



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



PROCESSO: 00005128.989.22-5
ASSUNTO: CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
GOVERNADOR: JOÃO DÓRIA (até 31/03/2022)
RODRIGO GARCIA (a partir de 1º/04/2022)
EXERCÍCIO: 2022
RELATOR: CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI

Exmo. Sr. Conselheiro,

Em análise, as **Contas do Governador** do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de **2022**, apresentadas para os fins do artigo 33, inciso I, da Constituição do Estado, dos artigos 2º, inciso I, e 23, ambos da Lei Complementar Paulista nº 709/93, bem como do artigo 178 e seguintes, do Regimento Interno desta Corte.

A **Diretoria de Contas do Governador – DCG**, mais uma vez, realizou a instrução com maestria, e apresentou os resultados de seu estudo em abrangente e detalhado relatório, juntado no Evento 99 do TC-5128.989.22.

No Evento 101, o **Diretor Técnico de Departamento – DSF-I** abordou os aspectos que considerou mais relevantes, concluindo sua manifestação com proposta de emissão de parecer **favorável**, “com proposta de repetição das **ressalvas** emitidas e não atendidas do Parecer Prévio das Contas de 2021(TC-004345.989.21) concernentes aos itens da Saúde (subitem 1.1.2); Renúncia de Receitas (Subitens 1.2.1 e 1.2.3 a 1.2.8); Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Subitens 1.3.1.2 a 1.3.1.3)” (grifei).

Essa foi a linha adotada também pela **Assessoria Técnica de Economia**, consoante manifestação anexada no Ev. 109:



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



Sob a ótica econômico-financeira, entendemos que as contas em análise estão em condições de receber **parecer favorável com ressalvas**, sem prejuízo das **recomendações** propostas no corpo desta manifestação, tendo em vista o quadro de equilíbrio fiscal verificado neste exercício, em razão dos **resultados orçamentário, financeiro e patrimonial positivos** obtidos, na ordem de R\$ 9,31 bilhões, R\$ 6,72 bilhões, e R\$ 34,42 bilhões, respectivamente, influenciados pela expansão da arrecadação de receitas de um modo geral, em virtude da continuidade da retomada econômica no exercício em exame. Também destacamos o aumento de 30,61% nas **despesas de capital**, em valores nominais, denotando expansão do montante destinado a investimentos.

Ressaltamos também que o Estado de São Paulo experimentou **crescimento do PIB** na ordem de 2,8% em 2022, em relação a 2021.

Oportuno acrescer que a Administração engendrou esforços a fim de cumprir grande parte das recomendações estampadas na análise das contas do exercício anterior, ainda que algumas permaneçam não completamente atendidas.

Por outro lado, entendemos que as contas mereçam **ressalvas** devido às impropriedades verificadas na análise do item **Renúncia de Receitas**, especialmente em relação ao retrocesso apontado pela DCG, decorrente da volta de alegação de sigilo de informações pela Administração Estadual, e das impropriedades reincidentes relativas à quantificação da renúncia de receita decorrente de benefícios de natureza tributária, ao reconhecimento contábil dos montantes envolvidos, bem como ao atendimento parcial às recomendações exaradas por esta Corte em exercícios anteriores. (grifado no original)



Por sua vez, o **Assessor Técnico responsável pelo exame dos cálculos das despesas com pessoal, saúde e ensino** entendeu que as contas **não estariam em condições de receber parecer favorável**, dada a aplicação de apenas **9,98%** das receitas provenientes de impostos e transferências em ações e serviços públicos de **saúde**, não atingindo o patamar de 12% previsto no artigo 6º da Lei Complementar n. 141/2012, que regulamenta o artigo 198 da Constituição Federal (Ev. 106).

A **Assessoria Jurídica** defendeu, igualmente, a emissão de **parecer desfavorável**, destacando “as reiteradas violações às determinações desta Corte no que toca à renúncia de receitas” (Ev. 112).

Feito esse breve relatório, passo às considerações que entendo pertinentes.

1. PONDERAÇÕES INICIAIS

Inegável o crescente aprimoramento dos trabalhos da DCG ao longo dos anos, com apresentação de resultados que evidenciam efetiva imersão no âmago de uma série – cada vez mais ampla – de questões relacionadas às Contas do Governado do Estado de São Paulo, analisados de forma meticulosa por este Tribunal de Contas.

A considerar todas as ações desta Corte voltadas à orientação dos órgãos públicos que fiscaliza, como a publicação de Manuais, realização de palestras e cursos, emissão de alertas e comunicados instrutivos, entre outras, penso que o parecer emitido ao final do trâmite processual deve ser visto pela Administração não só como um fruto do exercício da competência fiscalizatória constitucionalmente atribuída ao Tribunal de Contas, mas como instrumento hábil a nortear futuras medidas destinadas à melhoria da gestão, já que nele é esquadrihado um panorama da situação geral do Estado, sob diversos



ângulos, e indicados os diagnósticos que merecem especial atenção dos Gestores, para evitar futuros problemas e/ou a piora de quadros já em situação crítica.

Porém, a leitura do relatório de fiscalização demonstra que o Governo do Estado tem relutado bastante em acatar as recomendações e determinações desta Casa, para aperfeiçoamento das atividades administrativas e implantação de políticas públicas essenciais ao atendimento da demanda da população.

Na verdade, é possível extrair dos relatos da DCG que, em alguns tópicos, houve **notório retrocesso em relação às contas do exercício passado**. Chama a atenção, em especial, “a retomada da alegação de **sigilo** em informações que envolvem a estimação e/ou mensuração de valores renunciados e seu respectivo beneficiário” (cf. relatado no Ev. 99.9, fl. 01 - grifei).

Assim como em anos passados, a gestão do Estado, em 2022, segue marcada por desalinhamento em múltiplas dimensões essenciais, como transparência, eficiência, eficácia, organização, controle, planejamento e legalidade, situação que configura flagrante e ilícita violação dos princípios constitucionais que regem a administração pública, comprometendo os resultados esperados e o uso racional dos recursos públicos.

No geral, as impropriedades são basicamente as mesmas que foram objeto de ampla análise na apreciação de Contas do Governador e, no que me concerne, entendo ter desenvolvido e exaurido as argumentações pertinentes, não havendo muito o que se acrescentar, uma vez que as conclusões acolhidas pela Casa já resultaram em ressalvas, recomendações e determinações nos anos passados.



Reiterar aqui idênticas razões que já expus anteriormente, a meu ver, seria um exercício de redundância, que não se coaduna com os valores da racionalidade e da eficácia que devem nortear o processo. Além disso, o Regimento Interno concede um prazo exíguo a esta ATJ para se manifestar nessa matéria. Escrevo, portanto, com a objetividade e concisão que o momento exige.

2. SAÚDE

Conforme destacado no relatório da DCG, a Lei Complementar n. 141/2012, que regulamentou o § 3º do artigo 198 da Constituição Federal para definir os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde, manteve o percentual de 12% (doze por cento) sobre as receitas para os Estados e incluiu na base de cálculo, em seu artigo 8º, qualquer compensação financeira decorrente de impostos e transferências constitucionais previstas no §2º do art. 198 da Constituição Federal.

A fim de evidenciar o atendimento às citadas regras, a Contadoria Geral do Estado apresentou demonstrativo indicando que, durante o exercício de 2022, os gastos em ações e serviços públicos de saúde alcançaram R\$23.964.302.913, ou seja, 12,85% da Receita Líquida de Impostos e Transferências Federais (R\$186.433.458.163)¹, informação **não validada** pela DCG, que criticou severamente os procedimentos adotados para movimentação dos recursos.

Registrou, em outras palavras, que as despesas consideradas foram realizadas por um fundo que não passa de uma ficção jurídica e contábil (*pro forma*), cuja conta bancária era usada como “conta de passagem” para

¹ Evento 94.5, fl. 5.



pagamento, sem apropriação de receitas financeiras e identificação dos credores.

Afirmou que o Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Saúde – FUNDES, criado pela Lei Estadual n. 204/1996, ficou inativo em 2022, e as demonstrações contábeis do Fundes, visando a atender às normas estabelecidas no parágrafo único do art. 8º e nos incisos I e III do artigo 50 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), não foram elaboradas.

Ainda, os registros de despesas segundo as fontes de recursos são inconsistentes e não permitem esmiuçar os pagamentos por documento emitido (Ordem Bancária – OB, Nota de Pagamento – NP e Guia de Recolhimento – GR).

Diante desses e de outros fatores expostos em seu relatório, a DCG propôs como opção principal a glosa integral dos valores contabilizados no demonstrativo de utilização de recursos na saúde, concluindo, assim, pela **aplicação de 0%**.

Subsidiariamente, exibiu cálculos indicativos da aplicação de **9,98%**, conforme tabela a seguir colacionada:



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



Tabela 9 – Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde de 2022, admitindo existência de um fundo de saúde (Fundes)	
	Em milhares de R\$
	2022
RECEITA PROVENIENTE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS (Constitucionais e Legais) LÍQUIDA	186.433.458
DESPESA LÍQUIDA apurada pela Gestão Estadual ^(*)	23.964.136
(-) Despesas realizadas com recursos não movimentadas pelo Fundes e sem responsabilidade específica da SES	3.257.397
(-) Despesas sem responsabilidade específica da SES	1.823.330
(-) Despesas não vinculadas a objetivo e meta do PES 2020-2023	271.985
(+) Cancelamento de Restos a Pagar indevido	1
(+) Duplicidade de exclusão	4
DESPESA LÍQUIDA apurada pela DCG ^(*)	18.611.429
PERCENTUAL DE APLICAÇÃO	9,98 %

(*) Considera a Despesa Liquidada e Restos a Pagar não Processado

Tabela saúde 1

Em parecer juntado no Ev. 106 do TC-5128.989.22, a **assessoria especializada desta ATJ**, seguindo a linha alternativa², endossou o posicionamento pela aplicação de **9,98%**, dadas as glosas abaixo especificadas:

² “De minha parte, sem prejuízo de qualquer dos apontamentos realizados na instrução da matéria, entendo que não seria razoável concluir que, no exercício de 2022, o índice de aplicação em ações e serviços públicos de saúde correspondeu a 0% (zero por cento), ou seja, aplicação inexistente, porquanto, neste cenário, não seria validada nenhuma despesa onerando as dotações da Saúde.

Por outro prisma, a partir das análises sobre a LDO 2022, LOA 2022, a execução orçamentária obtida mediante o Sigo, os documentos juntados em atendimento às Instruções n. 1/2020 desta Corte de Contas e os documentos e informações requisitados, identificou-se diversos pontos que comprometeram o entendimento do Fundes como fundo e unidade orçamentária e gestora, em dissonância com o artigo 14 da Lei Complementar 141/2012, comprometendo a integralidade do cômputo de despesas para fins de aplicação do mínimo constitucional na Saúde.

Sendo assim, ponderando pela complexidade na gestão dos recursos vinculados à Saúde no Estado de São Paulo e, sopesando que aludidos apontamentos passaram a ser realizados recentemente, ou seja, nas contas do exercício anterior, 2021, penso que o assunto em questão comporta um período mais extensivo para que a Origem possa implementar, junto aos seus órgãos técnicos, as medidas necessárias para identificar e regularizar as causas que ocasionaram as deficiências anotadas pela DCG.

Assim, com todo o respeito, por ora não me alinho à tese da glosa integral dos recursos da Saúde, que, por via de consequência, indicaria o percentual em ASPS de 0% no exercício examinado. (fls. 117/118).



➤ **Despesas não vinculadas a objetivo e meta do PAS 2022**

Exclusão de **R\$271.985 mil**, em virtude de *despesas não vinculadas a objetivo e meta da PAS 2022 e, por conseguinte, do PES 2020-2023, sob as ações "26340000 - CONSTRUCAO DO HOSPITAL DE BEBEDOURO", "63810000 - MUTIROES DE SAUDE", e "25290000 - CONSTRUCAO DE NOVAS UNIDADES DE SAUDE"*, além de gastos não condizentes com a diretriz estabelecida no art. 2º, II, da Lei Complementar n. 141/20212.

➤ **Despesa sem responsabilidade específica da Secretaria da Saúde – SES/SP**

Glosas decorrentes de violação ao art. 2º, III, da Lei Complementar n. 141/12, c/c arts. 1º e 4º, I, da Lei Complementar n. 204/78:

- **R\$ 1.823.330 mil**, correspondentes aos gastos sem vinculação específica à SES, relacionados à Administração Geral do Estado, Secretaria da Administração Penitenciária, Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Secretaria da Justiça e Cidadania, que são órgãos alheios à SES;

- **R\$ 3.257.397 mil**, por despesas efetuadas com recursos não geridos pelo Fundes e sem vinculação específica com a SES.

✚ **Posição desta Chefia**

O relatório da DCG revela uma desordem generalizada na contabilidade dos recursos destinados à saúde em 2022, que compromete a fidedignidade dos demonstrativos e, conseqüentemente, a transparência e a responsabilidade na gestão pública.

A situação é tão caótica que a DCG sugere a rejeição de todo o valor computado na apuração do percentual mínimo de 12% de aplicação.



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



Mesmo optando por uma abordagem menos radical, não posso deixar de expressar minha indignação diante desse cenário, inadmissível, sobretudo quando se trata de saúde pública, direito fundamental da população.

As circunstâncias não eram muito diferentes no exercício de 2021; todavia, as irregularidades foram relevadas na apreciação das contas respectivas, consoante excerto do Voto proferido no TC-4345.989.21:

[...] tanto a inserção nas Leis Orçamentárias de programas e ações não previstos nas peças de planejamento da Saúde, quanto a transferência da responsabilidade pela execução dos respectivos serviços a outras Secretarias, sem a formalização de instrumento de convênio, e, sobretudo, a concentração dos recursos do setor no caixa único do Tesouro – ou, ao menos, a utilização de conta bancária específica em desacordo com o arcabouço normativo que disciplina o FUNDES – não encerram qualquer ruptura em relação às práticas adotadas pela Secretaria em exercícios precedentes. Ou seja, a identificação das irregularidades mencionadas não resulta de alterações nos procedimentos observados pela Pasta, mas da ampliação do escopo e do aprofundamento das análises procedidas pela Diretoria de Contas do Governador, que, a partir do exercício de 2021, passou a se debruçar sobre os demais requisitos que, a par da natureza e da finalidade dos objetos custeados, condicionam a inserção dos respectivos valores entre os considerados na apuração do cumprimento do disposto no art. 6º da LC nº 141/12.

Destarte, considerando que a origem das irregularidades que fundamentaram as glosas precede ao exercício examinado¹²⁸³,

^{3 128} No que tange à utilização de fundo específico para movimentação dos recursos vinculados ao SUS, a inobservância das normas correspondentes remonta a 2013, de acordo com o próprio Governo do Estado.



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



sem que, até 2020, a Fiscalização as tenha descrito em seus relatórios, e tendo em vista, ainda, a inexistência nos autos de indícios de que a negligência das obrigações subjacentes tenha ocasionado danos ao erário ou prejudicado de maneira significativa o alcance dos objetivos sociais perseguidos pelas políticas públicas do setor, entendo que a questão não deve acarretar, nesta oportunidade, a desaprovação dos demonstrativos examinados, sem prejuízo da emissão de **alerta** ao Governo do Estado para que, **já no próximo exercício orçamentário**, promova as medidas saneadoras necessárias, sob pena de glosa dos valores e o consequente risco de rejeição das contas pela falta de aplicação mínima no setor. (grifei)

Houve, à época, emissão de ressalvas e recomendações, não só relacionadas ao assunto supramencionado, mas também a outros apontamentos atrelados à área da saúde, a maioria não atendida ou atendida parcialmente, como demonstrado no quadro a seguir:

AÇÃO EMITIDA PELO TCE	DESCRIÇÃO	MANIFESTAÇÃO DCG	SITUAÇÃO MAI/23
Recomendação	2.2.7 Sistema de Controle interno: 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.	Encontram-se na fase de normatização dos trabalhos de auditoria e farão a verificação dos aspectos elencados na Lei Complementar 141, bem como articulará sua atuação com a Auditoria Estadual do SUS.	Não atendida
Recomendação	2.2.8 Sistema de Controle interno: 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.	Encontram-se na fase de normatização dos trabalhos no sentido de especificar as situações, prazos e limitações que guiarão a viabilidade de publicação dos relatórios mencionados na presente recomendação.	Não atendida



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



Recomendação	4.1 Elabore e envie o Plano Estadual de Saúde (PES) 2024- 2027 ao Conselho Estadual de Saúde até 15-08-2023.	A avaliação do cumprimento da recomendação está condicionada a implementação de ação até 15/08/2023	Prejudicada com proposta de reiteração
Recomendação	4.2 Envie a Programação Anual de Saúde 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	O envio da PAS 2023 em 23/03/2022 ao Conselho de Saúde não propiciou tempo hábil para a avaliação e aprovação (ocorrida em 29/08/2022) antes da data de encaminhamento da LDO 2023 (ocorrida em 29/04/2022), nos termos exigidos pelo art. 36, §2o, da Lei Complementar nº 141/2012.	Não atendida
Recomendação	4.3 Utilize o RAG para relacionar eventuais redirecionamentos (inclusões, alterações e supressões) no planejamento em saúde (PES e PAS) e seu financiamento (LDO e LOA).	O RAG 2022 passou a ter campo voltado a "Redirecionamentos", que não foi utilizado, por exemplo, para propostas de inclusões e alterações da PAS 2023 referentes às ações "6381 - ATENDIMENTOS POR MEIO DOS MUTIRÕES DE SAÚDE" (presente na proposta de LDO 2023 sob a meta "Realizar 250 mil Atendimentos pelo Corujão da Saúde e pelas Carretas Dr. Saúde") e "2529 - CONSTRUÇÃO DE NOVAS UNIDADES DE SAÚDE" (presente na proposta de LDO 2023 sob a meta "Iniciar a construção de 3 Novos Hospitais" e "Iniciar Implantação de 1 Novo AME").	Parcialmente atendida
Recomendação	4.4 Contemple integralmente as metas e prioridades estabelecidas na LDO relacionadas ao SUS na LOA.	O arranjo orçamentário e a manifestação contida nos eventos 10.1 e 10.2 do TC-001202.989.23-2 (Ofício GS nº 3.404-2022) não equacionaram a recomendação ofertada em 2021 de "Contemplar integralmente as metas e prioridades estabelecidas na LDO relacionadas ao SUS na LOA", por falta de um "de/para" e de registros administrativos evidenciando a correspondência entre metas da LDO e LOA acompanhada de explicitação de memórias de cálculo. Um exemplo de 2022: a meta e prioridade da LDO de 2022 de "Vacinar 95% do Público-Alvo Contra a COVID-19" pode estar relacionada a meta 32.000.000 de "número de doses de vacinas aplicadas (unidade)" do programa de trabalho 10.571.0933.2604 da LOA de 2022, mas não há garantias que está, por terem métricas diferentes e por admitir que a meta da LDO pode não ser alcançada mesmo que a meta da LOA seja alcançada	Parcialmente atendida



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



<p>Recomendação/ Ressalvas</p>	<p>1.1.1 Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde: Utilize contas bancárias específicas do FUNDES para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro), nos termos exigidos pelo art.33 da lei nº 8.080/90 e art.49 da Lei complementar estadual nº 791/1995</p>	<p>R\$ 22.238.876 mil foram transferidos para conta bancária 1300097-7 em 2022, quantia R\$ 133.139 mil (0,6%) inferior a R\$ 22.372.015 (12% de 186.433.458 de receitas realizadas), bem como R\$ 1.725.260 mil (7,20%) inferior a 23.964.136 considerados para o percentual de aplicação de 12,85%, ou seja: não houve trânsito integral dos recursos para o Fundes.</p>	<p>Parcialmente Atendida</p>
<p>Recomendação/ Ressalva</p>	<p>1.1.2 Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde: Empregue o FUNDES como unidade gestora dos recursos, nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012.</p>	<p>A operacionalização orçamentária da utilização dos recursos do Fundes é similar à da reserva de contingência, em dissonância com o art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012, pelo fato do fluxo orçamentário (empenho, liquidação) dos recursos do Fundes não ocorrerem sob a unidade orçamentária 09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES" e gestora do Fundes. Houve manifestações inconciliáveis da SFP, para o qual o Fundes disciplinado pela Lei Complementar nº 141/2012, LDO 2022 e LOA 2022 está desvinculado do fundo instituído pela Lei Complementar Estadual nº 204/1978 , sendo a UO 09012 do Fundes da Lei Complementar nº 141/2012 e a UG 090050 do fundo especial de despesa também denominado Fundes; e da SES, que sistematicamente informa no RAG a Lei Complementar Estadual nº 204/1978 como instituidora do Fundes , ou seja, o Fundes da Lei Complementar Estadual nº 204/1978 como instituidora do Fundes da Lei Complementar nº 141/2012. Prosperando a argumentação da SFP, ter-se-ia um Fundes não instituído por lei, ou seja, não juridicamente delimitado, apesar da exigência do art. 167, IX, da CF/88 e do art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012. Resumindo: existe na gestão estadual uma indefinição quanto a lei instituidora do Fundes da Lei Complementar nº 141/2012 e o Fundes continua não sendo unidade orçamentária e gestora dos recursos do Fundes, nos termos exigidos pelo art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012</p>	<p>Não atendida</p>



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



Recomendação	<p>4.5 Explícite a metodologia e a previsão anual de recursos aos Municípios, 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, §2º, da Lei Complementar nº 141/2012.</p>	<p>A avaliação do cumprimento da recomendação está condicionada a implementação de ação até 15/08/2023</p>	<p>Prejudicada com proposta de reiteração</p>
Recomendação	<p>4.6 Divulgue, por meio dos RDQAs, as recomendações e determinações das auditorias realizadas ou em fase de execução, conforme dispõe o Art. 36, II, da Lei Complementar nº 141/2012.</p>	<p>O RDQA do 3º Quadrimestre de 2022 apresentou informações qualificadas como “determinações/solicitação” e “recomendações”, contudo sem garantias de que constaram (todas) as propostas dadas pelo Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS às unidades auditadas em determinações (propostas com vistas à adoção, em prazo determinado, de providências necessárias à correção de impropriedades ou falhas identificadas) e/ou em recomendações (propostas com vistas à adoção de providências quando verificada oportunidade de melhoria de desempenho). Um exemplo: a Determinação/Solicitação “Verificar in loco a veracidade das informações que constam no CNES dos Serviços Hospitalares gerenciados por Organizações Sociais de Saúde e dos hospitais que integram o Programa Santas Casas Sustentáveis, objetivando a validação das informações prestadas pelos estabelecimentos de saúde” no Hospital Geral de Pedreira está mais para uma demanda para unidade de auditoria do que uma proposta para a unidade auditada</p>	<p>Parcialmente Atendida</p>



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



<p>Recomendação</p>	<p>4.6.1 Limite o uso de código de inscrição genérica a empenhos de credores internacionais e situações excepcionais, devendo ser previstas em norma.</p>	<p>Entre os R\$ 34.843.638 mil informados como despesas liquidadas com Saúde no Anexo 12 do RREO do 3º Quadrimestre de 2022, R\$ 6.920.156 mil em despesas de pessoal foram sem identificação do credor no Siafem, sendo que R\$ 5.617.410 mil provieram de unidades orçamentárias da administração direta e indireta vinculadas a SES. Tais despesas de pessoal foram viabilizadas no Siafem por meio de código de inscrição genérica, prática permitida pelo Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público (MCASP), inexistindo atualmente meio direto ou auxiliar para obter a composição por credor e valor. No Parecer Prévio referente às contas do exercício de 2021, houve recomendações, ainda não atendidas, para que a gestão estadual limitasse o uso de código de inscrição genérica a empenhos de credores internacionais e situações excepcionais, e (compatibilizando com o MCASP) desenvolvesse funcionalidade auxiliar para que as listas de credores e valores que compõem as despesas de pessoal fossem alimentadas no Siafem e consequentemente disponibilizadas no Sigeo</p>	<p>Não atendida</p>
<p>Recomendação</p>	<p>4.6.2 Desenvolva funcionalidade para que as listas de CPFs e valores que compõem uma folha de pagamento sejam alimentadas no SIAFEM e consequentemente disponibilizadas no SIGEO.</p>	<p>A lista de credores de despesas de pessoal não está disponível no Siafem e no Sigeo (como NE ou funcionalidade auxiliar), tampouco foi apresentado detalhamento solicitado pela "Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 49/2022" (para instrução desta DCG do 2º Quadrimestre) e pela "Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 12/2023" dos credores integrantes (mediante CPF ou CNPJ e Nome do Credor) dos R\$ 6.920.156 mil de despesas de pessoal no Siafem por documento e respectivo valor liquidado. O uso da folha de pagamento enviada mensalmente ao Sistema Audep, conforme sugerido pela gestão estadual, e a disponibilizada no Portal da Transparência não permite compor o valor por documento (NL, no caso), pois desconhece-se quais servidores da folha de pagamento e de quais órgãos integram o documento, sem falar na necessidade de exame de equivalência para estabelecer a correspondência entre os campos da execução orçamentária e da folha de pagamento oriunda do Sistema Audep ou do site da Transparência, em especial o "código Nome Item" com o campo "CodigoTipoVerbaRemuneratoria". Resumindo, a informação necessária para análises e exames não está disponível no SIAFEM, no SIGEO, no</p>	<p>Não atendida</p>



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



		Sistema AUDESP, no Portal da Transparência, e, pela ausência de respostas, na gestão estadual	
Recomendação	4.6.3 Determine o uso no SIAFEM de CPF associado a servidor nas rotinas de apropriação da folha de pagamento e de baixa por pagamento centralizado da folha nas unidades da administração direta.	Continua o uso de CPFs não associado a servidor na execução orçamentária das despesas de pessoal viabilizadas por código de inscrição genérica na Função Saúde em 2022, que totalizou R\$ 2.834.225 mil.	Não atendida
Recomendação	4.6.4 Apure as inconsistências de CPFs identificadas por esta DCG nas listas de folhas de pagamento de junho de 2021 em relação a base da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Sistema de Óbitos (SISOBI).	Houve remessa das apurações efetuadas	Atendida

Os dados levantados e trazidos aos autos não me permitiram formar um retrato⁴ abrangente da situação fática da saúde pública no estado de São Paulo em 2022, a fim de mensurar os reflexos da má gestão na qualidade dos serviços oferecidos à população.

Há apenas indícios, conforme trecho destacado do Relatório da DCG anexado no Ev. 100.2 do TC-5400.989.22, fls. 03 e 04:

Detectou-se, por intermédio do Relatório Anual de Gestão (RAG), que em 2022 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, a acesso oportuno de medicamentos em farmácias ambulatoriais, à redução do tempo de regulação de

⁴ Demanda x número de leitos; tempo médio de espera para atendimentos, consultas e cirurgias; qualidade dos serviços; situação da infraestrutura e equipamentos hospitalares, etc.



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



urgência/emergência interhospitalar, à eficiência no uso dos leitos hospitalares (geridos pela administração e por organizações sociais) e ao emprego de tecnologias de inovação em saúde [...]

Na atribuição constitucional de prestar apoio financeiro aos municípios; identificou-se que houve falhas e impropriedades na alocação de recursos estaduais nos municípios realizada em 2022, merecendo destaque, além da inobservância ao art. 19 da Lei Complementar nº 141/2012, a ausência de garantias de que os programas de repasse “ATENCAO BASICA”, “GLICEMIA”, “RESIDENCIA TERAPEUTICA”, “SISTEMA PRISIONAL”, “AEDES AEGYPTI” e “SARAMPO” observaram a necessidade de reduzir as desigualdades regionais, 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. (grifei)

Em vista das graves impropriedades apuradas, talvez seja pertinente a realização de operacionais em exercícios futuros, a exemplo do que tem sido feito na área da educação, cujas operacionais, muito bem conduzidas pela DCG, possibilitam extrair um panorama mais amplo da rede de ensino estadual sob o ponto de vista prático. Fica, portanto, a reflexão para o relator das contas de 2023.

A despeito de tudo o quanto exposto até aqui, o prognóstico que me afigura mais provável é o de que esses valores acabem reincluídos no cálculo do percentual de aplicação na área da saúde, com validação do índice de



12,85%⁵ e reiteração das ressalvas, uma vez que o Parecer emitido no TC-4345.989.21 foi publicado aos 12/08/2022, ou seja, no segundo semestre do exercício ora examinado, fato que viabiliza a arguição de falta de tempo hábil à adoção das medidas corretivas recomendadas.

❖ **Fiscalização Operacional sobre Prontuário Eletrônico (ev. 11 do TC-22759.989.22)**

A fiscalização operacional sobre o prontuário eletrônico abrangeu as contratações entre a SES e a PRODESP, para prestação de serviços de tecnologia adstritos às fases de implantação, manutenção e sustentação do sistema S4SP.

Após discorrer sobre o tema, a Fiscalização concluiu, noutras palavras, que o Programa Saúde para São Paulo (S4SP) completou dez anos de existência com um saldo decepcionante. Apesar dos investimentos do governo estadual, a informatização da saúde pública paulista ainda é precária, fragmentada e desorganizada.

A maioria dos hospitais não possui prontuários eletrônicos dos pacientes, nem uma história clínica digital integrada, e o órgão central não assume o papel de gestor e coordenador das soluções tecnológicas, deixando a cargo dos próprios estabelecimentos de saúde.

5

RECEITA PROVENIENTE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS	186.433.458	100%
DESPESA LÍQUIDA APURADA PELA GESTÃO ESTADUAL	23.964.136	12,85%
(-) Despesas realizadas com recursos não movimentados pelo Fundes e sem responsabilidade específica da SES	-	
(-) Despesas sem responsabilidade específica da SES	-	
(-) Despesas não vinculadas a objetivo e meta do PES 2020-2023	-	
(+) Cancelamento de Restos a Pagar indevido	1	
(+) Duplicidade de Exclusão	4	
(=) PERCENTUAL DE APLICAÇÃO	23.964.141	12,853%



O resultado é um desperdício de recursos e perda de qualidade no atendimento à população.

Contribuem para esse cenário a falta de planejamento estratégico, a ausência de uma visão sistêmica e integrada da saúde, a resistência das equipes de saúde à mudança, a deficiência na infraestrutura e na capacitação dos profissionais, a desatualização das normas e dos padrões técnicos, entre outros. Mas há também um aspecto cultural que não podemos ignorar: a dificuldade de lidar com a inovação e a transformação digital em um setor tão tradicional e conservador como o da saúde.

A informatização da saúde é um desafio que se impõe à sociedade contemporânea, que vive em um mundo cada vez mais conectado e dependente de dados. No entanto, nem sempre os avanços tecnológicos são acompanhados de planejamento, gestão e participação dos atores envolvidos. É o que revela o caso da História Clínica Digital do paciente paulista, um projeto que não se concretizou conforme o previsto para 2021, deixando a desejar em aspectos fundamentais de formulação e implementação. Esse fracasso repercute negativamente na Estratégia de Saúde Digital para o Brasil 2020-2028, que visa integrar e qualificar a assistência à saúde por meio de soluções digitais.

Enfim, os resultados encontrados apontam para a necessidade urgente de que a Secretaria de Saúde adote medidas de planejamento e de implementação articulada dos meios viabilizadores (mudanças de processo, infraestrutura adequada, mobilização dos usuários) para efetivar a informatização da prestação assistencial à saúde por toda rede pública estadual. Somente assim será possível superar as barreiras que impedem o pleno aproveitamento das potencialidades da tecnologia para a promoção da saúde e da cidadania.



A saúde é um direito fundamental e um dever do Estado. Não podemos aceitar que ela seja tratada com descaso e negligência. É preciso exigir que o governo estadual assuma sua responsabilidade e invista na modernização e na eficiência da saúde pública paulista, e cobrar que os gestores e os profissionais de saúde se adaptem às novas demandas e às novas tecnologias. Necessário, ainda, valorizar a informação como um bem público e um instrumento de melhoria da qualidade de vida. Só assim se poderá garantir uma saúde para São Paulo digna do século XXI.

Frente às circunstâncias apresentadas, **filio-me às propostas de encaminhamento** consignadas às fls. 94 e 95 do Relatório juntado no Ev. 11.1 do TC-22759.989.22.

❖ **Organizações Sociais**

Novidade no âmbito das Contas do Governador, a análise do modelo de Administração Pública gerenciada pelo Terceiro Setor revelou que, em 2022, foram repassados R\$ 7,2 bilhões às Organizações Sociais, via contratos de gestão, o que representa 24% do orçamento executado na Secretaria da Saúde.

Adiante, um resumo do diagnóstico feito pela DCG (Ev. 99.8 do TC-5128.989.22):

Reportamos a seguir as irregularidades recorrentes verificadas na instrução dos ajustes, fiscalizações ordenadas e prestações de contas de repasses realizados a Organizações Sociais de Saúde: AJUSTES:

- Ausência de memória de cálculo contendo as quantidades e os custos detalhados que irão compor as metas estabelecidas, não restando demonstradas a adequação e a compatibilidade dos valores apresentados na contratação, em desatendimento



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



ao artigo 134, I, "p" das Instruções 01/2020 (com redação dada pela Resolução nº 23/2022), e aos princípios da eficiência e da economicidade tratados nos artigos 37 e 70 da Constituição Federal;

- Ausência de apresentação de justificativa quanto aos prazos para manifestação de interesse e apresentação das propostas. Os prazos fixados nos artigos 1º e 3º da Resolução SS nº 21/22 (10 dias para manifestação de interesse e 20 dias para apresentação do Plano Operacional) são incompatíveis com a complexidade e o vulto do objeto (por vezes, superiores a R\$ 700 milhões), prejudicando a concorrência do certame e contrariando recomendação deste Tribunal (TC000204.989.17-2);
- Existência de Organizações Sociais contratadas que não adaptaram seus Estatutos Sociais aos ditames da Lei Complementar Estadual nº 846/98 e da Lei Federal nº 9.637/98, ou seja, não instituíram o Conselho de Administração no âmbito de sua estrutura social. Além disso, há entidades que não observam a composição prevista no artigo 3º da Lei Federal nº 9.637/98, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário nº 1.318.552). Dessa forma, tais entidades não poderiam ser qualificadas como Organização Social, tampouco celebrar Contratos de Gestão com o Poder Público;
- Ausência de precisão na definição das metas e objetivos a serem alcançados. As quantidades de exames apresentadas não se traduzem em indicadores de desempenho efetivos, condição esta necessária para a avaliação eficaz de sua execução, descumprindo assim o art. 7º, inciso I da Lei Federal 9.637/98;
- Os recursos financeiros estabelecidos para o exercício não refletem as modificações nos atendimentos previstos, comparando-se com a produção estimada nos anos anteriores,



também em inobservância ao princípio da eficiência e da economicidade.

Quanto à prestação de contas, foram apontadas várias inadequações relacionadas **(i)** à escala de trabalho dos profissionais da saúde e respectivo controle; **(ii)** desvios na execução do plano de trabalho; **(iii)** falta de transparência dos portais das OSs; **(iv)** ausência de memória de cálculo com detalhamento de custos e metas; **(v)** descumprimento de metas; **(vi)** inobservância, pelas OSSs, de seus próprios regulamentos de compras; **(vii)** despesas alheias ao contrato computadas nas prestações de contas; **(viii)** contratações de empresas prestadoras de serviços médicos do mesmo grupo societário ou que compartilham o mesmo endereço, renovadas por anos a fio e, muitas vezes, sem cotação de preços; assinatura de ajustes com empresas pertencentes a funcionários das unidades gerenciadas ou das OSs, entre outras.

Somam-se a isso as repetidas irregularidades verificadas, em caráter generalizado, nas prestações de contas dos rateios, com indicação de despesas impróprias, em especial, com serviços de consultoria, depreciação, gastos com veículos e transportes etc.

Apesar de apuradas diversas anomalias na concepção, fiscalização e execução desses ajustes, não consigo vislumbrar a retomada do antigo padrão de gestão direta ou centralizada dos estabelecimentos de saúde — 119 deles atualmente sob a responsabilidade daquelas organizações — pelo Poder Público.

Além da flexibilidade e agilidade de ação que esse segmento exige, faltam-lhe, principalmente, condições tecnológicas (v., p. ex., relato a respeito do prontuário eletrônico) e operacionais, destacando-se, entre estas, recursos humanos com qualificação e *expertise* para atuar na administração hospitalar.



Todavia, como se tem colocado com cada vez mais frequência nas Sessões Plenárias desta Corte, é vital e inadiável uma completa **reestruturação da Secretaria da Saúde**, mediante adoção de logísticas adequadas a cada situação: **uma**, para administração das unidades de saúde que ainda são geridas pelo Estado, e **outra**, voltada à fiscalização, coordenação e acompanhamento eficaz das relações mantidas com as entidades do terceiro setor, iniciando-se já no processo de qualificação das OSs.

Para tanto, é preciso investir em tecnologia e, mais importante, em contínua formação, treinamento, capacitação e desenvolvimento de líderes e colaboradores, aproveitando ao máximo o potencial humano. Sem isso, e sem um plano de ação cautelosamente elaborado, implementado e constantemente acompanhado, precedido de um planejamento estratégico, qualquer modelagem que se adote estará fadada ao fracasso, com prejuízo à população e ao erário.

Imprescindível, ainda, que o Estado trabalhe com dados atuais, abrangentes, objetivos e fidedignos, processando-os de maneira que sirvam de suporte à concepção individualizada de termos contratuais, projetos, estratégias, planos de trabalho, metas, planejamentos tático e operacional, indicadores de desempenho e tomada de decisões, observadas as peculiaridades de cada estabelecimento de saúde.

Não só isso. O tratamento adequado de informações permite identificar causas e efeitos e estabelecer prioridades na resolução de problemas, mediante a utilização de metodologias ou instrumentos reconhecidamente eficazes, como o Princípio de Pareto⁶, segundo o qual, para muitos eventos, aproximadamente 80% dos efeitos vêm de 20% das causas.

⁶ Nomeado em homenagem ao economista italiano Wilfred Pareto, que observou que aproximadamente 80% da terra na Itália pertencia a 20% da população.



Apenas para ilustrar, há alguns sistemas de distribuição de medicamentos, cada qual com características que o tornam mais ou menos apropriado para determinado estabelecimento de saúde. No geral, o sistema coletivo – em que os pedidos de medicamentos à farmácia hospitalar não são feitos em nome dos pacientes, mas dos departamentos ou setores – é menos vantajoso, pois acarreta elevação de estoques nas unidades e enfermarias e facilita perdas de produto por vencimento do prazo de validade, armazenamento inadequado, desvios e erros de medicação. Supondo que, numa reavaliação de procedimentos, conclua-se pela possibilidade de uso de outro sistema na unidade, mais benéfico e menos oneroso. Neste caso, a eliminação de uma causa (utilização do sistema coletivo) implicará na redução, talvez expressiva, de vários efeitos indesejados (caducidade do prazo de validade dos produtos, desvios, erros de medicação, armazenamento inadequado e ocupação desnecessária dos espaços que poderiam ser mais bem aproveitados).

Outro poderoso instrumento é a Teoria das Restrições (TOC – *Theory of Constraints*), que consiste, basicamente, na identificação e supressão ou redução de fatores (gargalos) que estão impedindo o alcance de determinados resultados.

Imagine que, analisados dados relativos às cirurgias eletivas, apurou-se que o tempo médio de espera era incondizente com a capacidade instalada da unidade hospitalar. Ao averiguar os motivos, constatou-se que os procedimentos eram agendados apenas para o período diurno e, como a unidade não dispunha de serviço de pronto atendimento, as salas de cirurgia ficavam ociosas no período vespertino. Feitos os ajustes necessários, o número de cirurgias/mês quase dobrou e, por conseguinte, o tempo médio de espera foi reduzido quase pela metade.

Ainda, numa nova verificação, observou-se que, apesar da alta demanda, os leitos ficavam ociosos por longos períodos, em especial, no expediente



noturno. Feita uma investigação, constatou-se que o gargalo estava na área da limpeza: o número de profissionais trabalhando à noite era menor, então muitos dos leitos desocupados no período da noite só eram higienizados no dia seguinte. A restrição, neste caso, foi eliminada com o redimensionamento da equipe de limpeza e melhor distribuição do pessoal entre os turnos.

Em síntese, não me animo a propor recomendação ao Governo para que, a esta altura, reavalie as vantagens da terceirização da gestão de estabelecimentos de saúde a organizações sociais, pois não acredito que o Estado teria condições de reassumir o controle integral das unidades e oferecer serviços de melhor qualidade, com os recursos que atualmente possui e todos os trâmites burocráticos que engessam a sua atuação.

Penso que a **recomendação** deve ser no sentido de que o Poder Público se adapte à atual realidade e ao papel que hoje desempenha, de agente coordenador e fiscalizador das entidades gerenciadoras, utilizando instrumentos de controle e metodologias eficazes para diagnóstico e solução de problemas. Para tanto, deve colher o máximo de dados possíveis – o que exige absoluta transparência por parte das OSs – e processá-los de maneira adequada, para que possam lhe servir de suporte na elaboração, implementação e acompanhamento do progresso dos planos de ação⁷, bem como na tomada de decisões.

Em caráter mais específico, proponho **recomendação** à Secretaria da Saúde da Saúde para que, de imediato, atenda às orientações constantes dos Comunicados SDG n^{os} 23 e 25, abaixo colacionados:

⁷ Inclusive, mas não só, a definição clara de objetivos, cronogramas, prazos, metas mensuráveis, recursos necessários para execução (financeiros, humanos etc.), atribuição de responsabilidades, análise de resultados e índices de desempenho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



COMUNICADOS DA SECRETARIA DIRETORIA GERAL

COMUNICADO SDG Nº 21/2023

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta que não são permitidos, no âmbito de contratos de gestão, gastos com publicidade (exceto se legalmente obrigatória), propaganda, brindes, viagens e participação em seminários ou congressos, salvo nos casos em que a despesa se harmonize, estritamente, com o objeto do ajuste.

Como em qualquer outra hipótese de desvio de finalidade, será determinada a devolução ao erário dos valores despendidos à margem do objeto do contrato de gestão, devidamente corrigidos, sem prejuízo da aplicação da multa cabível, proibição de novos recebimentos e comunicação ao Ministério Público do Estado.

SDG, 27 de abril de 2023.

SÉRGIO CIQUERA ROSSI
Secretário-Diretor Geral

COMUNICADOS DA SECRETARIA DIRETORIA GERAL

COMUNICADO SDG nº 25/2023

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sua missão de fiscalizar e orientar para a correta formalização de contratações públicas no âmbito do Terceiro Setor, e no intuito de esclarecer as regras concernentes à aplicação das Leis Federais nº 9.637/98, nº 13.019/14 e nº 9.790/99, no que tange ao detalhamento do plano de trabalho e ao rateio de despesas administrativas, alerta que:

- o plano de trabalho e o ajuste devem conter o detalhamento de quantitativos e preços unitários apurados para a estipulação das metas e do orçamento, demonstrando inclusive o custo próprio de cada uma delas;
- o ajuste ou o plano de trabalho deve conter autorização específica para apropriação e realização de despesas com rateio administrativo;
- as despesas decorrentes de processos de rateio, ou seja, as realizadas em centros de serviços compartilhados, tais como folha de pagamento, energia elétrica, água, internet, telefone, devem ser controladas de forma que haja rastreabilidade da sua origem, permitindo sua clara identificação;
- cada valor decorrente do processo de rateio deve ser acompanhado de documentos comprobatórios da origem da despesa, permitindo análise da composição dos custos específicos de cada unidade gerenciada;
- as despesas administrativas realizadas pela sede da organização social, necessárias à execução do objeto do contrato de gestão e comuns a diferentes ajustes por ela celebrados, devem ser proporcionais ao valor do repasse e pertinentes ao objeto da parceria;
- o plano de trabalho deve estabelecer a composição analítica das despesas a serem incluídas no rateio administrativo e demonstrar o custo total da administração central e a parcela rateada;
- devem ser estabelecidos os critérios e o cálculo para o rateio administrativo, de forma a demonstrar a pertinência das proporções utilizadas para a divisão de custos;
- os entes jurisdicionados devem regulamentar a matéria concernente ao rateio administrativo mediante a edição de legislação local sobre o tema.

3. ENSINO

Os aspectos relacionados ao ensino e FUNDEB foram abordados pela DCG no Ev. 78.1 do TC-5398.989.22, iniciando-se pela análise do atendimento



aos limites mínimos de 30% e 25% da receita resultante de impostos, compreendidas a proveniente de transferências em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, em conformidade aos artigos 255 da Constituição Estadual e 212 da Constituição Federal, respectivamente.

Assim como no exame dos demonstrativos pertinentes à área da saúde, aqui também foram censuradas, e conseqüentemente glosadas, despesas consideradas impróprias, de que tratarei a seguir.

3.1. APLICAÇÃO EM MDE

a) Gastos com inativos e pensionistas

Em relação a este assunto, a despeito do meu entendimento⁸, esta Corte já firmou posição no sentido de que, enquanto não julgada a ADI n. 6593 pelo Supremo Tribunal Federal – STF, “[...] permanece integralmente vigente no Estado de São Paulo a Lei Complementar n. 1.333, promulgada em 17 de dezembro de 2018, que, além de estabelecer diretrizes gerais para a organização do sistema estadual de educação profissional e tecnológica admitiu, em seu art. 5º, inciso III⁵⁶⁹, a satisfação da diferença entre os percentuais de aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento no ensino, fixados pelas Constituições Estadual e Federal, mediante a contabilização de dispêndios ordenados à restauração do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS do Estado. Ou seja, sem prejuízo da destinação de 25% do produto da arrecadação de impostos e transferências para o custeio das

⁸ Externado nos autos do TC-4345.989.21, em que apreciadas as Contas do Governador relativas ao exercício de 2021 (parecer anexo – **doc. 1**).

⁹ ⁵⁶ 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: (...) III - despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio;



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



finalidades especificadas pelo art. 70 da LDB, a norma conferiu à Administração a faculdade de despender a totalidade da parcela excedente prevista pela Carta Paulista, de 5%, com a realização de despesas de natureza previdenciária – desde que, evidentemente, associadas a beneficiários cujas atribuições profissionais, quando do ingresso na atividade, concorriam para a consecução dos objetivos fundamentais das unidades escolares.” (excerto do Voto proferido no TC-4345.989.21).

Anoto, por oportuno, que, de acordo com a última informação constante do andamento da mencionada ADI no *site* do STF, o processo teria sido incluído no calendário de julgamento da sessão de 30/03/2023.

À falta de notícia sobre ocorrências posteriores, encaminhei *e-mail* à Central do Cidadão do STF, que me respondeu nos seguintes termos:

Olá, Raquel Ortigosa Bueno!

A sua solicitação 100621 - Informações processuais foi concluída!

Prezada senhora,

Em atenção à sua mensagem, informamos que o processo de seu interesse não foi julgado na sessão para a qual foi pautado (30/03/2023). Acrescentamos que, em razão da dinâmica das sessões de julgamento presenciais, caso não haja tempo hábil para julgamento de todos os processos previstos para determinada sessão, os remanescentes permanecem liberados para julgamento e serão incluídos em sessão futura, pela Presidência.

Salientamos que, até o presente momento, o processo de seu interesse não possui nova data para o julgamento. Assim, sugerimos realizar o acompanhamento público do processo a fim de notar atualizações em seu andamento (<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6046974>), bem como acompanhe o calendário de julgamentos: <https://portal.stf.jus.br/pauta/pesquisarCalendario.asp>



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



Por oportuno, sugerimos que utilize o serviço STF Push (<https://portal.stf.jus.br/push/>) para receber atualizações sobre o andamento de processos de seu interesse por e-mail. As informações detalhadas sobre o serviço estão disponíveis na Carta de Serviços ao Cidadão do STF (<http://portal.stf.jus.br/falecomstf/cartadeservicos.asp>).

Se precisar de mais informações, preencha o formulário disponível no endereço:
<http://portal.stf.jus.br/centraldocidadao/informacaoProcessual.asp>

Inalteradas as circunstâncias que fundamentaram a Decisão retro mencionada, proponho apenas que se reitere a seguinte **recomendação** dirigida ao Governo no Parecer das contas de 2021: “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.”, levando em conta a possibilidade de uma brusca transformação do cenário, acaso venha a ser efetivamente julgada a ADI num futuro próximo.

b) Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE Paulista

Neste campo, o panorama é praticamente o mesmo ao verificado em exercícios pregressos.

Entretanto, chama a atenção no relatório da DCG a mudança no padrão dos repasses de recursos às Associações de Pais e Mestres – APMs, fato, este, realçado na manifestação da assessoria técnica especializada desta ATJ.

Segundo a instrução, entre 2019 e 2021, houve uma concentração de transferências no último trimestre de cada exercício, a indicar uma gestão ineficiente ou mesmo uma tentativa de burlar os mecanismos de controle. No entanto, em 2022, observou-se uma melhora na distribuição dos recursos ao longo do ano, com destaque para os meses de junho, julho e setembro, que receberam, respectivamente, 40%, 17% e 20% do montante anual.



Apenas no último trimestre de 2022, os repasses somaram 4,82% (R\$38.792.466), o que representa uma queda significativa em relação aos anos anteriores.

Diante desses dados, é possível afirmar que houve uma evolução na gestão dos recursos destinados às APMs em 2022, o que pode ser atribuído a uma maior fiscalização por parte deste Tribunal ou à conscientização por parte dos gestores públicos. De qualquer forma, é louvável que se tenha rompido com a lógica de transferir a maior parte dos recursos no final do ano, em prejuízo ao planejamento e a execução das atividades das APMs.

Por outro lado, diversas inadequações foram erigidas pela DCG nos autos do TC-22761.989.22¹⁰, como:

- Falta de detalhamento do Plano de Aplicação Financeira (PAF), com informações insuficientes sobre a identificação qualitativa do item, quantidade e local de utilização ou execução dos serviços;
- Falta de padronização nos procedimentos de pesquisa de preços e pagamentos;
- Despesas realizadas pelas APMs com diversas deficiências nas Notas Fiscais; orçamentos na mesma data da Nota Fiscal; comprovantes de pagamento anteriores à emissão da Nota Fiscal indicando pagamento antecipado;
- Aquisição de itens não condizentes com a proposta pedagógica e com preços aparentemente acima do preço de mercado, ademais, não encontrados nas inspeções realizadas *in loco* pela equipe de fiscalização, a exemplo dos equipamentos de Pilates com PDDE Manutenção, Piano Casio com PDDE Novo Ensino Médio, vídeo game “Xbox” e aparelho de “Videokê” com PDDE Manutenção;

¹⁰ Há um quadro com o resumo dos apontamentos às fls. 54/56 do parecer da Assessoria Técnica especializada, juntado no Ev. 106 do TC-5128.989.22.



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



- Diversas compras de materiais e equipamentos sem condições de uso ou sem utilidade efetiva (equipamentos encaixotados, não encontrados, deteriorados e/ou em local não condizente com sua finalidade);
- Materiais e equipamentos permanentes sem o devido controle patrimonial, expostos a extravio ou deterioração e, nesta situação, sem condições de apuração de eventuais responsáveis;
- Possível conflito de interesses entre fornecedores e proponentes, além de compras de itens não condizentes à proposta pedagógica e/ou com preço contratado acima do preço de mercado.

A análise da matéria em questão revela a persistência de fragilidades que impedem a aferição da aplicação adequada dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, conforme já apontado por esta Corte desde o exercício de 2019. Noutros termos, não é possível concluir se tais recursos foram efetivamente utilizados em benefício da educação, especialmente no ano do repasse, em consonância com as recomendações deste órgão fiscalizador.

Em adição a essas informações, o Assessor Técnico responsável pela análise da matéria registrou, às fls.64/66, que:

[...] dentre os diversos subprogramas do PDDE Paulista¹¹, há objetos que não coadunam com a conceituação de manutenção e desenvolvimento do ensino à luz dos artigos 70 e 71 da LDB, tais como: Recurso para Contador; Utensílios Descartáveis para Alimentação Escolar; Dignidade Íntima.

¹¹ Subprogramas do PDDE Paulista:

➤ PDDE Paulista Manutenção; Covid; Kit Centro de Mídias; Contabilidade; Descartáveis; Dignidade Íntima; AVCB; Ciências; Mader e Espaços de Inovação; Transporte; Climatização; Engenharia Elétrica; Polos de Transmissão; Novo Ensino Médio e Demandas (respectivos objetivos destacados na tabela apresentada no início do subitem II.2.B.1 desta manifestação).



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



Cabe-me informar que a Resolução SEDUC-17/2021, autoriza a contratação, pelas APMs, de serviços de contabilidade e aquisição de certificado digital; contudo, o artigo 7º dessa norma rege que os repasses autorizados, não poderão ser provenientes da fonte de recursos do FUNDEB.

A Resolução SEDUC-37/2021, autoriza a transferência de recursos financeiros do PDDE Paulista, visando aquisição de utensílios descartáveis para fornecimento de alimentação aos alunos da rede estadual. Porém, o artigo 4º da norma define que tais recursos deverão ser provenientes da Quota Estadual do Salário-Educação (QESE).

No mesmo sentido, a Quota Estadual do Salário Educação (QESE) está definida no artigo 4º da Resolução SEDUC-56/2021, como fonte de recursos para aquisição de produtos de higiene íntima a serem distribuídos a estudantes matriculadas na rede estadual de ensino.

Neste contexto, os dispositivos citados teoricamente afastam os repasses do Tesouro e do FUNDEB dos gastos que seriam inelegíveis ao investimento mínimo educacional.

Entretanto, na prática, o que se apurou foi a informação dada pela própria Seduc, no sentido de que *“...após o crédito na conta das APMs, a SEDUC não consegue mais mensurar a que exercício se referem os valores e, portanto, não há como saber se o recurso utilizado pela APM em 2022 decorre de sobras de exercícios anteriores ou de recursos do próprio exercício. Também não é possível distinguir quais são as fontes de recurso de cada valor”*.

Consequentemente, observo que não é possível vincular a despesa realizada com determinado subprograma do PDDE Paulista à fonte de recursos (Tesouro, Fundeb ou QESE).

Sendo assim, há possibilidade concreta dos recursos repassados às APMs, mediante PDDE Paulista, computados pela Origem na manutenção e desenvolvimento do ensino,



estarem custeando despesas não coerentes com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, contrariando, também neste aspecto, as precedentes recomendações desta E. Corte de Contas.

Evidenciam a ausência de controle os seguintes achados:

- as prestações de contas são feitas somente no ano seguinte e demoram muito para serem analisadas;
- o sistema Ágile, que deveria facilitar o acesso às despesas e pagamentos realizados pelas APMs, ainda não funciona;
- não se tem acesso ao saldo financeiro das contas bancárias das APMs, o que dificulta o controle sobre os recursos em seu poder.

Há, ainda, fortes indícios de que praticamente a totalidade dos valores repassados em 2022, correspondente a R\$438.180 mil¹², não foi utilizada no exercício, uma vez que, de acordo com informação da Seduc, ainda permanecem em caixa das APMs pelo menos R\$400.287 mil.

Isso não significa que nenhuma quantia foi empregada pelas APMs mesmo porque, como se verá mais à frente, estas tiveram que custear pequenas intervenções nas unidades escolares para suprir a ineficiência da FDE. Contudo, a maior parte refere-se ao saldo de valores repassados em exercícios pretéritos, e que já foram contabilizados nos cálculos de aplicação do ensino nas respectivas contas por este Tribunal.

Não sem motivo, portanto, a assessoria técnica acompanhou a proposta da DCG, de supressão do valor de **R\$ 400.287 milhões** do cômputo de aplicação no ensino em 2022.

¹² Sendo R\$429.351 mil provenientes do FUNDEB e R\$8.829 mil do Tesouro.



De minha parte, ressalto ter defendido com veemência as glosas de importâncias repassadas às APMs na análise de contas passadas, e exaurido os argumentos que, sob minha ótica, seriam pertinentes (v. doc. 01, em anexo).

Nenhum deles, porém, foi suficiente ao convencimento do Plenário, que assim se posicionou na apreciação das contas de 2021 (TC-4345.989.21):

A respeito da questão, **este E. Plenário adotou o entendimento, de maneira unânime**, segundo o qual, independentemente da data de concretização dos gastos que encerram, de fato, benefícios diretos e imediatos às unidades escolares, o evento que traduz, nesse tipo de arranjo, a culminação das etapas em que se subdivide o processo de concretização da despesa pública e, portanto, autoriza a consideração dos respectivos valores para fins de apuração do cumprimento dos mínimos constitucionais, corresponde à transferência dos recursos do programa às contas bancárias das APMs (pagamento).

Embora tais repasses não se confundam com as subvenções administrativas, o raciocínio anterior reproduz precisamente o que define o *momentum* da efetivação desta outra espécie de despesa: **sua consumação se dá com o repasse de recursos financeiros do Estado para as entidades beneficiadas, públicas ou privadas, e não quando estas os empregam no custeio de suas operações.** [...]

[...]

[...] diante de todo o exposto, considero que as seguintes circunstâncias admitem, mais uma vez, o relevamento das falhas apuradas pela Fiscalização e, por conseguinte, a **inclusão dos valores vinculados ao programa entre os consagrados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino:** [...]. (grifei)



Desta feita, apesar do meu entendimento sobre o tema, por economia processual, invoco o citado precedente como fundamento para reinclusão do montante de R\$ 400.287 milhões na contabilização das despesas com ensino.

c) Despesas com superávit financeiro – Fonte FUNDEB (glosa: R\$15.719 mil)

Segundo informado pela Secretaria da Educação, verificou-se um superávit de R\$ 15.719 mil, resultante de cancelamentos de restos a pagar do exercício de 2021 (R\$ 5.074 mil) e de outros restos a pagar cancelados em 2022 (R\$ 10.645 mil).

Referida importância foi novamente empenhada e empregada, em 2022, na contratação de serviços de transporte oferecidos pela EMTU (v. fl. 2, Ev. 73.2, TC-5398.989.22).

A Assessoria Técnica responsável pela abordagem do assunto considerou que, embora a utilização desse recurso em despesas de MDE seja devida, não pode ser novamente computada como aplicação no ensino em 2022.

Ponderou, ainda, que:

[...] o saldo residual do FUNDEB transferido ao Estado em **2021** foi aplicado no período de 07/06/2022 a 04/08/2022, portanto, extrapolando o primeiro quadrimestre do exercício seguinte ao do recebimento do recurso, contrariando a data limite fixada no §3º do artigo 25 da Lei Federal n. 14.113/2020:

Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos



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



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.

[...]

§ 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.

Posto isto, proponho a **reiteração do alerta** ao Governo do Estado, para que observe a lei de regência do FUNDEB no que diz respeito ao prazo de aplicação do saldo residual, seja sob a rubrica “parcela diferida” ou “Restos a Pagar”, destacando-se que este tema já foi objeto de ressalva no parecer proferido nas Contas do Governador de 2021 – TC-4345/989/21; contudo, não foi atendida conforme demonstrado no item “XIV MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO EXERCÍCIO ANTERIOR” – evento 99.19, fl. 6:

Objeto	Descrição da ação a ser realizada	Manifestação do TCE	Situação
Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	1.3.2. Deixe de considerar, dentre as despesas de aplicação de recursos do FUNDEB, os valores empenhados, mas não pagos até o 1º quadrimestre do exercício seguinte.	Apesar dos esforços da SFP em 30/04/2023 há valores empenhados do Fundeb que não foram pagos no valor de R\$ 59 milhões	Não atendida



d) Despesas empenhadas e não pagas até janeiro de 2023, correspondentes ao PAINSP – Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo (glosa: R\$50.195 mil):

O Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo – PAINSP foi instituído pela Lei nº 17.414, de 23 de setembro de 2021, com o objetivo de promover assistência técnica e financeira, por intermédio da Secretaria da Educação, aos municípios paulistas para a execução, em regime de colaboração, de programas e ações voltados à melhoria da qualidade da educação básica pública.

No ano de sua criação, o citado Plano não produziu nenhum efeito prático; apenas abstrato ou ilusório, adstrito à esfera contábil, já que os R\$723 milhões da fonte de recursos 01 – Tesouro, contabilizados na aplicação em MDE, foram empenhados, mas não liquidados durante o ano. Na verdade, nem mesmo houve o repasse da importância aos municípios, já que estes não firmaram os Termos de Compromisso necessários para tanto em 2021, de maneira que o total acabou inscrito em Restos a Pagar Não Processados. Verificou-se, ainda, que, até 25/04/2022, esse montante permanecia sem liquidação e pagamento, tendo sido cancelados Restos a Pagar no valor de R\$274.929.

De acordo com a DCG, os termos de compromisso começaram a ser assinados em 2022, com vigência de 24 (vinte e quatro) meses, a indicar que os valores seriam empenhados num exercício, mas não necessariamente aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino no mesmo ano.

Considerando esses e outros elementos, ao se pronunciar sobre as contas de 2021 do Governador, o Assessor Técnico especializado propôs a **glosa de R\$722.996.682 no cômputo dos índices de aplicação no ensino, com reflexos nos cálculos do emprego de recursos do FUNDEB (não considerados na apuração feita pela DCG)**, porque:



[...] os recursos do PDDE Paulista, além de estarem refletindo na metodologia de cálculo dos percentuais definidos nos artigos 212 da Constituição Federal (25%) e 255 da Constituição Estadual (30%), também devem ser ajustados nos cálculos de aplicação do FUNDEB, porquanto o PDDE Paulista desde a sua implantação no exercício de 2019 vem sendo custeado basicamente com a receita do FUNDEB retornada ao Estado:

[...]

Desse modo, a meu ver a proposta de exclusão de R\$875.931mil correspondente aos recursos destinados ao PDDE Paulista, merece ser estendida para os cálculos de aplicação dos recursos do FUNDEB.

Às fls. 237 da Decisão exarada no TC-4345.989.21, o Eminentíssimo Relator, pelos fundamentos expostos no corpo do Voto, corroborou “a glosa dos recursos vinculados ao Plano de Ações Integradas ao Estado de São Paulo – PAINSP no exercício em exame [2021], sem prejuízo da possibilidade de computá-los no seguinte, caso efetivamente destinados a qualquer das hipóteses previstas no art. 70 da LDB.”.

A impropriedade foi objeto de **ressalva** e indicação de medida corretiva ao Governo do Estado, a saber:

1.3.1.2. Valores destinados ao PAINSP (Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo) empenhados, não liquidados e não pagos até janeiro do ano seguinte

Às fls. 21 e seguintes do Relatório juntado no Acessório 2 (TC-5398.989.22, Ev. 78.1), a DCG narrou que, segundo a Secretaria da



Educação¹³, em 2022, deu-se início às “ações para saneamento e celeridade na celebração dos instrumentos do PAINSP. Dos valores que foram empenhados em 2021, não liquidados e não pagos, realizou cancelamento de Restos a Pagar que totalizaram R\$ 380 milhões. O restante dos valores empenhados, remanescentes, permanecem inscritos em Restos a Pagar não Processados e se referem a Termos assinados e objetos pactuados entre o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Educação, e os Municípios do Estado”.

No exercício ora apreciado, o total empenhado em fonte do Tesouro correspondeu a R\$ 59,37 milhões, dos quais R\$ 2,34 milhões foram liquidados e pagos até dezembro/2022 e R\$ 6,84 milhões em janeiro/2023, restando saldo a pagar de **R\$ 50.195 mil**, que, a meu ver, devem ser **expurgados do cálculo de aplicação no ensino**, com reiteração, ainda, da **ressalva** feita no Parecer das contas de 2021.

e) Despesas do FUNDEB – Valores Restituídos (glosa: R\$ 12.553 mil)

Neste ponto, concordo também com a Fiscalização quanto à **glosa da quantia de R\$ 12.553 mil**, pois trata-se de Receita de Restituição do FUNDEB; logo, não representa efetiva aplicação de recursos do tesouro estadual em MDE.

f) Despesas do FUNDEB empenhadas em 2022, mas não quitadas até 30/04/2023 (glosa: R\$ 59.283 mil)

O expurgo de R\$ 59.283 mil, equivalentes às despesas do FUNDEB empenhadas em 2022, mas não quitadas no primeiro quadrimestre de 2023, não foi proposto pela Fiscalização, mas pelo Assessor Técnico especializado desta ATJ, às fls. 70/71 de seu parecer.

¹³ TC-005128.989.22, evento 83.8, pág. 64-66



No seu entendimento, que ora endosso, a glosa é necessária, “uma vez que o valor mínimo obrigatório para aplicação em MDE é composto por recursos vinculados ao FUNDEB e recursos próprios do Estado.” (grifado no texto original).

✚ Demonstrativo das despesas realizadas com MDE, considerando as exclusões propostas¹⁴

Tabela 15 – Despesas Realizadas com MDE e com Inativos e Pensionistas – 3º Quadrimestre/2022

DESPESAS COM MDE	R\$ milhares	%
ENSINO BÁSICO	36.853.300	76%
ENSINO SUPERIOR	11.695.135	24%
TOTAL DAS DESPESAS (Sem a insuficiência fin.) (*1)	48.489.152	100%
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	187.871.939	
PERCENTUAL APLICADO	25,80%	
ENSINO BÁSICO - Parcela ref. A insuficiência financeira	8.906.179	82%
ENSINO SUPERIOR - Parcela ref. A insuficiência financeira	1.932.433	18%
TOTAL DA INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA	10.838.611	100%
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	187.871.939	
PERCENTUAL APLICADO	5,77%	
ENSINO BÁSICO	45.759.479	77%
ENSINO SUPERIOR	13.627.567	23%
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR)	59.327.763	100%
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	187.871.939	
PERCENTUAL APLICADO	31,57%	

Fonte: Sigeo, data da atualização da consulta: 28/04/2023.

(*1) Total das despesas = Despesa bruta (R\$ 60.729.765 mil), deduzidas das exclusões (R\$ 1.274.896 mil) e glosas (R\$ 127.105 mil) sem a insuficiência financeira (R\$ 10.838.611 mil).

Tabela ensino 1

3.2. FUNDEB

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério (FUNDEB), atualmente, é regido

¹⁴ As exclusões correspondentes a R\$ 1.274.896 mil foram feitas pelo próprio Governo do Estado, cf. fls. 15 e ss. do Relatório da DCG juntado no Acessório 2.

Incluí a glosa de R\$ 59.283 mil, não considerada pela Fiscalização.



pela Lei n. 14.133/2020, que regulamenta o disposto no artigo 212-A da Constituição Federal.

Referida Lei dispõe, no artigo 25, que “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.” (grifei), admitindo-se, excepcionalmente, que até 10% sejam empregados no primeiro quadrimestre no exercício subsequente ao do recebimento (art. 25, § 3º).

Ainda de acordo com a citada Lei, ao menos 70% dos recursos do FUNDEB devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício (art. 26), sendo vedada a utilização do numerário para pagamento de aposentadorias e pensões (art. 29).

Em 2022, a receita do FUNDEB totalizou R\$ 25.215.549 mil, montante que, segundo o Balanço Geral do Estado, teria sido integralmente aplicado no exercício.

Contudo, a DCG retificou os cálculos, para excluir a importância de R\$ 59.283 mil, correspondente a valores inscritos em Restos a Pagar não quitados até 30/04/2023, ou seja, dentro do primeiro quadrimestre do exercício subsequente ao do recebimento.

A respeito do assunto, é pertinente reproduzir as considerações lançadas no parecer da assessoria técnica especializada desta ATJ (Ev. 106, fls. 75/76), que ora endosso, com proposta de **reiteração da ressalva** mencionada no excerto transcrito:



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



É certo que, em 2021, o Governo do Estado de São Paulo alegou que o saldo em aberto de restos a pagar não constitui parcela diferida do FUNDEB, pois foi empenhado dentro do exercício, e o empenho por si só configuraria a utilização do recurso.

Entretanto, conforme bem ressaltado pela i. DCG, o Ministério Público de Contas - MPC, em Parecer das Contas de 2021, TC-4345/989/21, defendeu a exclusão dos restos a pagar não quitados até 30/04/2022 do computo da utilização do FUNDEB e, de forma decisiva, este E. Tribunal de Contas emitiu Parecer das Contas do Governador de 2021, orientando não computar dentre as despesas de aplicação dos recursos do FUNDEB, os valores empenhados, mas não pagos até o 1º quadrimestre do exercício subsequente:

1 RESSALVAS (E MEDIDAS CORRETIVAS INDICADAS AO GOVERNO DO ESTADO)

1.3. Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:

1.3.2. Deixe de considerar, dentre as despesas de aplicação de recursos do FUNDEB, os valores empenhados, mas não pagos até o 1º quadrimestre do exercício seguinte.

Neste contexto, associo-me à impugnação levada a efeito pela i. DCG, ressaltando que se a Lei Federal 14.113/2020 fixou o primeiro quadrimestre do ano subsequente como data limite para que o saldo residual eventualmente existente fosse aplicado (empenhado, liquidado e pago), não vejo na lei incidente a possibilidade de permitir que os pagamentos dos Restos a Pagar vinculados ao FUNDEB transgridam o limite legal de aplicação, definido em 30 de abril do exercício seguinte.

Após os acertos acima comentados, a equipe fiscalizadora apresentou o resumo dos gastos com o FUNDEB destinados à remuneração dos profissionais da educação básica, indicando o índice de 81,31%, acertadamente ajustando o demonstrativo da



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



Contadoria Geral do Estado que equivocadamente considerou o reembolso dos profissionais das escolas municipalizadas:

Tabela 19 – Detalhamento das Despesas Liquidadas em 2022 e pagas até 30/04/2023 com profissionais da Educação com Recursos do Fundeb.

	31/12/2022		31/12/2021		Variação	%
Pessoal Civil	14.650.331	58,35%	12.332.278	58,09%	2.318.053	19%
Pessoal Civil - 13º Salário	1.289.770	5,14%	839.383	3,95%	450.387	54%
Pessoal Civil - 1/3 Férias	375.859	1,50%	274.133	1,29%	101.727	37%
Contribuição Patronal - SPPREV	2.158.304	8,60%	1.953.927	9,20%	204.377	10%
FGTS	37.497	0,15%	29.392	0,14%	8.106	28%
Previdência Social - Pessoal CLT	99.118	0,39%	79.410	0,37%	19.708	25%
Abono Permanência	85.486	0,34%	87.737	0,41%	-2.251	-3%
Licença Prêmio	29.629	0,12%	4.953	0,02%	24.675	498%
Bonificação por Resultados	190.708	0,76%	-	0,00%	190.708	100%
Outras contribuições de Prev. Social	1.326.915	5,28%	517.773	2,44%	809.142	156%
Total de Pagamentos com Profissionais da Educação	20.243.617	80,62%	16.118.985	75,93%	4.124.631	26%

(-) Reembolso prof. Magistério escolas municipalizadas	78.303	0,31%	70.063	0,33%	8.240	12%
---	---------------	--------------	--------	-------	-------	-----

Total de Pagamento Líquido	20.165.314	80,31%	16.048.922	75,60%	4.116.392	26%
-----------------------------------	-------------------	---------------	-------------------	---------------	------------------	------------

Total de Recursos do Fundeb	25.108.974	100%	21.228.913	100%	3.880.061	18%
------------------------------------	-------------------	-------------	-------------------	-------------	------------------	------------

Fonte: Sigeo. Data da atualização: 02/03/2023.

Apurou-se que um dos motivos para o aumento no gasto em 2022 foi o reajuste salarial dos profissionais da Educação em 10% e a instituição do novo plano de carreira para professores, implementado pela Lei Complementar Estadual nº 1.374/2022.

Em relação ao total do FUNDEB aplicado em 2022, a tabela elaborada pela i. DCG (evento 99.7, fl. 54) atesta o índice de 99,76%, culminando na deficiência de 0,24% decorrente da glosa dos Restos a Pagar não quitados até 30/04/2023 (R\$59.283 mil):



Tabela 18 – Aplicação dos Recursos do Fundeb

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	R\$ milhares	%
PAGAMENTOS COM PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	20.165.314	80,31%
OUTROS SERVIDORES	77.765	0,31%
SUBTOTAL	20.243.079	80,62%
OUTRAS DESPESAS DO ENSINO	4.806.612	19,14%
SUBTOTAL	25.049.691	99,76%
RECURSOS NÃO APLICADOS	59.283	0,24%
TOTAL DOS RECURSOS DO FUNDEB	25.108.974	100,00%

Fonte: Sigeo. Data de atualização: 30/04/2023.

Tabela FUNDEB 1

Na sequência, o Assessor propôs a glosa de mais R\$ 400.287 mil, relativos ao saldo não aplicado dos recursos repassados às APMs, via PDDE Paulista, porque, desde a sua implantação, o referido Programa vem sendo majoritariamente custeado com a receita do FUNDEB.

Quanto a esse aspecto, reporto-me às considerações lançadas no tópico 3.1, “b”, deste parecer.

Por fim, observo que, no exercício de 2022, a cobertura da insuficiência financeira do SPPREV com recursos do FUNDEB correspondeu a **R\$1.366.123.000,00**, em consonância à modulação prevista no TC-6453.989.18, em que apreciadas as contas de 2018:

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



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



(artigo 70 da LDB), vencida a Conselheira Relatora Cristiana de Castro Moraes.

Abaixo, insiro o quadro demonstrativo, para melhor ilustrar:

MODULAÇÃO PARA 5 (CINCO) ANOS					
EXERCÍCIO	DESPESA C/ INATIVOS	UM QUINTO 1/5	ÍNDICE ATUALIZAÇÃO	VLR DE ATUALIZAÇÃO	TOTAL AO ENSINO BÁSICO
2018	3.415.306	683.061	4,05%	27.663	710.725
2019	TRANSIÇÃO				
2020	3.415.306	683.061	---	---	683.061
2021	2.732.245	683.061	---	---	683.061
2022	2.049.184	683.061	---	---	683.061
2023	1.366.123	683.061	---	---	683.061
2024	683.062	683.062	---	---	683.062
2025	-0-	-0-	---	---	-0-

** elaborado sem os índices de atualização da receita arrecadada do exercício anterior e preenchido o ano de 2018 como exemplo.*

Nas contas do exercício de 2021, apresentei parecer com arguições fervorosamente contrárias à manutenção dos citados efeitos modulatórios.

Defendi que, diante **(i)** da inclusão do § 7º no artigo 212 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020; **(ii)** do julgamento da ADI nº 5719, em sessão plenária virtual de 07 a 17 de agosto de 2020, com trânsito em julgado aos 22/09/2020, e **(iii)** da promulgação da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamentou o novo FUNDEB, igualmente vedando o uso dos respectivos recursos em gastos com inativos, não só seria correto dizer que houve alterações relevantes nas premissas consideradas para a modulação, mas também que o quadro delineado a partir de agosto de 2020, por manifesto conflito, obstaria a sua aplicação em 2021. (v. doc. 01, anexo).



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



A aludida tese, no entanto, foi descartada, ao seguinte fundamento:

Não obstante, conforme já extensamente exposto anteriormente, os eventos referidos pela Diretoria de Contas do Governador apenas confirmaram o entendimento que, desde 2016, tornou-se incontroverso no âmbito desta Corte de Contas, sem acrescentar qualquer matiz capaz de relativizá-lo. Destarte, sem embargo dos respeitáveis posicionamentos defendidos pelos órgãos técnicos da Casa, assim como pelo d. Ministério Público de Contas, considero que nem o resultado da ADI nº 5.719/SP, nem o disposto no art. 212, § 7º, da CF, nem, ainda, qualquer das demais alterações introduzidas em 2020 no arcabouço normativo que disciplina o Fundo, invalidam os pressupostos subjacentes à modulação de efeitos estabelecida no Acórdão relativo às contas de 2018, de modo que, nessas condições, inexistem motivos determinantes para recusar-lhe plena eficácia, nos exatos termos em que originalmente delineada.

Ressalto que não ignoro o conteúdo da decisão do Tribunal de Contas da União relativa à representação conjunta formulada pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo (TC-044.689/2021-7), que reconheceu a ilegalidade da aplicação de recursos do Fundo para a cobertura de despesas de natureza previdenciária, em face do disposto no art. 212, § 7º, da Carta Magna. Entretanto, como já indicado anteriormente, tal conclusão não destoia do posicionamento desta Corte a respeito da matéria, cuja consolidação, inclusive, precede em pelo menos quatro anos o advento da EC nº 108/2020. Por essa razão, reitero: as alterações no arcabouço normativo que disciplina o FUNDEB, introduzidas em 2020, não solaparam, de nenhuma maneira, os fundamentos subjacentes à modulação de efeitos veiculada no Parecer das contas de 2018. Além disso, destaco que, ao instituí-la, esta Corte atuou estritamente no exercício de suas



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



competências constitucionais (conforme reconhecido no respectivo Acórdão do TCU), decidindo segundo as disposições normativas pertinentes, mas também à luz das especificidades que caracterizavam, na ocasião, a gestão estadual de ambas as áreas (educação e previdência). (grifei)

Na ocasião, recomendou-se ao Governo do Estado que envidasse “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.”.

A Secretaria da Educação, nos próprios autos que trataram das contas de 2021, informou que a PLOA 2023 já não prevê a destinação de recursos oriundos do FUNDEB para a cobertura das despesas previdenciárias.

Frente ao quadro que se apresenta, sem mais delongas, ratifico, com base na jurisprudência desta Corte, os cálculos apresentados pela DCG, que evidenciam a aplicação de **81,31%** dos recursos do FUNDEB com os profissionais da educação básica em efetivo exercício, e de **99,76%** do total das receitas do FUNDEB (cf. fl. 43, supra).

Embora descumprido o disposto no artigo 25 da Lei n. 14.113/20, como anotado às fls. 79/80 do parecer da Assessoria Técnica, precedentes jurisprudenciais deste Tribunal admitem a relevação da falha, “quando decorrente de impugnação de valores considerados de pequena monta, adotando como parâmetro para esta mensuração o total da receita proveniente do Fundo, sem prejuízo de determinação à Origem para que a diferença [...] seja revertida em prol da manutenção e desenvolvimento do ensino, após o trânsito em julgado da respectiva decisão [...]”.



Igual solução foi adotada na análise das contas de 2019 (TC-2347.989.19)¹⁵:

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

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

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

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

3.3. Operacionais sobre Reformas em Prédios Escolares Contratadas pela FDE e Expansão do Programa de Ensino Integral – PEI

No julgamento da citada ADI nº 5.719/SP, o Ministro Edson Fachin teceu as seguintes considerações:

Não há como examinar o mérito da presente causa sem enaltecer a educação como mecanismo de inclusão, de formação e de transformação social.

¹⁵ V. fls. 129/130 do parecer juntado no Ev. 106 do TC-5128.989.22.



A presente crise sanitária decorrente da pandemia agrava os efeitos da crise social e econômica que afetam nosso país. Tal crise, bem como o seu agravamento, não atinge de forma semelhante uma sociedade permeada de desigualdades. A educação, resposta e caminho para a promoção da igualdade e desenvolvimento humano, já era deficitária antes das vicissitudes da pandemia e demanda atenção e cuidado. Neste momento, urge a necessidade de se contemplar – nas palavras do escritor Thomas Mann – os horizontes de um mundo não nascido.

O imperativo da coexistencialidade se faz presente, e não há – para a teoria e prática do direito – caminho diverso da legalidade constitucional. A educação é direito de todos e dever do estado; direito social fundamental positivado na Constituição.

Desde o ensino fundamental aos cursos de pós-graduação, todos precisamos passar pela revolução do saber. O direito de ter acesso ao saber traz o dever de utilizá-lo como instrumento de transformação social e de majorar a compreensão inclusiva, plural e aberta da sociedade.

O Brasil, como membro da Organização das Nações Unidas (ONU), participa da agenda 2030 – que define 17 objetivos de desenvolvimento sustentável para transformar o mundo. A agenda 2030 foi lançada em 2015 na Assembleia Geral da ONU, como resultado da conferência Rio+20, realizado no Rio de Janeiro em 2012. Ressalto o objetivo de número 4: ***Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos.***

Cada um dos 17 objetivos conta com metas de dimensões mais específicas. Ressalto 4 delas:

4.1 Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre,



equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes

4.2 Até 2030, garantir que todos as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário (...)

4.5 Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade

4.6 Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática

Para a realidade do nosso país, essa é de fato uma contemplação de um mundo não nascido. Ressalto alguns dados extraídos de artigo recente publicado pelo Eminentíssimo Ministro Luís Roberto Barroso – em que sistematiza informações e seus estudos a respeito da educação básica no Brasil:

“A escolaridade média da população no Brasil é de 7,8 anos de estudo, inferior à média dos países do Mercosul (8,6 anos) e dos BRICs (8,8 anos). Cerca de 11 milhões de jovens entre 19 e 25 anos não estudam nem trabalham, apelidados de “nem-nem”. A evasão escolar, desde o segundo ciclo do Ensino Fundamental e, sobretudo, no Ensino Médio, é alarmante. E a baixa qualidade do ensino produz efeitos humanos e econômicos desalentadores. Do ponto de vista humano, o ensino incompleto ou a má-formação aumentam a probabilidade do desemprego ou do subemprego. Além



disso, a baixa escolaridade eleva de maneira relevante a exposição à violência. Do ponto de vista econômico, relatório do Banco Mundial alerta sobre a baixa produtividade do trabalhador brasileiro, circunstância que limita o crescimento e afeta a capacidade de o país distribuir riquezas.”

(BARROSO, Luís Roberto. A educação básica no Brasil: do atraso prolongado à conquista do futuro. In: Direitos fundamentais e justiça, v. 13, n. 41, p. 117-155, jul./dez. 2019.)

Em um estado democrático de direito, ainda que vivamos momentos de emergência, é preciso que tenhamos atenção para o conhecimento próprio do direito e para o conjunto de regras que tutelam não somente a liberdade individual mas também a racionalidade coletiva – o que, no espaço de normatividade da Constituição, se busca de maneira harmoniosa na coordenação de atribuição dos entes federativos.

Eis o desafio de se extrair do momento de crise interrogante a pedagogia da solidariedade da coexistência. É a partir desse olhar para a importância constitucional do direito à educação que se analisa a presente demanda.

Lastimavelmente, os resultados das Operacionais sobre Reformas em Prédios Escolares Contratadas pela FDE e Expansão do Programa de Ensino Integral – PEI, consignados nos Eventos 99.13 e 99.14, demonstram que **o panorama geral do ensino no Estado de São Paulo, na prática, continua bem distante do ideal** e, no meu juízo, não se pode atribuir o fato à ausência de recursos para expansão e melhoria; afinal, excluídos os valores glosados, **foram destinados ao ensino significativos R\$ 48.489.152** **Indicador não definido..** Além disso, como se extrai das ponderações lançadas nos tópicos precedentes, “sobrou dinheiro” nas contas de APMs.



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



Ao comparar os dados ora obtidos com aqueles apurados na Fiscalização de Natureza Operacional sobre Eficácia Escolar e Equidade na Rede Estadual de Ensino, realizado na instrução das contas de 2021, vê-se que o cenário pouco mudou de um ano para o outro. Abaixo, reproduzo excerto do relatório juntado no Ev. 59 do TC-4345.989.21:

Essas linhas de ação instauram na rede estadual processos escolares considerados importantes para a formação de escolas eficazes. Mas o que as análises desta fiscalização puderam apurar é que, apesar do cuidado em prover e induzir processos escolares eficazes, a SEDUC falha justamente no que a literatura aponta como a grande fragilidade dos países em desenvolvimento: a estrutura básica, provendo prédios escolares em boas condições e a quantidade adequada de professores para ministrar as aulas. E essas carências acabam por minar a efetividade das demais políticas, por mais bem desenhadas que elas sejam. Sem o básico para funcionarem, não retornam todos os resultados que poderiam, gerando ineficiências no gasto público.

As análises da Audep concluíram, e foram exploradas pela fiscalização, que, das variáveis disponíveis, aquelas ligadas à manutenção dos prédios escolares foram as que mostraram as maiores correlações com o IEE. Os dados analisados são de 2019, anteriores, portanto, ao PDDE Paulista. Há espaço para a aferição, em nova fiscalização operacional, do quanto a realidade de 2019 se transformou até este momento. Os relatos coletados pela fiscalização dão conta, no entanto, de que a política de obras e reformas da SEDUC segue a mesma, persistindo problemas estruturais nos prédios escolares que retiram efetividade do PDDE Paulista, ao colocar em risco a manutenção própria das escolas com suas Associações de Pais e Mestres.



Enquanto a má qualidade dos prédios escolares interfere na eficácia por não prover o espaço adequado para que os processos escolares ocorram a contento, a falta de docentes interrompe a própria execução desses processos escolares.

O planejamento pedagógico é prejudicado com a descontinuidade da equipe da escola. A formação de professores perde eficácia pelo desligamento de docentes da rede. O trabalho, junto aos alunos, dos novos componentes introduzidos pela SEDUC de 2019 para cá é prejudicado pela inassiduidade dos docentes. O Programa Conviva não possui profissionais suficientes para trabalhar a orientação de convivência nas escolas.

A Lei Complementar nº 1.374 de 30 de março de 2022, recém aprovada, se propõe a sanar esse problema reestruturando as carreiras do Quadro do Magistério. De fato, a atratividade da carreira docente na SEDUC certamente melhorou para novos ingressantes, mas o efeito desse novo desenho para a retenção do Quadro do Magistério atual e no médio prazo não é garantido e deve ser monitorado ativamente pela SEDUC — hábito que a Pasta não demonstrou possuir em nenhuma das Requisições efetuadas pela fiscalização.

Por fim, em relação à equidade na execução de todas essas políticas, a fiscalização conclui que essa preocupação tem sido incluída com mais assertividade no desenho das políticas da SEDUC apenas nos anos mais recentes, tendo a Pasta tradicionalmente se preocupado mais com a igualdade formal do que com a igualdade material preconizada pelo conceito de equidade. **O risco mais elevado para a equidade da rede apurado por esta fiscalização reside na expansão do PEI até sua universalização, que não conta com um planejamento adequado para os próximos anos.** Assim, o risco associado é o estabelecimento de uma nova grande



desigualdade na rede estadual, com parte do alunado tendo acesso a uma proposta pedagógica de educação integral, e outra parte sem acesso a essas oportunidades. (grifei)

Quanto aos prédios escolares, a análise, agora focada nas obras contratadas pela FDE, só demonstra que é possível ter uma visão ainda pior da realidade do ensino público no estado de São Paulo. Enquanto o relatório atinente às contas de 2021 expunha os efeitos (problemas estruturais, com reflexos negativos no ensino), o do exercício de 2022 avança às causas desses problemas ou, ao menos, a algumas delas.

O primeiro problema é a defasagem entre o planejamento e a contratação das reformas. A FDE leva muito tempo para licitar e iniciar as obras, e nesse intervalo as demandas das escolas mudam por diversos fatores. Porém, a FDE não atualiza o projeto nem o custo da reforma, ignorando as novas prioridades de infraestrutura. Assim, muitas vezes as obras realizadas não correspondem ao que era necessário ou desejado pela comunidade escolar.

O segundo, é a baixa qualidade dos serviços executados, tema que merece uma análise crítica e profunda. Não se trata apenas de verificar se os recursos públicos foram bem empregados, mas também de avaliar o impacto dessas intervenções na vida das pessoas e na preservação do patrimônio. Em muitos casos, observa-se que as obras são executadas de forma precária, sem cuidado e sem zelo, resultando em problemas que persistem ou se agravam após a reforma. Isso demonstra uma falta de responsabilidade e de compromisso com o bem comum, além de gerar prejuízos à Administração, que precisa arcar com novos custos para solucionar as falhas.

Outro aspecto que chama a atenção é o atraso no cronograma das obras, que se tornou uma regra nos casos analisados. Apesar de a fiscalização atestar que o ritmo da obra é lento e que os recursos empregados são insuficientes, a responsabilização da contratada e a aplicação de sanções são



raras e excepcionais. Isso pode incentivar um comportamento negligente e desonesto por parte de algumas empresas contratadas, que descumprem o prazo pactuado sem sofrer as consequências.

Cabe, ainda, destacar que os editais das licitações são insuficientes para o entendimento das intervenções planejadas. As informações ali presentes são vagas e incompletas, dificultando a elaboração de propostas adequadas ao escopo da obra. Assim, os licitantes que não realizam a visita técnica podem apresentar propostas sem uma compreensão razoável sobre o que devem realizar.

A fim de suprir a ineficiência da FDE, as unidades escolares vêm se socorrendo dos repasses do PDDE Paulista para solucionar as contrariedades de maneira mais ágil, medida que gera outros infortúnios, a exemplo dos descritos às fls. 50 e seguintes do Relatório juntado no Ev. 99.13:

As 33 escolas visitadas nesta fiscalização receberam a título de repasse do PDDE Paulista R\$ 16,8 milhões entre 2019 e 2021 em rubricas que permitem a realização de despesas com manutenção e reparo dos prédios escolares. De acordo com o levantamento feito por esta fiscalização, estas mesmas escolas gastaram, somados os anos de 2020 e 2021, R\$ 5,6 milhões com manutenção dos prédios escolares, o que representou 33,5% do valor recebido nestas rubricas.

Naturalmente, as escolas utilizaram esse dinheiro para solução de seus problemas – com reparos elétricos, hidráulicos e na cobertura, por exemplo – e para melhoria em sua infraestrutura – reformando sanitários, criando novos espaços de convivência, entre outras intervenções.

Dada essa nova capacidade financeira das escolas e a defasagem de tempo entre a definição do escopo e a realização da obra, observou-se alguns casos em que ocorreu



sobreposição de escopo no sentido de que intervenções que estavam previstas para serem realizadas pela FDE através do Convênio de Obras Prioritárias já haviam sido realizadas pelas escolas. Nesses casos, o que se observou não foi um desperdício de recursos, com a FDE realizando manutenções desnecessárias, mas sim uma alteração do escopo da obra, eliminando ou substituindo estas intervenções.

Convém destacar ainda que no checklist das inspeções periódicas realizadas pela Fundação no início 2021 havia um grupo de perguntas para avaliar e identificar as manutenções e pequenos reparos que a escola havia feito com seus próprios recursos, especialmente os oriundos do PDDE. Contudo, estas informações não foram utilizadas para revisar e atualizar o escopo da obra.

A título de exemplo, toma-se como base o caso dos sanitários. De forma mais abrangente, de acordo com os dados levantados por esta fiscalização, em 29 das 33 obras analisadas (87,9%) constou, de forma genérica ou específica, a reforma ou a revisão de sanitários⁸⁷. Em 7 destas, apresentadas na tabela seguinte, a reforma dos sanitários não foi realizada, sendo que em 5 o motivo de sua exclusão do escopo foi a reforma prévia realizada pela própria escola nestes ambientes. Estas 5 escolas, primeiras apresentadas na tabela, gastaram juntas R\$ 214,8 mil de recursos do PDDE Paulista para realizar estas reformas.

[...]

Apesar das reformas realizadas pela escola, percebeu-se nas escolas Prof. Márcio Borges Machado (PI 2017/01551) e Prof. Lívio Marcos Guércia (PI 2018/00855) que, embora as escolas tenham instalados mictórios individuais nos sanitários masculinos, não foram colocadas divisórias entre eles. Nestes casos, a FDE tampouco complementou esta reforma instalando as divisórias pendentes.



[...]

Essa antecipação das escolas no atendimento de suas necessidades pode ocorrer em casos em que há urgências. Mas verificou-se nas inspeções e entrevistas que a principal causa para a realização destas reformas por partes das escolas é que **a direção não sabe exatamente o que será feito na obra, informação que só fica mais clara quando da sua abertura**, e tampouco sabe quando ela vai ser realizada. As escolas visitadas esperaram pela realização da reforma desde o fim de 2019; outras 625 incluídas no Convênio de Obras Prioritárias ainda não tiveram o edital para contratação publicado e tampouco sabem quando isso ocorrerá. Ou seja, essas escolas contam com recursos substanciais do PDDE Paulista para manutenção do prédio, não sabem ao certo o que está previsto para ser realizado e nem quando a obra será iniciada. Logo, promovem as manutenções, melhorias e reformas que entendem necessárias e possíveis, de acordo com sua capacidade financeira, atendendo, em parte, o escopo da obra a ser contratada pela FDE.

A sobreposição de escopo é conhecida pela FDE. O órgão informou o seguinte em resposta ao item 1 da Requisição de Documentos e Informações nº 16/2022 – DCG-2 (Anexo D – disponível no TC-22757.989.22- 3), explicando sobre a execução apenas parcial de alguns contratos:

Um dos principais fatores para esse tipo de situação é que existe um “gap” entre a aferição da necessidade do prédio até a efetiva execução da obra que ocorre somente após a licitação (que é um tempo relativamente longo), nesse intervalo as escolas geralmente realizam serviços por conta, pois recebem da Secretaria da Educação verbas através do PDDE Paulista. (grifos nosso)

Apesar de reconhecer que a defasagem entre a produção do orçamento e a execução da obra acarreta esses problemas de



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



cumprimento do escopo, a FDE não costuma atualizar o orçamento e o memorial descritivo antes de publicar o edital para contratação das obras. (grifado no original)

Na verdade, pelo que compreendi, como o uso dos valores repassados pelo PDDE se destina à realização de pequenas intervenções¹⁶, as unidades escolares se adiantam naquilo que podem e consideram mais urgente, pois nem mesmo conseguem obter informações precisas da FDE a respeito dos projetos em trâmite (escopo, cronograma etc.).

A FDE, por sua vez, embora ciente dessas circunstâncias e dos potenciais prejuízos, nada faz, ou faz muito pouco, para minimizar os riscos. Ao contrário, além da comunicação ineficiente e da falta de transparência em relação aos projetos em andamento, lança à praça licitações com projetos defasados, que não mais refletem as realidades locais, o que dá ensejo aos efeitos indesejados acima relatados.

Noutras palavras, ao que parece, os problemas encontrados na operacional sobre reformas em prédios escolares contratadas pela FDE, na prática, se mostram ainda mais prejudiciais aos alunos do que os constatados no uso de recursos via PDDE.

Os resultados da operacional sobre a expansão do programa ensino integral não são mais animadores, tampouco tem ocorrido como idealizada. Para tanto, seria necessária, aparentemente, a realização de ações integradas de cunho assistencial, com a finalidade de incentivar uma maior adesão, bem como a retenção do alunado nas escolas com política de turnos de 7h.

¹⁶ Portal Dinheiro na Escola - PDDE Paulista: <https://pdde.educacao.sp.gov.br/uso-do-recurso/> (último acesso em 15/05/23).



De fato, consoante anotado no relatório da DCG, em vez da migração de alunos para escolas de período integral, houve aumento da procura por matrículas no período noturno entre 2020 e 2022, com superlotação nas turmas, por ser essa a única alternativa para muitos estudantes que precisam trabalhar para complementar a renda.

Acredito que esse fator esteja atrelado à baixa procura por vagas em período integral no ensino médio e EJA, em relação aos anos iniciais e finais do ensino fundamental, pois, no geral, os alunos que estão naquelas etapas já têm idade para trabalhar, ainda que na condição de aprendiz.

Aliás, em que pese a SEDUC ter incluído mais escolas vulneráveis no PEI desde 2017, “[...] há uma proporção maior de escolas não vulneráveis sendo selecionadas para o Programa. [...]. O corpo discente resultante da adesão de uma escola ao PEI, em média, possui maior renda, mães mais escolarizadas, menos alunos enquadrados em situação de pobreza e extrema pobreza, além de uma super-representação de alunos brancos. Os dados apontam, portanto, para a continuidade de um caráter excludente do PEI, conforme já apontado no Relatório de 2015 e em outros trabalhos acadêmicos que se debruçaram sobre o tema.” (Ev. 99.14, fl. 05).

O quadro de fls. 45 evidencia, ademais, que a expansão do número de vagas oferecida para o período integral não foi acompanhada pelo aumento de matrículas nessas turmas; ao contrário, a taxa de ocupação das referidas vagas vem retraindo desde 2018, enquanto a de vagas para o período regular vem aumentando:

Tabela 5 - Ocupação das vagas na rede estadual de ensino, por jornada (2018 - 2022)

Recorte por jornada	2018	2019	2020	2021	2022	Variação 2018-2022
Todas as etapas sem EJA	84,3%	83,3%	87,3%	86,5%	87,2%	3,5%
Integral	82,2%	82,7%	84,0%	81,9%	80,7%	-1,8%
Parcial	84,4%	83,3%	87,6%	87,4%	89,9%	6,5%

Fonte: TC 022754.989.22-6.



No tocante à distribuição das vagas, também demanda ajustes, para se adequar às demandas locais e reduzir o desequilíbrio das taxas de ocupação, dada a constatação de crescimento de turmas do período integral com excesso de alunos, em dissonância às recomendações sanitárias da SEDUC.

Outro fato detectado pela DCG foi a severa redução de ambientes de aprendizagem, revertidos em salas de aula, com ápice em 2022. Os números “trazem mais uma contradição entre as diversas políticas adotadas pela SEDUC: a partir do final de 2019, houve grande distribuição de recursos na rede por meio do PDDE Paulista, com diversos subprogramas voltados a melhorar a conservação da infraestrutura das escolas e as dotar de insumos de diversas naturezas: de mobiliário a cartolina e de material de escritório a equipamentos de tecnologia e laboratório. Assim, muitas escolas que possuíam laboratórios fora de uso por falta de reparos e insumos os ativaram, inclusive por meio de uma verba específica denominada ‘PDDE Ciências’. Também houve investimento em informática e tecnologia por meio do ‘PDDE Maker’ e de verbas para a compra de computadores, projetores, lousas digitais e outros. Assim, **de 2019 para 2020, houve a criação de 534 novos ambientes de aprendizagem incentivados pelo uso desses novos equipamentos. Espaços esses em parte suprimidos nos 3 anos seguintes, de 2020 a 2022, quando se desmontaram 2.096 espaços de aprendizagem na rede estadual.**” (Ev. 99.14, fls. 56/57 – grifado no original).

Se a supressão de ambientes de aprendizagem empobrece o ensino em escolas de tempo parcial, o prejuízo ao programa de ensino integral é mais notável (Ev. 99.14, fl. 55), considerando que este que exige um uso mais intensivo e diversificado do espaço da escola, como laboratórios de ciência e informática.

A falta de espaço atinge, também, o aspecto alimentar. Observou-se, durante a instrução, que somente 14% das escolas de ensino integral possuíam refeitórios que atendiam às normas de espaço estipuladas pela



SEDUC (aliás, defasadas¹⁷); em 45%, há refeitórios que não atendem às citadas regras, e em 41% nem sequer existem refeitórios, de modo que os alunos acabam comendo no pátio da escola. E nas escolas de tempo parcial a situação é ainda pior: “31% não possuem cozinha em tamanho adequado ou não a possuem em absoluto (1%), 10% não possuem despensa e 48% não possuem um refeitório dedicado, sendo que apenas 4% das escolas em tempo parcial contam com refeitórios em dimensões conformes.” (Ev. 99.14, fl. 58).

Infelizmente, não há previsão de melhorias a curto prazo nesse aspecto, já que a SEDUC “não tem reservado recursos ou efetuado obras específicas para adaptação das escolas às necessidades pedagógicas e de gestão do PEI”. Outrossim, verifica-se no Plano de Universalização do PEI que os recursos para reforma se restringem a apenas parte das escolas e estão especificados de forma genérica e padronizada por escola, “perfazendo um total de R\$301 milhões em recursos que não são alocados no fluxo de investimentos como adicionais ao Programa, e sim como recursos ordinários do orçamento da SEDUC”.

Quanto aos docentes, a DCG informa que no PEI há uma relação mais estreita dos professores com as escolas. Isso não significa que não haja evasão, absenteísmo e carência de profissionais¹⁸, mas são menores do que os números observados nas escolas de jornada parcial.

¹⁷ Conforme registrado às fls. 58 da parte do relatório da DCG juntado no Ev. 99.14, “[...] as normas foram editadas em momento anterior ao Programa. Dessa forma, há que se anotar sobre a **defasagem dessas normas em relação à situação atual da rede estadual e da pretensão de universalização do PEI**: em escolas de turno único, a regra de 1 m² por cada terço de alunos matriculados não faz sentido, uma vez que, idealmente, todos os alunos matriculados da escola farão suas refeições ao mesmo tempo. Mesmo contando com intervalos distintos num mesmo turno, de modo a se revezar o uso do refeitório, existem as restrições dos horários das aulas e, portanto, mantém-se a pressão sobre as vagas em refeitório.”

¹⁸ Das escolas no PEI, 14% não conseguiram reter 30% ou mais de seu corpo docente; 18% registram ao menos uma falta ao mês; 32% possuem quadros incompletos de professores, e 79% têm menos profissionais de apoio escolar do que o necessário.



Em outubro de 2022, a “quantidade de cargos providos era de 82,4% do total dos quadros das principais carreiras que atuam nas escolas — Professores, Diretores, Agentes de Apoio Escolar e de Serviços Escolares —, sendo apenas 47,5% compostos de servidores titulares de cargo ou estáveis.”, sendo que o último concurso para contratação de professores realizado pela SEDUC ocorreu em 2014, para professor de educação básica.

Além disso, muitos dos profissionais não fazem cursos de capacitação. Dados enviados à fiscalização demonstram que, em média, em agosto de 2022, apenas 62% dos servidores ativos nas escolas de ensino integral possuíam formação em ao menos um curso da Trilha do PEI¹⁹ e 86% dos Diretores haviam completado com sucesso algum curso.

Note que, não obstante a operacional seja mais focada em questões relacionadas ao ensino em período integral, é possível extrair do relatório da DCG muitos dados, também, das escolas de tempo parcial. Em ambos os casos, o quadro é bem preocupante.

Falta infraestrutura e espaço para a realização de atividades escolares e refeições; há problemas com superlotação; escassez de recursos humanos e interesse em capacitação; carência de ações integradas ao PEI, que incentivem mais alunos a migrem para o período integral, sobretudo de caráter assistencial, uma vez que muitos optam pelo turno da noite porque precisam trabalhar, entre diversos outros fatores que indicam **patente negligência com aspectos básicos**.

¹⁹ São 7 cursos ao todo: 01 um introdutório, denominado ‘Da Educação Integral ao Ensino Integral’, e outros 6 específicos (Clubes Juvenis; Modelo de Gestão; Orientação de Estudos; Práticas Experimentais; Professor Coordenador de Área, e Tutoria para Anos Finais e Ensino Médio).



Lembro que o Plano Estratégico 2019 – 2022 (Educação para o Século XXI)²⁰ assim prevê:

1.3 Gestão da rede de ensino

No tocante à gestão da rede, o desafio principal é mitigar os efeitos da baixa eficiência operacional, que desviam o foco do essencial: a aprendizagem dos estudantes. Modernizar, informatizar e sistematizar as atividades operacionais de suporte, como alimentação escolar, transporte escolar, limpeza, manutenção e obras são condições necessárias para aumentar a eficiência operacional da Secretaria, ao garantir **agilidade** na aquisição e na gestão de bens e serviços. É necessário modernizar e otimizar todos os sistemas de gerenciamento, de forma a **garantir celeridade nos processos e melhor gestão**. Atualmente, grande parte da energia e do tempo de diretores, dirigentes, gestores e técnicos é despendida com atividades operacionais e administrativas, em detrimento do foco pedagógico voltado à aprendizagem. Além disso, **utilizar os recursos de forma eficiente, promovendo a qualidade do gasto público, é essencial, tendo em vista que apenas 0,89% da dotação orçamentária de 2019 é para investimentos**. Desde 2015, esse percentual vem caindo em função da crise fiscal que atinge o país (ver gráfico 5). Um dos desafios da secretaria é aumentar a capacidade de investimento, com melhoria do gasto público, isto é, qualificando o gasto e racionalizando despesas correntes¹⁸. É possível **entregar mais resultados para a sociedade gastando menos**.

²⁰ https://www.educacao.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/plano-estrategico2019-2022-seduc_compressed.pdf



E também:

• Eficiência Operacional

Esse projeto tem como objetivo aumentar a eficiência operacional da secretaria por meio de sistemas informatizados, melhorias na prestação dos serviços de transporte escolar, limpeza, alimentação escolar e nas demais atividades administrativas e operacionais, visando reduzir o volume de atividades realizadas nas diretorias de ensino e nas escolas para que o foco seja a aprendizagem de todos os estudantes.

Aliado a isso, busca-se promover melhorias do gasto público, racionalizando e otimizando despesas correntes para ampliar os investimentos em obras de construção e reformas de escolas, adequação dos ambientes de aprendizagem, incluindo salas de professores e de planejamento coletivo, aumento da conectividade, atualização do parque tecnológico das escolas e unidades administrativas e possibilitar maior valorização do magistério.

DESAFIOS

- Melhorar a eficiência operacional
- Aumentar a capacidade de investimentos com otimização de despesas correntes

PRINCIPAIS ENTREGAS À SOCIEDADE

- Novos modelos de prestação dos serviços de suporte à educação
- Adequação dos ambientes de aprendizagem
- Atualização do parque tecnológico das escolas e das unidades administrativas
- Criação do Programa Estadual Dinheiro Direto nas Escolas (PEDDE)

33

[...]

2.6 Fundamentos

Quatro fundamentos alicerçam o plano estratégico, devendo orientar todos os projetos e ações: cuidar das pessoas, zelar pelos recursos públicos, ampliar o uso de tecnologia e otimizar processos.

Cuidar das pessoas

Cuidar das pessoas é tratá-las com respeito e atenção, acolhê-las e buscar oferecer o melhor atendimento e as soluções possíveis a seus problemas de acordo com suas especificidades e diferenças. Portanto, é essencial cuidar dos estudantes, dos pais ou responsáveis, dos professores, dos gestores e de todos os profissionais da educação.

Utilizar os recursos públicos de forma eficiente

Fazer mais, gastando menos e zelando pelos recursos públicos, utilizar os recursos públicos de forma mais efetiva, alinhando a alocação de recursos ao plano estratégico para que sejam destinados conforme as prioridades e de maneira eficiente, para que os resultados almejados sejam alcançados.



Ampliar o uso de tecnologia

Automatizar todos os processos, visando melhorias na gestão, e ampliar o uso de recursos tecnológicos para fins pedagógicos para avanços na aprendizagem.

Otimizar processos

Identificar oportunidades de otimização e melhorias de processos, buscando maior agilidade e eficiência na prestação de todos os serviços.

Não se pode afirmar que essas circunstâncias ocorreram devido à falta de recursos financeiros. Isso porque o Estado encerrou o ano de 2022 com **superávits orçamentário, financeiro e patrimonial de R\$ 9,31 bilhões, R\$ 6,72 bilhões e R\$ 34,42 bilhões**, nesta ordem, influenciados pela expansão da arrecadação de receitas em geral.

Por sua vez, o **resultado primário**, de R\$ 21.150.631 mil, **superou** o previsto na LDO para 2022 (R\$ 17.035.000 mil) em **mais de 20%**, e aqui é importante destacar que, segundo o Manual do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE/TCESP, 2018), quando a diferença supera 10%, presume-se que “a entidade está realizando uma economia considerável de recursos, com **risco de comprometimento da prestação dos serviços para a sociedade local**. Ou, eventual excesso de arrecadação não está sendo devidamente aplicado” (página 87, grifei).

A mesma ocorrência foi objeto de recomendação no Parecer das contas de 2020 (TC-5866.989.20) e de 2021 (TC-4345.989.21), que transcrevo abaixo, respectivamente:



3.4.1. **Resultado Primário:** As metas de resultados primário e nominal do Estado de São Paulo, conforme demonstrado, vêm sendo estimadas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) em valores muito aquém do que demonstra o histórico da execução orçamentária do Estado. Recomenda-se que a administração estadual realize análise quanto aos critérios adotados para estimação dos recursos primários, justificando o elevado saldo que, em 2021, representou mais de 3400% do Resultado Primário estimado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei nº 17.286/2020.

3.6. **Resultado Primário:** Realize análise quanto aos critérios adotados para estimação dos recursos primários, justificando o elevado saldo que, em 2021, representou mais de 3400% do Resultado Primário estimado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei nº 17.286/2020.¶

Diante de tudo o quanto aqui relatado, acredito não se levou adequadamente em consideração a obrigação de efetuar despesas que vinculem o erário dentro de um critério de razoável eficiência, conceito intimamente ligado à economicidade das despesas do Governo. Aliás, não se espera do Gestor da coletividade uma avarenta administração dos recursos públicos, mas sua racional utilização, ou seja, a questão não é gastar pouco ou muito, porém despender adequadamente, já que o dinheiro público deve ser usado com bom senso.

Filio-me, assim, às propostas de encaminhamento consignadas às fls. 96 e ss. do Relatório juntado no Ev. 99.14 do TC-5128.989.22.

4. RENÚNCIA DE RECEITAS

No tópico sobre benefícios fiscais concedidos, ressalta-se a retomada da alegação de **sigilo** quanto às informações sobre valores renunciados e seus beneficiários.



A Lei Complementar n. 187/2021 alterou o Código Tributário Nacional (CTN). Isso proporcionou uma harmonização na interpretação do art. 198, §3º, inciso IV, para incentivos fiscais a pessoas jurídicas. Esperava-se que essa inovação contribuísse para o desempenho do Controle Externo na fiscalização da renúncia de receitas. No entanto, a mudança durou apenas até a apreciação das contas do exercício de 2021.

Note-se que a vedação do sigilo constou, inclusive, da Lei nº 17.555, de 20/07/2022 (LDO de 2023), mas, depois, sem embasamento técnico, a gestão estadual retomou o uso de tal artifício, prometendo um parecer jurídico da PGE, que, ressalte-se, foi enviado apenas na segunda quinzena de março/2023, e em nada esclareceu ou auxiliou as atividades fiscalizatórias²¹.

Relembro que, no relatório de instrução das referidas contas de 2021, houve um amadurecimento quanto a este item da fiscalização, de maneira que cumpriria à DCG fazer o *monitoramento de um plano de ações então pactuado, de conceitos harmonizados e procedimentos a serem adotados pela administração tributária em comunhão com as recomendações e determinações emanadas nos Pareceres Prévios precedentes*²², o que certamente causou maior espanto àquela Diretoria quando se deparou com o patente anacronismo.

Significa dizer que, além da necessidade de reelaborar seu roteiro de instrução, a DCG se viu impossibilitada de realizar as avaliações de efetividade desta política pública, dos impactos socioeconômicos dela decorrentes e seu custo-benefício para a sociedade, haja vista o desconhecimento de quem são

²¹ Sobre o Parecer PAT n.º 5/2023 (evento 99.28), emitido pela Procuradoria de Assuntos Tributários, faço remissão aos argumentos trazidos pela assessoria técnica preopinante, na sua vertente jurídica, que observou contradições no texto em relação a outros pareceres da própria PGE com relação à publicização de dados de benefícios fiscais.

²² TC-004345.989.21, evento 59.3.



os beneficiários e dos montantes de recursos públicos que lhes foram destinados.

Portanto, os trabalhos de fiscalização da renúncia de receitas retrocederam às limitações iniciais, ao que se concluiu pela inviabilidade de opinar, com razoável segurança, sobre diversos aspectos, dentre os quais foram elencados:

a) fruição de benefícios fiscais em desacordo com a legislação instituidora e cumprimento de pré-requisitos necessários ao usufruto do benefício; ou, avaliação da adequação de ausência de exigências ou pré-requisitos ou contrapartidas socioeconômicas;

b) beneficiários da política fiscal de renúncia de receitas que não oferecem qualquer retorno socioeconômico à sociedade paulista ou, no mínimo, ao entorno geográfico e regional onde está situada;

c) entendimento das metodologias que justifiquem o direcionamento do benefício para contribuintes saudáveis financeiramente, em setores econômicos oligopolistas e com alta demanda, em detrimento de outros;

d) identificação e conhecimento dos critérios de escolha dos contribuintes e/ou setores merecedores de usufruir dos recursos públicos que foram renunciados, por vontade unilateral de seu governante;

e) percepção da fruição cumulativa indevida de benefícios fiscais;

f) fruição de benefícios fiscais por contribuinte incluso na dívida ativa e/ou com parcelamento de tributos rompido por inadimplência, e

g) desvios de finalidade na concessão de benefícios.



Em manifestação relativa às contas de 2021, salientei que as renúncias de receitas constaram quatro vezes como ressalvas nas contas do Governador de 2016 a 2020, e que, ainda assim, benefícios com retornos socioeconômicos duvidosos continuam a vigorar, com absoluta falta de transparência, por prazo indeterminado e às custas do contribuinte, sob o pretexto de guerra fiscal com outros Estados

Logo, seja em decorrência do suscitado sigilo fiscal, seja pela alegação de falta de condições operacionais e recursos humanos, inexistindo controle suficiente à identificação do valor fruído por contribuinte, continua irrealizável a aferição pela DCG de pontos cruciais, como controles, operações e documentações pertinentes à conta corrente dos contribuintes, detentores de créditos acumulados e respectivos lançamentos de crédito do imposto, apropriações, transferências, compensações e liquidações nos saldos de crédito acumulado.

Destaco, por oportuno, trecho do relatório da DCG que, a par do retrocesso encontrado, denota a situação da administração tributária do governo paulista, em cotejo à importância da matéria, sob a ótica da transparência pública:

As regras de transparência e contabilidade pública são claras, o governo é obrigado a informar e prestar contas de todos que de alguma forma, recebam ou administrem recursos públicos. As renúncias fiscais têm sido exceção **(ou deveriam ser)**, trata-se de dinheiro público em poder de particular, sem prestação de contas; sem fiscalização de sua efetividade e do interesse público envolvido e/ou retornos socioeconômicos; sem mensuração confiável, verificável e tempestiva dos valores fruídos; sem contabilização; sem transparência e sem submissão integral à verificação pelo controle externo e, ainda, sem atuação do controle interno. (grifei).



Constata-se, assim, que não foram adotadas medidas corretivas para sanar a Ressalva nº 1.2.6, consignada no Parecer Prévio do exercício de 2021 (TC-004345.989.21-4).

A agravar esse quadro, verificaram-se outras inconsistências, como o baixo nível de evolução dos resultados relativos ao Plano de Ação firmado, o registro de reprogramações constantes, além da reiteração do não atendimento às ressalvas, determinações e recomendações lançadas nos Pareceres Prévios emitidos entre os exercícios de 2016 a 2022.

Manifesto-me, ainda que de forma resumida, acerca de alguns dos pontos destacados no roteiro de trabalhos da Fiscalização.

A legislação brasileira exige dois demonstrativos relacionados à renúncia de receitas. O primeiro, estabelecido pelo art. 4º, §2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve integrar o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Já o segundo, de natureza constitucional, está previsto nos artigos 165, § 6º, da Constituição Federal e 5º, II, da LRF, e deve fazer parte do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA).

A DCG menciona um achado de melhoria em relação à estimativa e metodologia de renúncia de receitas de ICMS, IPVA e ITCMD contida na LDO 2022, categorizando os benefícios fiscais por modalidade e setores/programas/beneficiários, tendo o Governo Estadual adotado, pela primeira vez, o modelo estabelecido pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (MDF).

Por outro lado, na indicação de medidas de compensação, a administração apenas mencionou a expressão: **“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)”, em clara desobediência ao art. 4º, §2º, V²³, da LRF.

Para toda renúncia prevista na LDO, o Anexo de Metas Fiscais deve conter a estimativa do impacto orçamentário e respectiva medida de compensação, para que possa ser adotada como parâmetro e orientar a elaboração da LOA, permitindo, posteriormente, a verificação do que se pretendia fazer (LDO) e o que foi efetivamente realizado (considerado na estimativa de receita da LOA ou apresentado medida de compensação), sem exceções.

Ainda, observando-se o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (MDF), vê-se que permanece a incompletude quanto ao detalhamento das taxas, e não há, também, menção sobre as modalidades de anistias e remissões, inclusive às pertinentes a parcelamentos especiais, em atenção ao artigo 165, §6º, da CF/88.

Outro ponto questionável refere-se às diferenças significativas de valores entre o Demonstrativo de Estimativa e Compensação de Renúncia de Receitas da LDO. Sob a justificativa de alterações metodológicas, as Leis de Diretrizes Orçamentárias têm apresentado estimativas de valores a serem renunciados no exercício de referência e mais dois seguintes com variações que alcançam 228% para 2022; 373% para 2023 e, para 2024, variação negativa de 48%, consoante tabela extraída do relatório de instrução (evento 99.9, fl. 19).

²³ Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

(...)

§ 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.



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



	2022	2023	2024	2025	2026	2022	2023	2024
PLDO 2024			58.456	61.893	65.734			-48%
LDO 2023		81.371	86.336	91.575			373%	
LDO 2022	53.150	64.791	69.609			228%		
LDO 2021	16.182	17.208						
LDO 2020	19.694							

Fonte: LDOs 2022 a 2023 e PLDO 2024. Cálculos percentuais realizados pela fiscalização, considerando a maior variabilidade para cada exercício (menor e maior valor dentro os 3 divulgados para cada exercício).

Concluiu a DCG que essa falta de consistência na previsão da renúncia decorre do processo lento de evolução das metodologias aptas para estimar a renúncia, controle *ex-ante*, e para avaliar o seu efeito depois, controle *ex-post*.

Observou, ademais, que a proporção de valores previstos de renúncia de ICMS na LDO comparada à arrecadação potencial prevista de ICMS permaneceu em patamares acima de 10%, e, a partir de 2022, esse percentual praticamente dobrou, chegando a representar, no período, 20,69% da arrecadação potencial prevista do Imposto, com previsão recorde em 2023 de R\$ 81,37 bilhões de reais. Quando comparados os valores estimados de renúncia com os valores dos gastos tributários fruídos apresentados nas LDOs seguintes, com a defasagem de 02 anos²⁴, também restou demonstrada uma discrepância de valores. Confira:

²⁴ “[...] por ausência de recursos técnicos e tecnológicos, a efetiva mensuração da renúncia de receitas fruída somente é possível 2 anos à frente, ou seja, da forma como acontece hoje, somente em 2024 será possível conhecer, efetivamente, a integralidade da renúncia de receitas ocorrida em 2022, o que causa perda de utilidade desta informação.” (Ev. 99.9, fl. 01).



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



Tabela - Estimativa de Renúncia de Receitas do ICMS x Renúncia Fruída

Ano	Estimativa de Renúncia do ano - LDO		RENÚNCIA FRUÍDA – Requisição 44-2022 R\$ milhões
	R\$ - milhões	Fonte - LDO	
2018	15.004	LDO 2018	43.882
	15.585	LDO 2017	
	16.710	LDO 2016	
2019	23.081	LDO 2019	44.122
	15.937	LDO 2018	
	16.624	LDO 2017	
2020	17.415	LDO 2020	45.618
	24.604	LDO 2019	
	17.132	LDO 2018	
2021	15.180	LDO 2019	48.370 (*1)
	18.519	LDO 2020	
	26.228	LDO 2021	

Fonte: LDOs e Requisição 44-2022, Anexo 07 - Questão 3 – NT-Gasto Tributário_2021base2020
(*1) PLDO 2024

Fato é que tais deficiências certamente resultaram em montantes de renúncia de receitas subcalculadas, prejudicando também a estimativa da receita orçamentária. O alerta da DCG se dá no sentido de que vêm ocorrendo renúncias de valores que não estavam considerados na receita estimada, de modo que aconteceram sem a devida indicação das medidas de compensação.

Quanto ao atendimento ao art. 14 da LRF, a SFP alega que as renúncias foram consideradas na estimativa da receita da LOA. Entretanto, informou à Diretoria de Contas que não incluiu nas análises da matéria a apuração dos cálculos desta estimativa e conferência de sua exatidão e efetiva inclusão das renúncias em sua estimativa.

Examinando os benefícios fiscais concedidos no exercício 2022, o Estado de São Paulo informou que publicou um total de 13 decretos, incluindo prorrogações de benefícios já existentes (em 03 deles).

Quanto à concessão de benefícios tributários por meio de Decreto, em atenção ao princípio da Reserva Legal (artigos 150, § 6º, e 155, §2º, XII, “g”, da Constituição Federal), esta Assessoria sempre acompanhou o entendimento firmado pelo E. Plenário, conforme Votos do Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, Relator das Contas do Exercício de 2017 (TC-003546.989.17-9), da



Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Relatora das Contas do Exercício de 2018 (TC-006453.989.18-8), do Conselheiro Renato Martins Costa, Relator das Contas do Exercício de 2019 (TC-002347.989.19-6) e do Conselheiro Dimas Ramalho, Relator das contas do Exercício de 2020 (TC-005866.989.20-5), quanto à exigência de lei específica para a internalização das desonerações tributárias do ICMS autorizadas por convênios firmados no âmbito do CONFAZ, em obediência ao art. 150, § 6º, *in fine*, da Constituição Federal.

Entretanto, o argumento da SFP ganhou força com a edição da Lei estadual n. 17.293, de 15 de outubro de 2020, que “criou” a figura de concessão de benefícios fiscais “após manifestação do Poder Legislativo” em até 15 dias da publicação do Decreto pelo Poder Executivo, sob pena de perder a oportunidade para esta manifestação.

De todo, antes de seguir na discussão, convém destacar importante distinção trazida por Assessoria Jurídica de ATJ, entendendo necessário que haja uma segregação entre os relativos ao IPVA (Decretos nº 66.470/22 e nº 67.381/22) dos demais decretos atinentes ao ICMS, cujo trecho de interesse transcrevo:

O Decreto nº 66.470/22 apenas regulamenta o disposto no § 3º do artigo 13-A da Lei nº 13.296, de 23 de dezembro de 2008, com redação dada pela Lei nº 17.473, de 16 de dezembro de 2021, sendo que a isenção do IPVA para os casos em que específica foi concedida pelo artigo 13-A da Lei nº 13.296/08, que é a lei que trata do IPVA no Estado de São Paulo, de forma que a isenção foi concedida mediante lei específica estadual, em consonância com o art. 150, § 6º, da CF.

Já o Decreto nº 67.381/22 fixou o calendário para pagamento do IPVA relativamente ao exercício de 2023 e o percentual de desconto para pagamento integral e parcelado.

A primeira questão é que as regras gerais relativas ao pagamento e ao desconto foram estabelecidas pelo art. 21, §



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



3º e art. 22, § 1º, da já citada Lei nº 13.296/08, que é a lei específica que trata do IPVA no Estado de São Paulo. A segunda questão é que a fixação do prazo de pagamento de tributo e desconto não são matérias reservadas à lei, por não integrar a regra matriz de incidência tributária, podendo ser regulamentadas por decreto, conforme interpretação sistemática do art. 97, combinado com o art. 160, parágrafo único e com o art. 96, todos do Código Tributário Nacional. A terceira questão que se impõe é que o desconto para antecipação de pagamento de tributo não se enquadra perfeitamente em nenhuma hipótese considerada como renúncia de receita prevista no § 1º do art. 14 da LRF, sendo que o conceito de desconto não encontra subsunção ao sentido da norma em considerar renúncia como os benefícios concedidos de maneira “não geral” (isenção), “discriminado” (alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo de tributo), “diferenciado” (outros benefícios), tendo em vista que todos os contribuintes de IPVA, de maneira geral, sem discriminação, sem diferenciação, que realizarem o pagamento nos prazos previstos obterão desconto.

Por outro lado, com relação ao Decretos de ICMS, e voltando ao cerne da questão, pondero que a análise de mérito da sistemática trazida pelo art. 23 da Lei Estadual nº 17.293/20 quanto à forma de internalização das desonerações tributárias do ICMS autorizadas por convênios do CONFAZ encontra-se neste momento prejudicada, tendo em vista que a questão foi decidida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000, julgada improcedente, não se vislumbrando qualquer vício material de inconstitucionalidade do art. 22 e 23 da Lei Estadual nº 17.293/20, e que, embora ainda não tenha transitado em julgado, não apresenta, até o presente momento, nenhuma outra decisão em grau de recurso que tenha suspenso sua eficácia.



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



Recordo, inclusive e, ao final, que nas contas do exercício de 2021, o relator Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, para elaboração de seu parecer, tomou por base a decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000, conforme se infere do seguinte excerto:

É importante observar, conforme destacado pela Procuradoria Geral do Estado – PGE em sede de memoriais, que as normas veiculadas por este e pelo artigo 22 da Lei nº 17.293/2021 foram objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000, proposta pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, em cuja decisão o órgão Especial do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reconheceu, por unanimidade, a ausência de qualquer vício material de inconstitucionalidade em ambos os dispositivos.

De qualquer maneira, 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.

Na sequência, considerando as evidências coletadas, a DCG constatou a falta de estudos técnicos que justifiquem as medidas propostas pela SFP ao Governador. Esses estudos **deveriam demonstrar a vantagem dos benefícios fiscais para os objetivos públicos, como o desenvolvimento econômico, a geração de empregos ou a redução da desigualdade.** Além disso, verificou-se que a SFP possui poucos estudos técnicos em seu arquivo, mesmo fora dos processos enviados ao Chefe do Executivo.

Essa situação compromete a transparência e a eficiência da política tributária do Estado. Sem estudos prévios, não é possível avaliar o interesse público, o impacto na vida do cidadão e o retorno esperado dos benefícios



concedidos. Também dificulta o trabalho desta Corte de Contas e da sociedade, que tem o direito de fiscalizar e acompanhar a aplicação dos recursos públicos. Afinal, os benefícios tributários representam uma renúncia de receitas que **poderiam ser investidas em outras políticas públicas ou utilizadas para suprir a parte da insuficiência financeira da SPPREV que é coberta com recursos do FUNDEB** (v. tabela às fls. 43 deste parecer).

Outra falha apontada pela DCG é a falta de integração entre as Secretarias do Estado na avaliação e monitoramento dos benefícios tributários. Apesar das recomendações desta Corte desde 2020, não há atos normativos que formalizem a participação de outros órgãos do Estado nesse processo, o que impede uma visão sistêmica e integrada dos benefícios tributários e seus efeitos sobre as diferentes áreas da gestão pública.

Em conclusão, não há evidências de que medidas corretivas foram implementadas para sanar as Ressalvas nº 1.2.1, 1.2.4 e 1.2.8, presentes no Parecer Prévio do exercício de 2021 (TC-004345.989.21-4).

Sobre o papel do sistema de controle interno nas diversas etapas dessa política pública, particularmente nos aspectos de maior impacto patrimonial e orçamentário para as finanças públicas, destaca-se a criação da Controladoria Geral do Estado, órgão vinculado diretamente ao Governador, que tem entre suas competências legais exercer a função de órgão central do Sistema Estadual de Controladoria.

No entanto, quanto às ações para atender à Recomendação 2.2.5 emitida pelo TCESP na apreciação das Contas do Governador do ano de 2021, a Fiscalização concluiu, diante da ausência de relatórios, que não foi possível apurar se os benefícios fiscais estão sendo analisados pela Controladoria Geral do Estado. Assim, também neste tocante, não ficou demonstrada a implementação de ações corretivas para a Ressalva nº 1.2.3, presente no Parecer Prévio do ano de 2021 (TC-004345.989.21-4).



Por último, em relação ao acompanhamento do plano de ação, a DCG informou que, em 2022, a Secretaria da Fazenda e Planejamento procedeu a uma nova reformulação de seu texto, alterando as ações que estavam pendentes em 2021 e fixando novos prazos de conclusão²⁵.

Externou a DCG suas considerações, aduzindo que o Plano de Ação apresentou poucos resultados práticos desde que foi firmado em 2018 e que suas frequentes mudanças e prorrogações dificultaram o cumprimento dos objetivos propostos. Em quadro sintético, apresentou o cenário atual do plano:

- a. Os eixos A e B estão concluídos. Com ressalva, porém, diante de recomendação de que, benefícios com período de vigência superior a 2 anos, devem ter renovados os estudos de impacto orçamentário e indicação de medidas de compensação ou comprovação de que foram considerados na estimativa de receita da LOA;
- b. Os prazos do novo Plano de Ação foram prorrogados e agora se estendem até dezembro de 2025 (Ação C.8);
- c. Das ações revisadas em 2022, três foram apontadas como concluídas até o encerramento deste relatório (Ações B.3, C.2 e E.2);
- d. O eixo C está comprometido, pois a revisão do Plano de Ação designou como responsáveis pelo controle interno o Gabinete da Sefaz (GS) e a Assistência Técnica de Controle de Benefícios Fiscais (ATCBF), órgãos integrantes da Secretaria da Fazenda. A recomendação do TCESP é pela adoção de um controle interno independente, vinculado diretamente ao chefe do Poder Executivo, sem prejuízo do controle interno da Secretaria, ou seja, a atuação deve ser da Controladoria Geral do Estado.

²⁵ A este respeito, veja quadro elaborado pela fiscalização com informações da Requisição DCG-1 nº 8/2023.



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



Na visão desta Chefia de ATJ, não foram implementadas medidas corretivas suficientes para sanar a Ressalva nº 1.2.7 constante no Parecer Prévio do exercício de 2021 (TC-004345.989.21-4).

Neste ponto, e à guisa de conclusão, reproduzo quadro informativo, elaborado pela Diretoria de Contas do Governador, a partir das manifestações juntadas pelos órgãos do Governo estadual e por unidades da SFP²⁶, quanto ao acompanhamento das determinações, recomendações e ressalvas consignadas em pareceres pretéritos sobre as Contas do Governador²⁷:

ANO	AÇÕES TCESP	Descrição da ação a ser realizada	Manifestação do TCE	Situação
2018	RECOMENDAÇÃO	Aprimore a metodologia de cálculo das renúncias fiscais e garanta a compatibilidade entre as diferentes peças de planejamento;		Atendida parcialmente
2019	DETERMINAÇÃO	9. Aperfeiçoe a elaboração da LDO na parte correspondente ao demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (cf. art. 4º, § 2º, V, da LRF);	Embora LDO 2021 não estivesse de acordo melhorias em 2020 permitiram que PLDO 2022 apresentasse um demonstrativo adequado, a ser objeto das Contas de 2021.	Atendida parcialmente
2019	RECOMENDAÇÃO	10.6. Aprimore a metodologia de cálculo das renúncias fiscais e garanta a compatibilidade entre as diferentes peças de planejamento;	A metodologia para ICMS foi aprimorada; para IPVA foi complementada e para ITCMD foi instituída. São necessários ainda melhorias para a escrituração das	Atendida parcialmente

²⁶ Encaminhadas por meio Ofício nº 154/2023 – GS, pelo Senhor Secretário Executivo da Secretaria da Fazenda e Planejamento.

²⁷ As análises da fiscalização do TCE, apontadas como “atendido, parcialmente atendido, não atendido ou prejudicado” levam em conta, prioritariamente, o que foi apresentado pelo Governo do Estado nos documentos com informações juntadas para este fim, em 10/01/2023 e em 28/04/2023. Em casos específicos, e em se tratando de objetos de fiscalização do exercício ora em exame, as informações são também objeto de confronto e referência com as informações fornecidas no Balanço Geral do Estado do exercício de 2022 e respectivo Relatório de Instrução, conforme referenciado na tabela a seguir.



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



			renúncias na contabilidade do Estado	
2019	RECOMENDAÇÃO	10.7. Elabore anualmente cálculo da estimativa de impacto orçamentário; adote medidas de compensação e adequação das metas fiscais da LDO e de estimativas das receitas da LOA, em virtude do benefício fiscal (crédito outorgado) para a renúncia fiscal do PROAC/ICMS, nos termos do artigo 14, inciso II, da LRF;	A renúncia decorrente do Proac foi estimada para 2019 e 2020, tendo sido incluída nas respectivas leis orçamentária por meio do cálculo inercial das receitas.	Atendida
2019	RECOMENDAÇÃO	10.9. Rediscuta a regulamentação do PROAC, que permite que empresas fumígenas divulguem e fortaleçam sua marca através da renúncia fiscal do Estado de São Paulo, uma vez que a Lei nº 16.005/15 aumentou a tributação nas operações com fumo e seus sucedâneos manufaturados para desestimular o consumo;	A Lei Estadual Nº 12.268/06 não proíbe que empresas fumígenas patrocinem projetos no âmbito do PAC-ICMS. O Poder Executivo não promoveu estudos e debates sobre o tema.	Não atendida
2019	RECOMENDAÇÃO	22. Aprimore o Sistema de Controle Interno, de modo a dar efetividade ao quanto disposto nos artigos 70 da Constituição Federal e 32 da Constituição Estadual, adotando medidas para garantir o regular funcionamento dos órgãos que integram o sistema, promovendo a estruturação, a regulamentação para solução de conflito de atribuições com maior autonomia e independência, incluindo a participação nos processos de renúncia fiscal e sem prejuízo da transparência ativa dos resultados obtidos com as atuações da CGA e do DCA.		Não atendida



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



2020	DETERMINAÇÃO	6. 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;	Determinação direcionada ao governo do Estado. Resposta foi enviada pela SFP/CAT com sua proposta do que deve ser realizado para atendimento. Resposta que se espera para atendimento desta Determinação deve surgir de órgão diretivo superior do governo do Estado, com hierarquia suficiente para ditar políticas públicas e de governo, integrar diversos órgãos responsáveis pelos processos de planejamento e promoção da competitividade e desenvolvimento econômico e social.	Não atendida
2020	DETERMINAÇÃO	9. 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;	CGA, futura CGE (Controladoria Geral do Estado) informa que conforme Decreto 64.152/2019, na SFP haveria estrutura de auditoria nos Sistemas de Administração Tributária. Esclarecemos que a presente determinação é direcionada ao Governo do Estado e, a atuação que se espera é do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, independente da atuação da Auditoria Interna da Secretaria da Fazenda e Planejamento.	Não atendida



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



2020	DETERMINAÇÃO	19. Promova a consolidação metodológica da estimativa das renúncias de receitas de modo a permitir sua comparabilidade ao longo do tempo e as incluir na escrituração contábil do Estado, conforme orientações da Instrução de Procedimentos Contábeis nº 16;	CGA, futura CGE (Controladoria Geral do Estado) informa que conforme Decreto 64.152/2019, na SFP haveria estrutura de auditoria nos Sistemas de Administração Tributária. Esclarecemos que a presente determinação é direcionada ao Governo do Estado e, a atuação que se espera é do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, independente da atuação da Auditoria Interna da Secretaria da Fazenda e Planejamento.	Não atendida
2020	DETERMINAÇÃO	19. Promova a consolidação metodológica da estimativa das renúncias de receitas de modo a permitir sua comparabilidade ao longo do tempo e as incluir na escrituração contábil do Estado, conforme orientações da Instrução de Procedimentos Contábeis nº 16;	A Contadoria Geral entende que a renúncia não deve ser objeto de registro contábil	Não atendida
2020	DETERMINAÇÃO	40. 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;	Informação fornecida por CAT/SFP (TC-5866.989.20, ev. 568.13) é de que existe reestruturação em andamento. Dentre as minutas analisadas, não foram localizadas diretrizes quanto à inclusão das demais Secretarias de Estado na produção e monitoramento das informações necessárias à gestão adequada das renúncias	Não atendida



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



2020	RECOMENDAÇÃO	42. Aprimore o Sistema de Controle Interno visando eliminar possíveis conflitos de atividades que possam impactar a autonomia/independência dos órgãos que o compõem, bem como amplie a atuação para atingir os processos de renúncia de receitas, a situação patrimonial e financeira do RPPS e as medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19;	CGA, futura CGE (Controladoria Geral do Estado) informa que conforme Decreto 64.152/2019, na SFP haveria estrutura de auditoria nos Sistemas de Administração Tributária. Esclarecemos que a presente recomendação é direcionada ao Governo do Estado e, a atuação que se espera é do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, independente da atuação da Auditoria Interna da Secretaria da Fazenda e Planejamento. A LC estadual nº 1361 de 21/10/2021, artigos 14 a 21, cria a Controladoria Geral do Estado, vinculada diretamente ao Governador, porém ainda pendente de regulamentação para efetivo funcionamento.	Não atendida
2020	RECOMENDAÇÃO	62.4. Da quantificação da renúncia de receita envolvida ou comprovação de sua ausência, acompanhada dos estudos técnicos;		Atendida parcialmente
2020	RECOMENDAÇÃO	65. Aprimore os Demonstrativos de estimativa e compensação das renúncias de receitas, incluindo todos os tributos estaduais e todas as modalidades de renúncia elencados na Lei Complementar nº 101/2000, cuidando para que haja o mínimo indispensável de informações ocultadas em virtude de sigilo fiscal;	São indicadas como medida de compensação, de forma indiscriminada e unânime, a previsão futura de dedução na Receita da LOA, na integralidade do valor previsto como renúncia para 2023, em valor superior a R\$ 80 bilhões.	Atendido parcialmente



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



2021	RECOMENDAÇÃO	<p>2.2.4 Sistema de Controle interno: 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.</p>	Medidas de normatização e planejamento estão sendo adotadas para a garantia do regular funcionamento dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual.	Em andamento
2021	RECOMENDAÇÃO	<p>2.2.5 Sistema de Controle interno: 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.</p>	<p>Por meio de resposta ao processo, relataram que a Coordenadoria de Auditoria iniciou um trabalho no tema Renúncia Fiscal no dia 15 de setembro de 2022 (Processo CGE-PRC-2022/00180). Em resposta a Requisição DCG-1 09.2023 informaram que não seria possível o compartilhamento do Relatório tendo em vista que se encontrava em andamento.</p> <p>Informaram também que a CGE atuará única e exclusivamente a posteriori.</p> <p>Em relação à área específica do Regime Próprio de Previdência, assim que tiverem a sua estrutura redefinida, iniciarão os trabalhos mais contundentes nessa área.</p>	Renúncia de Receitas - Em andamento, com limitação quanto à atuação exclusivamente a posteriori. <p>RPPS - não atendida</p>



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



2021	RESSALVA	1.2.1. 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	Não há estratégia estruturada de desenvolvimento econômico, não são realizados estudos a priori e a posteriori de avaliação e monitoramento da renúncia de receitas, o que seria um fator favorável para perceber a política de renúncia como inserida em um contexto maior de gestão, de fomento e desenvolvimento.	Não atendida
2021	RESSALVA	1.2.2. Abstenha-se de conceder benefícios tributários sem a devida comprovação de atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal.	Foi adotado instrumento normativo que, se praticado, fornece segurança de atendimento ao art. 14 da LRF. A medida proposta pelo Governo ainda é insuficiente quando se faz necessária a indicação de medidas de compensação. As medidas de compensação que vêm sendo indicadas nas LDOs não atendem ao que a lei determina.	Atendida parcialmente



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



2021	RESSALVA	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.	Não houve atuação do Controle Interno em 2022	Não atendida
2021	RESSALVA	1.2.4. 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.	Não há processos de trabalho normatizados para além dos controles orçamentários. A atuação se dá no âmbito da Secretaria da Fazenda, ou seja, não atinge segmentos econômicos afetados, produzidas pelas áreas técnicas competentes, a fim de demonstrar a congruência entre a medida proposta e os resultados esperados.	Não atendida
2021	RESSALVA	1.2.5. Institua processos de trabalho normatizados que produzam estudos periódicos sobre os benefícios tributários vigentes, demonstrando a conveniência de sua continuidade, modificação ou exclusão	Independente do estabelecimento de prazos de vigência, é necessário que o benefício que permanece por mais de dois exercícios, passe por novos estudos de medidas de impacto, indicação de medidas de compensação para os exercícios seguintes.	Não atendida



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



2021	RESSALVA	1.2.6. Adote controles suficientes para gestão dos benefícios fiscais concedidos, de modo a identificar os valores renunciados e os contribuintes beneficiados pela medida.	A mensuração da fruição da renúncia de receitas ainda é intempestiva e não identifica os contribuintes beneficiados.	Não atendida
2021	RESSALVA	1.2.7. Implemente, de fato, a totalidade das medidas previstas no Plano de Ação (elaborado em atendimento a determinação consignada no Parecer proferido sobre as contas do exercício de 2017)	Plano de ação ainda não cumprido em grande maioria das ações. Proposta de atualização do plano de ação foi apresentada em 2022.	Não atendida
2021	RESSALVA	1.2.8. Envolver os órgãos gestores das políticas públicas pertinentes ao setor econômico beneficiado, incluindo sua manifestação nos estudos de viabilidade técnica da renúncia, da efetividade e do impacto na política pública.	Ainda não há o envolvimento de outros órgãos gestores das políticas públicas	Não atendida

Fonte: TC-004345.989.21-4. Evento 187; e TC-005128.989.22-5. Evento 83.

Transcrevo, ainda, excerto do Voto proferido pelo Eminentíssimo Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo sobre as contas de 2021:

Diante de todo o exposto, entendo apropriado traduzir a questão em seus devidos termos: mesmo diante da possibilidade real de apropriação privada de vultosas somas de recursos públicos, mediante a fruição de benefícios fiscais, o Governo do Estado negligenciou, por mais um ano, as medidas indispensáveis para apurar a efetiva ocorrência desse tipo de irregularidade, a despeito da inexistência de qualquer obstáculo efetivamente capaz de inviabilizar sua introdução, mantendo



inalteradas as condições que favorecem a ocorrência de desfalques ao erário que podem ter somado, apenas nos últimos cinco exercícios, algumas dezenas de bilhões de reais. Por essa razão, para que não se associe, de nenhuma maneira, a esse tipo de resultado, entendo que esta Corte deva conceder ao Governo do Estado a oportunidade derradeira para que, ainda no exercício em curso, implemente a maior parte das medidas previstas em seu Plano de Ação, elaborado em atendimento às recomendações formuladas, inicialmente, em 2017, alertando que a reiteração do comportamento negligente observado nos últimos exercícios ou a introdução de ações de caráter meramente procrastinatório conduzirão, independentemente do cometimento de outras irregularidades, ao juízo desfavorável às próximas contas apresentadas pelo Governo do Estado. (grifei)

Acaso seguido à risca o citado alerta, as contas de 2022 deveriam ser, necessariamente, reprovadas.

Todavia, o prognóstico que me afigura mais provável é o de emissão de parecer favorável, com nova derradeira reiteração das ressalvas, uma vez que o Parecer emitido no TC-4345.989.21 foi publicado aos 12/08/2022, ou seja, no segundo semestre do exercício ora examinado.

5. RESULTADO PREVIDENCIÁRIO, RECEITAS, DESPESAS, INVESTIMENTOS, PASSIVOS CONTINGENTES E PASSIVO ATUARIAL

No âmbito previdenciário, verificou-se, igualmente, o descumprimento de recomendações e determinações desta Casa.



Segundo a DCG,

O Relatório Atuarial da SPPREV com data base em 31/12/2021, previu, para 2022, um valor de Aportes Extraordinários, leia-se Coberturas de Insuficiências Financeiras, pelo Governo, de R\$ 22,03 bilhões. Verificou-se no período o aporte realizado de R\$ 23,48 bilhões somando o destinado a pessoal civil e ao pessoal militar, portanto, valor realizado foi superior ao previsto em 6,58% (R\$ 1,45 bilhão).

O Relatório Atuarial da SPPREV atualizado com data base em 31/12/2022 indica que esse montante de aportes extraordinários para cobertura de insuficiências financeiras continuará crescendo até chegar a seu ápice em 2044, registrando o montante de R\$ 54,04 bilhões, um crescimento de 120% no período se nenhuma premissa for alterada.

Mesmo após a reforma da previdência, é possível observar que os déficits previdenciários ainda se mantêm em um nível elevado, necessitando de um grande aporte de recursos por parte do Estado de São Paulo. Portanto, fica evidente a necessidade do RPPS do Estado de São Paulo estudar medidas para equacionar de forma eficaz este déficit, e assim suportar o pesado impacto da sua folha de inativos.

Desde 2020, constam no relatório abordado pela fiscalização recomendações e determinações no sentido de que a entidade apresente um plano de amortização ou um plano de ação consistente sobre como pretende equacionar de modo paulatino o seu déficit previdenciário e suportar os impactos da insuficiência financeira bem como apresentar estudos sobre os impactos da implantação e manutenção da segregação de massa. Referente às contas do exercício de 2021 recomendação foi de que:

6. À São Paulo Previdência (SPPREV)

....



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



6.8. Apresente plano de amortização conforme art. 55 da Portaria MF 464/2018 observando os critérios da Instrução Normativa nº 7 de 2018, bem como estudos sobre os impactos da implantação, manutenção e viabilidade de longo prazo da segregação da massa, prevista no art. 57, a curto, médio e longo prazos, embasando-se em estudo técnico de impacto administrativo, financeiro, patrimonial e atuarial, como medida para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS do Estado de São Paulo.

Quanto ao plano de amortização e equacionamento conforme Portaria MF nº 464/18 e IN nº 07/2018 do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Previdência em resposta ao processo TC-004345.989.21-4 a Autarquia informou que:

Em relação ao plano de amortização, os valores do atual déficit previdenciário registrado no Balanço orçamentário de 2021 do Estado, na ordem de R\$ 811 bi, torna, no momento, inviável a adoção de tal medida, uma vez que seria necessário o incremento das alíquotas de contribuição, ou aportes, em um patamar extremamente elevado para os ativos, inativos e pensionistas, além de aportes constantes por parte do Tesouro Estadual.

Além disso, até o ano de 2022, o procedimento contábil adotado pelo Estado de São Paulo registrava como despesa a insuficiência financeira do RPPS e referido valor era computado na despesa bruta com pessoal e na receita previdenciária da SPPREV. Referido procedimento ia de encontro às determinações do MDF e às recomendações exaradas quando da análise das contas dos últimos exercícios. A seguir é destacado trecho da recomendação ao Governo do Estado [na apreciação] das contas de 2021:

Ao Governo do Estado

...

1.3 Receitas e Despesas Previdenciárias: Alinhe-se com a SPPREV e corrija o procedimento de registro das transferências do Estado para cobertura de sua insuficiência



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



financeira, contabilizando-as de forma extraorçamentária, e não mais como Receita Orçamentária, na forma determinada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

1.4. Despesa com Pessoal: Altere o procedimento contábil de registro da insuficiência financeira, deixando de considerá-la como despesa orçamentária do Poder ou Órgão responsável e, consequentemente, como receita orçamentária da SPPREV.

Quanto a esse último aspecto, no entanto, a Fiscalização informou que, a partir deste exercício (2023), “as despesas com a cobertura da insuficiência da SPPREV passarão a ser executadas nos termos do art. 12 da Lei nº 17.614, de 26 de dezembro de 2022 (LOA 2023)”, sendo que “a contabilização desses recursos e adequação ao que dispõe o MCASP será verificada ao longo da fiscalização das contas de 2023.

No tocante às provisões, a Assessoria Técnica de Economia destacou que:

[...] assim como em exercícios anteriores, observa-se também em 2022 alteração relevante na Provisão Matemática Previdenciária, com decréscimo no saldo de R\$ 43,46 bilhões, resultando em um montante de R\$ 768,69 bilhões, decorrente da atualização do valor do registro contábil do passivo atuarial previdenciário que contempla a conta de provisão matemática previdenciária em contrapartida a conta contábil de variações patrimoniais.

Sobre referida conta, importa destacar a apuração da DCG sobre o não atendimento de recomendação exarada na análise das contas de 2021, para a adoção dos critérios estabelecidos na NBC TSP 15 para fidedignidade e mensuração dos itens no cálculo da provisão a ser reconhecida no Balanço Patrimonial. Não obstante as justificativas apresentadas pela São Paulo Previdência – SPPREV, a fiscalização concluiu que “(...) o



regime financeiro aplicado de Repartição Simples considera o equilíbrio financeiro e atuarial constante, sendo arrecadado em cada exercício os montantes suficientes para cobrir as despesas daquele exercício. Entretanto, os Resultados da Avaliação Atuarial demonstraram um déficit gerado pelo conflito de regimes financeiros aplicados, uma vez que o Patrimônio da entidade gestora não contempla reservas voltas à capitalização do Plano (Relatório de Avaliação Atuarial – NBC TSP 15, p. 30)". (fls. 117 – Relatório da DCG - Evento 99).

Além disso, não foi atendida a recomendação dirigida à SPPREV no parecer das contas de 2021 a respeito da destinação dos imóveis inutilizados.

De acordo com a DCG, “apesar dos esforços realizados nos últimos três anos pela Autarquia, o que se percebe, porém, na tabela e gráfico acima, é que, a quantidade de imóveis em posse da SPPREV ainda continua no mesmo patamar de 2021 e comparado ao ano de 2018, até se elevou. Nesse sentido, fica comprometida a obtenção da melhor rentabilidade, visto que conforme exposto acima entre esses imóveis há preponderância de vagos ou invadidos, sem expectativa de gerar renda. Além disso, o custo de manutenção é elevado, herdou-se também as dívidas condominiais atreladas a esses imóveis, além da própria depreciação dos ativos, e demandas exigidas para reintegração de posse dos imóveis invadidos como evidenciado na Fiscalização Operacional da Gestão Previdenciária em 2020.”.

Apurou-se, ainda, um aumento do déficit previdenciário de 34,24% em relação ao exercício de 2021, “impactado pela elevação no déficit previdenciário realizado de 19,62% no Plano Financeiro Fundos em Repartição e de 57,89% no Sistema de Proteção Social dos Militares” (fls. 74 do parecer da Assessoria Técnica de Economia). Até dezembro de 2022, considerando a despesa liquidada, o déficit apurado correspondia a expressivos R\$ 23,85 bilhões.



Por seu turno, os precatórios decorrentes de ações judiciais têm crescido exponencialmente, passando de R\$ 565 milhões em 2020 para R\$ 1,01 bilhão em 2021 (diferença de 78,61%).

Embora esses precatórios sejam registrados patrimonialmente nas contas do passivo da SPPREV, “seu controle e operacionalização no âmbito da Administração Direta e Indireta, excetuadas as Universidades, fica a cargo da PGE que encaminha quadrimestralmente o valor do saldo de precatórios e que, portanto, o empenho e o respectivo dispêndio não se dão no âmbito da autarquia. A execução orçamentária e financeira dos precatórios é realizada através de ação e programa específico de responsabilidade da Administração Geral do Estado – AGE conforme as Notas Explicativas que acompanham suas Demonstrações Contábeis”. Outrossim, “a evidenciação dos valores de provisão juntamente com o aumento do saldo do Passivo de Precatórios, contribuíram para que o Passivo da Unidade Gestora Previdenciária fosse maior que o Ativo Total, e conseqüentemente registrassem no final de 2022 um Patrimônio Líquido negativo de R\$ 2.693.370.197, apresentando um déficit (resultado patrimonial) de R\$ 1.810.694.131.” (Ev. 99.6, fl. 308).

No geral, verifica-se que houve um esforço para implementação de ações visando à melhoria do cenário no âmbito previdenciário, mas não o suficiente para conter o aumento do déficit e para que se considerem atendidas as recomendações desta Corte.

A situação, na verdade, é bem preocupante no que tange ao futuro da SPPREV, restando dúvidas sobre a sustentabilidade do sistema a longo prazo, se não adotadas medidas mais eficazes para se chegar ao menos próximo de um equilíbrio entre receitas e despesas.

Nesse contexto, acompanho a DCG nos encaminhamentos sugeridos.



6. DÍVIDA ATIVA

Em relação à dívida ativa, anoto, de pronto, que não foram cumpridas as recomendações para que **(i)** se concluisse a alteração da metodologia de projeção para perdas, para adequação ao sugerido pela IPC 02, e **(ii)** fossem revisados os procedimentos administrativos internos, de modo a permitir o cumprimento do prazo de 90 dias para o cadastramento e inscrição em Dívida Ativa, conforme o disposto no § 1º do art. 2º do Decreto n. 61.141/15.

Com efeito, apenas **54,14%**, do total das inscrições na Dívida Ativa efetuadas em 2022, decorreram de créditos cujos fatos geradores se originaram no referido ano, e a própria PGE reconheceu haver uma tendência ao descumprimento do mencionado prazo (v. fls. 104 do relatório da DCG).

Segundo destacado às fls. 50 do parecer da Assessoria Técnica de Economia,

A par das justificativas apresentadas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, de que o termo inicial na contagem do prazo de 90 dias para a inscrição em dívida ativa é o momento em que o crédito se torna exigível, o que não necessariamente coincide com a data de vencimento do tributo, a DCG efetuou análise amostral em 70 certidões de dívida ativa dos 200 maiores devedores do Estado cadastradas dentro do Sistema da Dívida Ativa da PGE/SP, concluindo que a Administração Estadual demora, em média, 507 dias para cadastramento do crédito em dívida ativa a partir da data de Notificação do Julgamento Definitivo ou da Homologação da decisão. Pior, também restou demonstrado que até mesmo em casos sem apresentação de defesa administrativa por parte do devedor, o prazo de 90 dias não é respeitado.



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



Descumprimento que também foi observado pela PGE, consoante posicionamento registrado em Documento Interno de 02/09/2021, no qual também informa que o aprimoramento dos sistemas de controle de prazos de inscrição e de pesquisas iniciais sobre os devedores é fundamental para a recuperação dos créditos inscritos.

[...]

Ainda, quanto ao significativo volume de inadimplência, a partir de uma análise temporal a DCG apontou que do total de baixas realizadas nos últimos 5 anos (R\$ 182,91 bilhões), o correspondente a pagamentos (R\$ 16,07 bilhões) representa menos de 10% do total, ao passo que as baixas originadas por créditos cancelados, prescritos e os débitos remetidos atingiram o montante de R\$ 148,36 bilhões, representando 81,12% do total de baixas no período.

De uma forma geral, constata-se, então, um grau de desequilíbrio entre as entradas e as saídas dos créditos de dívida ativa, conjugada com a vultosa inadimplência, movimento este, que tem se repetido por diversos exercícios.

O cenário ganha relevo, tendo em vista a necessidade permanente de medidas visando à continuidade do quadro de equilíbrio fiscal e garantia de criação/continuidade de políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades dos cidadãos, **o que nos leva a concluir pela existência de grande potencialidade de recursos oriundos dessa rubrica, cujo impacto seria considerável para arrecadação.**

A título de exemplo, para efeito comparativo, destacamos que o valor do estoque de dívida ativa atual, considerando o saldo recuperável (R\$ 150,91 bilhões), representa 52,62% do montante total de receitas fixado para o exercício de 2022 (R\$ 286,79 bilhões), alcançando 65,76% quando comparada a RCL (229,46 bilhões). De outra ótica, a grandeza deste saldo a receber ganha contornos ainda mais evidentes, quando se



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



observa que o valor total de investimentos no exercício, de R\$ 24,79 bilhões, representa tão somente 16,43% do saldo de dívida ativa do Estadual.

[...]

Especificamente sobre os Ajustes, ao que consta, em 2012 o Governo do Estado iniciou os procedimentos de Ajuste a Valor Recuperável dos débitos inscritos em Dívida Ativa, e em 2022 o montante de R\$ 224,41 bilhões, foi reconhecido como irrecuperável, representando 59,79%, do total, 27,35% superior às perdas estimadas no em 2021, o que resulta em um estoque líquido registrado em Dívida Ativa, de R\$ 150,91 bilhões, equivalente a 40,21% do total.

Sobre a contabilização, a Fiscalização ressalta que **a revisão da metodologia de apuração das perdas na dívida ativa vem sendo prometida desde 2016**, e muito embora tenha havido revisão, alerta que os estudos apresentados e cálculos realizados não justificam a adoção da atual metodologia, uma vez que sob esta ótica a expectativa de recuperabilidade seria de aproximadamente de 40% do estoque, conforme obtemperado, ao passo que a série histórica demonstra que os recebimentos correspondem a cerca de 1% do estoque.

Nesse passo, considerando informações apresentadas pela PGE sobre a atual fase da alteração da metodologia de projeção para perdas da Dívida Ativa, a DCG observou que muito embora a nova metodologia empregada não tenha levado em consideração o sistema de *rating*, ou o histórico de recebimentos dos créditos inscritos em Dívida Ativa no exercício em comento, houve avanço ao se considerar como créditos incobráveis aqueles débitos de pessoas jurídicas ativas no Cadesp, desde que todos seus débitos tenham sido inscritos há mais de cinco anos e se sua arrecadação for inferior a 10% do seu estoque de dívida ativa neste período.



Face ao exposto, conclui-se que mesmo com a melhoria observada, em verdade a expectativa de perda calculada ainda não reflete a realidade que vem sendo observada de créditos recuperáveis, de modo que nos filiamos ao entendimento da DCG quanto à importância da inclusão do histórico de recebimentos.

No meu entendimento, a displicência, inércia ou ineficiência verificada na inscrição e cobrança da Dívida Ativa, bem como na apuração dos valores recuperáveis e irrecuperáveis, constitui falha grave. Além de provocar distorções nas peças contábeis, reduz significativamente a chance de recebimento dos débitos pelo Estado, quase que configurando uma “renúncia de receitas por omissão”, em patente prejuízo aos cofres públicos.

Proponho, então, que as recomendações citadas no início deste tópico passem a constar como determinações no parecer das contas do exercício de 2022.

7. CONCLUSÃO

Este parecer tratou, em especial, dos temas que têm sido objeto de maior destaque nas análises das contas dos últimos anos por esta Chefia, e em relação aos quais meu posicionamento diverge, em certos aspectos, dos adotados pelos Assessores Técnicos preopinantes, como os percentuais de aplicação na saúde e no ensino.

Quanto aos demais assuntos, embora igualmente importantes, penso que já foram abordados com propriedade nos Eventos 106, 109 e 112 pelas áreas especializadas desta ATJ.



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



Todavia, com o devido respeito às posições adotadas nos Eventos 106 e 112 – que, a propósito, se ajustam às que firmei na apreciação das contas de 2019, 2020 e 2021 –, na presente oportunidade, pautada sobretudo na jurisprudência que se firmou na apreciação das contas pretéritas do Chefe do Executivo estadual, e por verificar, ainda, que houve cumprimento das restrições de último ano de mandato, e que as falhas de ordem econômico-financeiras foram consideradas passíveis de relevação pela assessoria competente ao exame respectivo, acompanho a conclusão adotada por esta última no Evento 109, no sentido da emissão de **parecer prévio favorável** às contas do Governador do Estado de São Paulo relativas ao exercício de 2022, **com ressalvas** nos itens aplicação em ações e serviços públicos de saúde, aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino, renúncia de receitas e dívida ativa.

Por fim, endosso as propostas de encaminhamento consignadas no relatório da i. DCG e daqueles que me precederam na análise da matéria, realçando a observação consignada na parte final do tópico 6 deste parecer.

À elevada apreciação de Vossa Excelência.

ATJ, em 17 de maio de 2023.

RAQUEL ORTIGOSA BUENO
Assessora Procuradora-Chefe