhões em 2023, sendo 16,65% inferiores às efetivadas em 2022, de R\$ 38,807 bilhões.

No que tange ao cancelamento de restos a pagar, o seu valor em 2023 foi de R\$ 4.271.826 mil, o qual foi 29,85% superior ao realizado em 2022, de R\$ 3.289.940 mil.

Em exame empreendido ao Demonstrativo de Restos a Pagar (Anexo 7 do RREO) no relatório de instrução do Acessório 3 (TC-007729.989.23-6), a DCG anotou que, quanto às justificativas para os cancelamentos de restos a pagar realizados, existe a necessidade de coleta desses dados junto aos gestores e manutenção sob anuência da Contadoria Geral do Estado, haja vista a informação prestada por referido setor de que tais cancelamentos seriam de responsabilidade dos gestores de cada Órgão do Estado.

Tal aspecto foi objeto de proposta de recomendação pela DCG, cujo entendimento eu perfilho.

Em observância ao Comunicado SDG nº 05/2024⁵¹, a DCG procedeu à análise das transferências especiais previstas no inciso I do art. 166-A da Constituição Federal⁵² (“Emendas Pix”) em item próprio de seu relatório de instrução, tendo verificado que, em 2023, o Governo do Estado obteve receita de transferências da União no total de R\$ 15.204 mil registrados nos Órgãos da Secretaria da Segurança

⁵¹ COMUNICADO SDG Nº 05/2024

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que foi publicada a Instrução Normativa TCU nº 93, de 17 de janeiro de 2024, que dispõe sobre a fiscalização de transferências especiais aos municípios, estados e Distrito Federal, por meio de emendas parlamentares, conforme previsto no inciso I do art. 166-A da Constituição Federal.

Os beneficiados deverão observar os requisitos de transparência e as demais condicionantes indicadas na referida Instrução Normativa.

A Fiscalização do TCESP acompanhará o atendimento da norma, sem prejuízo da atuação dos controles internos dos próprios destinatários dos repasses especiais.

A matéria será objeto de comentário em item próprio do relatório de contas anuais ou em autos específicos, podendo ensejar, quando for o caso, compartilhamento de informações com o TCU e o Ministério Público, além da aplicação de multa, nos termos do artigo 104 da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

SDG, em 24 de janeiro de 2024.

SÉRGIO CIQUERA ROSSI

SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL

⁵² Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

I - transferência especial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Pública, Secretaria da Fazenda e Planejamento e Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

Segundo apurado, não foram constatados desacertos, sendo que do total de receitas obtidas foram empenhados R\$ 3.435 mil, referentemente à Secretaria da Segurança Pública e Secretaria de Desenvolvimento Urbano, e liquidados e pagos R\$ 268 mil da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Quanto aos recursos recebidos pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, eles ainda não foram objeto de despesa.

A Dívida Fundada Interna, que engloba as obrigações e compromissos assumidos pelo Poder Público em face de terceiros, visando a atender o desequilíbrio orçamentário ou os financiamentos de obras e serviços, totalizou R\$ 290,683 bilhões em 2023, sendo 5,80% superior à do exercício precedente (R\$ 274,757 bilhões).

A majoritária parcela desses débitos correlaciona-se ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, fundamentado na Lei Federal nº 9.496/97⁵³.

Em 2023, o saldo devedor do Acordo da Dívida atingiu o montante de R\$ 272,498 bilhões, observando-se aumento da ordem de 6,28% em relação ao ano anterior (R\$ 256,386 bilhões), e de 21,09% em comparação com o valor inicial do contrato atualizado pelo índice IPCA-E, conforme apurado pela DCG (R\$ 46,585 bilhões atualizado para o montante de R\$ 225,029 bilhões em 31/12/2023).

Quanto aos pagamentos relativos ao serviço da dívida, houve desembolso do total de R\$ 397,06 bilhões, sendo que, dessa quantia, R\$ 267,40 bilhões (67,35% do total) são referentes a pagamentos de juros e encargos, enquanto R\$ 129,66 bilhões (32,65% do total) correspondem às amortizações.

Consoante os termos do art. 2º da Lei Federal nº 9.496/97, *ipsis litteris*:

Art. 2º. O Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, além dos objetivos específicos para cada unidade da Federação, conterà, obrigatoriamente, metas ou compromissos quanto a:

⁵³ Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



I - dívida consolidada; (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

II - resultado primário, entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras;

III - despesa com pessoal; (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

IV - receitas de arrecadação própria; (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

V - gestão pública; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

VI - disponibilidade de caixa. (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

Parágrafo único. Os Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal de que trata esta Lei adotarão os mesmos conceitos e definições contidos na Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

No caso, o Governo do Estado cumpriu as metas a que se refere o dispositivo legal retromencionado, conforme ilustrado no seguinte quadro extraído do relatório de instrução da DCG:

Tabela 99 - Resultado obtido no Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal

Item	Meta	Informado	Apurado
DC-Dívida Consolidada (1)	Menor ou igual a 158,57%	151,40%	151,40%
Resultado Primário (2)	No mínimo R\$ 2.388 milhões	R\$ 5,068 bilhões	R\$ 5,068 bilhões
DTP-Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo (3)	No máximo 49%	42,33%	42,29%
Receitas de arrecadação própria (4)	No mínimo R\$ 256,43 bilhões	R\$ 259,7 bilhões	R\$ 259,7 bilhões
Gestão Pública	Menor que 95%	87,71%	87,71%
Disponibilidade de Caixa (recursos não vinculados) (5)	>0	R\$ 19,65 bilhões	R\$ 19,65 bilhões

Fonte: As Metas e os Dados dos Itens (1),(2),(3),(4) e (5) estão disponíveis em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Downloads/Programa-de-Reestrutura%C3%A7%C3%A3o-e-Ajuste-Fiscal/METAS.pdf>. Acesso em: 19/04/2023 e no Portal da Fazenda Estadual no endereço: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o-Fiscal.aspx#>. Acesso em: 19 abr. 2024

(2) foi considerada a RCL Ajustada de R\$ 229.367.522 conforme constou no TC-007729.989.23-6 – LRF. Despesa conforme Demonstrativo Consolidado Simplificado do RGF.

(3) no momento da consulta, acesso em 18/04/2024, o Indicador II – Poupança Corrente apresentava o índice de 87,70%. Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag>. Acesso em: 22 abr. 2024.

Nesse ponto, oportuno destacar que, tendo em vista a projeção então efetuada pela Secretaria da Fazenda e Planejamento de que até 2047 o Estado de São Paulo desembolsará R\$ 672 bilhões com o serviço da dívida, sendo R\$ 456 bilhões em pagamentos do principal e R\$ 216 bilhões em encargos, chegando ao custo total de aproximadamente R\$ 1,05 trilhão, houve emissão de recomendação ao Governo do

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Estado no Parecer das Contas de 2022 (TC-005128.989.22-5) para que, *in verbis*, “*promova a realização de estudos específicos de acompanhamento da dívida pública, realizado por equipe interdisciplinar que permita o melhor controle e análise sobre endividamento público, principalmente no aspecto de viabilidade de liquidação da dívida com a União até o fim do contrato em 2047*”.

Quanto ao cumprimento da recomendação acima aludida, a DCG informa que ainda está pendente o seu pleno atendimento, pois, segundo noticiado pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, encontra-se em curso a elaboração de um Plano Estratégico de Gestão da Dívida Pública, com previsão de conclusão até 15/08/2024. Por conseguinte, reputo pertinente propor seja efetuado o acompanhamento do atendimento da recomendação em comento no exame das Contas do próximo exercício.

Relativamente ao resultado obtido pelo Governo de São Paulo na análise de Capacidade de Pagamento (CAPAG) dos entes Federativos realizada pelo Ministério da Fazenda, a DCG apurou que as pontuações atingidas pelo Governo – *que obteve a nota “B”, a mesma registrada no exercício anterior* - são suficientes para que o Estado consiga contrair novos empréstimos com garantia da União.

Ainda em relação à dívida com a União, a DCG procedeu à análise dos critérios e contabilização das perdas de ICMS incorridas pelo Estado de São Paulo, decorrentes da Lei Complementar Federal nº 194/2022, a qual, ao estabelecer que a alíquota de ICMS incidente sobre combustíveis, energia elétrica e comunicações não poderia ser superior à das operações em geral, permitiu aos Estados e ao Distrito Federal, para compensar as perdas estaduais de arrecadação decorrentes das reduções das alíquotas de combustíveis, a compensação com parcelas da dívida administrada pela Secretaria do Tesouro Nacional sem necessidade de aditivo contratual e no montante que exceder ao percentual de 5% em relação à arrecadação do tributo no ano de 2021.

Segundo verificado pela DCG, o total das compensações do ICMS em 2022 e 2023 decorrentes da Lei Complementar nº 194/2022 alcançou a quantia de R\$



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



8.382 milhões, sendo R\$ 4.646 milhões superior ao montante de compensação autorizado pelo Governo Federal para o Estado de São Paulo, de R\$ 3.736 milhões.

Em decorrência, o referido valor de diferença de R\$ 4.646 milhões foi incorporado à dívida do Estado com a União e contabilizado no sistema SIAFEM, na conta gráfica DV000194, tendo sofrido reajustes, os quais, na posição 1º/01/2024, implicaram aumento na Dívida Pública Estadual de aproximadamente R\$ 528 milhões.

Outrossim, a DCG apurou que, do total devido ao FUNDEB em 2023 (R\$ 46.713.597.829), R\$ 755.363.990 decorreram da Transferência da Perda de Arrecadação do ICMS (Lei Complementar nº 194/2022), dos quais R\$ 566.523 mil correspondem à cota do Estado e R\$ 188.841 mil à cota dos Municípios, tendo sido realizados os ajustes necessários em relação aos repasses a maior realizados em 2022 e 2023 para o FUNDEB e para os Municípios, em razão do valor considerado a maior, pertinente à Transferência Federal decorrente das perdas de arrecadação previstas na Lei Complementar nº 197/2022.

Quanto aos Débitos Consolidados Externos, esses somaram R\$ 25,918 bilhões em 2023, 9,07% inferior ao montante verificado em 2022 (R\$ 28,503 bilhões).

Passando à análise do dispêndio com Propaganda e Publicidade, saliento que, no exercício em exame, tal montante importou R\$ 236,612 milhões, correspondendo a um decréscimo na ordem de 7,32% em relação aos congêneres gastos de 2022, se considerada a atualização da despesa pelo IPCA (R\$ 255,311 milhões).

Já as despesas com publicidade legal foram de R\$ 2,284 milhões, 22,9% inferiores às do exercício anterior (R\$ 2,965 milhões).

Prosseguindo, a Contadoria Geral do Estado apresentou as demonstrações contábeis do exercício em análise no formato previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP aplicável ao exercício de 2023, tendo sido implantado o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP desde o ano de 2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



A exemplo do ocorrido em 2022, verificou-se que, em 2023, não houve avanços no processo de adoção das Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, conforme relatado pela DCG em seu relatório de instrução - *para o qual eu me reporto* - o que não se compatibiliza com as seguintes recomendações exaradas no Parecer das Contas de 2022, *in verbis*:

1.1.1 Envide esforços concretos e efetivos para apoio às equipes responsáveis pela implantação dos procedimentos e providências necessárias à adoção das regras contábeis convergentes às normas internacionais, conforme padrão contábil vigente no Brasil e determinado pelos órgãos reguladores e normatizadores da contabilidade aplicada ao setor público em especial quanto aos procedimentos que já se encontram com relevante atraso no cronograma: reconhecimento inicial e mensuração de bens imóveis, e reconhecimento e mensuração por competência de obrigações trabalhistas, previdenciárias, assistenciais, fornecedores e demais contas a pagar, além do devido reconhecimento dos passivos contingentes e outras provisões que, apesar de normatizados, ainda não estão devidamente apurados e contabilizados.

[...]

2.1 Adoção de normas contábeis.

Adote providências para adequação de todos os procedimentos contábeis às Normas Brasileiras de Contabilidade, especialmente no que se refere a: reconhecimento de fornecedores e contas a pagar pelo regime de competência; reconhecimento e mensuração dos bens móveis, imóveis, intangíveis e de infraestrutura; registros periódicos de depreciação e redução ao valor recuperável do imobilizado; e mensuração de obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais por competência.

Destarte, reputo necessário propor a renovação das recomendações acima mencionadas.

Em relação ao Balanço Patrimonial Consolidado, verifica-se que o Patrimônio Líquido registrado em 2023 foi de -R\$ 946,218 bilhões, negatividade essa 48,88% superior à registrada em 2022, de -R\$ 635,537 bilhões.

Consoante consignado no BGC (p. 245), o resultado do passivo a descoberto deve-se ao reconhecimento do Passivo Atuarial de R\$ 973.831.484.963, que, em 2022, correspondia ao montante de R\$ 768.108.460.289, sendo que o maior reflexo nas variações patrimoniais derivou do registro da atualização do passivo no

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

montante de R\$ 205.723.024.674. Além disso, houve redução do Ativo Realizável de Longo Prazo, nos itens relacionados a provisão para perdas da Dívida Ativa Tributária e Não Tributária, que, somados, apresentaram o montante de R\$ 329,148 bilhões em 2023 e R\$ 224,407 bilhões em 2022, resultando em variação negativa de R\$ 104,741 bilhões.

Como anotado pela DCG em delimitada análise de aludida peça efetuada em seu relatório de instrução - *para o qual eu me remeto* - constatou-se deficiências relacionadas aos itens “2.5 Investimentos – Ativo Não Circulante”, “2.6 Imobilizado” e “2.8 Demais Obrigações”, as quais deram ensejo a propostas de recomendação para saneamento dos lapsos verificados, cujo entendimento eu perfilho.

A par disso, a DCG procedeu a exame mais aprofundado, em item próprio de seu relatório⁵⁴, da gestão sobre o grupo contábil “Caixa e Equivalentes de Caixa”, que incluiu a análise da Conta Única do Tesouro Estadual, a seleção de Bancos Conta Movimento e títulos de liquidez imediata.

Conquanto na auditoria realizada, ao final, não se tenha verificado impactos significativos para fins de Balanço Geral do Estado⁵⁵, revelou-se a existência de falhas significativas nos controles internos e nos processos de conciliação bancária, bem como inadequações na contabilização das transações financeiras, tendo as distorções apuradas representado subavaliações de R\$ 1,8 bilhão e superavaliação de R\$ 943 milhões, que totalizam saldo de R\$ 847,13 milhões em valores contabilizados a menor, ou seja, oriundos de recursos geridos sem o devido e tempestivo controle contábil, cujo montante total da movimentação não foi possível apurar.

Entre os achados da DCG consignados no referido item de seu relatório de instrução - *para o qual me reporto* - destaco a constatação dos seguintes desacertos:

- Relativamente à Conta Única e Fundos de Investimento Tesouro Renda Fixa, observou-se que: (i) o monitoramento e a conciliação financeira da Conta Única

⁵⁴ VIII.3 – Controles de Caixa e Equivalentes de Caixa (CEC).

⁵⁵ Impacto de 0,37% do subgrupo de Caixa e Equivalentes. Já em relação à Administração Direta, verificou-se o percentual de impacto no Balanço Patrimonial de 1,63%.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

ocorrem por meio de planilhas eletrônicas editáveis, o que representa risco, haja vista a possibilidade de manipulação e a falta de controle de alterações e responsáveis, tendo sido constatada uma discrepância de R\$ 12,9 milhões nas conciliações da Conta Única e do Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa no primeiro quadrimestre de 2023; (ii) inobservância do cronograma de encerramento do sistema contábil (Siafem) verificada pela manutenção do sistema aberto para modificações por período prolongado; (iii) classificação contábil dos recursos mantidos na Conta Única das demais Unidades Gestoras não corresponde à sua efetiva natureza financeira, visto que esses saldos não se encontravam depositados na conta corrente bancária, mas investidos em Fundos de Investimentos diversos em poder do Tesouro, o que resultou a ausência de rateio dos rendimentos financeiros, no montante de R\$ 95,1 milhões em 2023, às respectivas Unidades Gestoras detentoras do recurso, inclusive de recursos vinculados aos Fundos Especiais de Despesa, Educação, Saúde, entre outros; (iv) apropriação pelo Tesouro do Estado de 2% dos rendimentos oriundos das aplicações realizadas pelas Unidades Gestoras no Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa, alcançando o montante de R\$ 23,8 milhões em 2023; (v) falha de controle no gerenciamento das contas bancárias associadas aos diversos CNPJs das Unidades Gestoras, resultante de erros operacionais devido ao cadastramento inadequado dessas unidades no Banco do Brasil, acarretando débitos indevidos na Conta Única no montante financeiro de R\$ 67,8 milhões; e (vi) divergências de registro diversas relacionadas à Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística, à Secretaria de Esportes, ao Tribunal de Justiça – Contas Precatórios e à Despesa com Pessoal;

- Discrepâncias nos registros contábeis e nos saldos bancários relativamente aos Fundos Especiais de Despesa e Fundos Especiais de Financiamento e Investimento, sendo que, no primeiro caso, apurou-se uma superavaliação de R\$ 10,2 milhões de reais, correspondendo a um impacto de 0,020% no Subgrupo Caixa e Equivalentes no Balanço Patrimonial da Administração Direta e, no segundo caso, constatou-se uma subavaliação no subgrupo Caixa e Equivalentes de Caixa de R\$ 1,62 bilhões, resultando em 3,12% de impacto no Balanço Patrimonial de 2023, indicando a ausência de integração entre os sistemas de contabilidade dos respectivos fundos e do Estado de São Paulo, que utiliza o Siafem. Se descontada a parcela dos recursos provenientes

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

de cobrança pelo uso da água, o referido impacto no Balanço Patrimonial cai para 1,63%.

Os achados acima referidos ensejaram propostas de melhorias pela DCG, que corroboro e, assim como os demais desacertos anotados no exame dos registros contábeis que integram o Balanço Patrimonial, considero devam ser atendidas com a maior brevidade possível, porquanto se trata de lapsos que depõem contra a integridade das demonstrações contábeis e não se compatibilizam com a gestão responsável e a boa governança, podendo contribuir, caso não sanados, para o comprometimento da hígidez das Contas de exercícios futuros.

A Demonstração das Variações Patrimoniais indicou déficit patrimonial equivalente de R\$ 294,743 bilhões, decorrente de uma Variação Patrimonial Diminutiva (despesas) superior às Variações Aumentativas (receitas), em 25%, considerando o regime de competência. No exercício anterior, o resultado patrimonial foi superavitário, no valor de R\$ 34,430 bilhões.

Consoante apurado pela DCG, houve significativas distorções nas linhas de Resultado Positivo de Participações e de Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas, tendo ocorrido no mês de setembro/2023 uma série de lançamentos a título de “Correção” do valor de Participação Societária pela Contadoria do Estado que não encontram fundamento na realidade, tratando-se de valores relevantes, que distorcem as Demonstrações Financeiras em mais de R\$ 600 bilhões.

Sobre tais achados, a DCG informou que a CGE noticiou que se trata de erro e que os devidos ajustes foram feitos em 2024, visto que o Sifem 2023 já se encontrava fechado para lançamentos e ajustes, o que requer verificação nas próximas Contas, porquanto se trata de falha que demanda correção urgente, por também prejudicar a fidedignidade das demonstrações contábeis.

Em relação à Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido – DMPL, no exercício de 2023, a DCG observou a ocorrência de procedimentos irregulares, que, pelos mesmos motivos expostos no parágrafo anterior, demandam correção, consistentes, *in verbis*, em “descasamento entre os valores registrados no

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Patrimônio Líquido em relação ao registrado na conta de AFAC grupo Ativo – Investimento”, sendo que “os valores não estão registrados conforme a realidade, pois conforme foi verificado, os valores que deveriam estar registrados na rubrica de AFAC (tanto no Ativo Investimento quanto no PL) deveriam ser de R\$ 2 bilhões”.

No tocante ao Balanço Financeiro, observa-se que o Resultado Financeiro passou de R\$ 6,719 bilhões de superávit em 2022 para um déficit de R\$ 14,682 em 2023. Entretanto, como destacado pela Assessoria Técnica de Economia em sua manifestação, *in verbis*, “o saldo de disponíveis, contudo, ainda permaneceu positivo em 2023, em R\$ 78,16 bilhões, demonstrando margem para o amortecimento financeiro do resultado orçamentário deficitário”.

Segundo consignado no BGE (p. 147), essa variação financeira negativa decorreu do impacto dos dispêndios extraordinários, que foram expressivamente superiores aos ingressos extraordinários (inscrições/pagamentos de restos a pagar e variação extraordinária), implicando uma diferença de R\$ 22,319 bilhões, além do déficit orçamentário de R\$ 1,573 bilhões.

Quanto à Demonstração dos Fluxos de Caixa – DFC, verifica-se que o fluxo das atividades operacionais está contribuindo com o caixa do tesouro em R\$ 16,3 bilhões, enquanto os fluxos de investimentos e de financiamentos consumiram R\$ 22,5 bilhões e R\$ 6,1 bilhões, respectivamente, gerando um fluxo negativo de R\$ 12,4 bilhões.

Em comparação com a geração líquida de caixa de 2022, houve diminuição em 2023 no valor total de R\$ 24,47 bilhões (passando de R\$ 12,1 bilhões positivo em 2022 para R\$ 12,36 negativo em 2023), que foi impulsionada, principalmente, pelo fluxo de caixa das atividades operacionais.

No que tange ao atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo acompanhamento foi instruído e bem delimitado no Acessório 3 (TC-007729.989.23-6), primeiramente, destaco que, relativamente às Despesas com Pessoal, a DCG procedeu a duas projeções de cálculo: uma desconsiderando os

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

dispêndios com pessoal referentes aos contratos com as Organizações Sociais, no valor total de R\$ 4.137.766 mil; e a segunda considerando o referido gasto.

Nesse sentido, a DCG teve em conta, por um lado, que o Ministério da Fazenda, em outubro de 2023, por meio da Subsecretaria de Contabilidade Pública, emitiu a Nota Técnica SEI nº 2454/2023/MF, pela qual esclareceu que permanecem válidas as regras do MDF que incluem as despesas referentes aos contratos com as Organizações Sociais nos limites de gastos com pessoal, e, por outro lado, o decidido por este E. Tribunal no Processo SEI 8508/2021-09⁵⁶, no sentido de que, mesmo não prevalecendo o Projeto de Decreto Legislativo nº 333/2020 do Senado Federal, esta Casa permaneceria não considerando nas despesas de pessoal a parcela dos recursos transferidos a Organizações Sociais destinada a remunerar os profissionais a elas vinculados que se empenharem no cumprimento de obrigações assumidas no âmbito de contratos de gestão.

A propósito, em ambos os cenários projetados, para a apuração do percentual de Despesas com Pessoal, a DCG procedeu a ajustes nos valores apresentados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento no Relatório de Gestão Fiscal (RGF), tendo efetuado as seguintes correções: (i) inclusão nas despesas com Pessoal Ativo do valor de R\$ 82.200 mil referente aos gastos com o complemento do piso da enfermagem executados com recursos da União com subsequente exclusão

⁵⁶ Consoante os termos do r. Despacho publicado no DOE em 06/05/2022, Caderno – Poder Legislativo, p. 36, *in verbis*:

ESTUDOS

RELATOR - CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

01 SEI-8508/2021-99

Interessado: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Assunto: Proposta de estudos a respeito dos efeitos e reflexos da Portaria STN nº 377, de 8 de julho de 2020, que determina a inclusão do montante destinado à remuneração dos empregados das organizações da sociedade civil, que atuam em atividades-fim da Administração, no cômputo das respectivas despesas com pessoal.

Estando presentes os Conselheiros Sidney Estanislau Beraldo, Relator, Dimas Ramalho, Presidente, Antonio Roque Citadini, Edgard Camargo Rodrigues, Renato Martins Costa e Robson Marinho e o Auditor Substituto de Conselheiro Samy Wurman, a partir do estudo a respeito dos efeitos e reflexos da Portaria STN nº 377, de 8 de julho de 2020, que determina a inclusão do montante destinado à remuneração dos empregados das organizações da sociedade civil, que atuam em atividades-fim da Administração, no cômputo das respectivas despesas com pessoal, o E. Plenário, diante do exposto no voto do Relator e em conformidade com as respectivas notas taquigráficas, inseridos aos autos, deliberou no sentido de que, caso não prevaleça o Decreto Legislativo nº 333/2020, do Senado Federal, que susta a Portaria STN nº 377/2020, esta Corte de Contas, ainda assim, no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais, prossiga não considerando, entre as despesas de pessoal de seus jurisdicionados, a parcela dos recursos transferidos a organizações sociais destinada a remunerar os profissionais a elas vinculados que se empenharem no cumprimento de obrigações assumidas no âmbito de contratos de gestão.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

desse valor no campo de “Despesas não Computadas”, na linha de “Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária e Deduções Constitucionais”, em conformidade o MDF, 13ª edição; (ii) exclusão das Despesas com Inativos da parcela de insuficiência financeira das Universidades do ano de 2023 e no montante de R\$ 2.819.688 mil, tanto na “Despesa bruta” quanto nas “Despesas não Computadas” fonte de recurso 150081001 – Tesouro Geral; (iii) inclusão na RCL do valor de R\$ 180.204 mil, referente aos recursos recebidos da União para pagamento do piso da enfermagem, em conformidade com a recomendação da STN contida na Nota Técnica SEI nº 3481/2023/MF.

Posto isso, no primeiro cenário, tem-se que a Despesa com Pessoal do Poder Executivo Estadual consumiu R\$ 97,009 bilhões, representando 42,29% da RCL (R\$ 229,367 bilhões), patamar que se harmoniza com a limitação estatuída no art. 20, inciso II, da LRF⁵⁷ (49%).

Já no segundo cenário, a Despesa com Pessoal do Poder Executivo Estadual consumiu R\$ 101,147 bilhões, equivalente a 44,10% da RCL, percentual que, apesar de também se harmonizar com a limitação contida no art. 20, inciso II, da LRF, encontra-se no limite de alerta estabelecido no inciso II do § 1º do art. 59 da LRF⁵⁸.

De minha parte, Excelência, entendo que deve prevalecer o resultado apresentado no primeiro cenário, o qual se compatibiliza com o decidido por esta Casa no Processo SEI 8508/2021-09, conforme exposto alhures.

⁵⁷ Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

II - na esfera estadual:

- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados.

⁵⁸ Art. 59. [...]

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

[...]

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Nesse ponto, destaco que a DCG procedeu à fiscalização da gestão de pessoal no relatório final de instrução do Acessório 3, tendo constatado, em síntese, que:

- O indicador com meta para 2024 da Ação 6042 do Programa 5300 do PPA 2024-2027 (de 16/08/2023) não possui meta para revisão das classes/carreiras administrativas na LOA 2024 (de 22/12/2023);
- Existência de déficit informacional na gestão de pessoal suficiente para prejudicar a avaliação de causa principal de eventual crescimento vegetativo da folha de pagamento em 2023 e para confirmar a adequação do diagnóstico dado pelo PPA 2024/2027 sobre ausência de sistemas administrativos e órgão central estruturado para definição e implementação de políticas e diretrizes relacionadas à gestão de pessoal;
- Em amostra do quadro de pessoal, verificou-se o aumento de professores temporários na Rede Estadual de Ensino, queda de efetivo de policiais militares da ativa e número de agentes de custódia incompatível com a população prisional;
- Existência de entidade com cargos de direção sem servidores subordinados;
- A predominância de ações judiciais relacionadas a pessoal com questões sobre concessão, recálculo, incorporação, revisão ou complementação de aposentadoria, quinquênio, sexta-parte ou pensão, pagamento de adicional (como de insalubridade e qualificação) e conversão em pecúnia de férias ou licença-prêmio, contudo, sem valores estimados em sua maioria;
- Registros de baixas por pagamento (NP) de despesa de pessoal efetuados por usuário genérico (CPF 555.555.555-55);
- Falta de garantias de que o Sistema de Controle Interno empreendeu ações de controle em 2023, de modo a dar cumprimento à finalidade prevista no art. 35, inciso III, da Constituição Estadual⁵⁹;

⁵⁹ Artigo 35 - Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

III - 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



- Reincidente descumprimento das Instruções nº 01/2020 do TCESP relativamente à alimentação dos Módulos de Atos de Pessoal do Sistema Audesp – Fase III, por determinados Órgãos e entidades estaduais, passível de enquadramento no art. 104, inciso VI, da Lei Complementar nº 709/1993⁶⁰.

Referidos apontamentos foram objeto de propostas de recomendação pela DCG, para correção dos desacertos, cujo entendimento eu perfilho.

Prosseguindo na análise do atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, destaco que, tendo em mira que as receitas de operações de crédito foram inferiores às despesas de capital, sob minha percepção, houve sintonia com a conhecida “Regra de Ouro” do Direito Financeiro (art. 167, inciso III, da Constituição da República⁶¹, e art. 176, inciso III, da Constituição Estadual⁶²).

Digno de nota, outrossim, que as operações de crédito (R\$ 3,472 bilhões) representaram 1,51% da RCL (R\$ 229,603 bilhões⁶³), cumprindo as barreiras da Resolução Senatorial nº 43/2001 (16%).

Registro, ainda, que o montante das receitas vindas da alienação de bens em 2023 foi de R\$ 31.396 mil, ao passo que as despesas empenhadas atingiram o montante de R\$ 12.350 mil.

Consoante certificado no BGE (pp. 118-119), os recursos acima aludidos foram utilizados em conformidade com o disposto no art. 44, da LRF⁶⁴.

⁶⁰ Artigo 104 - O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:
[...]

VI - reincidência no descumprimento de determinação ou Instruções do Tribunal de Contas.

⁶¹ Art. 167. São vedados:

[...]

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

⁶² Art. 176 - São vedados:

[...]

III - a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com fim preciso, aprovados pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta.

⁶³ Trata-se do valor de RCL ajustado pela DCG, que incluiu o montante de R\$ 180.204 mil de recursos provenientes de assistência financeira da União para pagamento do Piso da Enfermagem, em decorrência da Emenda Constitucional nº 127/2022, o qual havia sido deduzido da RCL pelo Governo do Estado.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Ainda em relação à alienação de ativos, verifica-se que o saldo financeiro total a aplicar de recursos resultantes de alienação de bens é de R\$ 40.715 mil, o qual é composto por recursos arrecadados no ano e saldo em aberto de 2022, mostrando-se pertinente, como asseverado pela DCG, a aplicação do saldo financeiro nos próximos exercícios, conforme determinação do art. 44 da LRF.

Com relação às Parcerias Público-Privadas – PPP, as despesas de contratos de PPP do Ente Federado no exercício de 2023 totalizaram R\$ 921.538 mil⁶⁵, valor correspondente a 0,40% da RCL, atingindo percentual inferior ao limite estabelecido na Lei Federal nº 11.079/04⁶⁶, sendo que, da mesma forma, as despesas anuais desses contratos previstas para os 10 anos permaneceram abaixo do limite de 5% em cada um deles, conforme apurado em estudo evolutivo apresentado no Relatório Conjunto de Atividades de 2023⁶⁷ (percentual máximo de 1,02% em 2029).

Sobre a matéria, segundo anotado pela DCG, persiste diferença entre o montante registrado no Demonstrativo do RREO e o valor evidenciado pela execução orçamentária na modalidade de aplicação “67”, motivo pelo qual ela recomendou *“que a contadoria apresente, dentre as notas explicativas apresentadas no Balanço Geral do Estado, esclarecimentos necessários e suficientes para o entendimento entre os montantes apresentados no demonstrativo do RREO e os respectivos registros contábeis”*, cujo entendimento eu perfilho.

⁶⁴Art. 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.

⁶⁵ Encontra-se excluído desse valor o montante correspondente aos dispêndios das estatais não dependentes, de R\$ 676.924 mil.

⁶⁶ Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que contratarem empreendimentos por intermédio de parcerias público-privadas deverão encaminhar ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, previamente à contratação, as informações necessárias para cumprimento do previsto no caput deste artigo.

§ 2º Na aplicação do limite previsto no caput deste artigo, serão computadas as despesas derivadas de contratos de parceria celebrados pela administração pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo respectivo ente, excluídas as empresas estatais não dependentes.

⁶⁷ Evento nº 41.11, p. 28, do TC-005272.989.23-7.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Ainda, constatou-se o desatendimento ao art. 3º, § 10, da Lei Estadual nº 11.688/2004⁶⁸, dada a ausência de reuniões semestrais, na Assembleia Legislativa do Estado, para prestação de esclarecimentos sobre as atividades do Conselho Gestor de PPP e apresentação dos resultados auferidos com as parcerias, o que foi objeto de proposta de recomendação pela DCG quanto à necessidade de seu cumprimento, que também corroboro.

Ponto de destacada relevância, o Resultado Primário configura o principal indicador de solvência fiscal do setor público, sendo obtido pela diferença entre as receitas e as despesas não financeiras, e indica a capacidade de pagamento do serviço da dívida.

O Resultado Primário realizado foi de R\$ 5,069 bilhões, o que representa 1,71% da receita primária realizada (R\$ 296,670 bilhões) sendo 63% inferior ao resultado primário fixado como meta fiscal para o exercício de 2023 na LDO/2023 (R\$ 13,705 bilhões).

Quanto ao Resultado Nominal, após realização dos ajustes metodológicos propostos pelo Manual de Demonstrativos Fiscais⁶⁹, afigurou-se negativo em R\$ 23.078.731 mil, implicando acréscimo no saldo da Dívida Consolidada Líquida maior que o estimado pela LDO/2023, que foi de R\$ 4.373.000 mil.

Sobre o ajuste metodológico efetivado, a DCG observou, *ipsis litteris*, que:

Apesar dos esclarecimentos prestados, o saldo do item "Outros Ajustes" do Demonstrativo do Resultado Primário e Nominal do 6º bimestre de 2023 (Tabela 19) permaneceu elevado (R\$ 4.071.316 mil) e a nota explicativa apresentada, replicada a seguir, não esclarece referido montante, o que se recomenda seja adotado doravante.

8) Linha "Outros Ajustes" valores relativos a desincorporações de passivos em ajustes de exercícios anteriores, que não se refletiram nas variações patrimoniais do exercício.

⁶⁸ Art. 3º, § 10 - O Presidente do Conselho Gestor e o Secretário de Economia e Planejamento comparecerão, semestralmente, à Assembleia Legislativa, para, em reunião conjunta das Comissões de Economia e Planejamento, de Serviços e Obras Públicas e de Fiscalização e Controle, prestar esclarecimentos sobre as atividades do órgão e apresentar os resultados de parcerias auferidos no semestre.

⁶⁹ Que considera os efeitos dos ajustes metodológicos, referentes à variação do saldo de restos a pagar processados, receita de alienação de investimentos permanentes, reconhecimento ou cancelamento de passivos na DC, variações cambiais da DC, pagamento de precatórios integrantes da DC e outros ajustes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



De acordo com o MDF, demais valores que não tenham sido considerados nos itens anteriores, que impactam na variação da Dívida Consolidada e que sejam identificados como fatores de divergências entre os resultados primário e nominal calculados pelas metodologias “acima da linha” e “abaixo da linha”, devem ser incluídos nessa linha e os esclarecimentos correspondentes a tais valores devem constar em nota explicativa (MDF, 13ª. Edição - p. 87).

Ainda em relação aos resultados primário e nominal de 2023, como adiantado alhures, as metas inicialmente previstas nas peças orçamentárias para tais resultados foram objeto de reprogramações posteriores, tendo a meta de resultado primário sido reprogramada pela Lei nº 17.725, de 19/07/2023 para superávit de R\$ 8.313.000 mil e pela Lei nº 17.863, de 22/12/2023, para R\$ 2.388.000 mil, enquanto o resultado nominal foi reprogramado pela LDO/2024 (Lei nº 17.725/2023) para R\$ -5.272 milhões, e pela LOA/2024 (Lei nº 17.863/2023) para R\$ -27.885 milhões.

Sobre essa questão, como bem ponderado pela DCG no relatório de instrução do Acessório 3 (TC-007729.989.23-6), *ipsis litteris*:

As alterações podem ser motivadas por falhas na execução orçamentária e na arrecadação de receitas, ou por falhas no planejamento orçamentário, previsão de receitas e fixação de despesas. De qualquer maneira, é importante que sejam apresentadas justificativas técnicas para tais reprogramações.

Em manifestação anexada ao TC-007729.989-23, a Área de Acompanhamento da Política Fiscal e de Relacionamento Federativo – APFRF, da Secretaria da Fazenda, informa que as reprogramações foram causadas por alterações no cenário econômico, como por exemplo o PIB estadual esperado era de 1,3% e atingiu 2,3% em 2023, e o IPCA esperado que era de 3,8% e atingiu 4,6%. Em que pese esta justificativa, esta fiscalização não vislumbra que a variação em cenário macroeconômico justifique a atualização de meta fiscal cuja razão existencial é proteger a execução orçamentária, inclusive destas variações, ou seja, as metas fiscais são programadas pelas leis orçamentárias do exercício exatamente para que sirva de indicador quanto à responsabilidade fiscal e ao necessário controle na execução de receitas e despesas, que devem focar na meta fiscal planejada pelas leis orçamentárias do exercício.

Outro ponto é que a LOA não poderia conter reprogramações das metas fiscais, em razão do princípio da exclusividade orçamentária, conforme art. 165, § 8º da CF:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Da forma como as reprogramações ocorreram, se utilizadas como parâmetros as metas fiscais reprogramadas, fica difícil qualquer opinião sobre a qualidade da execução fiscal e orçamentária do Governo do Estado de São Paulo, ou seja, as metas reprogramadas são, claro, muito próximas dos resultados efetivamente apurados, afinal, calculadas quando estes já estavam em vias de apuração real final (em dezembro/2023):

[...]

Pelas razões expostas acima, as análises desta fiscalização são realizadas tendo como parâmetro as programações originais das metas fiscais de resultado primário e resultado nominal (nota de rodapé omitida).

Em decorrência, a DCG procedeu à seguinte proposta de recomendação ao Governo do Estado, *in verbis*:

Abstenha-se de, nos demonstrativos fiscais do RREO e RGF, realizar comparações dos resultados fiscais com as metas fiscais porventura reprogramadas por Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício seguinte ou por Leis Orçamentárias Anuais. As comparações devem ser realizadas com as metas programadas originalmente, para fins de análise. As Leis Orçamentárias devem respeito ao princípio da exclusividade orçamentária, conforme art. 165, §8º da CF e, por isso, em Lei Orçamentária Anual não é cabível a realização de programações de metas fiscais, esta programação cabe à LDO de cada exercício correspondente. Eventuais variações econômicas não previstas podem ser anexadas como forma de justificar o não alcance da meta fiscal.

De minha parte, perfilho os retromencionados entendimento e proposta de recomendação externados pela DCG e, em adendo, ressalto que a prática de reprogramações das metas de resultado primário e nominal constituem entrave ao cumprimento da determinação contida no art. 9º da LRF⁷⁰.

⁷⁰ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



A Dívida Consolidada Líquida apurada no exercício de 2023 foi de R\$ 293,566 bilhões, correspondendo a 9,12% do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado de São Paulo (R\$ 3,218 trilhões), e representando 1,28 vezes a RCL (de R\$ 229,603 bilhões), conformando-se ao limite determinado na Resolução nº 40, de 20/12/01, do Senado Federal (até 2 vezes aquela receita⁷¹).

No que concerne ao instituto da Concessão de Garantias, no 3º Quadrimestre de 2023, o percentual apurado, de 2,15%, encontra-se devidamente ajustado aos limites de 22% e 32% da RCL, demonstrando o cumprimento do disposto no art. 9º da Resolução nº 43, alterado pela Resolução nº 3, de 02/04/02, ambas do Senado Federal⁷².

Tendo em perspectiva o disposto no art. 167-A, introduzido pela Emenda Constitucional nº 109, de 15/03/2021⁷³, a DCG procedeu à apuração, no período de 12

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (Redação dada pela Lei Complementar nº 177, de 2021)

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Ministro ou Secretário de Estado da Fazenda demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre e a trajetória da dívida, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição Federal ou conjunta com as comissões temáticas do Congresso Nacional ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais. (Redação dada pela Lei Complementar nº 200, de 2023) Vigência

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

71 Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a: (Vide Resolução nº 20, de 2003)

I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2.

72 Art. 9º O saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida, calculada na forma do art. 4.

Parágrafo único. O limite de que trata o caput poderá ser elevado para 32% (trinta e dois por cento) da receita corrente líquida, desde que, cumulativamente, quando aplicável, o garantidor:

I - não tenha sido chamado a honrar, nos últimos 24 (vinte e quatro) meses, a contar do mês da análise, quaisquer garantias anteriormente prestadas;

II - esteja cumprindo o limite da dívida consolidada líquida, definido na Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal;

III - esteja cumprindo os limites de despesa com pessoal previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000;

IV - esteja cumprindo o Programa de Ajuste Fiscal acordado com a União, nos termos da Lei nº 9.496, de 1997." (NR)

73 Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 desta Constituição; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV deste caput; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

VII - criação de despesa obrigatória; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

IX - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 1º Apurado que a despesa corrente supera 85% (oitenta e cinco por cento) da receita corrente, sem exceder o percentual mencionado no caput deste artigo, as medidas nele indicadas podem ser, no todo ou em parte, implementadas por atos do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata, facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-las em seus respectivos âmbitos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 2º O ato de que trata o § 1º deste artigo deve ser submetido, em regime de urgência, à apreciação do Poder Legislativo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 3º O ato perde a eficácia, reconhecida a validade dos atos praticados na sua vigência, quando: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

I - rejeitado pelo Poder Legislativo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

II - transcorrido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias sem que se ultime a sua apreciação; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

III - apurado que não mais se verifica a hipótese prevista no § 1º deste artigo, mesmo após a sua aprovação pelo Poder Legislativo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 4º A apuração referida neste artigo deve ser realizada bimestralmente. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 5º As disposições de que trata este artigo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

I - não constituem obrigação de pagamento futuro pelo ente da Federação ou direitos de outrem sobre o erário; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



meses, da relação entre despesas e receitas correntes, tendo verificado que, no âmbito do Estado de São Paulo, alcançou 89,92% até o 6º Bimestre de 2023, ou seja, abaixo do limite estabelecido em referido dispositivo legal, de 95%.

Tal patamar (89,92%), contudo, encontra-se compreendido na situação estabelecida no § 1º do art. 167-A da Constituição Federal, que faculta a adoção das medidas de ajuste fiscal previstas em referido dispositivo legal se a relação mencionada superar a 85%, neste caso após submissão em regime de urgência à apreciação do Poder Legislativo, o que requer avaliação pelo Governo do Estado.

Passo, agora, à análise da Renúncia de Receitas, que recebeu maior atenção, no âmbito das Contas do Governador a partir do exame relativo ao exercício de 2016 e, desde as Contas de 2017, tem sido apreciada pela DCG em item específico de seu relatório de instrução.

Sobre o tema, oportuno rememorar que, em razão dos vários desacertos apurados pela DCG⁷⁴, e tendo em conta as dificuldades de avaliação da matéria motivadas pelo não encaminhamento de documentos sob o argumento de “sigilo fiscal”, esta E. Corte de Contas, no Parecer das Contas de 2017 (TC-003546.989.17-9), houve por bem determinar à Secretaria de Estado da Fazenda, *in verbis*, que “*apresente Plano de Ação com vistas à geração de informações verossímeis e à demonstração da efetiva amplitude da política de desonerações fiscais do Governo e seu impacto nas finanças do Estado*”.

§ 6º Ocorrendo a hipótese de que trata o caput deste artigo, até que todas as medidas nele previstas tenham sido adotadas por todos os Poderes e órgãos nele mencionados, de acordo com declaração do respectivo Tribunal de Contas, é vedada: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

I - a concessão, por qualquer outro ente da Federação, de garantias ao ente envolvido; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

II - a tomada de operação de crédito por parte do ente envolvido com outro ente da Federação, diretamente ou por intermédio de seus fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, ressalvados os financiamentos destinados a projetos específicos celebrados na forma de operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

⁷⁴ Entre os quais, em linhas gerais, destaco a existência de renúncias tributárias concedidas à revelia do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), concessões de benefícios pela via do Decreto, a precariedade de demonstrações e inconsistências das peças orçamentárias, em inobservância às respectivas disposições da LRF e da Constituição Federal, e ao entendimento assentado pelo STF.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Por ocasião do exame das Contas de 2018 (TC-006453.989.18-8), verificou-se que, embora tenha sido encaminhado, o Plano de Ação retromencionado carecia de adequações e melhorias em seu conteúdo.

Desde então, este Tribunal, amparado no valoroso trabalho efetuado pela DCG, tem acompanhado o aprimoramento de referido Plano e a implantação das providências nele estabelecidas, assim como tem se aprofundado nas apreciações dos benefícios existentes/concedidos e dos respectivos procedimentos adotados pelo Governo do Estado, tanto no que concerne ao planejamento quanto no que diz respeito à materialização e execução dos incentivos.

De lá para cá, apesar da constatação de algumas melhorias, apurou-se a persistência de lapsos inicialmente apurados, os quais foram ressalvados, notadamente, em função do não comprometimento da obtenção de resultados favoráveis no que concerne aos principais indicadores orçamentários e econômico-financeiros.

Sem embargo, diversas determinações e recomendações de correções e melhorias aos respectivos órgãos competentes foram exaradas por este Tribunal nos Pareceres sobre as Contas do Governador desde que o tema em referência passou a receber análise específica, sendo que, relativamente às Contas do exercício anterior (TC-005128.989.22-5), verificou-se um retrocesso em função do retorno da negativa de informações sob a alegação de sigilo fiscal, o que fez com que a DCG fosse forçada a reescrever os rumos da fiscalização planejada inicialmente.

Tal cenário, associado a outros lapsos anotados pela DCG relativamente à matéria, ensejou a abertura de diligências pelo E. Tribunal Pleno na primeira sessão em que examinada as Contas de 2022, com apresentação de documentação pelo Governo do Estado e respectiva análise pela DCG, com apreciação pelos doutos PFE e MPC, tendo o respectivo Parecer, ao final, a par de ressalvas e recomendações⁷⁵, consignado

⁷⁵ 1.2 – RENÚNCIA DE RECEITAS

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 SEGUINTE, CONFORME ALI PRESCRITO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



que as informações relativas a 2022, com a documentação inserida no SEI nº 11026/2023/85, teriam sua instrução ordinariamente pela Fiscalização.

AGUARDA, ESTE TRIBUNAL, CONFORME DETERMINAÇÃO CONTIDA NO VOTO, QUE A PARTIR DO CORRENTE EXERCÍCIO DE 2023, OS DADOS E DOCUMENTOS QUE SE REFIRAM À RENÚNCIA DE RECEITAS, SEJAM INTEGRALMENTE ENTREGUES, ATENDENDO À REQUISIÇÃO DA FISCALIZAÇÃO, PARA PERMITIR A COMPETENTE ANÁLISE TÉCNICA.

AS INFORMAÇÕES RELATIVAS AO ANO DE 2022, COM A DOCUMENTAÇÃO INSERIDA NO SEI 11026/2023/85 TERÁ SUA INSTRUÇÃO ORDINÁRIAMENTE PELA FISCALIZAÇÃO.

[...]

1.3 RENÚNCIA DE RECEITAS:

Conquanto em curso tratativas, das quais se espera êxito na prestação das completas informações, cabe recomendar que:

1.3.1 Adote estratégia estruturada de desenvolvimento econômico, garantindo a existência de processo de planejamento que insira as renúncias de receitas em um contexto maior de gestão de políticas públicas e de promoção da competitividade e fomento ao desenvolvimento econômico e social, relacionando as renúncias de receitas a outras ferramentas de fomento;

1.3.2 Adote controles suficientes para gestão dos benefícios fiscais que concede, de modo a conseguir identificar os beneficiários, a quem está sendo destinado o recurso público, além de garantir transparência ativa deste recurso público;

1.3.3 Abstenha-se de conceder benefícios tributários sem a devida comprovação de atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal;

1.3.4 Garanta que os processos de concessão e modificação de benefícios fiscais e renúncias decorrentes, bem como seu monitoramento, avaliação e escrituração contábil, sejam apreciados nas atividades de Auditoria Geral a cargo do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, levando em consideração as recomendações da Corte de Contas referentes à estruturação adequada desse Sistema, com vinculação direta ao Governador e quadro próprio de servidores.

1.3.5 Estude a viabilidade de melhor aparelhar o campo funcional da Secretaria da Fazenda e Planejamento, por meio de seu Decreto de organização institucional, para conduzir os processos de edição de benefícios fiscais ou, alternativamente, disciplinar a matéria em decreto específico, incluindo o papel das demais Secretarias de Estado na produção e monitoramento das informações necessárias à gestão adequada das renúncias de receitas;

1.3.6 Institua processos de trabalho normatizados que produzam estudos, antes da edição dos respectivos atos normativos, demonstrando a vantajosidade dos benefícios tributários em análise frente aos seus custos em receitas renunciadas, conjugando informações não apenas fiscais, por parte da Secretaria da Fazenda e Planejamento, mas também quanto ao mérito dos benefícios em análise e seus prazos de vigência, de acordo com as áreas técnicas competentes;

1.3.7 Institua processos de trabalho normatizados que produzam estudos periódicos sobre os benefícios tributários vigentes, demonstrando a conveniência de sua continuidade, modificação ou exclusão, conjugando informações não apenas fiscais, por parte da Secretaria da Fazenda e Planejamento, mas também quanto ao mérito dos benefícios em análise, de acordo com as áreas técnicas e demais Órgãos/Secretarias competentes.

[...]

3.3.5 Demonstrativo "Estimativa e compensação da Renúncia de Receita":

As medidas de compensação que foram indicadas na LDO 2022, a saber: "Impactos a serem considerados na estimativa de receita da Lei Orçamentária de 2022 nos termos do inciso I do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF)" são irregulares e não possuem embasamento legal.

[...]

3.5 Renúncia de Receitas:

3.5.1 Adote controles suficientes para gestão dos benefícios fiscais que concede, de modo a conseguir identificar os contribuintes a quem está destinando importantes recursos e, portanto, privando outras políticas públicas sob sua responsabilidade;

3.5.2 Adote e implemente, efetivamente, o Plano de Ação proposto. Indique os responsáveis pela execução e os prazos previstos para sua efetiva implementação;

3.5.3 Envolve os órgãos gestores da política pública pertinente ao setor econômico beneficiado, incluindo sua manifestação nos estudos de viabilidade técnica da renúncia, da efetividade e do impacto na política pública, além do interesse público; e

3.5.4 Institua processos de trabalho normatizados para a realização de estudos que demonstrem a pertinência dos benefícios tributários cogitados, abrangendo não apenas análises e informações de natureza fiscal, sob responsabilidade da Secretaria da Fazenda e Planejamento, mas também das relativas aos segmentos econômicos afetados, produzidas pelas áreas técnicas competentes, a fim de demonstrar a congruência entre a medida proposta e os resultados esperados.

3.5.5 Prime por atender às determinações das Instruções nº 01/2020 do TCESP.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Na análise empreendida no exercício em exame, observo, primeiramente, a ocorrência de algumas melhorias, especialmente no que diz respeito ao fornecimento de informações, tendo a DCG certificado não haver se verificado restrições ou limitações à equipe de fiscalização, que, por meio de SEI sigiloso, recebeu arquivos que, na percepção da Secretaria da Fazenda, continham informações sigilosas, enviados criptografados por senha, ocorrendo o manuseio dos arquivos em ambiente protegido.

Sem embargo, no exame realizado, a DCG não conseguiu identificar, para os casos em que informada a necessidade de sigilo, a pertinência de tal alegação, tendo sido impedida de disponibilizar análises que continham valores fruídos de renúncia por beneficiário, por CNAE completo de 7 dígitos (setor detalhado de todas as empresas) ou por CNAE reduzido de 2 dígitos (setores que possuem 5 ou menos contribuintes), e de cruzamento de dados como empresas beneficiárias de renúncia x maiores devedores da dívida ativa, maiores beneficiários por setor, maiores beneficiários x empregadores conforme RAIS e beneficiários por região geográfica ou por regiões mais e menos desenvolvidas, em prejuízo à transparência à sociedade.

Nesse sentido, aliás, observou a DCG que a transparência dada à renúncia de receitas pelo Governo do Estado não atende às diretrizes estabelecidas na Nota Recomendatória Atricon nº 01/2023 que, relativamente ao formato, recomenda o acesso às bases, possibilidade de *download* dos dados e dados atualizados no mínimo do exercício anterior; e, quanto ao conteúdo, aconselha a divulgação de requisitos e procedimentos para cada concessão, dados quantitativos contendo justificativa, beneficiário (nome e CNPJ), valor renunciado e contrapartida (dados sociais, econômicos ou ambientais, geração de emprego direto ou indireto, investimento, etc).

Destarte, observa-se que o procedimento adotado pelo Governo do Estado conflita com a *accountability* e com a boa governança, mostrando-se imperativo o aprimoramento da transparência das informações relacionadas à Renúncia de Receitas, mormente a transparência ativa, de modo que inexistam obstáculos à fiscalização empreendida por esta Corte de Contas e ao controle social.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



A par disso, a DCG anotou a ocorrência de diversos desacertos, muitos deles em reiteração a falhas apuradas em exercícios precedentes, entre os quais eu destaco, em síntese:

- Diferenças nas projeções de renúncias de receita entre LDOs de anos distintos, sendo que o depuramento realizado para mensuração da renúncia somente no final da cadeia produtiva é o maior responsável pela expressiva queda nas projeções apresentadas, com cálculos realizados a partir do ano de 2023 (refletido na LDO de 2024), tratando-se de metodologia que precisa estar em avaliação contínua para que possa expressar a necessária confiança e garantia de que abrange, efetivamente, todas as renúncias de receitas;
- Como o art. 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020⁷⁶ permaneceu válido e não teve sua constitucionalidade discutida, cabe a manutenção da proposta de determinação para que os benefícios fiscais sejam concedidos por lei em sentido estrito;
- A atual regulamentação dos procedimentos administrativos mostra lacunas significativas que impedem uma análise completa e criteriosa antes da efetivação das concessões, podendo comprometer a eficácia das políticas públicas, além de obscurecer o processo, impedindo uma avaliação adequada da relação custo-benefício e da justiça distributiva na alocação desses recursos públicos;
- Inexistência de política pública vinculada à concessão de benefícios;
- Violação do *caput* e do inciso II do art. 14 da LRF⁷⁷ na concessão de benefícios por meio dos Decretos nºs 67.517, 67.518, 67.519, 67.520, 67.525 e 67.967/2023, haja

⁷⁶ Artigo 23 - A partir da publicação desta lei, os novos benefícios fiscais e financeiros-fiscais somente serão concedidos após manifestação do Poder Legislativo.

§ 1º - No prazo de 15 (quinze) dias contados da publicação, no Diário Oficial do Estado, de decreto do Poder Executivo ratificando os convênios aprovados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, a Assembleia Legislativa manifestar-se-á sobre a sua implementação no âmbito do Estado de São Paulo.

§ 2º - Havendo concordância do Poder Legislativo ou, em caso de ausência de manifestação no prazo assinalado no § 1º deste artigo, o Poder Executivo fica autorizado a implementar os convênios aprovados, desde que haja previsão da despesa na Lei Orçamentária Anual e sejam atendidos os requisitos da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

⁷⁷ 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:

[...]

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



vista a indicação, como medida de compensação, de inexecuções de benefícios que constaram de demonstrativo da Lei Orçamentária do exercício;

- Apesar da Secretaria da Fazenda e Planejamento contar com infraestrutura tecnológica avançada e time de profissionais altamente qualificados, a conclusão das atividades de mensuração da renúncia de receitas segue com defasagem temporal de 02 anos;

- Não há mensuração dos benefícios fiscais fruídos por contribuinte para avaliar se a Administração Tributária entende que o produto/serviço desse contribuinte serve de insumo para outros contribuintes que não possuem benefício fiscal, nem há realização, de forma rotineira, da mensuração da renúncia para todos os contribuintes, com identificação do CNPJ, o que se mostra equivocado, pois, como exposto pela DCG, o *“contribuinte que, em suas operações comerciais utiliza de benefício fiscal e que, no entendimento da administração tributária, não representa efetiva renúncia de receitas, ainda assim está recebendo e/ou administrando recursos públicos”*;

- Os demonstrativos constantes dos Anexos de Metas Fiscais da LDO, além de informações enviadas pela Secretaria da Fazenda em resposta a diversas requisições, foram apresentados considerando apenas até o segundo dígito do CNAE, implicando generalização que mascara a diversidade e especificidade das atividades econômicas e prejudicando uma análise pormenorizada;

- Concentração significativa dos benefícios fiscais em um grupo restrito de contribuintes, desafiando a noção de distribuição equitativa dos incentivos fiscais, mesmo considerando a possibilidade de diferença no volume de vendas de cada um;

- Os estudos *ex-post* das concessões de benefícios fiscais para os setores têxtil, carnes e eletroeletrônicos indicam impacto positivo no faturamento e na atividade econômica das indústrias beneficiadas, fazendo-se mister, contudo, a análise de outras variáveis em busca do impacto socioeconômico;

- Relativamente à transparência ativa, verificou-se a permanência da não divulgação dos valores renunciados em favor de beneficiários de recurso público originário da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



renúncia de receitas tributárias, e que também a LDO oculta a renúncia de receitas quando o número de contribuintes de um determinado setor é inferior a 5;

- Quanto ao monitoramento do Plano de Ação, conforme quadro esquemático produzido pela DCG em seu relatório – *para o qual me reporto* - verificou-se que, em sua forma vigente, o mesmo ainda apresenta pendências de implementação.

A propósito, acerca da inadequação das medidas de compensação indicadas para a concessão de benefícios por meio dos Decretos nºs 67.517, 67.518, 67.519, 67.520, 67.525 e 67.967/2023, considero oportuno destacar percuciente ponderação efetuada pela DCG sobre a questão, conforme segue, *ipsis litteris*:

Entretanto, no entender desta Diretoria, tal prática não encontra guarida no caput do artigo 14 (atender ao disposto na LDO) e no inciso II do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal onde medidas de compensação devem ser provenientes de aumentos efetivos de receita ou criação de novas fontes, e não apenas decorrentes de ajustes de estimativas orçamentárias decorrentes da não concessão de benefícios anteriores.

Nesse sentido, a redação do dispositivo da LRF nos parece cristalina:

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:

[...]

*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.***
(ênfases acrescidas)

Como é perceptível, não se encontra, dentre as hipóteses discriminadas no inciso II do artigo 14, qualquer menção a “cancelamento de despesas” ou à “não implementação de benefícios anteriores”, donde se extrai que as renúncias instituídas a partir de tal mecanismo são flagrantemente ilegais. Em situações análogas perpetradas pelo Executivo Federal, vale destacar, de utilização de reduções de despesas ou até mesmo de excesso na arrecadação, o Tribunal de Contas da União (TCU) assim já se manifestou quanto à utilização de tais medidas para fazer frente ao inciso II do artigo 14 da LRF:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



*VISTOS, relatados e discutidos estes autos do relatório de levantamento versando acerca dos procedimentos de controle de concessão e ampliação de benefícios tributários de que trata o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em: [...] 9.2.3.1. adote, quando da concessão ou ampliação de renúncias de receitas, providências **com vistas a que não sejam utilizados, como medidas de compensação às renúncias, os ajustes na programação orçamentária e financeira da despesa pública nem o excesso de arrecadação, em estrita observância ao inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal; (ênfases acrescidas) (ACÓRDÃO 747/2010 - PLENÁRIO, RELATOR AUGUSTO NARDES, PROCESSO 015.052/2009-7, julgado em 14/04/2010.)***

*Além de contrariar a lógica jurídica de que **a Administração Pública não está autorizada a fazer nada sem que haja efetiva previsão legal**, o estabelecimento de tal “mecanismo de compensação” ainda tem o condão de privar a Assembléia Legislativa de deliberar sobre o novo benefício implementado, pressupondo serem “permutáveis” as indicações constantes da LDO e da LOA que autorizaram o benefício diverso anteriormente.*

***Somada esta circunstância ao fato de que todos estes benefícios foram introjetados no ordenamento mediante a “manifestação tácita” constante do artigo 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020, tem-se um quadro de absoluto alijamento de crivos legislativos sobre os benefícios tributários efetivamente implementados pelo Poder Executivo nestes casos** (grifos originais)*

Em razão dos achados acima referidos, a DCG efetuou propostas de correções e melhorias, cujo entendimento eu perfilho.

Apenas em relação ao art. 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020, penso deva prevalecer o entendimento assentado no r. Voto condutor do Parecer das Contas de 2021 (TC-004345.989.21-4), no sentido de que, *in verbis*, “esta Corte não detém competência para recusar-lhe eficácia, tendo em vista que, conforme já indicado anteriormente, a partir do julgamento do Mandado de Segurança nº 35.500/DF, em 13-04-2021, o STF decidiu que os Tribunais de Contas, por não exercerem função jurisdicional, não estão autorizados a deliberar sobre a constitucionalidade dos atos normativos expedidos pelos entes submetidos à sua ação fiscalizatória”.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Posto isso, observa-se que os desacertos anotados reforçam a conclusão pela imperatividade de adoção de medidas mais contundentes, e com maior celeridade, para o aprimoramento da gestão da renúncia de receitas e atendimento das determinações e recomendações exaradas por este Tribunal.

Com efeito, consoante assinalado pela DCG em seu relatório de instrução, *“a estimativa média [de renúncia de receitas] é de R\$ 64,7 bilhões de reais, crescendo para R\$ 68,6 bilhões em 2025, e alcançando R\$ 72,97 bilhões em 2026”, que “representam uma taxa média de crescimento anual de aproximadamente 6,28%, a qual se revela superior à taxa média de crescimento da receita, projetada em 5,52% no mesmo período”;* ou seja, há uma projeção de incremento de incentivos fiscais em velocidade maior que o de recursos arrecadados, e isso sem que ainda exista um controle eficaz por parte do Governo do Estado acerca dos resultados obtidos com a concessão dos benefícios tributários. Assim, faz-se mister uma criteriosa revisão dos benefícios existentes assim como o aperfeiçoamento dos processos de planejamento e controle de incentivos vindouros.

A par disso, não se pode perder de vista a importância da adequada e transparente gestão das renúncias de receitas para a preservação do equilíbrio das contas e como política pública de promoção da competitividade e do desenvolvimento econômico e social, nem o risco futuro de comprometimento da hígidez das Contas Estaduais e o prejuízo ao controle externo, incluindo o controle social, na manutenção dos procedimentos adotados pelo Governo do Estado.

A propósito, sobre a matéria, como bem observado pelo Exmo. Sr. Conselheiro Dr. Dimas Ramalho em artigo intitulado “O que legitima a renúncia fiscal?”⁷⁸, *in verbis*:

Nesse contexto, é preciso lembrar do princípio da escassez e seu diálogo com a equação custo-benefício. A dispensa de uma obrigação tributária impõe rigor e justificativa do ponto de vista do interesse público, uma vez que os recursos estatais têm como prioridade suprir direitos fundamentais em áreas básicas e sensíveis. Todo recurso que deixa de entrar nos cofres do Estado deve ter destino mais relevante e melhor resultado

⁷⁸ Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/legitima-renuncia-fiscal>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



do que teria caso fosse recolhido e aplicado diretamente em ações de custeio ou investimento. E isso precisa ser demonstrado para o TCESP e para todos os paulistas.

Assim, conquanto compreenda que os lapsos constatados no exame da matéria “Renúncia de Receitas” não se mostrem suficientes para ensejar a reprovação das Contas em apreço, tendo em perspectiva a ausência de efetivo prejuízo ao equilíbrio das contas públicas de forma global e, ainda, que o exercício em exame se refere ao primeiro ano de mandato do Governador, entendo persistir a necessidade de que a matéria em questão seja alçada ao campo das Ressalvas, com o acolhimento das propostas de melhorias efetivadas pela DCG.

Prosseguindo, no que se refere ao Ensino, antes de adentrar no mérito da matéria, reputo oportuno rememorar o histórico de achados e do tratamento dado às despesas com inativos e às decorrentes de repasses efetuados às APMs, por se tratar de aspectos sensíveis e motivos de recomendações, determinações e ressalvas em Pareceres de Contas pretéritas.

Inicialmente, quanto aos gastos com inativos, recorro que a Constituição Estadual estabelece, em seu art. 255⁷⁹, que o Estado de São Paulo deve aplicar anualmente na manutenção e desenvolvimento do Ensino Público (MDE) o percentual mínimo de 30% das receitas de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências, patamar esse superior ao mínimo estabelecido na Constituição Federal, de 25% (art. 212, da CF⁸⁰).

Ainda, saliento que, nos termos do art. 26, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 1.010/07⁸¹, o Governo do Estado de São Paulo estava autorizado a incluir dispêndios com inativos no cômputo dos gastos com Ensino, para fins de atingimento dos limites constitucionais.

⁷⁹ Art. 255. O Estado aplicará, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo, trinta por cento da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências.

Parágrafo único - A lei definirá as despesas que se caracterizam como manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁸⁰ 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.

⁸¹ Art. 26 - Os valores dos benefícios pagos pela SPPREV serão:

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

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Por conseguinte, e em razão da controvérsia existente na doutrina e na jurisprudência acerca do assunto à época, o Estado de São Paulo procedeu à inserção de despesas da espécie como aplicação no Ensino para fins de atingimento do percentual mínimo fixado na Constituição Estadual (30%).

Entretanto, em decorrência de apreciação de Contas de Prefeituras, em especial, a partir da paradigmática decisão proferida em Sessão Plenária de 14/12/2016 nos autos do TC-001564/026/13, esta Corte passou a compreender ser inadmissível a inclusão de gastos com inativos do Magistério nas despesas próprias do Ensino, tendo consignado no Parecer relativo às Contas de 2016 do Governo do Estado (TC-05198.989.16-2) recomendação no sentido de que *“atente para a decisão deste Tribunal de não mais considerar, a partir de janeiro de 2018, no cômputo dos gastos com ensino, os valores despendidos com o pagamento dos inativos da educação, adotando medidas orçamentárias”*.

Além disso, em 05/06/2017, foi protocolada pela Procuradoria Geral da República, junto ao STF, a ADI nº 5.719, pela qual se questionou a constitucionalidade do art. 26, inciso I, e do art. 27⁸², da Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007, por se considerar que, ao permitirem ao Estado de São Paulo contabilizar despesas de natureza previdenciária nos pisos mínimos de aplicação de recursos obrigatórios em Saúde e Educação, afrontariam os arts. 22, inciso XXIV⁸³, 24, inciso IX e §§ 2º e 4º⁸⁴,

⁸² Artigo 27 - O Estado de São Paulo é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do RPPS e do RPPM decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, observada a insuficiência apurada em cada um dos Poderes e órgãos autônomos.

Parágrafo único - Entende-se por insuficiência financeira o valor resultante da diferença entre o valor total da folha de pagamento dos benefícios previdenciários e o valor total das contribuições previdenciárias dos servidores, dos Poderes, entidades autônomas e órgãos autônomos do Estado.

⁸³ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional.

⁸⁴ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

X - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

[...]

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

[...]

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



167, inciso IV⁸⁵, e 212, *caput*⁸⁶, da Constituição Federal, e o art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na redação da Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006⁸⁷.

⁸⁵ Art. 167. São vedados:

[...]

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.

⁸⁶ 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.

⁸⁷ Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (Vide Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

d) a fiscalização e o controle dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

V - a União complementar os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do caput deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

IX - os valores a que se referem as alíneas a, b, e c do inciso VII do caput deste artigo serão atualizados, anualmente, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, de forma a preservar, em caráter permanente, o valor real da complementação da União; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

X - aplica-se à complementação da União o disposto no art. 160 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

XI - o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VII do caput deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao praticado no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, no ano anterior à vigência desta Emenda Constitucional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 3º O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência desta Emenda Constitucional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 4º Para efeito de distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso I do caput deste artigo, levar-se-á em conta a totalidade das matrículas no ensino fundamental e considerar-se-á para a educação infantil, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos 1/3 (um terço) das matrículas no primeiro ano, 2/3 (dois terços) no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 5º A porcentagem dos recursos de constituição dos Fundos, conforme o inciso II do caput deste artigo, será alcançada gradativamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, da seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

I - no caso dos impostos e transferências constantes do inciso II do caput do art. 155; do inciso IV do caput do art. 158; e das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

II - no caso dos impostos e transferências constantes dos incisos I e III do caput do art. 155; do inciso II do caput do art. 157; e dos incisos II e III do caput do art. 158 da Constituição Federal: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 6º (Revogado). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



A indigitada ação foi julgada parcialmente procedente pelo STF em 17/08/2020⁸⁸, pelos seguintes motivos sintetizados na Ementa da r. Decisão enunciada pelo Pretório Excelso, que a seguir transcrevo, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. EDUCAÇÃO. ARTS. 26, I, E 27 DA LEI COMPLEMENTAR 1.010/2007 DO ESTADO DE SÃO PAULO. CÔMPUTO DE DESPESAS COM PREVIDÊNCIA E INATIVOS PARA EFEITO DE CUMPRIMENTO DE VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL ORÇAMENTÁRIA EM EDUCAÇÃO. COMPETÊNCIA PARA EDIÇÕES DE NORMAS GERAIS DE EDUCAÇÃO JÁ EXERCIDA PELA UNIÃO. IMPOSSIBILIDADE DE LEI ESTADUAL DISPOR DO ASSUNTO DE FORMA DIVERSA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 22, XXIV, 24, IX § 1º § 4º; 212 CAPUT, E 167, VI. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

- 1. A Constituição prevê o dever de aplicação de percentual mínimo para investimentos na manutenção e desenvolvimento do ensino.*
- 2. A definição de quais despesas podem ou não ser consideradas como manutenção e desenvolvimento de ensino é definida em regra geral de competência da União, qual seja, os artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de nº 9.394/1996. Disposição diversa de lei local significa afronta aos arts. 22, XXIV, e 24, IX da CRFB.*
- 3. O cômputo de despesas com encargos previdenciários de servidores inativos ou do déficit de seu regime próprio de previdência como manutenção e desenvolvimento de ensino importa em violação a destinação mínima de recursos exigida pelo art. 212 da CRFB, bem como à cláusula de não vinculação de impostos do art. 167, IV da CRFB*
- 4. Ação julgada parcialmente procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade integral do art. 26, I da Lei Complementar nº 1.010/2007 do Estado de São Paulo e (ii) declarar a inconstitucionalidade sem redução de texto do art. 27 da Lei Complementar nº 1.010/2007 do Estado de São Paulo, para que os valores de complementação ao déficit previdenciário não sejam computados para efeitos de vinculação ao investimento mínimo constitucional em educação.*

§ 7º (Revogado). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

⁸⁸ Decisão publicada no DJE em 09/09/2020, e com trânsito em julgado em 22/09/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



No curso da ADI nº 5.719, o Governo do Estado editou a Lei Complementar nº 1.333, de 17/12/2018, a qual, com efeitos retroativos⁸⁹, estabeleceu em seu art. 5º, *ipsis litteris*, que:

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” (g.n.).

Diferentemente da Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007, a Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018 cuidou de resguardar a aplicação do patamar mínimo estabelecido na Constituição Federal (25%) em despesas consideradas próprias do Ensino pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei Federal nº 9.394/96), autorizando a realização de despesas com inativos apenas no que se refere à parcela “excedente” de 5%, para fins de atingimento do percentual fixado na Carta Estadual (30%).

A supracitada Lei Complementar foi contestada pelo Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – APEOESP, que ajuizou ADI no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), tratada no Processo nº 2077323-86.2019.8.26.0000, tendo o Órgão Especial de aludido Tribunal, em 02/10/2019, decidido, por maioria dos votos, pela extinção da ação, sem resolução do mérito, revogando a liminar anteriormente concedida e restabelecendo o vigor, na íntegra, do diploma legal acima referido.

Além disso, antes mesmo da retromencionada decisão enunciada pelo TJSP, ao aprovar as Contas de 2018 (TC-006453.989.18-8), esta Casa - *pela declaração de voto exarada pelo Exmo. Sr. Conselheiro Dr. Renato Martins Costa,*

⁸⁹ Art. 7º - Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 1º de janeiro de 2018.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

acolhida pela maioria do E. Plenário – levou em consideração a autorização contida na Lei Complementar Estadual nº 1.333/18 para reputar justificada a inclusão de dispêndios com inativos na parcela “excedente” de 5%, para fins de atingimento do percentual fixado na Carta Estadual (30%), até porque, no caso, desconsiderados tais gastos, foi atingido o patamar mínimo estabelecido na Constituição Federal (25%) em despesas consideradas próprias do Ensino pela Lei Federal nº 9.394/96.

Quanto ao pagamento de inativos com recursos do FUNDEB, este Tribunal estabeleceu modulação de efeitos a fim de propiciar a adequação orçamentária pelo Governo do Estado, tendo consignado no Parecer das Contas de 2018, *ipsis litteris*, que “no exercício de 2020, e nos quatro seguintes, caso prorrogado ou substituído o FUNDEB sem alterações relevantes nas premissas consideradas para esta modulação, o Governo do Estado reduzirá anualmente 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 ora determinada) ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino em sentido estrito (artigo 70 da LDB)”.

Assim, a modulação de efeitos acima referida deveria ser observada a partir das Contas de 2020.

Nesse contexto, a despeito da inclusão de despesas com inativos como aplicação no Ensino pelo Governo do Estado em 2019 e 2020, este Tribunal, nos exames das Contas do Governador de referidos exercícios, tratadas nos TCs 002347.989.19-6 e 005866.989.20-5, respectivamente, emitiu pareceres favoráveis às suas aprovações, tendo levado em conta, no caso da aplicação em despesas com inativos, a permissão contida na Lei Complementar Estadual nº 1.333/18, e, no que se refere ao FUNDEB, a supracitada modulação de efeitos estabelecida no Parecer das Contas de 2018.

Em 2020, foram editadas a Emenda Constitucional nº 108, de 26/08/2020, que alterou a Carta Magna para estabelecer, entre outras disposições, ser vedada a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



aplicação de recursos direcionados ao Ensino em despesas com inativos⁹⁰; e a Lei Federal nº 14.113, de 25/12/2020, que regulamentou o novo FUNDEB, estipulando, entre outros aspectos, também ser proibida a utilização dos recursos de indigitado Fundo em gastos com inativos⁹¹, tendo ambos os regramentos produção de efeitos a partir do exercício financeiro de 2021⁹².

Também em 2020, mais precisamente em 09/11/2020, a Procuradoria Geral da República ajuizou, junto ao STF, a ADI protocolada sob o nº 6.593, com requerimento de medida cautelar, pela qual objetiva a declaração de inconstitucionalidade do retromencionado inciso III do art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018.

Acerca do dispositivo legal e da ação referidos no parágrafo anterior, oportuno trazer a lume a pertinente observação efetuada pelo Exmo. Sr. Conselheiro Relator das Contas de 2021 (TC-004345.989.21-4), Dr. Sidney Estanislau Beraldo, no r. voto condutor do Parecer exarado no respectivo feito, conforme segue, *in verbis*:

De qualquer maneira, pelos motivos já expostos, parece-nos pouquíssimo provável – como sugerido no Acórdão do E. Tribunal de Justiça de São Paulo concernente à ação interposta pela APEOESP – que o resultado deste julgamento discrepe da decisão da Suprema Corte acerca dos artigos 26, inciso I, e 27 da Lei Complementar estadual nº 1.010/07. Sequer a sutil especificidade que, em relação ao objeto analisado, diferencia

⁹⁰ Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

"Art. 212.....

§ 7º É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões.

⁹¹ Art. 29. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos para:

[...]

II - pagamento de aposentadorias e de pensões, nos termos do § 7º do art. 212 da Constituição Federal.

⁹² Emenda Constitucional nº 108/2020:

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2021.

Parágrafo único. Ficam mantidos os efeitos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, até o início dos efeitos financeiros desta Emenda Constitucional.

Lei Federal nº 14.113/2020:

Art. 53. Fica revogada, a partir de 1º de janeiro de 2021, a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, ressalvado o caput do art. 12 e mantidos seus efeitos financeiros no que se refere à execução dos Fundos relativa ao exercício de 2020. (Redação dada pela Lei nº 14.276, de 2021)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



ambos os Diplomas deverá assegurar sorte diversa ao inciso III do art. 5º da LC nº 1.333/18.

[...]

De qualquer maneira, malgrado a praticamente incontornável inconstitucionalidade da norma veiculada pelo art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 1.333/93, sua eficácia não encontra, por ora, qualquer óbice, cabendo a este Tribunal, por conseguinte, proceder às suas análises em linha com os efeitos que dela decorrem, tendo em vista que, a partir do julgamento do Mandado de Segurança nº 35.500/DF, em 13-04-2021, o STF, alterando o entendimento até então prevalecente naquela Corte, decidiu que os Tribunais de Contas, por não exercerem função jurisdicional, não detêm competência para deliberar sobre a constitucionalidade dos atos normativos expedidos pelos entes submetidos à sua ação fiscalizatória [...].

A ADIN mencionada alhures, consoante consulta efetuada na página eletrônica do STF (<https://portal.stf.jus.br>)⁹³, ainda se encontra em curso, sem decisão de mérito.

Nesse ponto, ressalto que se encontra em tramitação a Proposta de Emenda Constitucional nº 9/2023, que visa a flexibilizar a vinculação adicional de 05% da receita de impostos e transferências a que se refere o art. 255 da Constituição Estadual, a fim de que possa ser utilizado tanto em gastos com Educação como para financiamento adicional das ações e serviços públicos de Saúde mediante a inclusão do art. 217-A.

Ainda, relembro que, por conta das supracitadas alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e pela Lei Federal nº 14.113/2020, esta SDG, em sua manifestação sobre as Contas de 2020 (TC-005866.989.20-5), advertiu para o fato de que, a partir de 2021, restaria prejudicada a modulação de efeitos estabelecida por este Tribunal no Parecer das Contas do Governador de 2018, tendo a DCG e o d. MPC também chamado a atenção para a existência de conflito entre a referida modulação de efeitos e o disposto em aludidos regramentos legais.

Sem embargo, no Parecer sobre as Contas de 2021 (TC-004345.989.21-4), restou assentado por este Tribunal entendimento pela manutenção da modulação de

⁹³ Pesquisa efetuada em 15/05/2024.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

efeitos estabelecida quando da análise das Contas de 2018 (TC-006453.989.18-8), sem prejuízo da emissão de recomendação ao Governo do Estado para que, *in verbis*, “*envide esforços para eliminar definitivamente a utilização de recursos oriundos do FUNDEB para a cobertura de despesas de natureza previdenciária, antes mesmo do encerramento do prazo fixado pela modulação de efeitos instituída pelo Parecer das contas de 2018*”.

Tal posicionamento foi mantido apenas até as Contas do exercício anterior (2022), tendo o respectivo Parecer exarado no TC-005128.989.22-5 consignado determinação no sentido de que a modulação de efeitos estabelecida em 2018 não mais seria aplicada a partir de 2023.

No que concerne aos dispêndios decorrentes de repasses às APMs, rememoro que a inclusão dos recursos a elas transferidos nas despesas com Ensino foi objeto de análise por este Tribunal, pela primeira vez, no exame das Contas do exercício de 2019 (TC-002347.989.19-6), tendo sido considerada regular, visto que, consoante os termos do r. Voto condutor do Parecer exarado sobre as aludidas Contas, *in verbis*: “*referida despesa se coaduna com a LDB e a Constituição Federal*” pois, “*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*”; sendo que “*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*”.

A par disso, como a maior parte dos recursos transferidos às APMs ocorreu no mês de dezembro, ou seja, em tempo insuficiente para aplicação no mesmo ano, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator das Contas de 2019, Dr. Renato Martins Costas, preocupado com a tempestividade dos repasses e com a forma como os recursos

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

seriam aplicados, exarou o seguinte entendimento na Sessão Plenária que examinou as Contas de indigitado exercício, conforme registrado, *in verbis*, nas Notas Taquigráficas:

Agradeço, então, a cada um pelas observações que foram feitas, delas acolho, inclusive, uma proposta concreta para agregar à parte dispositiva do voto, em atenção às preocupações que foram tão também expostas, especialmente pela Conselheira Cristiana e pelo Conselheiro Dimas, quanto à tempestividade desses repasses às APMs, ao fato delas terem sido feitas no fim do exercício. A isso uno a preocupação do Conselheiro Márcio, quanto ao conteúdo desses gastos que ficaram mais abertos, isso está regulamentado por um decreto do Governo do Estado de São Paulo. Então, essa matéria está regulamentada, existe um decreto do Governo Estado de São Paulo, mas considero bastante pertinente e não incompatível com o respeito à discricionariedade do administrador público que recomendamos que esses repasses para as APMs, que o Tribunal os entendeu legais, por unanimidade, por tudo que se pôde colher, sejam feitos em tempo suficiente para aplicação tempestiva no próprio exercício em que são feitos e que – aí combinando essa primeira preocupação com aquela exposta pelo Conselheiro Márcio – eles incidam sobre elementos autorizados da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Quem assim encaminhou foi o Conselheiro Sidney Beraldo, no seu voto, que eles guardem compatibilidade com os preceitos da LDB.

Então, se Vossas Excelências estiverem de acordo, incluirei, destinada ao Eminentíssimo Governador do Estado de São Paulo, uma recomendação expressa nesse sentido de que os recursos podem ser repassados, mas eles devem ser repassados tempestivamente para aplicação no exercício em que eles estão sendo transferidos e para suporte de despesas que tenham amparo na Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Essa a proposta aditiva que faço, já fruto desses debates tão produtivos aqui encetados.

Por conseguinte, no Parecer sobre as Contas de 2019 restou assentada a seguinte recomendação ao Governo do Estado, *in verbis*:

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.

No exame das Contas de 2020, verificou-se, novamente, a ocorrência de repasses às APMs no final do exercício, o que foi tolerado tendo em perspectiva que “as Contas de 2019 (TC-002347.989.19), cujo Parecer Prévio foi apreciado na sessão do E. Tribunal Pleno de 30/06/2020, publicado no Diário Oficial 03/07/2020, com trânsito

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

em julgado em 14/08/2020, foram julgadas regulares pela ALESP, nos termos do Decreto Legislativo nº 10 de 11/12/2020, publicado no Diário Oficial de 11/12/2020 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 17.118, de 19 de julho de 2019) e a Lei Orçamentária Anual referentes ao exercício de 2020 (Lei nº 17.244, de 10 de janeiro de 2020) já haviam sido promulgadas, razão pela qual entendo que a situação pode ser relevada nestas Contas, visto que a operacionalização de controles dos repasses às APMs demanda adaptações, inclusive orçamentárias, por parte do Governo”; como consignado, *ipsis litteris*, no r. Voto condutor do Parecer sobre as referidas Contas enunciado no TC-005866.989.20-5.

Sem embargo, nos termos do supracitado Voto, *in verbis*, como “*não houve avanços efetivos na implementação de sistema para planejamento e controle da aplicação dos recursos pelas APMs até o presente momento*”, em acolhimento à proposta efetuada por esta SDG, passou-se a consignar tal ocorrência não mais como recomendação, mas como Ressalva, assim assinalada no Parecer publicado, *ipsis litteris*:

1. Caso destine recursos públicos às Associações de Pais e Mestres por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola, organize-se para que os repasses sejam aplicados tempestivamente no mesmo exercício em que forem repassados, em ações coerentes com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

No exame das Contas de 2021 (TC-004345.989.21-4), houve aprofundamento da análise da matéria, tendo a DCG verificado que, a despeito da ampla aprovação do PDDE Paulista pelos gestores escolares, persistiam deficiências operacionais e administrativas relativamente à execução de aludido Programa, motivo pelo qual o tema em questão, ao final, foi objeto de nova Ressalva no Parecer sobre as Contas de referido exercício, tendo este Tribunal emitido determinação ao Governo do Estado para que, *in verbis*, “*certifique-se de que os valores repassados ao PDDE Paulista foram efetivamente aplicados pelas APMs em MDE, como condição para considerá-los dentre as despesas que compõem o limite de aplicação no ensino*”.

No que tange às Contas de 2022 (TC-005128.989.22-5), a par da renovação de Ressalvas não atendidas relativamente ao Parecer das Contas de 2021,

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

houve emissão de recomendação ao Governo do Estado para que, *ipsis litteris*, “certifique-se de que os valores repassados ao PDDE Paulista foram efetivamente aplicados pelas APMs em MDE, como condição para que seja considerado dentre as despesas que compõem o limite de aplicação no ensino”.

Feita essa retrospectiva, Excelência, ressalto que, em relação às despesas com MDE, bem detalhadas no Acessório 2 (TC-007726.989.23-9), a DCG efetuou apurações que demonstram dois cenários de aplicação: o primeiro, considerando os dispêndios realizados para o atingimento do percentual mínimo de 25% estabelecido na Constituição Federal, e o segundo, tendo em conta a aplicação mínima de 30% determinada na Constituição Estadual, com a autorização contida na Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018 para a inclusão de gastos com insuficiência financeira do Regime Próprio de Previdência.

Na primeira situação, já consideradas as glosas de dispêndios não compatíveis com MDE, tem-se que o Governo Estadual aplicou na Educação R\$ 48,043 bilhões, correspondente ao percentual de 25,78% das receitas resultantes de impostos (R\$ 186,342), acima, portanto, do limite disposto na Constituição Federal.

Entre as glosas efetivadas estão as exclusões feitas pelo próprio Governo do Estado, relativas a despesas com Auxílio Funeral, Ressarcimento de Subsídio a Usuários de Transporte - Estudantes - Metrô, Despesas Intraoçamentárias, Complementação de Aposentadorias e Pensões, PASEP/PIS - Adm. Direta e Indireta - Exceto Fundações, Reembolso de Salário de Servidores em Exercício nos Municípios, Restaurantes Universitários, USP - Atividades em Museus, Sentenças Judiciais, Cancelamentos de Restos a Pagar, Despesa com Alimentação e Vestuário, Despesa com Subvenção a Instituição de Caráter Assistencial e Cultural e Obrigações de Pequeno Valor.

A par das supressões acima referidas, a DCG procedeu à glosa das despesas a seguir relacionadas, conforme quadro síntese extraído do relatório de instrução final consignado no Acessório 2 (TC-007726.989.23-9):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Tabela 1 – Despesas não deduzidas pela gestão estadual na apuração dos percentuais mínimos de aplicação – 2023

Despesas	Valor (R\$ em mil)	Vedação
Subvenção a instituição de caráter assistencial e cultural	500	- Art. 71, II, da LDB.
Despesas com alimentação, inclusive dos profissionais do magistério, e gêneros alimentícios	99	- Art. 71, IV, da LDB; - decisões do TCESP (TC-003455/026/06; TCA-186/026/08; TC-01709/026/12); - Manual de Aplicação do Ensino
Obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar	142	- Art. 71, V, da LDB
Cancelamento de Restos a Pagar de universidades considerados na apuração da aplicação mínima MDE.	150.434	- MDF, p. 364
Parcelamento de débitos junto a Previdência Social	15.822	-Manual de Aplicação do Ensino
Valores destinados ao PAINSP (Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo) empenhados, não liquidados e não pagos até janeiro do ano seguinte	48.240	Parecer Prévio das Contas do Governador 2021
Total de despesas não deduzidas pela gestão estadual	215.237	

Fonte: Dados extraídos do Sigeo

De minha parte, corroboro as glosas de despesas efetuadas pela DCG, porquanto se trata de dispêndios que não se compatibilizam com gastos em MDE, consoante disposições contidas na LDB e orientações traçadas por este E. Tribunal, como bem sintetizado no quadro acima reproduzido e explicitado no relatório de instrução do Acessório 2, para o qual eu me reporto.

A propósito, no que concerne à glosa de gastos com o PAINSP, conquanto a desconsideração de tais dispêndios não tenha prejudicado a aplicação no mínimo constitucional do Ensino, por se tratar de inobservância à orientação traçada por este Tribunal⁹⁴, eu considero oportuna a proposta de recomendação efetuada pela DCG para que se deixe de incluir os valores de empenhos relacionados ao referido programa não pagos até o final de janeiro do exercício seguinte na aplicação no Ensino.

Ainda, tendo em conta a apuração efetuada pela DCG de que parte do montante glosado de despesas com o PAINSP decorreu de assistência aos Municípios de Serra Negra, São José do Rio Preto e Mogi Mirim sem a formalização de Termos de Compromisso exigida pelo parágrafo único do art. 1º da Lei Estadual nº 17.414/2021⁹⁵,

⁹⁴ Com efeito, no Parecer sobre as Contas de 2021 (TC-004345.989.21-4), figurou entre as ressalvas e medidas corretivas indicadas ao Governo do Estado, *ipsis litteris*, que: “Deixe de considerar, dentre as despesas aplicadas em MDE: [...] Valores destinados ao PAINSP (Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo) empenhados, não liquidados e não pagos até janeiro do ano seguinte”.

⁹⁵ Artigo 1º - Esta lei institui o Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo - PAINSP, com o objetivo de promover a assistência técnica e financeira do Estado de São Paulo aos Municípios nele circunscritos, voltada para a execução, em regime de colaboração, de programas e de ações que visem à melhoria da qualidade da educação básica pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



também reputo pertinente sugerir seja recomendado ao Governo do Estado o atendimento da determinação contida em referido dispositivo legal.

Continuando, incluídas no cálculo as despesas com inativos (R\$ 14,460 bilhões), porém mantidas as glosas acima aludidas, o percentual de aplicação no Ensino atingiu 33,54%, superior ao limite mínimo de 30% estabelecido na Constituição Estadual.

Relativamente aos recursos destinados à cobertura de insuficiências financeiras, a DCG verificou que, ao invés de serem viabilizados por repasses extraorçamentários, como recomendado pelo MCASP⁹⁶, as universidades estaduais têm procedido ao registro como despesas intraorçamentárias ("31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV").

A par disso, verificou que a gestão estadual utilizou registros orçamentários na evidenciação dos repasses financeiros destinados à insuficiência financeira e na composição da despesa líquida, ao invés de extraorçamentários, como recomendado por esta E. Corte de Contas no Parecer das Contas do Governador de 2021 (TC-004345.989.21-4)⁹⁷.

Ainda, noticia a DCG haver ratificado por intermédio de pesquisa de saldo de conta no subitem "894640408" a informação prestada pela gestão estadual no sentido de que a execução do valor feita nas naturezas de despesa "31900111", "31900311" e "31900315", pela UG 532301 – SÃO PAULO PREVIDENCIA – SPPREV

Parágrafo único - A assistência será prestada pela Secretaria da Educação em caráter suplementar e voluntário, mediante a formalização do Termo de Compromisso previsto nesta lei, no qual serão estabelecidas as obrigações de cada partícipe.

⁹⁶ MCASP, 2021, *in verbis*:

"[...] não deve ocorrer o registro de receita e despesa intraorçamentárias nas descentralizações financeiras para execução do orçamento, inclusive nas descentralizações de créditos orçamentários efetuadas no âmbito do respectivo ente da Federação para execução de ações de responsabilidade do órgão, fundo ou entidade descentralizadora.

São exemplos: [...]

• Repasses financeiros ao RPPS destinados à cobertura de insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários." (p.75)

"A figura do aporte para cobertura de déficit financeiro provém da previsão do § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717/1998, o qual determina a responsabilidade dos entes pela cobertura dos mesmos (sic), conforme mencionado em subitem anterior deste capítulo.

Todavia, ressalte-se que, para cobertura de déficit financeiro, não há execução orçamentária pela transferência de recursos do ente ao RPPS" (p. 428)

⁹⁷ *"Alinhe-se com a Secretaria da Fazenda e Planejamento e corrija o procedimento de registro das transferências do Estado para cobertura de sua insuficiência financeira, contabilizando-as de forma extraorçamentária, e não mais como Receita Orçamentária, na forma determinada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público".*

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

com a finalidade de atender ao disposto no art. 5º, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018, na funcional programática “1227220216422” sob função 12, corresponderia ao valor exato dos repasses financeiros destinados à insuficiência financeira da SEDUC e CEETEPS.

Posto isso, tendo em perspectiva que o registro orçamentário e intraorçamentário utilizado para evidenciar os repasses para cobertura de insuficiência financeira encontra-se em desacordo com a recomendação exarada por esta E. Corte de Contas e com o procedimento indicado pelo MCASP, perfilho a proposta de recomendação efetuada pela DCG para que os repasses financeiros para cobertura de insuficiência financeira sejam evidenciados de forma extraorçamentária.

Por falar em registro, pertinente destacar que a DCG apurou a existência de diferenças entre o informado ao SIOPE e o Anexo 8 do RREO, o que, a par de não se coadunar com o princípio da transparência, pode vir a impedir a celebração de convênios e termos de cooperação pelo Governo Estadual junto ao MEC e Órgãos da Administração Indireta a ele vinculados, visando à obtenção de recursos adicionais para aplicação em MDE, o que requer correção, consoante os termos propostos pela DCG (*“proceda para que Siope reproduza fielmente os dados apurados e publicados no Anexo 8 do RREO”*).

Além disso, a DCG relatou, como limitação para a realização de seus trabalhos, a inexistência de relação de credores por documento (NE, NL ou OB) das despesas que compõem a folha de pagamento de pessoal viabilizadas por código de inscrição genérica no Siafem (e no Sigeo), o que, a par de depor contra a transparência dos gastos, prejudicou a realização de procedimentos de investigação de fraudes e erros, bem como de investigação de cômputo vedado pelo art. 71, inciso VI, da LDB⁹⁸, o que também demanda correção pelo Governo Estadual.

⁹⁸ Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:
[...]

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

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Quanto às despesas relacionadas ao “PDDE Paulista”, a DCG apurou ter ocorrido evolução no que concerne à concentração de repasses para as APMs ao final do ano, haja vista a realização de repasses ao longo do exercício.

Sem embargo, com base em dados obtidos junto à Secretaria Estadual de Educação, a DCG verificou que o controle existente não permitia a apuração do saldo de recursos do FUNDEB não aplicados até o 1º quadrimestre de 2024 em poder das APMs, e que existem divergências entre os valores repassados às APMs segundo o Sigeo (R\$ 605.329 mil) e as informações prestadas diretamente por referida Secretaria (R\$ 655.080 mil e 594.662 mil).

Em remate, a DCG concluiu, *ipsis litteris*, que “*sob o controle atual da Seduc, somente é possível afirmar que em torno de 50% (baseado no saldo em caixa de R\$ 286.402 mil) do repassado em 2023 não foi aplicado pelas APMs no exercício*”.

Dessa forma, conquanto se tenha verificado melhorias no que diz respeito à matéria, e sem perder de vista que o montante do saldo em caixa informado no parágrafo anterior não possui materialidade suficiente para prejudicar o atingimento do patamar mínimo de aplicação no Ensino, já que implica apenas 0,15% do valor da base de Receitas Resultantes de Impostos (R\$ 186.341.674 mil), e que o exercício em análise se refere ao primeiro ano da nova gestão estadual, reputo necessário propor a emissão de recomendação no sentido de que sejam adotadas medidas efetivas para o aprimoramento do controle dos repasses e gastos com o PDDE Paulista, incluindo o controle por fonte dos saldos de recursos destinados pelo PDDE Paulista em poder das APMs, e ao esforço na utilização dos recursos no próprio ano em que repassados, em ações coerentes com o estabelecido na LDB.

Com efeito, dada a relevância da destinação dos recursos em comento e o impacto de sua aplicação na qualidade do gasto público, mostra-se imperiosa a adoção de medidas urgentes para o aperfeiçoamento dos procedimentos adotados em relação ao PDDE Paulista, de modo que os respectivos recursos efetivamente se revertam em benefício da melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas, e, por conseguinte, da qualidade do Ensino Público.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Por oportuno, registro que a DCG anotou que parte dos recursos do Salário-Educação foi aplicada em despesas com alimentação, gêneros alimentícios e aquisição de vestuário, no montante de R\$ 537.131 mil, o que se mostraria indevido, pois, como prelecionado no Manual de Aplicação no Ensino (2023, p. 18), as cotas estaduais da Contribuição Social do Salário-Educação são receitas adicionais a serem aplicadas inteiramente em MDE.

Acerca dessa questão, noto que a Assessoria Técnica da área de Cálculos apresentou entendimento divergente, por considerar, *in verbis*, que “há margem para que este tema possa ser revisto no âmbito desta E. Corte de Contas, notadamente em razão da conjugação do artigo 208, VII com o artigo 212, §§ 4º e 5º, ambos da Constituição Federal”. Em reforço, a referida Assessoria Técnica citou decisão proferida pelo E. Tribunal de Contas do Espírito Santo em sede de Consulta (Consulta 00019/2023-5), pela qual se manifestou favoravelmente à possibilidade de destinar a verba oriunda do Salário-Educação para o custeio de programas que incluem aquisição de uniformes, tênis, mochilas e kits escolares para alunos da Educação Básica.

De minha parte, Excelência, conquanto considere plausíveis os argumentos apresentados por aludida Assessoria Técnica, observo que o apontamento efetuado pela DCG se escorou em entendimento assentado em Manual produzido por esta Corte de Contas, que assim dispõe sobre a matéria, *ipsis litteris*:

As cotas estaduais e municipais do Salário-Educação são também receitas adicionais, a serem aplicadas, inteiramente (100%), na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Não é demais lembrar que a utilização do Salário-Educação se diferencia da aplicação financiada por 25% de impostos (art. 212 da CF/88), visto que tal recurso adicional não poderá ser utilizado para gastos de pessoal (art. 7º da Lei n.º 9.766, de 1998), mas deve observar as permissões e as restrições de gastos, contidas nos artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

A Emenda Constitucional nº 108, de 2020, vedou, expressamente, o pagamento de aposentadorias e pensões com recursos do salário-educação (g.n.).

Posto isso, tendo em perspectiva a controvérsia estabelecida e que se trata de questão que, a par de não comprometer a matéria “Ensino”, requer análise aprofundada para o amadurecimento sobre a matéria, penso que, por ora, sem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



desconsiderar o apontamento efetuado pela DCG, seja pertinente a não efetuação da recomendação por ela sugerida, podendo o tema ser objeto de estudo específico, com posterior orientação aos jurisdicionados acerca do entendimento acordado por esta E. Corte de Contas.

No que concerne ao FUNDEB, informou a DCG que o total de recursos repassados ao aludido Fundo e respectivas despesas realizadas foi de R\$ 24.670.632 mil, ou seja, no exercício de 2023 houve utilização integral da receita auferida (100%), não ocorrendo a inclusão de pagamento de inativos no cômputo das despesas realizadas.

Quanto à aplicação na remuneração dos profissionais da Educação Básica, primeiramente, recorro que a Lei Federal nº 14.113/2020 estabeleceu novos patamares de aplicação dos recursos em remuneração de profissionais da Educação Básica e de diferimento de sua utilização no exercício seguinte, os quais passaram a ser de 70% e 10%, respectivamente, nos termos de seus arts. 25 e 26⁹⁹, devendo a

⁹⁹ Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 1º Observado o disposto nos arts. 27 e 28 desta Lei e no § 2º deste artigo, os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e pelos Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

§ 2º A aplicação dos recursos referida no caput deste artigo contemplará a ação redistributiva dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação a suas escolas, nos termos do § 6º do art. 211 da Constituição Federal.

§ 3º Até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, nos termos do § 2º do art. 16 desta Lei, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do caput do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

§ 1º Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se: (Transformado em § 1º pela Lei nº 14.276, de 2021)

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais da educação básica em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II – profissionais da educação básica: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica; (Redação dada pela Lei nº 14.276, de 2021)

III - efetivo exercício: a atuação efetiva no desempenho das atividades dos profissionais referidos no inciso II deste parágrafo associada à regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que o remunera, não descaracterizada por eventuais afastamentos temporários previstos em lei com ônus para o empregador que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

§ 2º Os recursos oriundos do Fundeb, para atingir o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos destinados ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício,

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

aludida parcela diferida ser empregada no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

No tocante a esse aspecto, informou a DCG que o valor despendido foi de R\$ 22.377.902 mil, o qual, desconsiderando do montante total de receita do FUNDEB o valor de reembolso de salário de servidores estaduais da Educação que prestam serviços na rede municipal, de R\$ 62.474 mil¹⁰⁰, equivale a 90,94%, superior ao patamar mínimo estabelecido no art. 212-A, inciso XI, da Constituição Federal¹⁰¹, e no art. 26, da Lei Federal nº 14.113/2020 (70%).

Feitas essas considerações acerca da matéria “Ensino”, em remate, considero oportuno propor que o Governo do Estado seja alertado para a necessidade de incremento no planejamento e execução de despesas voltadas à manutenção e desenvolvimento do Ensino, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, de modo que efetivamente acarretem melhorias no setor, e de forma igualitária, inclusiva e transparente, haja vista as deficiências anotadas pela DCG no Acessório 2 referentemente ao alcance das metas e a implementação das estratégias estabelecidas no Plano Estadual de Educação (PEE) e às condições da Rede Estadual de Ensino com base nos relatórios de fiscalização produzidos por URs e DFs atinentes às Contas de 2023 das UGEs da Secretaria da Educação e às Fiscalizações Ordenadas (I Fiscalização Ordenada Nacional – “Operação Educação” e IV Fiscalização Ordenada - “Tempo Integral”), bem como nas Fiscalizações Operacionais relacionadas à essa área.

Com efeito, no que tange aos achados anotados pela DCG no relatório produzido no Acessório 2 – *para o qual eu me reporto* – verificou-se, entre outros aspectos, que existe o risco de a Meta “6” do PEE (de assegurar 50% de escolas com

poderão ser aplicados para reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial. (Incluído pela Lei nº 14.276, de 2021)

¹⁰⁰ R\$ 24.670.632 mil – R\$ 62.474 mil = R\$ 24.608.158 mil.

¹⁰¹ Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

[...]

XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea "c" do inciso V do caput deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

educação integral até 2026) não ser alcançada no prazo limite com o padrão estipulado pelo Programa de Ensino Integral (PEI), e, quanto às condições da Rede Estadual de Ensino, desconformidades como percentual de turmas com número de alunos acima do permitido, escolas sem AVCB e acessibilidade e diminuição do percentual de escolas com sala de leitura/biblioteca.

Na Fiscalização Operacional intitulada “Fiscalização de Natureza Operacional sobre o Planejamento do Quadro Docente”, tratada no TC-021570.989.23-6¹⁰², a DCG constatou, entre outros aspectos, em síntese, que: não há garantias de que os 200 dias letivos de aula estão sendo assegurados; 10% das aulas da rede são afetadas pela falta de um professor, seja por não comparecimento ao trabalho, licença ou desligamento, e cerca de 12% das disciplinas cursadas são marcadas por grandes discontinuidades no processo de ensino-aprendizagem, com trocas de docentes e/ou períodos sem professor, sendo que nas escolas parciais pouco mais da metade das ausências dos docentes foi atendida por professor em caráter eventual; a Secretaria de Educação não possui informação sistematizada e centralizada sobre quem ministrou aulas no caso de ausência de docente eventual, deixando a garantia desse cumprimento a cargo da relação entre os Supervisores de Ensino e as escolas; os concursos públicos realizados não são suficientes para suprir a carência de professores, sendo que mais da metade das aulas da rede é ministrada por professores contratados; falta atratividade às carreiras de PEB I e II, por precarização da remuneração e estagnação da carreira, motivadas em parte pela inércia da Secretaria de Educação em cumprir sua própria normatização, tendo como efeito o absenteísmo, causado em grande parte por doenças, muitas das quais ligadas a transtornos mentais; e as políticas voltadas à qualidade de vida dos docentes são ou inexistentes ou insuficientes.

Já na Fiscalização Operacional denominada “Fiscalização Operacional sobre o Atendimento Educacional Especializado (AEE) frente à Política de Educação

¹⁰² Trata-se de Fiscalização Operacional que teve por escopo avaliar a eficácia da gestão estadual em garantir a disponibilidade adequada de docentes na Secretaria Estadual da Educação.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Especial do Estado de São Paulo”, tratada no TC-021572.989.23-4¹⁰³, a DCG apurou, entre outros aspectos, que nenhum dos ambientes visitados em análise amostral possuía todos os itens referenciados no “Manual de Orientação: Programa de Implantação de Sala de Recursos Multifuncionais”, publicado pelo Ministério da Educação (MEC); que, pela percepção dos professores, há falta de incentivo para indicação de novos materiais e equipamentos e, quando esses são indicados, não há efetivação da compra dos materiais e dos equipamentos recomendados; que a infraestrutura e os aspectos ambientais dos espaços de Atendimento Educacional Especializado, em parte, não estão adequados e não atendem aos padrões mínimos estabelecidos; que os Espaços Multiuso apresentam maiores limitações em termos de infraestrutura, aspectos ambientais e materiais didáticos existentes em comparação com as Salas de Recursos; que, relativamente à Avaliação Pedagógica Inicial (API), ela não foi realizada em todos os alunos elegíveis das escolas visitadas, parte das APIs existentes estava incompleta ou defasada e há alunos que, a despeito de possuírem API recomendando o serviço de Atendimento Educacional Especializado, não recebiam esse atendimento; que o quantitativo de Professores Especializados é insuficiente para a realização do Atendimento Educacional Especializado; que existem alunos que, embora necessitassem, não estavam recebendo o Serviço de Profissional de Apoio Escolar – Atividades de Vida Diária, sendo mesma constatação efetivada em relação ao transporte adaptado; e que não há um controle centralizado sobre as matrículas no AEE e os serviços de apoio.

Os achados acima referidos são de extrema importância, e, repise-se, chamam a atenção para a necessidade de urgente incremento do investimento no Ensino, com aplicação isonômica, eficiente e eficaz dos recursos, mediante a adoção de medidas que garantam o pleno acesso à educação de qualidade e o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) de números 4 e 16, consistentes, respectivamente, *in verbis*, em “Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de

¹⁰³ Trata-se de Fiscalização Operacional que teve como objetivo avaliar o Atendimento Educacional Especializado (AEE) ofertado aos alunos com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento matriculados na rede estadual de ensino, por meio da verificação das condições das salas de recursos e da disponibilidade dos serviços, materiais e equipamentos necessários à inclusão desse público nas escolas, de acordo com os parâmetros e diretrizes existentes para cumprimento da Política de Educação Especial do Estado de São Paulo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos” e “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.

A par disso, faz-se mister que a prestação de contas de recursos públicos aplicados em MDE passe a receber exame prioritário pela Controladoria Geral do Estado (CGE), em atendimento ao disposto no art. 73 da LDB¹⁰⁴, pois, conforme verificado pela DCG, referido órgão não procedeu a tal exame em 2023, tendo se concentrado na realização de auditorias operacionais nos temas “Alimentação Escolar - Prestação Direta”, “Gerenciamento de Obras – FDE”, “Manutenção e Conservação de Escolas”, “Serviço de Educação Especial” e “Transporte Escolar - (Convênio por Frota)” no eixo Educação.

Alçando, agora, o tema “Saúde”, de forma resumida, os achados efetuados pela DCG no relatório de instrução produzido no Acessório 4 (TC-007731.989.23-2), para o qual eu me reporto, deram ensejo às seguintes propostas de recomendação:

- a) Enviar a Programação Anual de Saúde (PAS) ao Conselho Estadual de Saúde em tempo hábil para que ocorra a avaliação e aprovação antes da data de encaminhamento da LDO correspondente, nos termos exigidos pelo art. 36, §2º, da Lei Complementar nº 141/2012;
- b) Utilizar o RAG para relacionar eventuais redirecionamentos (inclusões, alterações e supressões) no planejamento em saúde (PES e PAS) e seu financiamento (LDO e LOA), conforme previsto pelo art. 99 da Portaria de Consolidação nº 1/2017;
- c) Desenvolver programas, ações, indicadores e metas orçamentários em conformidade com os objetivos, os indicadores e as metas do PES e da PAS, de modo a evitar a falta de correspondência de indicadores e metas, e para dar cumprimento ao art. 30, §1º, da

¹⁰⁴ Art. 73. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Lei Complementar nº 141/2012; art. 15, X, e art. 36, §1º, da Lei nº 8.080/1990; e art. 24, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 791/95;

d) Relacionar metas e prioridades para LDO provenientes de metas estipuladas na PAS correspondente, de modo a dar cumprimento ao art. 30, §1º, da Lei Complementar nº 141/2012; art. 15, X, e art. 36, §1º, da Lei nº 8.080/1990; e art. 24, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 791/95;

e) Contemplar integralmente e explicitamente as metas e prioridades estabelecidas na LDO relacionadas ao SUS na LOA correspondente, de modo a dar atendimento ao art. 31 da Lei nº 8.080/1990;

f) Evitar o uso do rateio por número de habitantes como metodologia exclusiva nos programas de repasse de recursos aos municípios, considerando a revogação promovida pelo art. 47 da Lei Complementar nº 141/2012, e adotar metodologia implementando o critério de necessidades de saúde da população, levando em conta as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica e espacial e a capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde;

g) Efetuar a transferência da parcela da receita de impostos e transferências estipuladas no art. 6º da Lei complementar nº 141/2012 para a conta bancária 1300097-7 do Fundes de forma automática e correspondente às dotações consignadas a projetos e atividades a serem executados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), nos termos preconizados pelo art. 34 da Lei 8.080/1990;

h) Constituir o Fundes em unidade gestora dos recursos, com uso vinculado à Unidade Orçamentária Fundes, e promover a execução orçamentária e financeira dos recursos do SUS por esta unidade gestora, conforme exigido pelo art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012;

i) Formalizar documento jurídico entre a SES com as Secretarias e as entidades da administração indireta vinculando-os à coordenação e ao cumprimento de objetivos e metas da SES quando da utilização de recursos oriundos do Fundes, nos termos do art. 1º combinado com o art. 4º, I, da Lei Complementar Estadual nº 204/1978, inclusive



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



para caracterizar a responsabilidade específica da SES para fins apuração da aplicação dos recursos mínimos em ASPS;

j) Pôr em funcionamento o Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Saúde – Fundes, criado pela Lei Complementar Estadual nº 204/1998 e regulamentado pelo Decreto nº 40.200/1995 e alterações posteriores;

k) Elaborar demonstrações contábeis (segregadas) do Fundes, visando atender às regras restabelecidas no parágrafo único do art. 8º e nos incisos I e III do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2001;

l) Providenciar para que o extrato das contas bancárias 01300097- 7 e 01300077-2 da Agência 01897 do Banco do Brasil, informadas como as utilizadas para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) das parcelas dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro) do Fundes, permita a identificação dos credores nos pagamentos, nos termos exigidos pelo art. 13, §4º, da Lei Complementar nº 141/2012;

m) Submeter a metodologia e a previsão anual de recursos estaduais para cada município do período de 2024 a 2027 à apreciação do Conselho Estadual de Saúde, conforme exigido pelo art. 19 da Lei Complementar nº 141/2012;

n) Explicitar a metodologia e a previsão anual de recursos estaduais para cada município, pactuadas pelos gestores estadual e municipais, em comissão intergestores bipartite, e aprovadas pelo Conselho Estadual de Saúde, no Plano Estadual de Saúde (PES) 2024-2027, nos termos exigidos pelo art. 19 da Lei Complementar nº 141/2012;

o) Priorizar a realização de transferências de recursos do Fundes diretamente aos Fundos Municipais de Saúde segundo os critérios aprovados pelo Conselho Estadual de Saúde, de forma regular e automática, independentemente da formalização de ajustes e termos de adesão, considerando o disposto no art. 20 da Lei Complementar nº 141/2012 e no art. 25 da LRF;

p) Priorize o Desenvolvimento de ferramenta de integração dos sistemas de folha de pagamento e de administração financeira que resultará na disponibilidade da relação de credores por documento para disponibilidade de acesso ao TCESP em 2024;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



- q) Deixe de utilizar usuário genérico (CPF: 555.555.555-55 e outros) na execução orçamentária das despesas de pessoal, de modo a observar art. 11, 1, §1º, do Decreto nº 10.540/2020
- r) Divulgue a relação de credores de despesas de pessoal, nos termos exigidos no art. 48-A, I, da LRF; s) Zelar pela divulgação de dados fidedignos no Siops, conforme demandado pelo art. 39, § 2º, da Lei Complementar nº 141/2012;
- t) Divulgar, por meio da internet, os relatórios de fiscalização da Controladoria Geral do Estado e de auditoria do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, com adoção de cautelas em casos de sigilo e dados sensíveis;
- u) Elaborar RDQA com o conteúdo mínimo exigido pelo art. 36 da Lei Complementar nº 141/2012, expondo o cotejo entre os dados de oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação; bem como informando adequadamente e integralmente as recomendações e determinações das auditorias realizadas ou em fase de execução;
- v) Dotar o Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS de condições para realizar fiscalizações contábeis e financeiras, para o exercício previsto no art. 46 da Lei Complementar Estadual nº 791/1995;
- w) Fiscalizar, por intermédio do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, o cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012, com a ênfase nos temas definidos pelo art. 38, e, com ênfase na verificação presencial, os resultados alcançados em termos de desempenho, qualidade e resolutividade, conforme estipulado pelo art. 46 da Lei Complementar Estadual nº 791/1995 e pelo art.42 Lei Complementar nº 141/2012;
- x) Fiscalizar, por intermédio da Controladoria Geral do Estado (CGE), o cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012, com a ênfase nos temas definidos pelo art. 38, bem como os resultados alcançados, conforme definido pelo art. 35, II, da Constituição Estadual;
- y) Providenciar a integração do Sistema Estadual de Controladoria e do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, mediante atuação coordenada, na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



fiscalização do cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012, visando promover o princípio da eficiência;

z) Providenciar o envio de Plano de Ação e o Cronograma de implementação das recomendações pendentes de atendimento dos exercícios de 2021 e 2022 contendo, no mínimo, as seguintes informações individualizadas para cada recomendação:

- Providências assumidas pela gestão para resolução ou justificativas para sua não adoção
- previsão de término
- última ação adotada
- o gestor/servidor responsável pelo atendimento das recomendações
- providências adotadas pelos gestores para regularizar ou sanear as falhas apontadas em ações de fiscalização.

Antes de discorrer sobre as apurações efetuadas pela DCG em 2023 que ensejaram as propostas de recomendação retromencionadas, importante lembrar que na instrução das Contas de 2021 (TC-004345.989.21-4), a DCG efetuou minudente análise das receitas e despesas afetas à área, tendo apurado diversos desacertos, entre os quais destaco a movimentação de recursos sob a conta única do Estado, em detrimento da autonomia pretendida pela legislação à Secretaria de Estado da Saúde com a conta especial, o que fez com que o item também fosse objeto de Ressalva no Parecer das Contas de aludido exercício.

Relativamente a 2022, pela extensa e meticulosa análise empreendida pela DCG no relatório das Contas Anuais e no Acessório 4 – Aplicação na Saúde (TC-005400.989.22-4), verificou-se que não houve progressos em relação ao exercício precedente, tendo persistido a realização de cálculo de aplicação na Saúde amparado em registros inconsistentes de fonte de recursos, fonte detalhada, cotas, demonstrativos e UO, e em recursos não movimentados pelo Fundo, além de outros desacertos que evidenciaram a existência de fragilidades no planejamento, operacionalização, execução e transparência dos gastos com Saúde, os quais deram ensejo à renovação das retromencionadas Ressalvas exaradas no Parecer das Contas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



do exercício de 2021 e à emissão de extenso rol de recomendações no Parecer das Contas de 2022¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Trata-se das seguintes recomendações, consoante assinalado, *ipsis litteris* no r. Parecer emitido no TC-005128.989.22-5:

1.2 APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (ASPS)

Ao Governo Estadual, À Secretaria da Fazenda e Planejamento e à Secretaria Estadual da Saúde

1.2.1 Elaborar e enviar o Plano Estadual de Saúde (PES) 2024-2027 ao Conselho Estadual de Saúde até 15/08/2023, de acordo com a ordem exigida pelo art. 30, §1º, da Lei Complementar nº 141/2012; art. 15, X, e pelo art. 36, §1º, da Lei nº 8.080/1990; pelo art. 24, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 791/95; e

pelo art. 95, §2º, da Portaria de Consolidação nº 1/2017;

1.2.2 Enviar a Programação Anual de Saúde (PAS) ao Conselho Estadual de Saúde em tempo hábil para que ocorra a avaliação e aprovação antes da data de encaminhamento da LDO correspondente, nos termos exigidos pelo art. 36, §2º, da Lei Complementar nº 141/2012;

1.2.3 Utilizar o RAG para relacionar eventuais redirecionamentos (inclusões, alterações e supressões) no planejamento em saúde (PES e PAS) e seu financiamento (LDO e LOA), conforme previsto pelo art. 99 da Portaria de Consolidação nº 1/2017;

1.2.4 Desenvolver programas, ações, indicadores e metas orçamentários em conformidade com os objetivos, os indicadores e as metas do PES e da PAS, de modo a evitar a falta de correspondência de indicadores e metas, e para dar cumprimento ao art. 30, §1º, da Lei Complementar nº 141/2012; art. 15, X, e art. 36, §1º, da Lei nº 8.080/1990; e art. 24, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 791/95;

1.2.5 Relacionar metas e prioridades para LDO provenientes de metas estipuladas na PAS correspondente, de modo a dar cumprimento ao art. 30, §1º, da Lei Complementar nº 141/2012; art. 15, X, e art. 36, §1º, da Lei nº 8.080/1990; e art. 24, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 791/95;

1.2.6 Contemplar integralmente e explicitamente as metas e prioridades estabelecidas na LDO relacionadas ao SUS na LOA correspondente, de modo a dar atendimento ao art. 31 da Lei nº 8.080/1990;

1.2.7 Evitar o uso do rateio por número de habitantes como metodologia exclusiva nos programas de repasse de recursos aos municípios, considerando a revogação promovida pelo art. 47 da Lei Complementar nº 141/2012, e adotar metodologia implementando o critério de necessidades de saúde da população, levando em conta as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica e espacial e a capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde;

1.2.8 Efetuar a transferência da parcela da receita de impostos e transferências estipuladas no art. 6º da Lei complementar nº 141/2012 para a conta bancária 1300097-7 do Fundes, de forma automática e correspondente às dotações consignadas a projetos e atividades a serem executados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), nos termos preconizados pelo art. 34 da Lei 8.080/1990;

1.2.9 Formalizar documento jurídico entre a SES com as Secretarias e as entidades da administração indireta vinculando-os à coordenação e ao cumprimento de objetivos e metas da SES quando da utilização de recursos oriundos do Fundes, nos termos do art. 1º combinado com o art. 4º, I, da Lei Complementar Estadual nº 204/1978, inclusive para caracterizar a responsabilidade específica da SES para fins apuração da aplicação dos recursos mínimos em ASPS;

1.2.10 Pôr em funcionamento o Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Saúde – Fundes, criado pela Lei Complementar Estadual nº 204/1998 e regulamentado pelo Decreto nº 40.200/1995 e alterações posteriores;

1.2.11 Elaborar demonstrações contábeis (segregadas) do Fundes, visando atender às regras restabelecidas no parágrafo único do art. 8º e nos incisos I e III do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2001;

1.2.12 Providenciar para que o extrato das contas bancárias 01300097-7 e 01300077-2 da Agência 01897 do Banco do Brasil, informadas como as utilizadas para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) das parcelas dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro) do Fundes, permita a identificação dos credores nos pagamentos, nos termos exigidos pelo art. 13, §4º, da Lei Complementar nº 141/2012;

1.2.13 Submeter a metodologia e a previsão anual de recursos estaduais para cada município do período de 2024 a 2027 à apreciação do Conselho Estadual de Saúde, conforme exigido pelo art. 19 da Lei Complementar nº 141/2012;

1.2.14 Explicitar a metodologia e a previsão anual de recursos estaduais para cada município, pactuadas pelos gestores estadual e municipais, em comissão intergestores bipartite, e aprovadas pelo Conselho Estadual de Saúde, no Plano Estadual de Saúde (PES) 2024-2027, nos termos exigidos pelo art. 19 da Lei Complementar nº 141/2012;

1.2.15 Priorizar a realização de transferências de recursos do Fundes diretamente aos Fundos Municipais de Saúde segundo os critérios aprovados pelo Conselho Estadual de Saúde, de forma regular e automática, independentemente da formalização de ajustes e termos de adesão, considerando o disposto no art. 20 da Lei Complementar nº 141/2012 e no art. 25 da LRF;

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Quanto à aplicação na Saúde no exercício em exame, propriamente dita, inicialmente, observo que o Governo do Estado informou haver despendido em ações e serviços afetos a essa Área o montante de R\$ 23,692 bilhões, o que representa 12,71% da pertinente base de cálculo (R\$ 186,341 bilhões), patamar superior ao mínimo estatuído na Lei Complementar Federal nº 141, de 13/01/12¹⁰⁶ (12%).

Contudo, a DCG apurou remanescerem deficiências constatadas no exercício de 2021 e 2022, e que foram objeto de Ressalva nos Pareceres dessas Contas, tendo sugerido, ao final - *com a advertência de que o Fundes não atende aos critérios legais e contábeis* - a exclusão de gastos que implicariam a aplicação em Saúde no patamar de 10,13% - *ou seja, abaixo do limite legal* – quais sejam:

1.2.16 *Normalizar o uso de código de inscrição genérica no SIAFEM, limitando o uso para emissão de documentos (NE, NL, OB, PD e NP) de despesas de credores internacionais, situações excepcionais e, desde que exista mecanismo discriminando credores e valores por documento (NE, NL, OB, PD e NP) emitido, de despesas de pessoal;*

1.2.17 *Desenvolver funcionalidade auxiliar no SIAFEM e no SIGEO ou estabelecer outro mecanismo, discriminando os credores e valores que compõem os documentos emitidos (NE, NL, OB, PD e NP) para as despesas de pessoal viabilizadas por código de inscrição genérica, de modo a compatibilizar o cumprimento do art. 61 e 63 da Lei 4.320/1964 com a prática de uso código de inscrição genérica permitida pelo Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público (MCASP);*

1.2.18 *Utilizar CPF associado a servidor na execução orçamentária das despesas de pessoal viabilizadas por código de inscrição genérica;*

1.2.19 *Desenvolver funcionalidade ou mecanismo para que os beneficiários e respectivos valores que compõem as despesas de pessoal sejam divulgados nos termos exigidos no art. 48-A, I, da LRF;*

1.2.20 *Zelar pela divulgação de dados fidedignos no Siops, conforme demandado pelo art. 39, § 2º, da Lei Complementar nº 141/2012;*

1.2.21 *Divulgar, por meio da internet, os relatórios de fiscalização da Controladoria Geral do Estado e de auditoria do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, com adoção de cautelas em casos de sigilo e dados sensíveis;*

1.2.22 *Elaborar RDQA com o conteúdo mínimo exigido pelo art. 36 da Lei Complementar nº 141/2012, expondo o cotejo entre os dados de oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação;*

1.2.20 *Zelar pela divulgação de dados fidedignos no Siops, conforme demandado pelo art. 39, § 2º, da Lei Complementar nº 141/2012;*

1.2.21 *Divulgar, por meio da internet, os relatórios de fiscalização da Controladoria Geral do Estado e de auditoria do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, com adoção de cautelas em casos de sigilo e dados sensíveis;*

1.2.22 *Elaborar RDQA com o conteúdo mínimo exigido pelo art. 36 da Lei Complementar nº 141/2012, expondo o cotejo entre os dados de oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação;*

1.2.25 *Fiscalizar, por intermédio do Sistema Estadual de Controladoria, o cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012, com a ênfase nos temas definidos pelo art. 38, bem como os resultados alcançados, conforme definido pelo art. 35, II, da Constituição Estadual;*

1.2.26 *Providenciar a integração do Sistema Estadual de Controladoria e do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, mediante atuação coordenada, na fiscalização do cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012, visando promover o princípio da eficiência.*

¹⁰⁶ Art. 6º. Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea "a" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



- Despesas realizadas com recursos não movimentados pelo Fundes e sem responsabilidade específica da Secretaria de Estado da Saúde;
- Despesas sem responsabilidade específica da Secretaria de Estado da Saúde, atinentes a órgãos e entidades não vinculados à referida Secretaria.

Em suma, a DCG constatou deficiências quanto ao computo das despesas de saúde desde o exercício de 2021 e que se repetiram no relatório de fiscalização do exercício de 2022 e agora em 2023.

A propósito, dentre as principais constatações relatadas no Relatório do exercício anterior, e que também foram detectadas em 2023, destacam-se:

- O Conselho Orientador do Fundes esteve inoperante;
- Não houve elaboração das demonstrações contábeis segregadas;
- Os registros de despesas segundo as fontes de recursos são inconsistentes, além de não permitirem obter o detalhamento dos pagamentos por documento emitido (OB, NP e GR);
- A unidade orçamentária funciona similarmente a unidade orçamentária de reserva de contingência;
- Há dependência da SES da SFP na transferência dos recursos a conta bancária do Fundes (que deveria ser automática) e no estabelecimento de cotas financeiras para uso dos recursos fundes (sem a autonomia pretendida em lei); e
- Execução orçamentária e financeira não é realizada por unidade orçamentária e gestora do Fundes.

A par disso, houve a repetição de lapsos verificados na gestão da Saúde no exercício anterior, além de outras falhas, entre os quais se destaca:

- Ausência de garantias de que o PES 2020-2023 e a PAS 2023 orientaram a elaboração do PPA 2020- 2023, da LDO 2023 e LOA 2023, sob a lógica do planejamento de saúde ser orientador do planejamento orçamentário, de modo a dar cumprimento ao art. 30, §1º, da Lei Complementar nº 141/2012; ao art. 15, X, e art. 36,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



§1º, da Lei nº 8.080/1990; ao art. 24, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 791/95; e aos art. 95 a 100 da Portaria de Consolidação nº 1/2017;

- Conforme disposto no RAG, em 2023 não foram alcançadas as metas referentes à redução da mortalidade infantil e materna, à ampliação do acesso das mulheres às ações de prevenção e detecção precoce do câncer de colo de útero e do câncer de mama, à cobertura vacinal preconizada para crianças menores de 2 anos de idade, à redução do tempo de regulação de urgência/emergência inter-hospitalar, à eficiência no uso dos leitos hospitalares (geridos pela administração e por organizações sociais) e ao emprego de tecnologias de inovação em saúde;

- Ausência de garantias de que o orçamento estadual aplicou os recursos do SUS em 2023 segundo as metas e prioridades estabelecidas na LDO 2023 orientadas e respaldadas pela PAS 2023, defluente da combinação de entendimento do exigido pelo art. 31 da Lei nº 8.080/1990 com o art. 30, §1º, da Lei Complementar nº 141/2012; art. 15,X, e art. 36, §1º, da Lei nº 8.080/1990; e art. 24, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 791/95;

- Falhas e impropriedades na alocação de recursos estaduais nos municípios realizada em 2023, merecendo destaque, além da inobservância ao art. 19 da Lei Complementar nº 141/2012, nos termos exigidos pelo inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal, e, considerando a ocorrência de repasses atípicos, não explicados ou justificados pela gestão, a determinados municípios, que tais repasses foram livres de direcionamentos não calcados nos critérios estabelecidos no art. 19 da Lei Complementar nº 141/2012, art. 35 da Lei nº 8.080/90 e art. 54 da Lei Complementar Estadual nº 791/95;

- Ausência de garantias sobre a fidedignidade e confiabilidade dos valores de despesa de pessoal lançados no Siafem e disponibilizados pelo Sigeo em 2023, especialmente de que sejam livres de lançamentos e/ou pagamentos indevidos;

- Houve falhas ou impropriedades na divulgação das prestações de contas da área da saúde de 2022, inclusive das despesas, baseando-se no que é exigido pelos art. 31, 36



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



e 39 da Lei Complementar nº 141/2012 e art. 48 c/c 48-A da LRF, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade;

- Houve falhas ou impropriedades no controle exercido sobre as ações, serviços e resultados assistenciais (desempenho, qualidade e resolutividade) e financeiros da gestão estadual de saúde, baseando-se no que é exigido pelos art. 37, 38 e 42 da Lei Complementar nº 141/2012, art. 35 da Constituição Estadual e art. 46 da Lei Complementar Estadual 791/95.

Embora a maioria dos desacertos verificados em exercícios anteriores permaneça neste exercício, penso que, por se tratar de procedimentos que vinham sendo adotados há anos pelo Governo do Estado e que passaram a ser expressamente censurados apenas a partir das Contas do exercício de 2021 - *as quais, tiveram o respectivo Parecer deste Tribunal emitido em sessão de 29/06/2022, e publicado no DOE em 12/08/2022* – e por conta do volume de providências de correção que devem ser adotadas, não haveria tempo hábil para o saneamento das irregularidades verificadas na análise da matéria “Saúde” ainda no exercício em exame, até porque – *oportuno, também, rememorar* - houve troca de titulares do cargo de Governador no exercício de 2023.

Considerando esse cenário, bem como o disposto nos arts. 22, § 1º, e 23, do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB)¹⁰⁷, penso não ser o caso de reprovação das Contas em apreço em razão dos desacertos constatados pela DCG no exame da matéria “Saúde”, não obstante eu considere mister a reiteração das Ressalvas efetuadas nas Contas de 2021 e 2022, e corrobore as supracitadas propostas de recomendações efetuadas pela DCG.

A par disso, e sem perder de vista as dificuldades na implantação imediata de medidas saneadoras, mormente por se tratar o exercício em curso do primeiro ano

¹⁰⁷ Art. 22. § 1º. *Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.*

[...]

Art. 23. *A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.*

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

de nova gestão no Governo do Estado, reputo pertinente propor seja determinado aos órgãos competentes que envidem esforços já neste exercício (2024) para a adoção de providências tendentes à correção das retromencionadas falhas apuradas pela DCG, o que deverá ser demonstrado por ocasião do exame de referidas Contas, de modo que tais desacertos não sejam mais constatados.

Com efeito, por se tratar de lapsos verificados em área de fundamental importância na gestão pública e para a qualidade de vida da população, e que suscitam dúvidas quanto à fidedignidade dos dados apresentados pelo Governo do Estado, as medidas corretivas a eles relacionadas demandam implantação com a máxima urgência possível, não apenas para efeito da fiscalização efetuada por este Tribunal, mas, principalmente, para que ocorra a aplicação de recursos na saúde com maiores eficiência, eficácia, efetividade e transparência.

Nesse ponto, reputo digna de nota a instrução efetuada pela DCG em relatório de Fiscalização Operacional relacionado à área da Saúde ocorrida no TC-00021571.989.23-5, intitulada de “Fiscalização Operacional sobre Fila do SUS no Estado de São Paulo”, a qual objetivou identificar os principais obstáculos no processo de Regulação Ambulatorial operacionalizada pelo uso da ferramenta “Sistema Informatizado de Regulação do Estado de São Paulo – SIRESP” e as ações implementadas pelo Estado junto aos Entes Municipais para a melhor gestão da demanda por consultas, exames e procedimentos cirúrgicos e verificar a efetividade das medidas adotadas pela Secretaria de Estado da Saúde na redução das filas de espera por cirurgia eletiva em todo o Estado.

Consoante análise empreendida pela DCG no processo acima referido, verificou-se diversos desacertos relacionados à matéria, entre os quais se destaca a não implementação dos Complexos Reguladores Regionais da Saúde; deficiências na oferta mensal de vagas na saúde, falta de ferramentas tecnológicas mais eficazes e de monitoramento eficaz das filas de consultas, exames, cirurgias e procedimentos, resultando em perdas primárias e contribuindo para o absenteísmo no sistema; desconexão e falta de fidedignidade dos dados de regulação em saúde, especialmente no Cadastro por Demanda de Recursos (CDR), prejudicando a tomada de decisões



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



fundamentadas; e atraso nas providências para o cumprimento da Lei Estadual nº 17.745 de 12/09/2023, que prevê a transparência das filas da saúde.

De minha parte, a par de corroborar as opiniões e propostas de encaminhamento efetuadas pela DCG no processo de fiscalização operacional retromencionado, penso que os desacertos constatados em referidos feitos reforçam o entendimento de que se faz mister o aperfeiçoamento dos procedimentos adotados pela Secretaria de Estado da Saúde, de modo que os dispêndios realizados pela Pasta sejam efetuados em conformidade com os ditames legais e de forma mais eficiente, efetiva e transparente, com produção de resultados mais benéficos à população atendida pela Rede Pública de Saúde.

Em reforço às propostas de melhorias supracitadas e à necessidade de maiores efetividade e celeridade na adoção de medidas corretivas e de aprimoramento do Setor, saliento que as deficiências anotadas na fiscalização operacional retromencionada evidenciam problemas no pleno atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) - *notadamente os de números “3” e “16”, consistentes, respectivamente, ipso litteris, em “Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades” e “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.*

No tocante aos Precatórios, relembro que, por se encontrar em mora, a Fazenda do Estado de São Paulo, por meio do Decreto Estadual nº 55.300/2009, aderiu ao Regime Especial de Pagamento de Precatórios instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009, mediante depósitos mensais, em conta própria, de 1/12 do valor correspondente a 1,5% da RCL apurada no segundo mês anterior ao do depósito.

O regime especial instituído pela Emenda Constitucional acima aludida foi declarado parcialmente inconstitucional pelo STF nas ADIs nºs 4.357 e 4.425, tendo o Pretório Excelso fixado modulação de efeitos que deu sobrevida ao referido regime por 05 exercícios financeiros, a contar de 1º/01/2016, e conferido eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade de alguns dos aspectos das ADIs, fixando como



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



marco inicial a data de conclusão do julgamento (25/03/2015), e mantendo válidos os precatórios expedidos ou pagos até esse dia.

Com a edição da Emenda Constitucional nº 94/2016, restou mantido o regime especial de pagamento de precatórios, que poderiam ser quitados até 2020; porém, houve alteração no percentual mínimo de depósitos, que passou de 1,5% da RCL para índice suficiente para a quitação dos débitos, em conformidade com o plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça.

Em 2017, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 99, que estendeu para 31/12/2024 o prazo para a quitação de precatórios.

Ainda, recorro que, após a conclusão do julgamento das ADIs nºs 4.357 e 4.425, 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 60.976/2014, passaram a ser transferidos 100% para o pagamento dos precatórios por ordem cronológica.

Depois, sob o regime da Emenda Constitucional nº 94/2016, nos termos do Decreto Estadual nº 62.350/2016, destinou-se 50% dos recursos para acordos diretos com os credores, sendo que, já no regime da Emenda Constitucional nº 99/2017, o Decreto Estadual nº 63.153/2018 dispôs também sobre os termos e condições para acordos com os credores.

Outrossim, destaco que em 18/12/2019 foi editada a Resolução CNJ nº 303, a qual, no âmbito do Poder Judiciário, disciplina a gestão dos precatórios e respectivos procedimentos operacionais, e que, em seu art. 51, estabeleceu, *ipsis litteris*, que “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, estavam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, farão os pagamentos conforme as normas deste Título, observadas as regras do regime especial presentes nos arts. 101 a 105 do ADCT”.

Em 15/03/2021, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 109, de 15/03/2021, que novamente modificou o art. 101, do ADCT, dando-lhe a seguinte redação:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2029, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

.....
§ 4º (Revogado).

I - (revogado);

II - (revogado);

III - (revogado);

IV - (revogado)." (NR)

Destarte, o prazo máximo de quitação de precatórios foi alongado para até 31/12/2029, bem como foi revogado o § 4º do art. 101 e seus incisos, que dispunha sobre a disponibilização de linha de crédito especial, por parte da União, para pagamento dos precatórios submetidos ao regime especial.

Ainda em 2021, em 16 de dezembro, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 114, que trouxe alteração quanto à obrigatoriedade da inclusão no orçamento das entidades de direito público das verbas necessárias ao pagamento de precatórios apresentados até 02 de abril¹⁰⁸, o que passou a vigorar a partir de 2022¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Art. 100, § 5º, da Constituição Federal: "É obrigatória a inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado constantes de precatórios judiciais apresentados até 2 de abril, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente".

¹⁰⁹ Art. 8º, da Emenda Constitucional nº 114/2021: "Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

I - a partir de 2022, para a alteração do § 5º do art. 100 da Constituição Federal, constante do art. 1º desta Emenda Constitucional".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Outrossim, rememoro que, quanto ao exercício de 2021, o DEPRE determinou a apresentação de Plano de Pagamento de Precatórios com a devida adequação aos termos da Emenda Constitucional nº 109/21, tendo sido elaborada e encaminhada nova proposta de Plano de 2021 até 2029, que, em síntese, seguia a determinação de repasse de 1,5% da RCL mensal, adicionada a outros meios de amortização permitidos pela Emenda Constitucional para realizar, anualmente, a quitação do estoque de precatórios então existente, juros, correções e novos precatórios, até 2029.

Relativamente ao Plano supracitado, saliento que o r. Voto condutor do Parecer das Contas de 2021 (TC-004345.989.21-4) destacou percucientes advertências efetuadas pela Assessoria Técnica da área de Economia em seu parecer, as quais demandariam verificação e adoção de eventuais medidas corretivas pelo Executivo, a saber, *in verbis*:

I) O Plano está considerando um cenário de crescimento anual contínuo da RCL até 2029, situação que poderá sofrer alterações no decurso do tempo, impactando os valores estimados;

II) Há previsão de complementação do pagamento dos precatórios com recursos do Tesouro entre 2023 e 2028 (rubrica "Necess. Complementação Tesouro"), no montante total de R\$ 12,458 milhões, porém sem indicação das fontes dos recursos.

A par disso, ressaltando observação efetuada pelo d. MPC em sua manifestação, o r. Voto condutor do Parecer das Contas de 2021 também consignou merecer acompanhamento pelo Executivo Estadual o deslinde das ADIs 6.804 e 6.805, pelas quais o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil questiona junto ao STF o novo prazo para pagamento dos precatórios e o fim da linha de crédito que deveria ser criada pela União, já que eventual declaração de inconstitucionalidade pode impactar as finanças do Ente.

A propósito, acerca das duas ações referidas do parágrafo anterior, saliento que, até o momento desta manifestação, elas ainda se encontravam em trâmite, conforme pesquisa efetuada na página eletrônica do STF¹¹⁰.

¹¹⁰ <https://portal.stf.jus.br/>. Pesquisa efetuada em 15/05/2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Relativamente a 2022, houve apresentação de novo Plano em substituição ao elaborado em 2021, o qual, em cumprimento à determinação contida no Ofício nº 095616/2021, passou a prever a realização de transferências correspondentes a 2,16% da RCL, sendo 1,50% cumprido com recursos próprios do Tesouro e 0,66% cobertos com recursos provenientes de depósitos judiciais públicos e privados, descontos obtidos em acordos e compensações, ou recursos provenientes de eventuais financiamento, nos termos permitidos pelas Emendas Constitucionais.

Feito esse retrospecto, referentemente ao exercício em exame, inicialmente, saliento que a DCG constatou que o lançamento contábil das entradas de Precatórios a pagar ocorre em apuração quadrimestral, mediante comparação do total de precatórios registrado no SIAFEM/Contabilidade com relatório preparado pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), não seguindo as diretrizes definidas pela própria Contadoria Geral do Estado quanto à periodicidade do registro das entradas de Precatórios.

Ademais, foram identificadas divergências entre o relatório de controle do Estoque de Precatórios da PGE em comparação com os relatórios de controle do TJSP, conforme quadro esquemático elaborado pela DCG, a seguir reproduzido:

Tabela 188 – Precatórios a pagar, controles PGE x TJSP

PGE		TJSP	
Rel. Analítico	Rel. Sintético	Rel. Excel	Rel. PDF
30.612.258.784,07	30.612.258.784,07	29.177.086.548,33	29.191.132.877,44

Fonte: elaborado pela fiscalização

Além disso, na comparação do relatório da PGE com o saldo contábil extraído do Sigeo (R\$ 30.738.967.322,59), constatou-se divergência de mais de R\$ 126 milhões.

Destarte, assim como a DCG, reputo fazer-se mister uma apuração detalhada do real volume de precatórios a serem pagos na data-base e que seja criado procedimento de conciliação entre os sistemas de controle de pagamento de precatórios entre a PGE e TJSP, para que exista uma base confiável, e que se proceda à respectiva atualização de cada sistema para que não ocorra divergência de saldo.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Ainda quanto aos registros efetivados, apurou-se que o reconhecimento contábil do Passivo de Precatórios pelo Estado não ocorre em conformidade com o MCASP e o Manual de Contabilização de Precatórios emitido pela Contadoria¹¹¹, e que a segregação entre curto e longo prazo dos Precatórios a Pagar não é feita seguindo a política estabelecida pela Contadoria¹¹², já que, na prática, mensalmente, os saldos transferidos do longo para o curto prazo são exatamente os mesmos valores que a Fazenda envia para o TJSP para o pagamento de Precatórios, o que demanda correção.

No que tange ao Plano de Pagamento de Precatórios, verificou-se que a Fazenda do Estado de São Paulo deixou de apresentá-lo para o período de 2023 a 2029 e, em consequência, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) fixou de ofício a alíquota de 2,20% sobre a Receita Corrente Líquida (RCL) a ser depositada mensalmente para o ano de 2023, tendo determinado a utilização exclusiva de recursos orçamentários para as amortizações de precatórios, consoante os termos do art. 64, inciso II, § 2º, da Resolução CNJ nº 303¹¹³.

Entretanto, em 2023, verificou-se que a Secretaria da Fazenda e Planejamento efetuou repasses de 1,5% da RCL com recursos exclusivamente orçamentários, tendo utilizado, adicionalmente, os recursos dos depósitos judiciais para alcançar os 2,20% estabelecidos de ofício pelo TJSP, o que não se coadunaria com o determinado por aludida Corte e o preceituado na Resolução CNJ nº 303, como referido alhures.

¹¹¹ Que definem a sua realização em contas contábeis pertinentes à natureza da obrigação, conforme classificação do PCASP (Precatórios de pessoal, Precatórios de benefícios previdenciários, Precatórios de fornecedores, Precatórios de contas a pagar, e Outros Precatórios).

¹¹² Que determina que os Precatórios devem ser classificados como Passivo Circulante caso a expectativa de pagamento seja de até 12 meses após a data das Demonstrações Contábeis e os demais devem ser classificados como Passivo Não Circulante.

¹¹³ Art. 64. A amortização da dívida de precatórios ocorrerá mediante o cumprimento do disposto nas subseções anteriores, conforme proposto em plano de pagamento apresentado anualmente pelo ente devedor ao Tribunal de Justiça, obedecidas as seguintes regras:

[...]

II – Os entes devedores poderão, até 20 de setembro do ano corrente, apresentar plano de pagamento para o exercício seguinte prevendo a forma pela qual as amortizações mensais ocorrerão, sendo permitida a variação de valores nos meses do exercício, desde que a proposta assegure a disponibilização do importe total devido no período.

[...]

§ 2º Não sendo apresentado o plano de que trata este artigo, as amortizações ocorrerão exclusivamente por meio de recursos orçamentários, conforme plano de pagamento estabelecido de ofício pelo Tribunal de Justiça.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



No caso, o montante transferido ao TJSP para o pagamento de precatórios em 2023, no valor total de R\$ 7.081 milhões, compõe-se de recursos do Tesouro e dos recursos adicionais oriundos de depósitos judiciais, correspondendo a:

- a) Valores dos repasses de 1,5% da RCL, perfazendo o montante de R\$ 3.470 milhões durante o ano de 2023;
- b) Transferências referentes aos valores dos depósitos judiciais no total de R\$ 3.611 milhões ao longo do ano.

A propósito, quanto aos depósitos judiciais sob responsabilidade e gestão do TJSP, a DCG apurou que não existe controle contábil sobre o total de referidos depósitos, tendo a Secretaria da Fazenda e Planejamento apenas confiado nos extratos enviados pelo Banco do Brasil. Conseqüentemente, não foi possível validar se os percentuais disponibilizados pelo Banco do Brasil à Fazenda Estadual estavam de acordo com os percentuais definidos no art. 101 do ADCT como fonte de recurso adicional para pagamento de precatórios.

A par disso, constatou-se que o Plano de Pagamento de Precatórios entregue pela Procuradoria Geral do Estado (PGE) em conjunto com a Secretaria da Fazenda e Planejamento para o ano de 2024 não cumpre o art. 101 do ADCT, visto que os percentuais da RCL de cada ano destinados à quitação de precatórios não são suficientes para a redução do estoque de precatórios. Nesse sentido, observou-se que, no referido Plano, o saldo de Estoque de precatórios a amortizar em 2029 será de R\$ 43,7 bilhões em contraste com o saldo de R\$ 32,9 bilhões de 2023, sendo necessário o repasse adicional de R\$ 35,9 bilhões para a quitação do saldo de precatórios em 2029.

Posto isso, assim como a DCG, reputo pertinente propor recomendações ao Governo para, por seus setores responsáveis, efetuar o recálculo dos valores de repasses em 2023, ajustando-os para 2,20% da RCL com recursos próprios, de modo a atender o quanto determinado pela Resolução CNJ nº 303 e pelo TJSP, e realizar estudos de incremento do percentual da RCL destinado ao pagamento de precatórios, a fim de que sejam previstos repasses suficientes para a quitação da dívida até 2029, bem como para que o TJSP passe a fazer controle sobre todos os depósitos judiciais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



sob sua responsabilidade, que permita identificar o valor total de depósitos em que o Estado seja parte e os Depósitos de Terceiros/Particulares.

Quanto aos pagamentos efetuados em 2023, a título de precatórios, segundo dados fornecidos pela PGE, foram pagos R\$ 10.047 milhões, enquanto a título de requisitórios de pequeno valor houve o dispêndio de R\$ 1.258 milhões.

Segundo apurado pela DCG, as baixas contábeis referentes aos pagamentos de precatórios não estão reduzindo saldos bancários, tratando-se de situação que ocorre desde anos anteriores. Como consequência, o saldo de disponibilidades está inflado substancialmente, apresentando registro a maior de R\$ 852 milhões em comparação com o saldo que deveria estar contabilizado em conta Bancos Conta Movimento – Disponibilidades Financeiras em 31/12/2023, de R\$ 373 milhões.

Além disso, foi constatado que as baixas contábeis da conta Precatórios a Pagar não são feitas de forma tempestiva, não respeitando o regime de competência durante o exercício de 2023, haja vista a ocorrência de baixa dos passivos com demora variando de 01 a 05 meses, o que fez com que o Passivo a pagar pertinente a precatórios estivesse registrado a maior em R\$ 472 milhões.

Ainda, quanto ao pagamento dos requisitórios de pequeno valor, no confronto dos dados apresentados pela PGE com os controles contábeis de valores pagos, verificou-se a existência de diferença de R\$ 14 milhões entre uma e outra informação.

Dessa forma, corroborando propostas de recomendação efetuadas pela DCG, reputo pertinente a adoção de medidas tendentes ao ajuste dos saldos contábeis para que reflitam o real volume de recursos financeiros disponíveis destinados ao pagamento de precatórios e que, no ensejo, seja revisto o fluxo de baixa, e para que a Contadoria Geral do Estado e a Procuradoria Geral do Estado, periodicamente, realizem a necessária conferência e conciliação entre os controles de requisitórios de pequeno valor a pagar e pagos e a respectiva contabilização de valores empenhados, liquidados e pagos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



No que tange aos Depósitos Judiciais, verificou-se que a contabilização dos valores relativos à sua utilização para o pagamento de precatórios segue uma sistemática própria definida pela Contadoria Geral do Estado de São Paulo, ao invés seguir o que está estabelecido na IPC 15 da STN, sendo que os saldos mantidos em Fundo de Reserva são contabilizados em contas do Ativo Circulante com contrapartida em contas do Passivo Circulante, e os saldos contabilizados no Longo Prazo são referentes aos valores já utilizados pelo Estado para pagamento de Precatórios que no momento o Estado está obrigado a devolver ao Banco do Brasil.

Ainda, apurou-se que os saldos registrados em Fundo de Reserva dos Depósitos Judiciais não são objeto de conciliação, tendo apresentado pequenas divergências no confronto do saldo contábil com o controle extracontábil.

Tais achados deram ensejo às seguintes propostas de recomendação pela DCG, que corroboro:

Recomendação é de que a Secretaria da Fazenda e Planejamento, em conjunto com o Tribunal de Justiça do Estado, realize reavaliação de procedimentos operacionais de contabilização a fim de identificar o motivo da divergência entre os ativos e passivos pertinentes.

Recomenda-se ainda que a realização de conciliação entre os extratos bancários e os registros contábeis, apesar da divergência encontrada não ser material (R\$ 33 milhões de divergência sobre um saldo de R\$ 22.196 milhões).

De qualquer maneira, assim como apontado anteriormente, faz-se necessário o controle sobre o total de Depósito Judicial recebido pela Justiça Estadual e a adoção dos procedimentos de contabilização estabelecidos na IPC 15 da STN.

Por fim, importante determinar que a administração estadual adote os procedimentos estabelecidos pela IPC 15 da STN, além de realizar a conciliação mensal entre os controles auxiliares e respectivos extratos bancários em comparação com os saldos contábeis para a solução das divergências apontadas.

Outrossim, saliento que no Parecer das Contas de 2021 constou recomendação à Secretaria da Fazenda e Planejamento para que, *in verbis*:

Adote o procedimento de reconhecimento da receita corrente, conforme objeto da lide, respeitando-se todas as vinculações legais no momento de ingresso dos recursos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



originários de depósitos judiciais. Referido procedimento preza pelos princípios contábeis da prudência, oportunidade, evidenciação contábil e transparência.

Tal consignação se deu em razão de constatação de que o procedimento adotado pelo Estado de São Paulo na contabilização dos recursos provenientes de depósitos judiciais estava em desacordo com o que foi determinado pelo Comunicado SDG nº 29/2021, que se alinhou às disposições da Instrução de Procedimento Contábil, IPC 15 – Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, conforme Lei Complementar nº 151/2015.

Quanto ao exercício em exame, no acompanhamento realizado, verificou-se a persistência de tal lapso, haja vista o Estado de São Paulo não adotar o procedimento de reconhecimento da receita corrente, conforme objeto da lide, e não destinar as respectivas vinculações legais no momento de ingresso dos recursos originários de depósitos judiciais em que o Estado é parte.

Dessa forma, perfilhando as propostas de recomendação efetuadas pela DCG, considero necessária a adoção de providências para que o TJSP adote procedimento e rotina necessária para centralizar os controles dos depósitos judiciais do Estado de São Paulo que administra, primando por identificar o objeto da lide, e que o Governo do Estado desenvolva controles que permitam a adoção de procedimento de reconhecimento da receita corrente, conforme objeto da lide, de acordo com os normativos retromencionados.

Em remate, em que pesem os desacertos apurados no exame da matéria “Precatórios”, penso que eles não merecem ensejar juízo pela reprovação das Contas em apreço, haja vista tratar-se o exercício em exame do primeiro ano de mandato do Governador e, no caso do equívoco na utilização dos recursos de Depósitos Judiciais para alcançar o percentual de 2,20%, que a necessidade de cumprimento da previsão contida no art. 64, inciso II, § 2º, da Resolução CNJ nº 303, decorreu de inércia da gestão anterior, que deixou de apresentar o Plano de Pagamento de Precatórios relativo a 2023 em 2022. Sem embargo, assim como a Assessoria Técnica de Economia, creio que a questão do cumprimento do repasse de 2,20% com a utilização de recursos adicionais decorrentes de Depósitos Judiciais deve ser objeto de

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

recomendação, nos termos propostos pela DCG¹¹⁴, e que os lapsos relacionados aos registros contábeis dos Depósitos Judiciais merecem ser alçados ao campo das Ressalvas. Em adendo, também considero que as distorções de registros contábeis relacionadas a Precatórios a Pagar merecem ser objeto de Ressalvas.

Assim, compreendo ser o caso de prosseguimento do acompanhamento da matéria “Precatórios” nos próximos exercícios, sobretudo no que concerne à adoção de medidas corretivas voltadas ao atendimento das recomendações e eventuais Ressalvas que vierem a ser exaradas por esta E. Corte de Contas.

Em atendimento à orientação contida no r. Voto referente ao Parecer das Contas de 2016 para que se aprimorasse o exame da matéria “Previdência Social”, a DCG inseriu, a partir das Contas de 2017, item específico em seu relatório de instrução para se dedicar a essa matéria, haja vista a relevância do tema, cujos resultados podem provocar impactos nos resultados orçamentários, financeiros, patrimoniais e de resultado, bem como no futuro dos contribuintes e beneficiários do Sistema Previdenciário.

Desde então a DCG tem procedido a percuientes análises relacionadas ao tema, cujos achados vêm indicando a existência de problemas para a sustentabilidade futura do sistema previdenciário e, por conseguinte, têm ensejado a emissão de recomendações nos Pareceres das Contas do Governador, tendo o do exercício de 2022 (TC-005128.989.22-5) consignado as que seguem, *in verbis*:

1.7 Regime de Previdência Própria dos Servidores:

1.7.1 Apresente plano de amortização conforme art. 55 da Portaria MF 464/2018 observando os critérios da Instrução Normativa nº 7 de 2018 do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Previdência;

1.7.2 Apresente estudos sobre os impactos da implantação e manutenção da segregação da massa a curto, médio e longo prazo, embasando-se em estudo técnico de impacto administrativo, financeiro, patrimonial e atuarial, além de outras diretrizes previstas no art. 57 da mesma Portaria;

¹¹⁴ “Recalcule os valores de repasses em 2023, ajustando os cálculos para 2,20% da RCL com recursos próprios, não computados aí os recursos decorrentes de Depósitos Judiciais de modo a cumprir, em 2023, o quanto determinado pela Resolução CNJ (art. 64, II, §2º) e pelo TJSP de 2,20% da RCL com recursos próprios e não recursos adicionais, conforme definição apresentada pelo artigo 101 da Constituição Federal”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



1.7.3 verifique a viabilidade de instituir a Lei estadual decorrente da Lei federal nº 13.954/2019, regulamentando, assim, a contribuição ao Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado, com o objetivo de obter o impacto positivo inicialmente previsto pela SPPREV, dada a responsabilidade do Estado em realizar a cobertura de eventuais insuficiências financeiras do RPPS e do RPPM decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários conforme artigo 27 da Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007.

Sobre a matéria, inicialmente, extraio do delimitado relato efetuado pela DCG em sua manifestação - *para a qual me reporto* - que, em 2023, apesar da constatação de melhorias, persistiram carências apuradas no exame das Contas do exercício anterior.

Entre os achados da Fiscalização, destaco, em síntese:

- Permanência de diferenças não explicadas no controle das contribuições individualizadas dos segurados, visto que os valores informados pelos Poderes/Órgãos à SPPREV são diferentes daqueles registrados no Siafem;
- Ainda não foi editada Lei Estadual para regulamentar a contribuição ao Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado, o que compromete o impacto positivo inicialmente previsto pela SPPREV, que, em 2020, era estimado em R\$ 16,19 bilhões para os próximos 10 anos;
- Persistência de grande quantidade de imóveis em poder da Autarquia – *874 imóveis* - sendo que 52% deles se encontram vagos e 33% invadidos, o que afeta a obtenção de melhor rentabilidade, haja vista o custo de manutenção elevado, a herança de dívidas condominiais atreladas a esses imóveis, a própria depreciação dos ativos, e demandas exigidas para reintegração de posse dos imóveis invadidos, como evidenciado na Fiscalização Operacional da Gestão Previdenciária em 2020;
- Segundo o estudo sobre o impacto da implantação e manutenção da segregação da massa realizado – *o qual ainda pende de avaliação pelas instâncias superiores* - a hipótese de implantação do Regime de Capitalização para os novos servidores ativos oneraria os cofres de 2024 (0,95%), 2034 (15,10%), 2044 (24,92%), 2054 (21,45%), e somente a partir de 2064 iniciaria a redução dos custos (-3,27% em 2064 e -33,39% a partir de 2074), sendo que, até o encerramento de 2023, verificou-se não haver ocorrido



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



a adoção de medidas concretas previstas no art. 55 da Portaria MTP nº 1.467/2022¹¹⁵ para o equacionamento do déficit atuarial, capaz de suportar o pesado impacto da crescente da folha de inativos.

Tendo em perspectiva as apurações retromencionadas, a DCG efetuou sugestões de melhorias, as quais eu corroboro e, portanto, incluo nas recomendações propostas no final desta manifestação.

Com efeito, em 2023 houve o reconhecimento de um Passivo Atuarial de R\$ 973 bilhões, sendo que o resultado previdenciário registrado no exercício no Plano

¹¹⁵ Art. 55. No caso de a avaliação atuarial apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento, que poderão consistir em:

I - plano de amortização com contribuições suplementares, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;

II - segregação da massa;

III - aporte de bens, direitos e ativos, observados os critérios previstos no art. 63; e

IV - adequações das regras de concessão, cálculo e reajustamento dos benefícios, na forma do art. 164.

§ 1º Complementarmente às medidas previstas no caput, devem ser adotadas providências para o aperfeiçoamento da legislação do RPPS e dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios e para a melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do regime e identificação e controle dos riscos atuariais.

§ 2º O Relatório da Avaliação Atuarial, com base no estudo específico da situação econômico-financeira e atuarial do RPPS, deverá identificar as principais causas do déficit atuarial por meio do balanço de ganhos e perdas atuariais, apresentar cenários com as possibilidades para seu equacionamento e os seus impactos e propor plano de equacionamento a ser implementado em lei pelo ente federativo.

§ 3º Em caso de assunção pelo ente federativo das obrigações previdenciárias de que trata o § 4º do art. 48 ou de massa de beneficiários do RPPS sob sua responsabilidade financeira direta, os respectivos compromissos não compõem o plano de equacionamento do déficit de que trata o caput.

§ 4º Em caso de déficit atuarial, poderão ser mantidas as alíquotas normais, relativas à cobertura do custo normal, mesmo sendo superiores ao custo identificado pelo método de financiamento utilizado, para fins de amortização do déficit.

§ 5º A proposta do plano de equacionamento do déficit deverá ser apreciada pelo conselho deliberativo e disponibilizada pela unidade gestora do RPPS, juntamente com o estudo técnico que a fundamentou, aos beneficiários do regime.

§ 6º O plano de equacionamento do déficit somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, observado o prazo previsto no art. 54.

§ 7º Considerando o porte e perfil do RPPS, conforme o ISP-RPPS e o Pró-Gestão RPPS, poderá ser estabelecida outra forma de estrutura atuarial do regime, cujo estudo técnico, encaminhado para aprovação prévia pela SPREV, tenha sido, comprovadamente, objeto de apreciação pelo conselho deliberativo e demonstre a adoção de medidas que visem assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

§ 8º Os aportes de que trata o inciso I do caput, estabelecidos conforme normas de classificações orçamentárias da receita e da despesa com a finalidade de tratamento fiscal específico, deverão atender às seguintes condições: (Incluído pela Portaria MTP nº 3.803, de 16/11/2022)

I - utilização dos recursos deles decorrentes somente para o pagamento de benefícios previdenciários dos segurados e beneficiário vinculados ao Fundo em Capitalização de que trata o art. 58; (Incluído pela Portaria MTP nº 3.803, de 16/11/2022)

II - gestão e controle pela unidade gestora do RPPS de forma segregada dos demais recursos previdenciários, de forma a evidenciar a vinculação para qual foram instituídos; e (Incluído pela Portaria MTP nº 3.803, de 16/11/2022)

III - aplicação no mercado financeiro e de capitais em conformidade com as regras estabelecidas pelo Conselho Nacional Monetário - CMN por, no mínimo, 5 (cinco) anos, a contar da data do respectivo repasse à unidade gestora. (Incluído pela Portaria MTP nº 3.803, de 16/11/2022)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Financeiro Fundo em Repartição foi deficitário, atingindo o valor de R\$ 21,470 bilhões, o qual foi 48,77% maior que o verificado em 2022, de R\$ 14,432 bilhões.

O montante de insuficiência financeira referido alhures fez com que fossem empregados recursos para sua cobertura, no valor de R\$ 19,017 bilhões, tendo tal quantia representado 49,67% da despesa previdenciária do exercício (R\$ 38,289 bilhões).

No caso das receitas e despesas previdenciárias associadas ao Sistema de Proteção Social dos Militares, o resultado previdenciário foi deficitário em R\$ 12,273 bilhões, com emprego de R\$ 14,215 bilhões para a cobertura da insuficiência financeira, tendo tal quantia representado 105,49% da despesa previdenciária do exercício (R\$ 13,475 bilhões). O déficit previdenciário em referência (-R\$ 12,273 bilhões) foi 24,5% superior ao ocorrido no exercício anterior (-R\$ 9,856 bilhões).

No total, a cobertura de insuficiência financeira em 2023 atingiu o montante de R\$ 33,232 bilhões, o que representa 64,2% da despesa previdenciária total de R\$ 51,764 bilhões.

Em comparação com o exercício anterior, verificou-se uma redução nas receitas previdenciárias e aumento de despesas com inativos tanto no Fundo em quanto no Sistema de Proteção Social dos Militares, que foi motivada, no caso das receitas, pela extinção da cobrança de contribuição previdenciária dos inativos que ganham até 01 salário mínimo, a partir de 2023, e a limitação de 11% para a alíquota de contribuição previdenciária de policiais e bombeiros militares estaduais, inativos e pensionistas, incidente somente no que excede ao teto do INSS.

Quanto às despesas, o seu aumento em relação ao exercício anterior justifica-se em função da concessão de reajuste salarial do magistério (Decreto nº 67.582/20203), Polícia Civil (Lei Complementar nº 1.384/2023), e servidores do Executivo (Lei Complementar nº 1.388/2023) e aumento do teto do Governador (Lei nº 17.616/2023), entre outros benefícios concedidos no período.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Considerando que o quadro de inativos já é maior que o de ativos¹¹⁶, e que o Estado de São Paulo adota o Regime de Repartição Simples, é improvável que a contribuição dos ativos sustente os benefícios dos inativos, mesmo considerando a respectiva contribuição patronal, tanto é assim que o Relatório Atuarial da SPPREV atualizado com data base em 31/12/2023 indica que o montante de aportes de recursos para cobertura de insuficiências financeiras continuará crescendo até chegar ao seu ápice em 2048, no montante de R\$ 57,69 bilhões, se nenhuma premissa for alterada.

Posto isso, as apurações efetivadas pela DCG demonstram fazer-se mister que o Governo do Estado e a SPPREV prossigam adotando providências para correção dos desacertos apurados, o que deve ser efetuado com a maior rapidez possível, de modo a evitar a inviabilidade futura do sistema previdenciário e o desequilíbrio das contas públicas.

Continuando, observo que em exercícios anteriores a DCG procedeu à análise do Sistema Estadual de Controle Interno, tendo constatado, relativamente às Contas de 2021 (TC-004345.989.21-4), que persistiam deficiências na atuação do Controle Interno no que concerne à renúncia de receitas, razão pela qual, a exemplo de situação verificada nas Contas de 2020 (TC-005866.989.20-5), constou entre as determinações ao Governo do Estado decorrentes de Ressalva afeta à matéria “Renúncia de Receitas” o que segue, *in verbis*:

1. RESSALVAS (E MEDIDAS CORRETIVAS INDICADAS AO GOVERNO DO ESTADO)

[...]

1.2. Renúncia de Receitas:

[...]

1.2.3. Garanta que os processos de concessão e modificação de benefícios fiscais e renúncias decorrentes, bem como seu monitoramento, avaliação e escrituração contábil, sejam abarcados pelas rotinas de trabalho do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo.

¹¹⁶ São 423.926 servidores ativos e 542.119 inativos, entre aposentados e pensionistas, consoante dados consignados no Relatório de Avaliação Atuarial inserido no evento nº 36.3 do TC-005272.989.23-7, páginas 09 a 11 do arquivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Tendo em conta que, apesar da criação da Controladoria Geral do Estado – CGE por meio da Lei Complementar Estadual nº 1.361, de 21/10/2021, o Sistema de Controle Interno ainda não havia conseguido se estruturar e produzir os trabalhos esperados em 2022, e como nenhuma das recomendações exaradas no Parecer das Contas de 2021 relacionadas ao tema foi atendida, constou no Parecer das Contas de 2022 (TC-005128.989.22-5) Ressalva específica direcionada ao Sistema de Controle Interno, de seguinte teor:

I. RESSALVAS

I.1 - SISTEMA DE CONTROLE INTERNO:

A RESSALVA É FEITA QUANTO ÀS SUAS ATIVIDADES E SEUS REGISTROS, VISANDO APRIMORAMENTO NO QUE SE REFERE À:

- **RENÚNCIA DE RECEITAS E REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA**
- **ACOMPANHAMENTO DO CUMPRIMENTO DE LEIS E NORMAS APLICÁVEIS EM TODAS AS ÁREAS, INCLUINDO-SE OS ASPECTOS DE TRANSPARÊNCIA, QUE SE MOSTRAM DEFICITÁRIOS** (grifos originais).

Ainda, a par da emissão de recomendações ao Controle Interno direcionadas à sua atuação em outras áreas¹¹⁷, considerando que, apesar da criação

¹¹⁷ 2.2. Ao Sistema de Controle Interno

2.2.1 - Aprimore a transparência ativa, tempestiva e completa dos produtos, trabalhos e relatórios resultantes da atuação dos integrantes do Sistema Estadual de Controle Interno.

2.2.2 - Adote a elaboração e realize a divulgação de indicadores adequados para avaliação da eficácia e da efetividade do Sistema Estadual de Controle Interno, como, por exemplo, o índice de cobertura do Orçamento Geral do Estado, índice de economia gerada pela auditoria, índice de recuperação de créditos, índice de número de fiscalizações realizadas em entidades do terceiro setor, entre outros.

2.2.3 - Realize a efetiva avaliação das atividades desempenhadas por mão-de obra envolvida nos contratos de serviços terceirizados, a fim de que seja verificada a ocorrência da hipótese estabelecida pelo art. 18, § 1º da LRF.

2.2.4 - Imprima 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.

2.2.5 - Inicie sua atuação nas áreas específicas de Renúncia de Receitas, notadamente quanto aos aspectos de estimação, controle, mensuração e efetividade e, na área do Regime Próprio de Previdência, no que se refere à situação patrimonial e financeira, avaliando ainda, nesse último caso, a necessidade de capacitação especial dos servidores envolvidos. Tudo em atendimento a determinação constitucional e aos incisos XX e XXI do artigo 5º das Instruções 01/2020 desta Corte de Contas, republicadas no DOE de 16/12/2021.

2.2.6 - Formalize suas avaliações quanto ao cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado (art. 74 CF). O controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado (art. 74 CF) e sua avaliação e monitoramento das peças orçamentárias, antes de sua aprovação, principalmente para validação das técnicas de estimação das Receitas e Despesas.

2.2.7 Fiscalize, por intermédio do Sistema Estadual de Controladoria e do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, o cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012, com a ênfase exigida no seu art. 38.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

da Controladoria Geral do Estado – CGE por meio da Lei Complementar Estadual nº 1.361, de 21/10/2021, a sua organização e funcionamento dependiam de Decreto até então não editado e publicado, restou assentado no r. Voto condutor do Parecer sobre as Contas de 2021 orientação quanto a, *ipsis litteris*, ser “*necessário maior empenho governamental no sentido da célere regulamentação e do novo órgão central de Controle Interno objetivando, além de sua autonomia e independência, o auxílio no aprimoramento da gestão estadual, mediante a avaliação do desempenho das atividades do Executivo; a conferência da exatidão e fidelidade dos dados contábeis; a eficácia e eficiência dos resultados econômico-financeiros analisados e a indicação de providências voltadas ao saneamento das irregularidades verificadas*”.

Relativamente ao exercício em exame, a DCG informou que não foi possível conhecer os trabalhos realizados pelo Órgão Central de Controle Interno do Estado, o que impossibilitou, em uma avaliação de riscos, relacionar pontos de confiança nas demonstrações contábeis e controles apresentados pela gestão jurisdicionada.

Além de referida constatação, verificou-se ao longo desta manifestação a deficiente atuação do Controle Interno em diversos segmentos, entre os quais na verificação da fidedignidade de registros contábeis e da transparência e na avaliação nas áreas de Ensino, Saúde, Pessoal e Renúncia de Receitas.

Posto isso, entendo que as deficiências apuradas na atuação do Controle Interno requerem correção urgente, porquanto propiciam a exposição maior do Estado a riscos de ineficácia, ineficiências, fraudes e/ou corrupção, e que, a exemplo do ocorrido no Parecer das Contas do exercício anterior, merecem ser alçadas ao campo das Ressalvas.

A par disso, corroboro o entendimento e proposta de recomendação externados pelo i. Diretor do DSF-I, que, ao discorrer sobre a matéria, assim se pronunciou acerca do Painel de Acompanhamento do Plano Anticorrupção, *in verbis*:

2.2.8 *Divulgue, por meio da internet, os relatórios de fiscalização e auditoria oriundos do DCA (ou outro que vier a substituí-lo) e do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



O Painel de acompanhamento do Plano Anticorrupção (atualizado em 24.4.2024) demonstra 63 ações previstas para o exercício de 2023 com 43 ações concluídas, 18 em andamento e 2 não iniciadas.

O Anexo I do O Decreto Estadual nº 67.682 previa inicialmente a conclusão de 56 ações para o exercício de 2023.

Contudo, observo que o Painel para acompanhamento da implementação do Plano não possibilita a gravação de relatórios em formato eletrônico de modo a facilitar a análise das informações, conforme requisito previsto no §3º do artigo 8º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI)¹¹⁸.

Outrossim, não se encontram divulgados relatórios estatísticos e de atividades relativos ao exercício de 2023 quanto a atuação da Controladoria Geral do Estado, que conta com informações de 2022¹¹⁹.

Nesse sentido, recomendável que a Controladoria Geral do Estado implemente ações de transparência e controle social relativas às suas atividades, a começar pela melhoria do Painel de forma a incluir funcionalidade que facilite a análise das informações ali disponibilizadas, bem como divulgue relatórios comparativos referentes às ações planejadas e executadas.

Prosseguindo, Senhor Relator, a conferir relevantíssimo aspecto pragmático aos trabalhos, nossa DCG acompanhou o desempenho operacional da Administração Paulista, tanto em relação aos seus objetivos, metas e prioridades, quanto acerca da alocação e uso dos recursos públicos.

Para tal mister, desempenhou a denominada Fiscalização Operacional, e, em razão disso, realizou pesquisas, reuniões e inspeções *in loco*, tendo abordado os temas: “Fiscalização Operacional sobre o Planejamento do Quadro Docente da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEDUC)” (TC-021570.989.23-6); “Fiscalização Operacional sobre Fila Estadual do SUS” (TC-021571.989.23-5); “Fiscalização Operacional sobre a Oferta de Serviços aos Alunos da Educação Especial na Rede Estadual de Ensino do Estado de São Paulo” (TC-021572.989.23-4); “Acompanhamento sobre a Secretaria da Administração Penitenciária” (TC-

¹¹⁸ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm . Acesso em 10/05/2024.

¹¹⁹ Disponível em: <https://www.controladoriageral.sp.gov.br/relatorios-estatisticos-e-de-atividades/> Acesso em 13.5.2024



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



021574.989.23-2); e “Fiscalização Operacional acerca do Transporte sobre Trilhos na Região Metropolitana de São Paulo” (TC-021575.989.23-1).

Assim o fizeram em cumprimento ao plano anual determinado por Vossa Excelência e com supedâneo nos Textos Magnos da República (art. 70¹²⁰), e deste Estado (art. 32¹²¹), 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 (art. 37, da CF¹²²).

Como resultado das fiscalizações procedidas, cujos relatórios estão insertos, na íntegra, nos processos referidos linhas atrás, foram constatadas diversas impropriedades.

Quanto aos desacertos verificados nas Fiscalizações Operacionais intituladas “Fiscalização Operacional sobre o Planejamento do Quadro Docente da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEDUC)” (TC-021570.989.23-6), “Fiscalização Operacional sobre a Oferta de Serviços aos Alunos da Educação Especial na Rede Estadual de Ensino do Estado de São Paulo” (TC-021572.989.23-4) e “Fiscalização Operacional sobre Fila Estadual do SUS” (TC-021571.989.23-5), reporte-me às considerações efetuadas alhures nas análises das matérias “Ensino” e “Saúde”.

No que tange às Fiscalizações Operacionais remanescentes, destaco que naquela intitulada “Acompanhamento sobre a Secretaria da Administração

¹²⁰ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

¹²¹ Artigo 32 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único - Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou de direito privado que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assumira obrigações de natureza pecuniária.

¹²² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...].

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Penitenciária” (TC-021574.989.23-2)¹²³, a DCG verificou desconformidades similares às apuradas em acompanhamentos realizados em exercícios precedentes, a par de outros aspectos, podendo-se citar entre os achados anotados, em síntese: os recursos destinados à ressocialização do preso, egressos e seus familiares representam cerca de 2% do orçamento da SAP desde 2016, não obstante seja uma das principais funções do encarceramento; não houve estipulação de metas para a criação de novas vagas para os próximos anos, a despeito de 74,7% das Unidades Prisionais do Estado encontrarem-se com população carcerária acima de sua capacidade; a quantidade de colchões disponibilizadas é inferior à capacidade de atendimento e à sua população carcerária; grande número de pessoas presas por crimes não violentos, como os crimes de tráfico de drogas e furto, que juntos representam cerca de 49% dos delitos cometidos pelos homens e quase 60% pelas mulheres; embora não tenha sido realizado o Censo Penitenciário em 2023, foi possível identificar que a maioria da população carcerária é do sexo masculino, jovem, tem baixa escolaridade e se declara parda ou preta; relativamente ao aparato tecnológico, constatou-se que 68,13% das Unidades Prisionais (UPs) não possuem bloqueadores de sinal de aparelhos de telefonia móvel (celulares), 15,39% das UPs não possuem *scanner* corporal, houve implantação de 118 detectores de metais no último ano, resultando no total de 231 aparelhos existentes, contudo estão disponíveis em apenas 13,18% das UPs, 135 UPs possuem 100% das celas automatizadas; média de 10,05 presos para cada agente de custódia, mais que o dobro do recomendado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP); 73,63% das UPs do Estado não possuem equipe mínima de saúde conforme preconiza a Deliberação CIB-62/2012; e 72% das unidades prisionais não possuem AVCB vigente. Sem embargo, a DCG também verificou avanço referentemente aos instrumentos viabilizadores de efetiva ressocialização social do preso, tendo apurado que mais de 50% da população carcerária participou de alguma atividade relacionada à formação educacional ou profissional, não obstante tenha

¹²³ Trata-se de Fiscalização Operacional que teve por escopo acompanhar as ações realizadas pela Secretaria da Administração Penitenciária no que concerne à capacidade de atendimento da população carcerária, à expansão da oferta de vagas, ao cumprimento das metas, ao aparato tecnológico, ao quadro de pessoal bem como às ações ligadas à ressocialização dos presos, aos egressos e a seus familiares, a exemplo de acompanhamentos realizados em exercícios anteriores no âmbito de Fiscalizações Operacionais atinentes às Contas do Governador, e que, adicionalmente, procurou demonstrar um panorama sobre a existência de Autos de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCBs) que autorizassem o funcionamento das Unidades Prisionais.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

constatado, em relação aos postos de trabalho, que somente 19,96% da população carcerária possuía ocupação laboral e que inexpressiva quantidade de egressos conseguiu colocação no mercado de trabalho por ações diretas da Secretaria de Administração Penitenciária.

Já na Fiscalização Operacional intitulada “Fiscalização Operacional acerca do Transporte sobre Trilhos na Região Metropolitana de São Paulo” (TC-021575.989.23-1)¹²⁴, a DCG constatou, entre outros aspectos, os seguintes desacertos, em resumo: má conservação de algumas estações de trens, que apresentavam rachaduras, buracos, desníveis e irregularidades nos pisos, paredes com falhas na pintura, infiltrações, mofo, rachaduras e rebocos aparentes, lajes e coberturas com sinais de infiltração e deterioração, grades com pintura descascando e ferrugens aparentes e diversas rampas e passarelas sem faixas antiderrapantes e com corrimões enferrujados; referentemente aos aspectos de segurança, 85,7% das estações apresentaram vão entre o trem e a plataforma com medida superior ao limite recomendado e 68,8% não dispunham de AVCBs vigentes; 40,6% das estações de trens não contavam com pisos táteis para passageiros com deficiência visual e outras 26% não possuíam rotas acessíveis para usuários com mobilidade reduzida ou cadeirantes; existência de obras relacionadas à modernização e à adequação visando à acessibilidade das estações paralisadas ou em atraso; nenhuma das estações possuía placa afixada em local de grande fluxo de passageiros com dizeres relacionados ao combate aos casos de violência, abuso e exploração sexual contra a mulher, contrariando o disposto nos arts. 57, inciso IV, e 58 da Lei Estadual nº 17.431/2021; duas das cinco propostas de encaminhamento encampadas pelo Conselheiro Relator das Contas do Governador de 2019 relativamente à Fiscalização Operacional intitulada “Relatório de Fiscalização de Natureza Operacional sobre a Expansão, Modernização e Operação do Transporte sobre Trilhos” ainda estão em implementação e uma não foi implementada; e quanto à operação das linhas 8-Diamante e 9-Esmeralda pela concessionária, identificou-se que a apuração de alguns indicadores de desempenho

¹²⁴ Trata-se de Fiscalização Operacional que teve por objetivo analisar aspectos relacionados à eficácia, eficiência e a efetividade do objeto de auditoria, tanto sob a ótica do “Programa 3707 - Expansão, Modernização e Operação do Transporte sobre Trilhos - PITU em Marcha” sob coordenação da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), como também a partir de aspectos relacionados à operacionalização das linhas 8- Diamante e 9-Esmeralda pela concessionária ViaMobilidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



tem sido feita de forma diferente do estabelecido no contrato de concessão e com falhas, e que não houve melhora em parte dos indicadores cujos resultados foram cotejados.

Em razão das retromencionadas impropriedades verificadas nas Fiscalizações Operacionais, a DCG efetuou propostas de recomendação, consoante disposto nos relatórios de instrução consignados nos respectivos processos específicos que versaram sobre tais matérias e sintetizado no relatório das Contas do Governador inserido nestes autos, as quais foram por mim corroboradas ao final deste parecer.

No que tange às determinações exaradas no Parecer das Contas de 2022, encaminhou o senhor Secretário Executivo da Secretaria da Fazenda e Planejamento as informações a respeito do atendimento ao que foi recomendado.

Sobre o tema, de minha parte, corroboro o entendimento externado pela DCG, que, em seu relatório de instrução, para o qual me reporto, informou que parte das recomendações foi atendida, a par de outras determinações não atendidas ou atendidas parcialmente e prejudicadas.

Apenas em relação à utilização de recursos oriundos do FUNDEB para a cobertura de despesas de natureza previdenciária, entendo tratar-se de recomendação prejudicada para o exercício em exame, em razão da determinação consignada no Parecer das Contas do exercício anterior de que não seria mais admitida a modulação de efeitos, e considerando, ainda, a informação de que não houve dispêndios da espécie com recursos do FUNDEB em 2023.

Por conseguinte, considero apropriado propor a reiteração das recomendações relativas aos itens não sanados.

CONCLUSÃO

À vista do retrato sobre a gestão paulista de 2023, observo que, apesar da ocorrência de déficit de execução orçamentária, ele foi integralmente amparado em superávit financeiro do exercício anterior e representou 2,5 dias da Receita Corrente Líquida do exercício, sendo que os principais limitadores constitucionais e legais foram atendidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Ademais, tendo em perspectiva as diretrizes estabelecidas nos arts. 22 e 23 da LINDB¹²⁵, deve-se considerar o fato de que o exercício em exame se refere ao primeiro ano de mandato do atual Governador do Estado e que vários dos desacertos apurados decorrem de práticas advindas de gestões anteriores e/ou que demandam tempo para a sua regularização.

Não obstante, preocupam as deficiências verificadas pela DCG na análise das Contas e das Fiscalizações Operacionais, de tal modo que é imperiosa a adoção de mecanismos que assegurem a adequada comprovação da boa qualidade da previsão e utilização dos recursos do Erário, sobretudo quando esta Corte dedica total atenção à eficácia, efetividade, eficiência e transparência dos gastos públicos, como exigência de prestar contas de nossas ações à sociedade e ao pleno atendimento do interesse público.

A par disso, oportuno enfatizar que os desacertos apurados pela DCG no exame destas Contas requerem atenção e compromisso efetivos do Governo do Estado para seu saneamento com a maior brevidade possível, haja vista evidenciarem o risco potencial de desequilíbrio das contas públicas, mormente em um período em que se verifica uma desaceleração na recuperação da economia, tendo o PIB paulista de 2023 apresentado crescimento inferior ao ocorrido em âmbito nacional.

Destaque-se, ainda, que para além de meras censuras, o aprimoramento da gestão pública recomendado (e esperado) tem como diretriz a garantia do cumprimento dos ditames legais, da boa governança, da gestão responsável e eficiente e da *accountability*.

¹²⁵ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (Regulamento)

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Assim, tenho que as Contas encontram-se equilibradas e, por isso, merecem receber **Parecer Favorável**, porém **com Ressalvas**, em razão dos problemas relacionados à interação com o Órgão Central de Controle Interno e à avaliação de sua atuação, das distorções verificadas nas Demonstrações Contábeis, nos itens de Caixa e Equivalente de Caixa, Investimentos, Dívida Ativa, Imobilizado, Depósitos Judiciais, Precatórios a Pagar, Patrimônio Líquido e Variações Patrimoniais – *acompanhando, nesses pontos, a Assessoria Técnica de Economia e as observações efetuadas pela DCG na introdução de seu relatório - além das falhas anotadas nos temas Planejamento e Execução Orçamentária, notadamente nos exames do PPA, da LDO, da Criação e Extinção de Órgãos e das Alterações Orçamentárias, assim como nas matérias Renúncia de Receitas, Saúde e Previdência – nesse último ponto, acompanhando o entendimento externado pela Chefia de ATJ - por implicarem obstáculos à verificação das situações financeira e patrimonial efetivas do Estado e/ou pelo perigo que representam para a higidez das Contas em exercícios futuros, com a expedição das recomendações ao Governo do Estado propostas pela DCG em seu relatório de instrução - para o qual me remeto - as quais faço como minhas - com exceção das relacionadas ao art. 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020 e à aplicação dos recursos do Salário-Educação, conforme exposto alhures - e as proposições efetuadas por esta SDG ao longo desta manifestação.*

Ante o exposto, elevo os autos à consideração de Vossa Excelência, com prévio trânsito pelos doutos Procuradoria da Fazenda Estadual e Ministério Público de Contas.

SDG, em 20 de maio de 2024

[Redacted signature area]

[Redacted name]

[Redacted title]