

MANIFESTAÇÃO DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO



CONTAS DO  
GOVERNADOR  
2023



**PROCESSO N°:** TC-005272.989.23-7

**ÓRGÃO:** ESTADO DE SÃO PAULO

**GOVERNADOR:** TARCÍSIO GOMES DE FREITAS

**POPULAÇÃO ESTIMADA:** 47.333.288

**EXERCÍCIO:** 2023

**MATÉRIA:** CONTAS DO GOVERNADOR

	05
<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS</b>	10
<b>PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO</b>	12
<b>EXTINÇÃO E CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS POR DECRETO EXECUTIVO</b>	17
<b>MONITORAMENTO DE EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS E TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS</b>	24
<b>ANÁLISE ECONÔMICO-FINANCEIRA</b>	30
CONJUNTURA ECONÔMICA	32
RESULTADOS CONTÁBEIS	40
ACOMPANHAMENTO DA DÍVIDA ATIVA	52
PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS E REQUISITÓRIOS DE PEQUENO VALOR	61
RENÚNCIA DE RECEITAS	69





PROCESSO N°: TC-005272.989.23-7

ÓRGÃO: ESTADO DE SÃO PAULO

GOVERNADOR: TARCÍSIO GOMES DE FREITAS

POPULAÇÃO ESTIMADA: 47.333.288

EXERCÍCIO: 2023

MATÉRIA: CONTAS DO GOVERNADOR

	84
DESPESAS COM PESSOAL	86
GESTÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS	98
<b>ENSINO</b>	110
GESTÃO ESTADUAL NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	113
FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL SOBRE O PLANEJAMENTO DO QUADRO DOCENTE	122
FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL SOBRE A EDUCAÇÃO ESPECIAL	128
<b>SAÚDE</b>	134
APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	137
FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL SOBRE A FILA DO SUS	144





**PROCESSO N°:** TC-005272.989.23-7

**ÓRGÃO:** ESTADO DE SÃO PAULO

**GOVERNADOR:** TARCÍSIO GOMES DE FREITAS

**POPULAÇÃO ESTIMADA:** 47.333.288

**EXERCÍCIO:** 2023

**MATÉRIA:** CONTAS DO GOVERNADOR

<b>TRANSPORTES</b>	150
<hr/>	
FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL DO TRANSPORTE SOBRE TRILHOS	152
<hr/>	
<b>SEGURANÇA PÚBLICA</b>	158
<hr/>	
ACOMPANHAMENTO DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA	161
<hr/>	
<b>DEFESA CIVIL</b>	173
<hr/>	
ATUAÇÃO ESTADUAL NA PREVENÇÃO ÀS CATÁSTROFES E DESASTRES NATURAIS	176
<hr/>	
<b>TRANSPARÊNCIA</b>	183
<hr/>	
<b>PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO</b>	190
<hr/>	
<b>CONCLUSÃO</b>	194
<hr/>	





# RELATÓRIO

## Relatório

Tratam os autos das **Contas do Governador referentes ao exercício 2023**, entregues a este órgão ministerial às 15h12min do dia 22/05/2024 (evento 79).

A prestação de contas foi remetida ao egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e acostada aos autos do processo TC-5272.989.23-7 no dia 30/04/2022 (eventos 36 a 49), mediante Ofício nº 199/2024 – GS, da Secretaria da Fazenda e Planejamento (eventos 50).

Empreendendo meticuloso trabalho de averiguação por meio de análises documentais, sistêmicas e operacionais, com exames lastreados em avançadas técnicas de auditoria, a **Diretoria de Contas do Governador (DCG)** juntou ao feito percuciente relatório técnico de fiscalização (evento 59).

A instrução promovida abrangeu a totalidade do exercício financeiro sob exame e abordou os mais significativos itens de gestão, mas trouxe os resultados apurados sob relevante ressalva preambular, no sentido de que, diante das inconsistências detectadas, não representam a realidade patrimonial do Governo do Estado de São Paulo, ofertando, por isso, razões que *“não permitem opinar, com segurança, quanto à fidedignidade das Demonstrações Contábeis apresentadas, somada à insegurança que decorre da falta de integração e de conhecimento quanto à atuação do Sistema Estadual de Controle Interno do Estado de São Paulo”*.

Assim, antes mesmo de adentrar na análise pontual de cada um dos tópicos que compõem o relatório apresentado, a competente Equipe da DCG adverte preliminarmente que *“Nosso compromisso é oferecer um trabalho que inspire segurança, fidedignidade, compreensão e relevância, porém, **nos aspectos patrimoniais**, diante de tantas inconsistências e inseguranças nos controles administrativos, associado à não existência de garantias de que houve a atuação do controle interno nestes aspectos, **não é possível afirmar que a situação financeira e patrimonial do Governo do Estado de São Paulo está devidamente refletida nas demonstrações contábeis**”* (grifos originais).

Resguardada tal condição, a DCG apresenta na conclusão dos seus trabalhos alentado rol de propostas de determinações e/ou recomendações, divididas por assuntos ou

áreas de interesse, abrangendo: Planejamento e Legislação Orçamentária (PPA; LDO; Alteração na Estrutura Administrativa do Estado); Monitoramento de Emendas Parlamentares (Emendas Impositivas; Transferências Voluntárias); Demonstrações Contábeis (Adoção de Normas Contábeis; Balanço Patrimonial); Precatórios; Parcerias Público-Privadas; Regime Próprio de Previdência Social; Controle de Caixa e Equivalentes de Caixa; Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; Lei de Responsabilidade Fiscal; Aplicação na Saúde e Benefícios Fiscais e Renúncia de Receitas (fls. 621/651 do Relatório da Fiscalização).

Também foram apresentadas propostas de encaminhamento, decorrentes de fiscalizações operacionais realizadas no exercício, endereçadas aos seguintes setores: Secretaria Estadual de Saúde (Fila do SUS); CPTM, Secretaria de Parcerias de Investimentos e Secretaria dos Transportes Metropolitanos (Transporte Sobre Trilhos); Governo do Estado e Secretaria Estadual da Educação (Planejamento do Quadro Docente, Educação Especial); e Secretaria da Administração Penitenciária (fls. 652/662 do Relatório da Fiscalização).

O **Departamento de Supervisão da Fiscalização I (DSF-I)** manifestou-se acerca dos diversos itens abordados nos trabalhos levados a efeito pelo órgão de inspeção, destacando, entre outros, a necessidade de maior transparência no que toca às Renúncias de Receitas, sobretudo ante o desatendimento à Nota Recomendatória Atricon nº 01/2023 (evento 61).

Concluiu no sentido de que, levando-se em conta os dois últimos exercícios, o percentual de atendimento pleno às recomendações e determinações do Tribunal gira em torno de 11% (16 de 149), propondo, em razão disso, que recomendações e determinações renovadas no exercício 2022 e não atendidas mereçam ser alçadas ao campo das ressalvas, em especial, as relativas à aplicação em ações e serviços públicos de Saúde, bem como aquelas referentes a Renúncias de Receitas, endossando, ademais, as propostas de determinações e recomendações apresentadas pela DCG, bem assim os encaminhamentos decorrentes de fiscalizações operacionais, opinando, ao final, pela emissão de **parecer prévio favorável**, “*com ressalvas relativas às recomendações/determinações não atendidas e renovadas das Contas de 2021 e 2022, conforme especificados no item 12 deste Relatório (Saúde e Renúncia de Receitas)*”.

**ATJ-Cálculos**, mediante sua sempre esmerada análise, verificou os números da gestão no que tange às Despesas com Pessoal (42,29% da RCL, portanto, em conformidade com o teto de 49% fixado no art. 20, II, “c”, da LRF, bem como abaixo do chamado “limite prudencial” de 46,55%,

estabelecido no art. 22, parágrafo único, da LRF) e às aplicações dos mínimos constitucionais vinculados ao Ensino (atendido o art. 255 da Constituição Estadual, com investimento na ordem de 33,54%; cumprido o art. 212 da Constituição Federal, restando aplicado no ensino valor equivalente a 25,78%; observado o art. 212-A, inciso XI, da Constituição Federal, e art. 26 da Lei nº 14.113/2020, vez que investidos 90,94% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica, e o art. 25 da Lei nº 14.113/2020, posto que destinados 100% dos recursos do FUNDEB em manutenção e desenvolvimento do ensino) e à Saúde (12,71% das receitas resultantes de impostos e transferências, cumprindo o mínimo constitucional de 12%), concluindo que as contas comportam **parecer favorável** (evento 72.1).

**ATJ-Economia**, manifestando-se estritamente sobre os aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial, entendeu que os demonstrativos estão em condições de receber **parecer favorável com ressalvas**, sem prejuízo das recomendações propostas no corpo de sua manifestação (evento 72.2), mesmo entendimento de sua congênere **ATJ-Jurídica**, cuja análise ficou adstrita aos itens emendas parlamentares impositivas e transferências voluntárias, atividades do Conselho Gestor das PPPs, transparência, renúncia de receitas e desempenho operacional sob os aspectos da eficácia, eficiência e efetividade (eventos 72.3).

**ATJ-Chefia** considerou que a gestão não apresentou o cenário desejado, sobretudo diante das notáveis inconsistências contábeis, da falta de transparência e da reiteração de falhas já observadas em anos pretéritos, bem assim diante da inadequada aplicação dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e da ausência de investimento em infraestrutura nas áreas da Saúde e Educação; todavia, por se tratar do primeiro ano de mandato, manifestou-se pela emissão de **parecer favorável, com ressalvas pertinentes às desordens contábeis, às injustificadas alterações das metas fiscais, ao imobilizado, aos benefícios fiscais e renúncias de receitas, à gestão da previdência e aos precatórios** (eventos 72.4).

Outro não foi o entendimento da **Secretaria-Diretoria Geral (SDG)**, que concluiu sua análise destacando que, apesar da ocorrência de déficit de execução orçamentária, tal resultado foi integralmente amparado em superávit financeiro do exercício anterior, representando 2,5 dias da RCL, restando atendidos os principais limitadores constitucionais e legais, daí porque entendeu que as contas se encontram equilibradas e, por isso, merecem receber **parecer favorável, porém, com ressalvas** (eventos 72.4).

Por fim, a **Procuradoria da Fazenda do Estado (PFE)**, pronunciando-se sob o viés jurídico acerca das questões objeto de maior controvérsia na instrução, entendeu, de uma forma geral, pela boa ordem das contas, ressaltando, todavia, o atendimento parcial das recomendações e ressalvas constantes no Parecer de 2022, que, portanto, devem ser reiteradas, eis que constituem objeto de contínuo aperfeiçoamento pelo Governo Estadual, mas cujos aprimoramentos, por demandarem tempo para adaptação administrativa, poderão ser executados ao longo dos exercícios seguintes, com fundamento no art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro; no mais, a teor das justificativas apresentadas e dos aspectos positivos verificados, concluiu pela emissão de **parecer prévio favorável**, com as recomendações alvitradas (eventos 78).

Em seguida, vieram os autos ao **Ministério Público de Contas (MPC)** para sua atuação como fiscal da ordem jurídica.



## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

## Considerações Iniciais

Nos termos do art. 33, inc. I, da Constituição Estadual (à semelhança do art. 71, inc. I, da Constituição Federal), compete ao Tribunal de Contas do Estado emitir anualmente parecer prévio sobre as Contas do Governador, no prazo de 60 dias a contar de seu recebimento. Dentro deste prazo, é reservado, pelo Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, um prazo máximo de dois dias ao *Parquet*.<sup>1</sup>

Em sua atuação junto ao Tribunal de Contas, o Ministério Público, dentre outras atribuições, objetiva assegurar a concreta observância dos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.<sup>2</sup>

A partir das informações obtidas no curso do processo, consideram-se os resultados contidos no quadro abaixo:

SÍNTESE DO APURADO	
Resultado da execução orçamentária	-0,51% <sup>3</sup>
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Sim <sup>4</sup>
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Sim <sup>5</sup>
LRF - Despesa de pessoal em dezembro de 2023 – Total (máximo 60%)	49,62% <sup>6</sup>
LRF - Despesa de pessoal em dezembro de 2023 – Poder Executivo (máximo 49%)	42,29% <sup>7</sup>
ENSINO - Aplicação na Educação - art. 255, da CE/SP (mínimo 30%)	33,54% <sup>8</sup>
ENSINO - Aplicação na Educação - art. 212, da CF/1988 (mínimo 25%)	25,78% <sup>9</sup>
ENSINO - Fundeb destinado a profissionais da educação (mínimo 70%)	90,94% <sup>10</sup>
ENSINO - Aplicação do Fundeb 2023 (mínimo 100%, ou 90% quando diferida parcela residual)	100,00% <sup>11</sup>
ENSINO - Se diferida, a parcela residual (de até 10%) foi aplicada até 30.04 do exercício subsequente?	Prejudicado
SAÚDE - Aplicação na Saúde (mínimo 12%)	12,71% <sup>12</sup>

<sup>1</sup> RITCE/SP, art. 183, *caput* e inc. II.

<sup>2</sup> RITCE/SP, art. 69, inc. I e LCE nº 1.110/2010, art. 3º, inc. I.

<sup>3</sup> Vide tópico “Resultados Contábeis”.

<sup>4</sup> Vide tópico “Precatórios”.

<sup>5</sup> Vide tópico “Precatórios”.

<sup>6</sup> Conforme fl. 619 do Relatório da DCG 2023 (evento 59).

<sup>7</sup> Vide tópico “Despesas com Pessoal”.

<sup>8</sup> Vide tópico “Gestão Estadual do Ensino”.

<sup>9</sup> Vide tópico “Gestão Estadual do Ensino”.

<sup>10</sup> Vide tópico “Gestão Estadual do Ensino”.

<sup>11</sup> Vide tópico “Gestão Estadual do Ensino”.

<sup>12</sup> Vide tópico “Fiscalização da Gestão e Aplicação de Recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)”.



1234

Project View



# PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO



## Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A temática **Planejamento e Orçamento** está relacionada ao seguinte Objetivo de Desenvolvimento Sustentável; e metas:



**16.6** - Desenvolver **instituições eficazes, responsáveis e transparentes** em todos os níveis.



## Planejamento e Orçamento

O Plano Plurianual (PPA) é o principal instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo, por meio do qual são definidas as diretrizes e metas da administração, contemplando as despesas de capital (como, por exemplo, os investimentos) e outras delas decorrentes, além daquelas relativas aos programas de duração continuada.

Compondo o “tripé” do ciclo orçamentário, ao lado da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), o PPA é estabelecido com vigência de quatro anos, tendo sido instituído para o quadriênio 2020/2023 por meio da Lei Estadual nº 17.262/2020, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2020.

Por já ter sido objeto de exame em anos anteriores, inclusive no que toca às alterações havidas na estrutura programática, cumpre resgatar o teor das recomendações do TCE-SP acerca do assunto, quando da emissão do parecer prévio sobre as contas anuais de 2022:

### **2.2 Avaliação de desempenho orçamentário**

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

### **2.3 Alterações Orçamentárias**

*Para as alterações orçamentárias que representam transposições, remanejamentos ou transferências, em cada Decreto estadual pertinente, faça a administração constar as devidas justificativas para redução de recursos de uma política pública e suplementação em outra.*

Tem-se, portanto, que 2023 foi o último ano de vigência do PPA instituído ainda na gestão anterior e, como era de se esperar, os mesmos vícios verificados nos exercícios precedentes fizeram-se presentes no período ora analisado.

A DCG continuou verificando a compatibilização entre os elementos que compõem os programas governamentais selecionados e as respectivas relações de causa e efeito e, para tanto, empreendeu percuente análise, cuja metodologia adotada consta pormenorizadamente

explicitada em seu relatório, perscrutando os resultados alcançados no que se refere à eficácia dos procedimentos de monitoramento, além de avaliar a resposta do Governo às falhas e desvios na execução.

O saldo dos exames levados a efeito reafirma a existência de fragilidades outrora detectadas e que, portanto, continuam a merecer empenho da origem na persecução de uma maior consistência dentro da lógica da cadeia de resultados, sobretudo a partir do próximo período, em que a condução das políticas públicas se dará sob a vigência de um PPA elaborado pela própria gestão.

Dito isso, verifica-se que, dentre os programas selecionados pela Fiscalização, restaram identificadas inconsistências significativas, que impactam a eficácia geral do plano, dentre as quais destacam-se:

1. Desvios na Execução dos Programas: problemas na precisão das previsões orçamentárias e na eficiência da implementação das políticas;
2. Falhas na Aplicação das Metodologias de Avaliação: alterações metodológicas sem comunicação clara e justificativa abrangente, comprometendo a comparabilidade e a interpretação dos resultados;
3. Desalinhamento entre Recursos Alocados e Resultados Alcançados: desconexão entre os recursos financeiros desembolsados e os produtos/serviços efetivamente entregues, refletindo alocação ineficiente de recursos;
4. Necessidade de Ajustes nos Processos de Monitoramento e Avaliação: divergências entre dados reportados e os constantes nos sistemas internos;
5. Impacto das Mudanças Estruturais e Revisões Orçamentárias: frequentes revisões orçamentárias e mudanças estruturais no decorrer do plano mostram uma gestão reativa, que precisa se adaptar a variações não previstas, muitas vezes comprometendo a continuidade e eficácia dos programas;
6. Ausência de mecanismo de comunicação integrado entre os técnicos e os setores: lacuna que afetou a capacidade de manter um histórico completo e registros detalhados de todas as interações realizadas pela área de planejamento;
7. Desafios decorrentes da insuficiência de dados confiáveis: falta de recursos essenciais em diversas áreas de atuação do Estado comprometendo a capacidade de desenvolver indicadores que reflitam com precisão os resultados dos programas governamentais;

8. Fragilidades no Processo de Avaliação de Programas: escassez de avaliações, o que compromete a capacidade de compreender o desempenho e a efetividade dos programas implementados, privando o Governo de oportunidades valiosas para o aprendizado e aprimoramento, de modo que a falta de um sistema de avaliações contínuas e estruturadas impede que as experiências e dados coletados sejam utilizados para influenciar o planejamento dos ciclos futuros do PPA.

Tais achados permitem concluir que as recomendações exaradas no parecer prévio sobre as contas de 2022 não restaram plenamente acolhidas, permanecendo a necessidade de reavaliação e implementação das correções necessárias nessa fundamental peça de planejamento quadrienal, razão pela qual o Ministério Público de Contas corrobora as providenciais sugestões da Fiscalização, sobretudo em se considerando que o próximo PPA a ser avaliado (2024/2027) terá sido engendrado pela própria gestão, abrindo-se oportunidade para a efetiva implementação das medidas já anunciadas, não se podendo atribuir a outrem responsabilidade por ausência de maior coerência dos indicadores e metas, tampouco pelo não atingimento do desejado equilíbrio entre execução física e orçamentária.

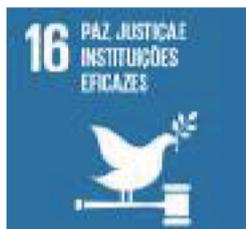


# EXTINÇÃO E CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS POR DECRETO EXECUTIVO



## Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A temática **Extinção e Criação de Órgãos por Decreto Executivo** está relacionada ao seguinte Objetivo de Desenvolvimento Sustentável; e metas:



**16.6** - Desenvolver **instituições eficazes, responsáveis e transparentes** em todos os níveis.



## Extinção e Criação de Órgãos por Decreto Executivo

Ainda no contexto do planejamento estatal, outro ponto em evidência no exercício em exame diz respeito às alterações na estrutura administrativa do Governo Estadual que resvalaram na extinção e criação de órgãos públicos por meio de decreto executivo, contrariando os princípios da legalidade estrita, da transparência e da separação de poderes, bem assim as regras orçamentárias então vigentes.

Constatou a Unidade Técnica que, em decorrência do Decreto nº 67.435/2023, a Secretaria de Desenvolvimento Regional (CNPJ 46.393.500/0001-31) passou a denominar-se **Secretaria de Comunicação**, assim como a Secretaria de Logística e Transportes (CNPJ 46.375.200/0001-20) transformou-se na **Secretaria de Políticas para a Mulher**.

De início, já se antevê não se tratar de uma mera mudança de nomenclatura, na medida em que os órgãos originários e os concebidos a partir deles nada têm em comum em termos de objeto e área finalística.

Para além disso, verificou-se que as competências e ações das antigas Secretarias foram transferidas para diversos órgãos do Poder Executivo, assim como o respectivo quadro de pessoal, dotações orçamentárias, patrimônio, direitos, obrigações e acervo de um modo em geral, o que, em última análise, equivale a uma **extinção administrativa sem a necessária autorização legislativa**, algo expressamente vedado pela Constituição Federal. Nesse sentido, a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello:

*O regulamento previsto no art. 84, VI, “a”, da Constituição Brasileira - segundo o qual compete ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre “organização e funcionamento da Administração Federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos” - confere, como resulta de sua disposição textual, poderes muito circunscritos ao Presidente, ao contrário do que ocorre nos regulamentos independentes ou autônomos do Direito europeu. Com efeito, se o Chefe do Executivo não pode nem criar nem extinguir órgão, nem determinar qualquer coisa que implique aumento de despesa, que pode ele, então, fazer, a título de dispor sobre “organização e funcionamento da Administração Federal”? Unicamente transpor uma unidade orgânica menor que esteja encartada em unidade orgânica maior para outra destas unidades maiores - como, por exemplo, passar um departamento de um dado Ministério para outro Ministério ou para uma autarquia, e vice-versa; uma divisão alocada em certo*

departamento para outro departamento, uma seção pertencente a determinada divisão para outra divisão; e assim por diante. Pode, ainda, redistribuir atribuições preexistentes em dado órgão, passando-as para outro, desde que sejam apenas algumas das atribuições dele - pois, se fossem todas, isto equivaleria a extinguir o órgão, o que é vedado pela Constituição. Este é o regulamento previsto no art. 84, VI, "a". Mera competência para um arranjo intestino dos órgãos e competências já criados por lei. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26ª ed., São Paulo: Malheiros, 2009, págs. 338/339, destaques acrescidos)

A mesma falta de amparo legal, aliás, dirige-se às novas Secretarias criadas pelo Decreto nº 67.435/2023, em especial, a **Secretaria de Políticas para a Mulher**, para a qual foram estabelecidas **inéditas atribuições** funcionais<sup>13</sup>, que, até então, não estavam previamente descritas em outras Secretarias, implicando verdadeira **inovação na ordem jurídica**.

É fato que, em simetria à Constituição Federal, a Constituição Estadual igualmente autoriza que a organização e o funcionamento da administração estadual sejam regulamentados por Decretos emanados pelo Governador, mas isso **desde que não resulte** em aumento de despesas ou **na criação ou extinção de órgãos públicos** (art. 47, XIX).

No que toca à **criação ou extinção** de órgãos públicos, a ressalva acima tem razão de ser, uma vez que a matéria demanda aprovação de lei pela Assembleia Legislativa (art. 19, VI), cuja iniciativa inclusive está a cargo do Chefe do Poder Executivo (art. 24, §2º, 2).

A fim de corroborar a posição do *Parquet* e da Diretoria das Contas do Governador quanto ao descabimento dessas alterações promovidas pelo Decreto nº 67.435/2023, cumpre evocar declarações de inconstitucionalidade pelo Tribunal de Justiça Paulista acerca de normas

<sup>13</sup> Decreto nº 67.435/2023:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

X - o incentivo às iniciativas da sociedade civil;

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

semelhantes, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2117355-07.2017.8.26.0000 e 2078658- 77.2018.8.26.0000, ambas da Comarca de São Paulo, em que se analisaram decretos autônomos expedidos a título de reestruturação administrativa municipal, cujas ementas clamam transcrição:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Decreto n. 57.576, de 1º de janeiro de 2017, do Município de São Paulo, que “dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da Administração Pública Municipal Direta”. [...] Decreto 57.576/2017. Reestruturação Administrativa Municipal. Inativação, criação, fusão e alteração de denominação de Secretarias. Transferência de atribuições de órgãos públicos municipais. Criação de Conselho Consultivo em cada Secretaria Municipal. Descabimento. Impossibilidade do Chefe do Executivo dispor, mediante decreto, sobre criação e extinção de órgãos públicos. Reserva legal. Inobservância (artigos 24, § 2º; 2; e 47, inciso XIX, a, da Constituição Estadual). [...] Vícios dos atos normativos revogadores que ofendem ao princípio da reserva legal. Violação aos artigos 24, § 2º, I, e 115, incisos I e II, da Constituição Estadual. Ação julgada parcialmente procedente, com modulação. (Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, ADI n.º 2117355- 07.2017.8.26.0000, Relatoria: Desembargador Sérgio Rui, j. 16/05/2018, destaques acrescidos)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DECRETO Nº 57.959, DE 1º DE NOVEMBRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, QUE “INSTITUI A CASA CIVIL NO GABINETE DO PREFEITO, REORGANIZA A SECRETARIA DO GOVERNO MUNICIPAL, BEM COMO ALTERA A DENOMINAÇÃO E A LOTAÇÃO DOS CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO QUE ESPECIFICA” - ATO NORMATIVO EMANADO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PROMOVENDO VERDADEIRA REESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA - INSTITUIÇÃO DA CASA CIVIL E DISCIPLINA PORMENORIZADA DAS COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS INTEGRANTES DE SUA ESTRUTURA - CRIAÇÃO DE CARGOS DE SECRETÁRIO DA CASA CIVIL E DE SECRETÁRIO ESPECIAL DE RELAÇÕES SOCIAIS - ALTERAÇÃO DE DENOMINAÇÃO DE CARGOS E ÓRGÃOS PÚBLICOS - “SUPRESSÃO” DE UNIDADES ADMINISTRATIVAS E COLEGIADOS INTEGRANTES DA SECRETARIA DO GOVERNO MUNICIPAL QUE EQUIVALE À EXTINÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS - REGULAMENTAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DE CARGOS PÚBLICOS POR DECRETO DO CHEFE DO EXECUTIVO - IMPOSSIBILIDADE - OFENSA AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL - VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 24, § 2º, ITENS 1 E 2, 47, INCISO XIX, ALÍNEA “A”, E 115, INCISO I, DA CARTA BANDEIRANTE - INEXISTÊNCIA, CONTUDO, DE AFRONTA AOS ARTIGOS 98 E 100 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PRECEDENTES - AÇÃO DECLARADA PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO DOS EFEITOS, NOS TERMOS DO ART. 27 DA LEI Nº 9.868/99. A criação e disciplina de órgãos e cargos públicos do cargo não podem ser reguladas mediante decreto do Chefe do Poder Executivo, sob pena de ofensa aos princípios da reserva legal e da separação dos poderes, sendo indispensável a participação do Poder Legislativo no processo de elaboração da norma. (Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, ADI n.º 2078658-77.2018.8.26.0000, Relatoria: Desembargador Renato Sartorelli, j. 08/08/2018, destaques acrescidos)*

A propósito, a irregularidade que ora se vislumbra no Estado de São Paulo não ocorre apenas sob a perspectiva jurídico-legal, mas também do ponto de vista orçamentário.

Isso porque, ao se analisar a classificação funcional-programática, apurou-se que a “Secretaria de Políticas para a Mulher” e a “Secretaria de Comunicação” não geraram novos Programas no Orçamento aprovado na LOA 2023; o que houve foi a execução de despesas em programas já existentes, porém, com finalidades diversas das pretendidas pelos órgãos recém-criados.

Tomando mais uma vez a **Secretaria de Políticas para a Mulher** como parâmetro, depreende-se uma execução orçamentária da ordem de **R\$ 5,8 milhões de reais**, a qual, todavia, esteve atrelada ao programa “1601 - PLANEJAMENTO DE LOGISTICA E TRANSPORTES”, sendo que as atribuições dos campos funcionais da extinta Secretaria de Logística e Transportes (à qual o programa estava anteriormente relacionado), previstas no art. 2º do Decreto nº 42.817/1998, foram transferidas para a Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística.

A constatação é a de que as despesas realizadas em tal condição são fruto de **desvios de dotações orçamentárias de outros órgãos**, a implicar execução de gastos sem a devida autorização em Lei Orçamentária e sem respeito à classificação funcional-programática, ensejando apuração específica e oportuna nas contas estaduais pertinentes: TC-1699.989.24-0 e TC-6732.989.24-9.

Como bem lembrado pela DCG, a situação ora relatada não é nova no cenário estadual. Antes disso, **ainda em 2022, esta Corte de Contas já havia advertido o Governo paulista no TC-360.989.20-6 em relação à Secretaria Especial de Relações Internacionais**<sup>14</sup> que, a exemplo das Secretaria de Políticas para a Mulher e da Secretaria de Comunicação, foi igualmente concebida exclusivamente por decreto executivo – algo que, aliás, persiste até hoje.

Ante o exposto, com amparo no art. 33, X da Constituição Estadual<sup>15</sup>, **o Ministério Público de Contas pugna que seja concedido prazo ao Governo Estadual** para adoção das

<sup>14</sup> Atualmente denominada, pelo Decreto nº 67.435/2023, de Secretaria de Negócios Internacionais.

<sup>15</sup> Constituição Estadual:

*“Artigo 33 - O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: [...]”*



providências cabíveis no sentido de deflagrar o necessário processo legislativo adequando formalmente a criação e estrutura da Secretaria às exigências da Constituição Paulista, **sem prejuízo de que a matéria seja levada igualmente ao conhecimento do Ministério Público Estadual**, para a adoção das providências de sua alçada.

Em tempo, **requer-se o referenciamento do assunto às contas anuais da Secretaria de Políticas para a Mulher e da Secretaria de Comunicação**, para que subsidiem os exames pertinentes.

---

*X - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade.”*

---

 Avenida Rangel Pestana, 315, 10º andar, São Paulo - SP. CEP 01017-906  (11) 3292-4302

 [mpc.sp.gov.br](http://mpc.sp.gov.br)

 [mpc\\_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)

 [mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)

 [MPdeContas\\_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)

 [mpcsp](https://www.youtube.com/mpcsp)

 São Paulo sob controle



# MONITORAMENTO DE EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS E TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS



## Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A temática **Monitoramento de Emendas Parlamentares Impositivas e Transferências Voluntárias** está relacionada ao seguinte Objetivo de Desenvolvimento Sustentável; e metas:



**16.6** - Desenvolver **instituições eficazes, responsáveis e transparentes** em todos os níveis.



## Monitoramento de Emendas Parlamentares Impositivas e Transferências Voluntárias

Tal como feito no exercício pretérito, para melhor situar o tema, cumpre rememorar que a análise realizada pela DCG acerca das emendas parlamentares foi encetada no exame das contas de 2021, em virtude de ofícios apresentados por Deputados Estaduais que reclamaram apuração de fatos narrados em matérias jornalísticas, onde se noticiou que o Executivo estadual havia multiplicado o volume de recursos liberados para atender a solicitações apresentadas por parlamentares filiados a partidos que compunham a base de apoio do Governo na Assembleia, mediante introdução das chamadas emendas voluntárias ao orçamento.

Do ponto de vista normativo, o art. 175 da Constituição Estadual estabelece que “*Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Assembleia Legislativa*”, enquanto o § 6º do referido dispositivo, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 12/12/2022, com efeitos a partir da execução orçamentária do exercício financeiro subsequente, dispõe que “*As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão de 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que, no mínimo, a metade do percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde*”.

Ao lado das emendas parlamentares, havia também a figura das “demandas parlamentares”, assim entendidos os recursos destinados, por iniciativa de parlamentares durante a execução orçamentária, ao atendimento de municípios e outras entidades, sendo que, segundo informado pela origem, aquela nomenclatura não mais é adotada, passando-se a utilizar a designação “transferências voluntárias”.

No tocante ao tema em testilha, vale registrar o que foi determinado pelo Tribunal de Contas por ocasião da apreciação dos demonstrativos do exercício anterior ao ora analisado:

### 1.5 EMENDAS E DEMANDAS PARLAMENTARES:

1.5.1 Emendas impositivas: *Demonstre a efetiva execução dos montantes integrais aprovados pelas LOAs de 2020 a 2022 ou comprove os respectivos impedimentos*

técnicos existentes, conforme critérios definidos pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias de cada exercício;

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

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

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

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

Assim, buscando enfocar especificamente aquelas ocorrências objeto de determinações, passa-se ao exame do contexto identificado pela Fiscalização em 2023.

No que concerne à transparência, verificou-se que informações sobre processos de emendas individuais impositivas e transferências voluntárias são disponibilizadas nos sites oficiais do Governo Estadual (portal da transparência), havendo sistema eletrônico de tramitação e acompanhamento para emendas individuais impositivas (“SP Sem Papel/Serviço Demandas”), sendo que as indicações parlamentares efetivam-se no Módulo ALESP, que se encontra em aprimoramento para integração com o SIAFEM, visando controle, rastreabilidade e transparência na execução de tais emendas.

Já no que concerne à execução orçamentária das emendas parlamentares impositivas, a Fiscalização anotou que as dotações iniciais foram fixadas em R\$ 910.178.218, sofrendo suplementação de 1,16% e passando a R\$ 920.699.796, com destinação de R\$ 543.694.610 (59,05% do total) para a Saúde; entretanto, detectou divergências entre os valores disponíveis no portal da transparência do Estado e aqueles constantes no Sigeo, da mesma forma que não coincidiram as informações prestadas pela Secretaria de Governo e Relações Institucionais, daí por que revelam-se indispensáveis ajustes nos referidos sistemas de informações, bem assim providências para que se opere liquidação total do valor pendente de execução (25,08% do empenhado), o que deverá ser feito em 2024.

No que diz respeito às transferências especiais do Estado para municípios, informa a DCG que tais repasses, regulados pelo art. 175-A, I, da Constituição Estadual, são chamados “emendas PIX”, consubstanciando-se em recursos repassados diretamente aos municípios, independente de celebração de convênio, sendo aplicados em áreas de competência do beneficiário, em conta bancária específica para essa finalidade, devendo tão somente indicar-se o ente municipal beneficiado e os respectivos valores, diferentemente, portanto, das transferências com finalidade definida (art. 175-A, § 4º).

Segundo a inspeção realizada, foi empenhado, liquidado e pago a título de transferências especiais a municípios o valor de R\$ 112.559.790, não havendo valores inscritos em restos a pagar.

Por fim, acerca das transferências voluntárias, vale resgatar que, por ocasião da fiscalização do exercício 2021, constatou-se que havia pouco controle sobre a execução das demandas parlamentares e que não era possível identificar com segurança quais as devidamente formalizadas pelos órgãos executores e quais as recusadas; já em 2022, foi possível obter com maior confiabilidade informações e dados relativos às demandas parlamentares alocadas na função Saúde.

Agora, em 2023, sob a nova alcunha “transferências voluntárias”, a Fiscalização informa que o acompanhamento de tais solicitações pode ser feito pelo site da Secretaria de Governo e Relações Institucionais, onde é possível visualizar: informações individualizadas por parlamentar, ementa, valor, data da publicação, estágio da transparência e instrumento de formalização, entre outros dados correlatos.

Valendo-se das bases disponíveis, a DCG identificou que, dentre os maiores valores das transferências voluntárias aprovadas, por partido, tem-se o PL, que corresponde a R\$ 209 milhões (24,3%), seguido de PSDB no valor de R\$ 99 milhões (11,51%) e PT com R\$ 98 milhões (11,43%).

Apesar dos aprimoramentos identificados, destaca-se ainda haver falta de transparência quanto ao critério de distribuição das transferências voluntárias por parlamentar e o procedimento da seleção da entidade beneficiada.

O MPC endossa, ademais, as propostas de ajustes sugeridos pela Fiscalização, com destaque para a necessidade de execução total dos valores empenhados e correção das divergências verificadas nos sistemas de contabilidade.

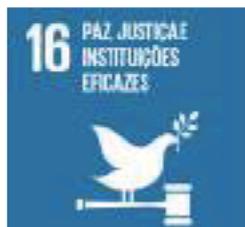


# ANÁLISE ECONÔMICO-FINANCEIRA



## Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A temática **Análise Econômico-Financeira** está relacionada aos seguintes Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; e metas:



- 8.1** Sustentar o crescimento econômico per capita de acordo com as circunstâncias nacionais e, em particular, um crescimento anual de pelo menos 7% do produto interno bruto [PIB] nos países menos desenvolvidos;
- 8.3** Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros;
- 8.5** Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor;
- 8.6** Até 2020, reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego, educação ou formação.
- 16.6** - Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis;
- 16.7** Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis;
- 16.10** Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais.



# CONJUNTURA ECONÔMICA

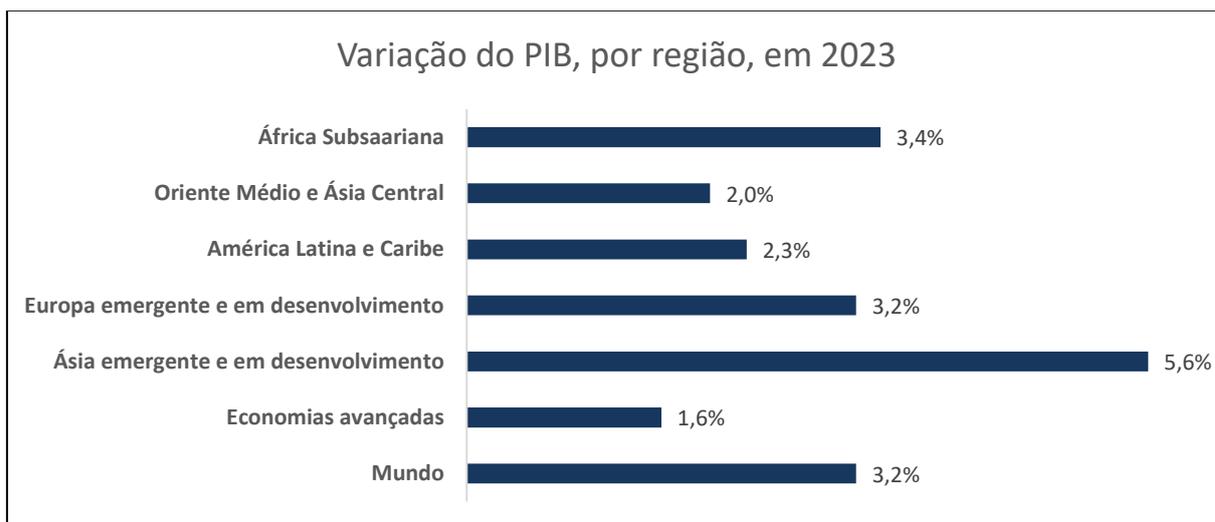
## Conjuntura Econômica

Para que se possa ter uma visão contextualizada dos resultados contábeis do exercício, importante traçar um breve panorama sobre a conjuntura econômica em 2023.

## Economia Mundial

A versão mais recente (abril/2024) do relatório *World Economic Outlook*, do Fundo Monetário Internacional (FMI) indicou um crescimento de 3,2% para a economia mundial em 2023<sup>16</sup>, superior à estimativa anterior de 2,7% (projetada no relatório de outubro de 2022<sup>17</sup>).

O crescimento da economia em 2023, por região, pode ser conferido no gráfico a seguir:



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados do *World Economic Outlook* (WEO) de abril/2024.

Conforme se observa, houve crescimento notável na região asiática (5,6%), ao passo que as economias avançadas tiveram um modesto crescimento de 1,6%. Cabe destaque, ainda, para a evolução de 2,3% da economia da América Latina e Caribe, desempenho abaixo da média mundial (3,2%).

<sup>16</sup> Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/04/16/world-economic-outlook-april-2024>. Acesso aos 22/05/2024.

<sup>17</sup> Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022>. Acesso aos 22/05/2024.

Como indicado pelo IPEA, “os mercados de trabalho continuaram mostrando aquecimento, com baixas taxas de desemprego, e a inflação caiu, mas continua alta, em meio à elevação das taxas básicas de juros pelos bancos centrais, que agora indicam que elas devem ficar altas por mais tempo”<sup>18</sup>.

## Economia Brasileira

Em termos anuais, o **Produto Interno Bruto (PIB)**<sup>19</sup> brasileiro cresceu 2,9%, impulsionado pelo crescimento da agropecuária (15,1%), da indústria (1,6%) e dos serviços (2,4%)<sup>20</sup>.

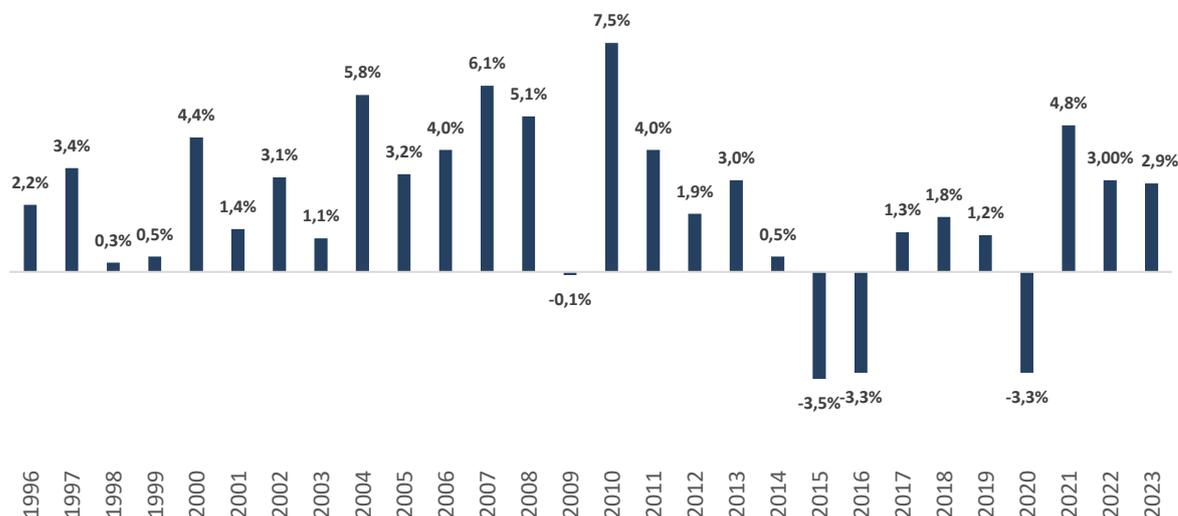
Vale sopesar que o resultado ficou acima das projeções iniciais de cerca de 1,0% e bem próximo da estimativa do FMI para crescimento da economia mundial (projetada em cerca de 3,2%)<sup>21</sup>. De uma maneira geral, manteve-se a tendência de crescimento do PIB brasileiro verificada em 2022 (quando houve evolução de 3,0% da economia):

<sup>18</sup> Fonte: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2023/11/panorama-da-economia-mundial-4/>. Acesso aos 22/05/2024.

<sup>19</sup> O Produto Interno Bruto (PIB) consiste na soma dos valores de todos os bens e serviços finais produzidos em um país, estado ou cidade.

<sup>20</sup> Fls. 11/12 do Boletim Conjuntura Econômica (4º trim/2023) da Fundação Seade. Disponível em: [https://conjuntura.seade.gov.br/wp-content/uploads/sites/3/2024/04/Boletim\\_Conjuntura\\_Paulista\\_4trim2023.pdf](https://conjuntura.seade.gov.br/wp-content/uploads/sites/3/2024/04/Boletim_Conjuntura_Paulista_4trim2023.pdf). Acesso aos 22/05/2024.

<sup>21</sup> Fonte: [https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-04/fmi-projeta-crescimento-de-32-do-pib-mundial#:~:text=Segundo%20o%20informe%2C%20colaboram%20para,%2C8%25%20em%202025\)..](https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-04/fmi-projeta-crescimento-de-32-do-pib-mundial#:~:text=Segundo%20o%20informe%2C%20colaboram%20para,%2C8%25%20em%202025)..) Acesso aos 22/05/2024.

**Taxa de Crescimento Anual do PIB (Brasil)**

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>22</sup>. Obs.: dados dos exercícios mais recentes são provisórios e podem sofrer alterações.

Paralelamente, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), considerado índice oficial de **inflação** no país, atingiu 4,62% no acumulado em 2023. Assim, pela primeira vez em dois anos, o resultado ficou abaixo do teto da meta estipulada pelo Conselho Monetário Nacional, que era de 4,75%<sup>23</sup>. Dentre os fatores que contribuíram para frear a inflação, destaca-se a queda no preço das commodities agrícolas e minerais<sup>24</sup>.

O processo desinflacionário deu margem para que o Banco Central encerrasse o ciclo de altas da taxa básica de juros. Vale lembrar que, em agosto de 2022, a Selic<sup>25</sup> alcançou

<sup>22</sup> Dados disponíveis em: [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm\\_source=landing&utm\\_medium=explica&utm\\_campaign=pib#evolucao-taxa](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=pib#evolucao-taxa). Acesso aos 22/05/2024.

<sup>23</sup> Conforme noticiado em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-01/ipca-encerra-2023-com-alta-de-462-abaixo-do-teto-da-meta#:~:text=A%20infla%C3%A7%C3%A3o%20do%20pa%C3%ADs%20foi,%25%20e%204%2C75%25>. Acesso aos 22/05/2024.

<sup>24</sup> Conforme noticiado em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-12/preco-de-alimentos-e-juros-contribuiram-para-frear-inflacao-em-2023>. Acesso aos 22/05/2024.

<sup>25</sup> “A taxa Selic refere-se à taxa de juros apurada nas operações de empréstimos de um dia entre as instituições financeiras que utilizam títulos públicos federais como garantia. O BC opera no mercado de títulos públicos para que a taxa Selic efetiva esteja em linha com a meta da Selic definida na reunião do Comitê de Política Monetária do BC (Copom).” Assim, “quando o Banco Central altera a meta para a taxa Selic, a rentabilidade dos títulos indexados a ela também se altera e, com isso, o custo de captação dos bancos muda”. Texto extraído de: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/taxaselic>. Acesso aos 22/05/2024.

o patamar de 13,75% ao ano, o que aumentou o custo de captação dos bancos e desestimulou o crédito, como estratégia para conter a alta dos preços. Em 2023, houve quatro quedas da taxa, resultando no percentual de 11,75% em dezembro<sup>26</sup>.

A recuperação do mercado de trabalho após a pandemia da COVID-19 foi confirmada com a taxa de desemprego encerrando 2023 em 7,8%. Este é o nível mais baixo desde 2014 e uma redução de 1,8 ponto percentual em comparação com 2022. Esse valor se aproxima do início da série histórica, em 2012, quando a taxa média foi de 7,4%<sup>27</sup>.

Em 2023, o **comércio exterior brasileiro** apresentou desempenho geral positivo. Durante o período de janeiro a dezembro, as exportações aumentaram de US\$ 334,1 bilhões para US\$ 339,7 bilhões, representando uma moderada expansão de 1,7%. Por outro lado, as importações registraram queda de 11,7%, o que contribuiu para que o saldo da balança comercial tivesse um aumento de 60,8% no comparativo com o exercício anterior:

em US\$ bi

	Balança Comercial - Brasil		
	2022	2023	Varição (%)
Exportações	334,1	339,7	1,7%
Importações	272,6	240,8	-11,7%
Saldo	61,5	98,9	60,8%

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados à fl. 15 do Boletim Conjuntura Econômica (4º trim/2023) da Fundação Seade.

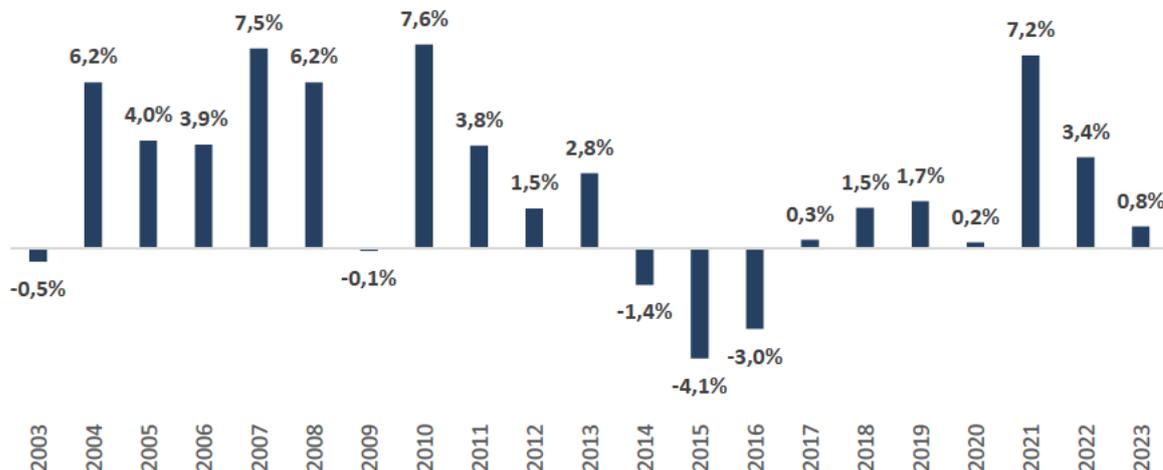
## Economia Paulista

Acompanhando a tendência de crescimento das economias mundial e brasileira, o **Estado de São Paulo viu seu PIB aumentar 0,8% em 2023**:

<sup>26</sup> Fonte: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-12/copom-reduz-juros-basicos-da-economia-para-1175-ao-ano>. Acesso aos 22/05/2024.

<sup>27</sup> Fonte: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/01/taxa-de-desemprego-fecha-2023-em-7-8-menor-patamar-desde-2014>. Acesso aos 22/05/2024.

### Taxa de Crescimento Anual do PIB (São Paulo)



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Fundação SEADE)<sup>28</sup>. Obs.: dados dos exercícios mais recentes são provisórios e podem sofrer alterações.

Na **indústria paulista**, houve pequena retração anual de 0,1%, refletindo o desempenho negativo da indústria de transformação (-2,0%) e da indústria extrativa mineral (-3,7%)<sup>29</sup>. Já o setor de **serviços** registrou expansão anual de 1,5%, cabendo menção especial para o avanço dos demais serviços (2,7%). Seguindo a tendência nacional, a **agropecuária** cresceu no mesmo período (3,6%).

Em relação ao **comércio exterior**, as exportações paulistas evoluíram 2,7% em 2023, enquanto as importações foram reduzidas em 11,9%. Com isso, a balança comercial paulista encerrou o ano praticamente equilibrada:

	Balança Comercial – Estado de São Paulo		
	2022	2023	Variação (%)
Exportações	69,6	71,5	2,7%
Importações	81,5	71,8	-11,9%
Saldo	-11,9	-0,3	-97,5%

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados à fl. 26 do Boletim Conjuntura Econômica (4º trim/2023) da Fundação Seade.

Quanto ao **mercado de trabalho**, em 2023 o Estado de São Paulo registrou a menor taxa de desemprego desde 2014. O índice apurado (7,5%) é igual ao registrado em 2013 e está abaixo da média nacional, que foi de 7,8%. Além disso, São Paulo registrou a maior taxa de

<sup>28</sup> Dados disponíveis em: <https://repositorio.seade.gov.br/dataset/pib-trimestral>. Acesso aos 22/05/2024.

<sup>29</sup> Fl. 19 do Boletim Conjuntura Econômica (4º trim/2023) da Fundação Seade. Acesso aos 22/05/2024.

ocupação do país (24,3%) e a terceira menor taxa de informalidade (31,5% da população ocupada):

Taxa de desemprego em São Paulo					
Ano	Taxa	Ano	Taxa	Ano	Taxa
2012	7,20%	2016	12,40%	2020	14,00%
2013	7,50%	2017	13,50%	2021	14,40%
2014	7,40%	2018	13,20%	2022	9,10%
2015	10,10%	2019	12,40%	2023	7,50%

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados noticiados pelo Estado de São Paulo<sup>30</sup>.

No que diz respeito aos **investimentos**, a pesquisa Piesp<sup>31</sup> revela que os valores anunciados somaram R\$ 97,1 bilhões, o que representa uma queda em relação aos R\$ 112,1 bilhões anunciados em 2022. A maior parte deste valor foi direcionada para infraestrutura (notadamente nos subsetores de “esgoto” e de “eletricidade e gás”), seguida por serviços e indústria:

### Investimentos Anunciados - Piesp (em R\$ bilhões)



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da Pesquisa de Investimentos Anunciados no Estado de São Paulo (Piesp)/Fundação Seade<sup>32</sup>.

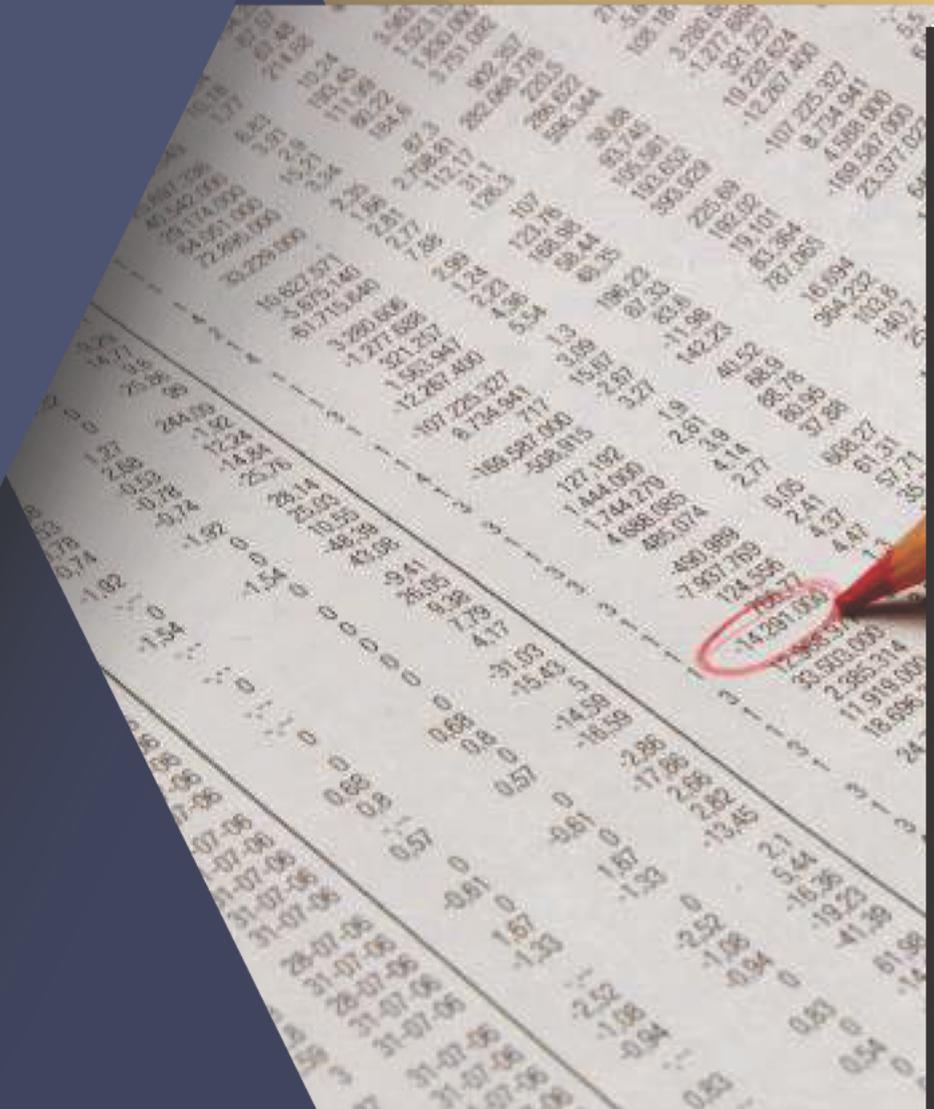
<sup>30</sup> Fonte: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/sp-tem-menor-taxa-de-desemprego-em-9-anos-e-maior-no-de-trabalhadores-com-carteira/>. Acesso aos 22/05/2024.

<sup>31</sup> A Pesquisa de Investimentos Anunciados no Estado de SP (Piesp) faz o monitoramento sistemático e automatizado dos investimentos de empresas privadas e públicas no Estado, por meio da captação diária de anúncios publicados na imprensa. A equipe de coleta entra em contato com as empresas para confirmar tais anúncios e obter informações como tipo, período, valor e local do investimento. As informações são divulgadas por tipo de investimento e setores de atividade econômica, organizadas por municípios e regiões administrativas. Texto disponível em: <https://investimentos.seade.gov.br/>. Acesso aos 22/05/2024.

<sup>32</sup> Dados disponíveis em: <https://investimentos.seade.gov.br/>. Acesso aos 22/05/2024.

Em síntese, houve crescimento da economia a nível mundial, nacional e estadual em 2023. A inflação brasileira ficou abaixo do teto da meta, o que deu margem para que o Banco Central iniciasse o ciclo de redução da taxa básica de juros. O saldo da balança comercial do país cresceu e o déficit da balança comercial paulista foi praticamente eliminado. Adicionalmente, houve queda na taxa de desemprego no Estado e a taxa de informalidade foi a terceira menor do país.

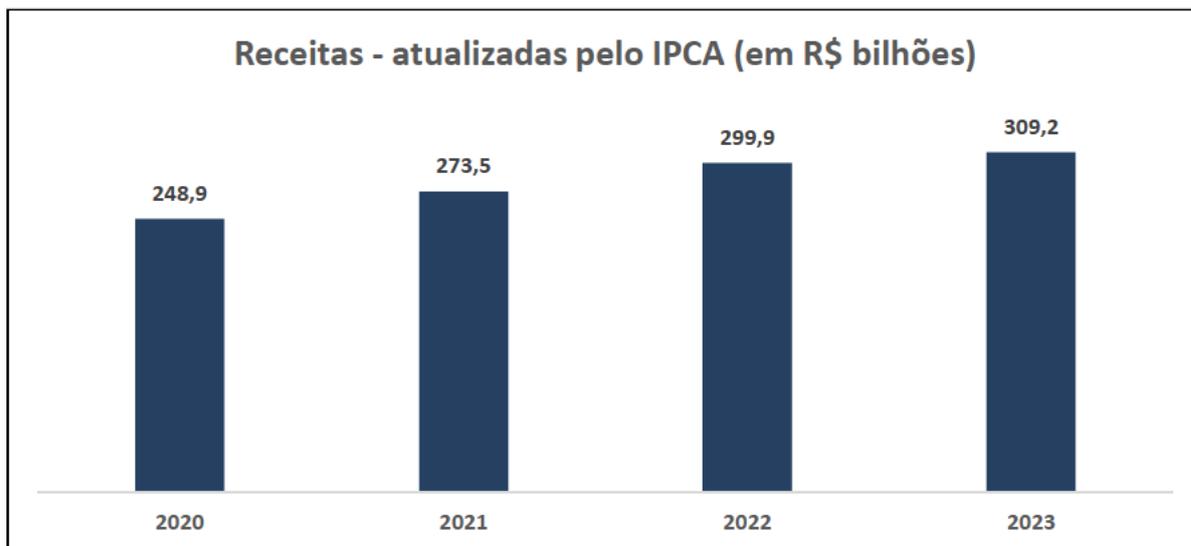
Finalizada esta breve abordagem sobre o contexto econômico, passa-se à análise dos principais resultados contábeis do Estado de São Paulo em 2023.



## RESULTADOS CONTÁBEIS

## Resultados Contábeis

Entre 2022 e 2023 a **arrecadação total do Estado** (atualizada pelo IPCA) passou de R\$ 299,9 bilhões para R\$ 309,2 bilhões, o que representa um aumento real de 3,1%, como se nota no gráfico abaixo:



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da fl. 243 do Relatório da DCG 2023 (evento 59). Obs.: no cálculo das receitas foram excluídos os valores referentes ao Fundeb e Cobertura de Insuficiência Financeira.

Além disso, o Estado conseguiu arrecadar 11,81% acima do estimado na Lei Orçamentária Anual (R\$ 276,6 bilhões), o que implicou uma receita extra de R\$ 32,7 bilhões para os cofres públicos<sup>33</sup>. Trata-se do terceiro exercício seguido em que a arrecadação foi superior ao estipulado na LOA, situação que contrasta com as frustrações de arrecadação observadas em 2019 (-2,41%) e em 2020 (-4,04%)<sup>34</sup>.

O detalhamento das receitas auferidas, por categoria econômica e origem, pode ser conferido no quadro a seguir (desde 2022, para comparação):

Receitas Consolidadas	Em R\$ milhares				
	2022	AV% 2022	2023	AV% 2023	AH% 2023/2022
Receitas (Exceto Intraorçamentárias)	299.865.322	94,73%	309.232.504	94,64%	3,12%
1 – Receitas Correntes	293.106.095	92,59%	301.906.546	92,40%	3,00%
11 – Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	229.099.530	72,37%	222.382.656	68,06%	-2,93%

<sup>33</sup> fl. 05 do Relatório da DCG 2023 (evento 59).

<sup>34</sup> Arrecadação x previsão da LOA: 2019: -2,41%; 2020: -4,04%; 2021: 13,10%, 2022: 11,88% (TC-005128.989.22-5, evento 99, fl. 189 do Relatório da DCG 2022).

12 – Contribuições	10.136.609	3,20%	7.324.080	2,24%	-27,75%
13 – Receita Patrimonial	15.741.542	4,97%	14.644.476	4,48%	-6,97%
14 – Receita Agropecuária	67.169	0,02%	58.467	0,02%	-12,96%
15 – Receita Industrial	70.269	0,02%	102.946	0,03%	46,50%
16 – Receita de Serviços	5.706.592	1,80%	6.161.421	1,89%	7,97%
17 – Transferências Correntes	25.897.664	8,18%	45.219.369	13,84%	74,61%
19 – Outras Receitas Correntes	6.386.722	2,02%	6.013.131	1,84%	-5,85%
<b>2 – Receitas de Capital</b>	<b>6.759.226</b>	<b>2,14%</b>	<b>7.325.958</b>	<b>2,24%</b>	<b>8,38%</b>
21 – Operações de Crédito	3.169.455	1,00%	3.472.243	1,06%	9,55%
22 – Alienação de Bens	57.553	0,02%	25.766	0,01%	-55,23%
23 – Amortização de Empréstimos	0	0,00%	5.142	0,00%	-
24 – Transferências de Capital	232.596	0,07%	212.233	0,06%	-8,75%
29 – Outras Receitas de Capital	3.299.623	1,04%	3.610.573	1,11%	9,42%

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de quadro à fl. 242 do Relatório da DCG 2023 (evento 59). Obs: valores não incluem receitas intraorçamentárias. Valores de 2022 atualizados pelo IPCA (coeficiente de atualização obtido pela calculadora do BACEN: 1,0462111).

Note-se que as receitas correntes cresceram 3,00%, enquanto as receitas de capital evoluíram 8,38% entre 2022 e 2023. A parte mais representativa das receitas continua sendo a de “Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria”, responsável por 68,06% da arrecadação total. Nessa rubrica estão incluídas as receitas de ICMS, que alcançaram o montante de R\$ 166,415 bilhões em 2023<sup>35</sup>.

Com base nas conferências realizadas pela DCG, foi constatado lapso temporal superior a uma semana entre as receitas que são depositadas na conta única do Estado e o seu efetivo detalhamento para registros das receitas orçamentárias. As discrepâncias verificadas foram significativas, alcançando R\$ 67 milhões para o IPVA e R\$ 391 milhões para o ICMS<sup>36</sup>.

Ocorrências dessa espécie denotam **descompasso entre os controles financeiros e contábeis** da receita tributária, motivo pelo qual endossa-se recomendação da Fiscalização para que a Secretaria da Fazenda e Planejamento reduza ao máximo o intervalo temporal entre a arrecadação e o seu efetivo reconhecimento.

Cumprindo recomendação realizada nas Contas de 2017<sup>37</sup>, o Governo do Estado não realizou o **diferimento de receitas**<sup>38</sup>, prática que consistia em transferir, para o exercício seguinte, receitas não compromissadas do ano corrente. Conforme revelam os autos, o estoque

<sup>35</sup> Fl. 245 do Relatório da DCG 2023 (evento 59).

<sup>36</sup> Fl. 262 do Relatório da DCG 2023 (evento 59).

<sup>37</sup> 2) *Abstenha-se de proceder ao diferimento de receitas, devendo os saldos existentes ao final de cada exercício retornarem à alínea da receita originária objeto da sua vinculação* (eTC-3546.989.17-9, evento 90.1, fls. 04).

<sup>38</sup> Tal como observado desde 2018.

de diferimento que consta do Balanço Geral de 2023 é relativo a exercícios anteriores e vem diminuindo gradualmente<sup>39</sup>.

Em 2022, por exemplo, o estoque existente era de R\$ 419,400 milhões e, em 2023, de R\$ 250,929 milhões, sendo que a maior parte deste valor era oriunda da fonte “188040003 – Garantia PPP – rodovia dos Tamoios – Artesp”. Ainda que a prática de diferimento não tenha ocorrido em 2023, é importante que a Administração, em atendimento ao requerimento da Fiscalização, justifique o motivo do saldo em estoque, pois a sua existência indica que o valor não foi devidamente contabilizado em rubrica de receita própria<sup>40</sup>.

Passando-se à análise dos dispêndios, verifica-se que, de forma diversa aos dois exercícios anteriores, houve queda real de 1,29% nas despesas consolidadas. Para compreender melhor os fatores que possibilitaram essa queda real nos empenhos, oportuno analisar a composição detalhada das despesas do Estado atualizadas pelo IPCA (desde 2022, para comparação):

Consolidado	2022	AV% 2022	2023	AV% 2023	Em R\$ milhares
					AH% 2023/2022
<b>Total das Despesas (Exceto Intra)</b>	<b>314.857.039</b>	<b>94,97%</b>	<b>310.805.537</b>	<b>94,67%</b>	<b>-1,29%</b>
<b>3 - Despesas Correntes</b>	<b>275.912.691</b>	<b>83,22%</b>	<b>279.572.416</b>	<b>85,15%</b>	<b>1,33%</b>
31 - Pessoal e Encargos Sociais	117.697.271	35,50%	123.607.662	37,65%	5,02%
32 - Juros e Encargos da Dívida	12.530.796	3,78%	13.900.294	4,23%	10,93%
33 - Outras Despesas Correntes	145.684.624	43,94%	142.064.460	43,27%	-2,48%
<b>4 - Despesas de Capital</b>	<b>38.944.349</b>	<b>11,75%</b>	<b>31.233.122</b>	<b>9,51%</b>	<b>-19,80%</b>
44 - Investimentos	25.943.598	7,83%	16.795.878	5,12%	-35,26%
45 - Inversões Financeiras	3.110.235	0,94%	4.230.306	1,29%	36,01%
46 - Amortização de Dívida	9.890.516	2,98%	10.206.938	3,11%	3,20%
<b>Total das Despesas Intraorçamentárias</b>	<b>16.689.696</b>	<b>5,03%</b>	<b>17.510.043</b>	<b>5,33%</b>	<b>4,92%</b>
<b>3 - Despesas Correntes</b>	<b>15.033.615</b>	<b>4,53%</b>	<b>16.397.790</b>	<b>4,99%</b>	<b>9,07%</b>
31 - Pessoal e Encargos Sociais	13.386.708	4,04%	14.545.577	4,43%	8,66%
32 - Juros e Encargos da Dívida	62.197	0,02%	97.900	0,03%	57,40%
33 - Outras Despesas Correntes	1.584.710	0,48%	1.754.312	0,53%	10,70%
<b>4 - Despesas de Capital</b>	<b>1.656.081</b>	<b>0,50%</b>	<b>1.112.254</b>	<b>0,34%</b>	<b>-32,84%</b>
44 - Investimentos	228.638	0,07%	273.865	0,08%	19,78%
45 - Inversões Financeiras	1.301.084	0,39%	716.818	0,22%	-44,91%
46 - Amortização de Dívida	126.359	0,04%	121.571	0,04%	-3,79%
<b>Total Geral</b>	<b>331.546.736</b>	<b>100,00%</b>	<b>328.315.580</b>	<b>100,00%</b>	<b>-0,97%</b>

Fonte: elaborado pelo MPC-SP a partir de quadro à fl. 263 do Relatório da DCG 2023 (evento 59). Obs.: Despesas de 2022 atualizadas pelo IPCA.

<sup>39</sup> Fls. 254/255 do Relatório da DCG 2023 (evento 59).

<sup>40</sup> Fl. 257 do Relatório da DCG 2023 (evento 59).

Como se observa, o fator determinante para a redução das despesas orçamentárias entre 2022 e 2023 foi a queda nos investimentos (exceto intra), que passaram de R\$ 25,944 bilhões para R\$ 16,796 bilhões.

A esse respeito, ATJ-ECO esclarece que o programa mais representativo das despesas de investimentos foi o “1606 – Melhorias da Malha Rodoviária” (R\$ 5,431 bilhões), o qual teve uma redução de recursos de 33,85%, em relação ao exercício anterior. A Assessoria Técnica também destaca reduções nos empenhos dos seguintes Programas: “0815 - Gestão Institucional da Secretaria da Educação (- 61,65%), 1818 - Modernização da Segurança Pública (-41,53%), 2928 - Desenvolvimento Regional Integrado - Cidades Inteligentes (-83,25%), 3707 - Expansão, Modernização e Operação do Transporte Sobre Trilhos - Pitu em Marcha (-33,96%), e 5002 - Estruturação e Promoção Turística do Estado de São Paulo (-27,19%)”<sup>41</sup>.

Ainda a respeito dos investimentos, reforça-se a recomendação realizada pelo i. Secretário-Diretor Geral quanto à necessidade de divulgação dos valores executados em 2023, tendo em vista que na Transparência Estadual<sup>42</sup> constam apenas os dados referentes à dotação inicial de investimentos, o que vai de encontro à exigência do art. 22, § 2º, da LDO de 2023<sup>43</sup>.

Consolidando-se receitas e despesas, o **balanço orçamentário do Estado** indicou déficit de R\$ 1,573 bilhões, correspondente a 0,51% da arrecadação de 2023:

Ano	Receita Arrecadada	Despesa Realizada	Resultado Orçamentário	Em R\$ milhares
				% sobre Receita Arrecadada
2014	185.315.897	185.671.397	-355.500	-0,19%
2015	192.876.275	194.416.158	-1.539.883	-0,80%
2016	191.612.541	192.256.258	-643.717	-0,34%
2017	204.851.399	204.011.146	840.253	0,41%
2018	213.157.635	212.253.106	904.529	0,42%
2019	225.590.276	226.144.265	-553.989	-0,25%
2020	229.490.779	221.766.528	7.724.251	3,37%
2021	278.608.955	272.678.509	5.930.446	2,13%
2022	320.864.450	311.550.726	9.313.724	2,90%
2023	309.232.504	310.805.537	-1.573.033	-0,51%

<sup>41</sup> Fl. 34 do Relatório de evento 72.2.

<sup>42</sup> Consulta realizada em: <https://www.transparencia.sp.gov.br/Home/Investimentos>. Acesso aos 22/05/2024.

<sup>43</sup> Artigo 22 [...] § 2º - O Poder Executivo disponibilizará anualmente no Portal da Transparência relatório demonstrando a execução dos investimentos a que se refere o inciso VIII deste artigo.

Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados dos relatórios da Diretoria de Contas do Governador (DCG)<sup>44</sup>. Obs.: foram considerados os valores nominais.

O déficit orçamentário do exercício (R\$ 1,573 bilhões), todavia, foi plenamente amparado no **superávit financeiro apurado no balanço patrimonial** do exercício anterior (R\$ 32,371 bilhões), como é possível notar na tabela seguinte:

Em R\$

Ano	2023	2022	Varição Percentual	Varição Nominal
<b>Ativo Financeiro</b>	<b>86.799.641.450</b>	102.959.312.369	-15,70%	-16.159.670.919
<b>Passivo Financeiro</b>	<b>63.947.322.970</b>	70.588.034.732	-9,41%	-6.640.711.762
<b>Superávit Financeiro</b>	<b>22.852.318.480</b>	32.371.277.637	-29,41%	-9.518.959.157

Fonte: elaborado a partir de dados à fl. 151 do Balanço Geral do Estado (BGE) de 2023 (evento 36).

Avançando-se para a análise do **balanço financeiro**, é possível conferir a diferença (resultado financeiro) entre o saldo em espécie para o exercício seguinte e o proveniente do ano anterior. Em 2023 houve queda de 15,81% no saldo em espécie para o ano seguinte, resultando em um resultado financeiro negativo de R\$ 14,682 bilhões:

Em R\$ milhões

2023		2022		Varição Percentual (2023/2022)	Varição Nominal
Saldo do exercício 2023 para 2024	78.164	Saldo do exercício 2022 para 2023	92.847	-15,81 %	-14.682 (Resultado Financeiro)
Caixa e Equivalentes de Caixa	69.518	Caixa e Equivalentes de Caixa	81.877	-15,09%	-12.360
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	8.647	Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	10.969	-21,17%	-2.322

Fonte: adaptado de quadro à fl. 227 do Relatório da DCG 2023 (evento 59).

De acordo com a Administração Estadual, essa queda no Disponível foi influenciada pelos dispêndios extraordinários (os quais foram consideravelmente superiores aos ingressos extraordinários), assim como pelo déficit orçamentário de 2023<sup>45</sup>. De todo modo, o

<sup>44</sup> Dados de 2014: TC-0788/026/14, fl. 24; dados de 2015 e 2016: TC-05198.989.16-2, evento 22.8, fl. 18; dados de 2017 e 2018: TC-06453.989.18-8, evento 148, fl. 15 do Relatório da DCG; dados de 2019: eTC-002347.989.19-6, evento 128.2, fl. 23; dados de 2020: eTC-5866.989.20-5, evento 411.1, fl. 90 do Relatório da DCG; dados de 2021: eTC-4345.989.21-4, evento 59, fl. 140 do Relatório da DCG; dados de 2022: TC-005128.989.22-5, evento 99, fl. 182 do Relatório da DCG; dados de 2023: fl. 241 do Relatório da DCG 2023 (evento 59).

<sup>45</sup> Fl. 14736ffff do Balanço Geral do Estado (BGE) de 2023 (evento 36).

saldo de disponibilidades alcançou R\$ 78,164 bilhões em 2023, conferindo margem financeira para o início do exercício seguinte.

Por meio da **demonstração dos fluxos de caixa**, foram evidenciados os ingressos e desembolsos, devidamente classificados segundo cada gênero de fluxo (das atividades operacionais, de investimento e de financiamento). Como explicado pelo MCASP, “a informação dos fluxos de caixa permite aos usuários avaliar como a entidade do setor público obteve recursos para financiar suas atividades e a maneira como os recursos de caixa foram utilizados. Tais informações são úteis para fornecer aos usuários das demonstrações contábeis informações para prestação de contas e responsabilização (*accountability*) e tomada de decisão”<sup>46</sup>.

Nos quadros abaixo, é possível comparar os fluxos financeiros do Estado entre 2022 e 2023:

Em R\$ milhões

DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA	2023			2022		
	Ingressos	Desembolsos	Fluxo de Cx. Líquido	Ingressos	Desembolsos	Fluxo de Cx. Líquido
Fluxos de Caixa das Atividades Operacionais (I)	344.152	-327.860	16.291	366.479	-320.697	45.781
Fluxos de Caixa das Atividades de Investimento (II)	31	-22.543	-22.512	55	-28.425	-28.370
Fluxos de Caixa das Atividades de Financiamento (III)	4.189	-10.329	-6.139	4.273	-9.574	-5.301
<b>(I+II+III)</b>	<b>348.372</b>	<b>-360.731</b>	<b>-12.360</b>	<b>370.807</b>	<b>-358.696</b>	<b>12.110</b>

Fonte: adaptado de quadro à fl. 229 do Relatório da DCG 2023 (evento 59).

Em R\$ milhões

APURAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA DO PERÍODO	2023	2022
Caixa e Equivalente de Caixa Inicial	81.877	69.767
Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa	-12.360	12.110
Caixa e Equivalente de Caixa Final	69.517	81.877

Fonte: adaptado de quadro à fl. 230 do Relatório da DCG 2023 (evento 59).

De acordo com os resultados apurados, as atividades de investimento e financiamento consumiram R\$ 22,512 bilhões e R\$ 6,139 bilhões do fluxo de caixa, respectivamente. Uma parte destes fluxos negativos foi amparada pelo fluxo de caixa das atividades operacionais (R\$ 16,291 bilhões), resultando em uma perda de caixa e equivalente de caixa de R\$ 12,360 bilhões em 2023.

Como evidenciado pela ATJ-ECO, a queda no fluxo de caixa representa “uma inversão ao verificado em 2022, em que foi registrado um resultado positivo, de modo que em relação à geração líquida de caixa daquele exercício, houve uma redução em 2023 no valor total de R\$ 24,47 bilhões”<sup>47</sup>.

Já a **demonstração das variações patrimoniais (DVP)**, que evidencia as alterações no patrimônio (resultantes ou independentes da execução orçamentária) e indica o resultado patrimonial do exercício (art. 104 da Lei nº 4.320/1964), foi assim apresentada no Balanço Geral do Estado (em sua forma sintética):

DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS	2023	2022	Em R\$ milhões	
			Varição nominal (2023/2022)	Varição percentual (2023/2022)
<b>Variações Patrimoniais Aumentativas</b>				
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	314.177	298.545	15.632	5%
Contribuições	9.522	11.717	(2.195)	-19%
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	16.776	18.160	(1.384)	-8%
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	63.184	47.022	16.162	34%
Transferências e Delegações Recebidas	115.928	71.753	44.175	62%
Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos	527	377	149	40%
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	639.461	54.083	585.378	1082%
<b>Total das Variações Aumentativas (I)</b>	<b>1.159.575</b>	<b>501.658</b>	<b>657.917</b>	<b>131%</b>
<b>Variações Patrimoniais Diminutivas</b>				
Pessoal e Encargos	(83.836)	(87.657)	3.821	-4%
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	(55.974)	(50.019)	(5.955)	12%
Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	(43.624)	(39.694)	(3.930)	10%
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	(41.132)	(37.065)	(4.067)	11%
Transferências e Delegações Concedidas	(191.660)	(132.858)	(58.801)	44%
Desvalorização e Perda de Ativos e Incorporação de Passivos	(142.345)	(80.412)	(61.933)	77%
Tributárias	(2.355)	(2.358)	4	0%
Custo das Mercadorias e dos Produtos Vendidos, e dos Serviços Prestados	(189)	(186)	(3)	2%
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	(893.204)	(36.979)	(856.224)	2315%
<b>Total das Variações Diminutivas (II)</b>	<b>(1.454.318)</b>	<b>(467.228)</b>	<b>(987.090)</b>	<b>211%</b>
<b>RES. PATRIMONIAL DO PERÍODO (III) = (I – II)</b>	<b>(294.743)</b>	<b>34.430</b>	<b>(329.173)</b>	<b>-956%</b>

Fonte: extraído de quadro à fl. 233 do Relatório da DCG 2023 (evento 59).

O confronto entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas indica que o Estado obteve resultado patrimonial deficitário de R\$ 294,743 bilhões em 2023. A redução no patrimônio do Estado ocorreu, sobretudo, em virtude das “Outras Variações Patrimoniais

<sup>47</sup> Fl. 42 do Relatório de evento 72.2.

Diminutivas”, que corresponderam ao montante de R\$ 893,204 bilhões e foram apenas parcialmente compensadas pelas Variações Patrimoniais Aumentativas.

Ainda sobre este assunto, a Fiscalização identificou divergências significativas nas contas de Ativo Investimentos e nas respectivas contas de Variação Patrimonial Aumentativas e Diminutivas, cada uma no montante de R\$ 600 bilhões. Isso evidencia a necessidade de a Contadoria Geral do Estado estabelecer rotinas de cálculo, conferência e aprovação dos valores e contas contábeis que serão afetadas pelos cálculos de Equivalência Patrimonial<sup>48</sup>.

A **demonstração das mutações do patrimônio líquido** (DMPL) de 2023, por sua vez, apresentou a seguinte posição:

Em R\$ milhões

Especificação	Patrimônio Social / Capital Social	Adiant. para Futuro Aumento de Capital	Reserva de Capital	Ajustes de Avaliação Patrimonial	Reserva de Lucro	Demais Reservas	Resultados Acumulados	Ações / Cotas em tesouraria	TOTAL
Saldos Iniciais	68.867	1.747	79	1.193	0	493	- 707.916	- 0	- 635.537
Ajustes de Exercícios Anteriores	-	-	10	-	-	-	- 16.669	-	- 16.659
Aumento de Capital	-	- 334	-	-	-	-	- 0	-	- 334
Resgate/ Reemissão de ações e cotas	-	-	-	-	-	-	-	- 0	- 0
Juros Sobre Capital Próprio	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Resultado do Exercício	-	-	-	-	-	-	- 294.743	-	- 294.743
Ajustes de Avaliação Patrimonial	-	-	-	1.055	-	-	-	-	1.055
Constituição / Reversão de Reservas	-	-	-	-	-	0	-	-	0
Dividendos a distribuir (por Ação)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Saldos Finais</b>	<b>68.867</b>	<b>1.412</b>	<b>89</b>	<b>2.248</b>	<b>0</b>	<b>493</b>	<b>- 1.019.328</b>	<b>- 0</b>	<b>- 946.219</b>

Fonte: quadro às fls. 236/237 do Relatório da DCG 2023 (evento 59).

Segundo o demonstrativo, o **patrimônio líquido** de 2023 foi negativo em R\$ 946.219 bilhões, indicando uma piora de 48,89% em relação ao passivo a descoberto de R\$ 635,537 bilhões verificado em 2022.

Em sua análise, a DCG não identificou divergência na preparação e apresentação da DMPL, entretanto, foi constatada a necessidade de o Estado revisar os valores lançados como

<sup>48</sup> fl. 235 do Relatório da DCG 2023 (evento 59).

Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (AFAC), pois os montantes registrados no Ativo Investimento e suas correspondentes contrapartidas no Patrimônio Líquido não estão consistentes com os valores presentes nos balanços das empresas investidas<sup>49</sup>.

Ademais, a Fiscalização empreendeu análise pormenorizada sob o grupo contábil de “**Caixa e Equivalentes de Caixa**”, a qual contemplou a Conta Única, o Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa, o Fundo de Investimento SP II, treze contas bancárias da Administração Direta e os Fundos Especiais de Despesa e de Investimento do Estado.

Apesar de não terem sido identificados impactos significativos no Balanço Patrimonial (considerando-se o nível de materialidade definido como relevante), foram apontadas falhas nos controles internos e nos processos de conciliação bancária, assim como inadequações na contabilização de transações financeiras que devem ser prontamente sanadas pela Origem<sup>50</sup>.

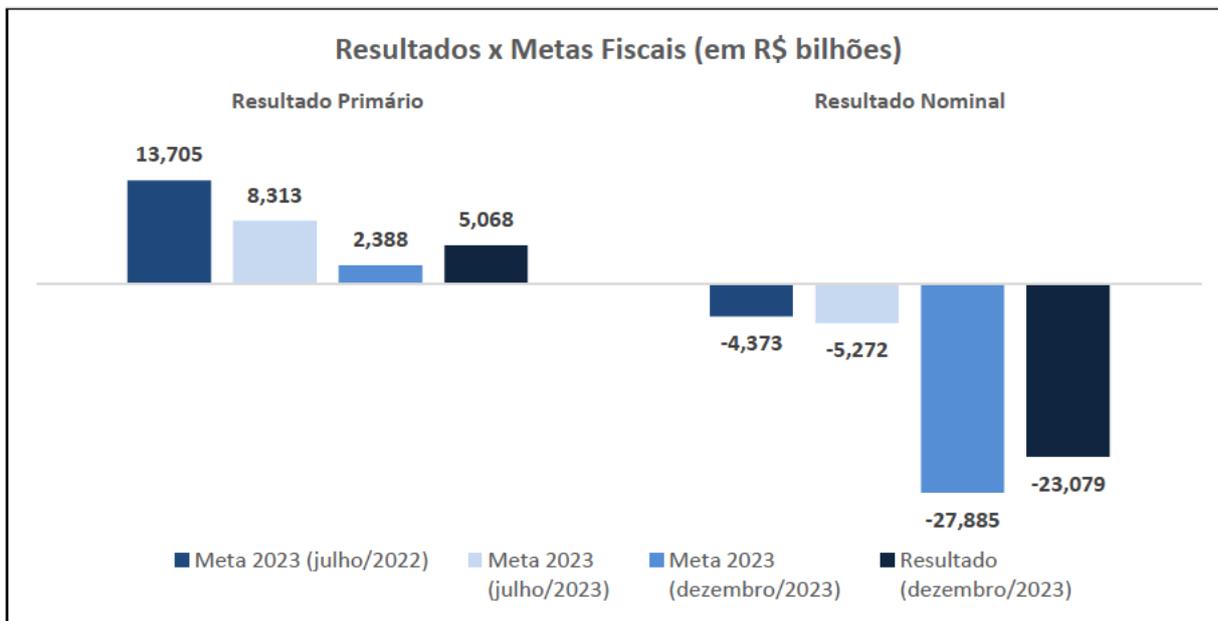
Noutro giro, observa-se que o Governo Estadual alcançou, no ano em apreço, **resultado primário positivo de R\$ 5,069 bilhões**<sup>51</sup>. Por outro lado, o **resultado nominal ficou negativo em R\$ 28,887 bilhões**, refletindo o aumento da Dívida Consolidada Líquida em relação ao exercício anterior.

Cumpra assinalar que tanto o resultado primário quanto o nominal tiveram suas metas reprogramadas diversas vezes em 2023, como é possível observar no quadro seguinte:

<sup>49</sup> Fl. 237 do Relatório da DCG 2023 (evento 59).

<sup>50</sup> Fls. 393/477 do Relatório da DCG 2023 (evento 59).

<sup>51</sup> Evento 59.6, fl. 17.



Fonte: evento 59.6, fl. 17.

Reforça-se que o art. 9º da LRF estabelece a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira quando houver indícios de que a arrecadação não será suficiente para cumprir as metas fiscais. Assim, é crucial que as metas sejam previamente estabelecidas com base em informações e metodologias confiáveis, evitando-se reprogramações não justificadas, de modo a proporcionar clareza e *accountability* perante a sociedade e os órgãos de controle.

Por seu turno, o índice de **dívida consolidada líquida (DCL)** em relação à receita corrente líquida (RCL) passou de 1,15, em 2022, para 1,28, em 2023. Apesar da leve piora, o indicador manteve-se abaixo do patamar de 2,00 estabelecido pelo art. 3º da Resolução do Senado Federal nº 40/2001<sup>52</sup>, configurando-se como o segundo melhor resultado da série histórica iniciada em 1997.

Em síntese, **o cotejo geral desses balanços revela uma situação fiscal equilibrada para o Estado de São Paulo**. O déficit orçamentário (R\$ 1,573 bilhões) foi totalmente amparado pelo superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do ano anterior (R\$ 32,371 bilhões) e, apesar do resultado financeiro ter sido negativo, restou um saldo de disponibilidades de R\$ 78,164 bilhões para o exercício seguinte. Ainda assim, oportuno que o

<sup>52</sup> Fl. XVI do RAGE 2023 (evento 36).

Estado proceda às correções das falhas apontadas pela DCG, em especial as referentes à fidedignidade dos dados contábeis informados ao TCE-SP.



# ACOMPANHAMENTO DA DÍVIDA ATIVA

## Acompanhamento da Dívida Ativa

Conforme dispõe a Lei nº 4.320/64, a dívida ativa representa os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não-tributária, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, depois de apurada a sua liquidez e certeza.

No âmbito das contas estaduais, dada a materialidade em termos patrimoniais e fiscais, o assunto vem sendo acompanhado pelo Controle Externo ao menos desde 2008, constituindo objeto de **sucessivas recomendações nos respectivos pareceres prévios** desde então. Confira-se o encaminhamento dado pelo TCE-SP nos **últimos 7 anos**:

Exercício	Processo	Recomendações constantes do Parecer Prévio
2016	TC-5198.989.16-2	- Aumentar as medidas cabíveis e aperfeiçoar as estratégias no sentido de se elevar a arrecadação da Dívida Ativa, haja vista o baixo percentual de recuperação anual.
2017	TC-3546.989.17-9	-Conjугue esforços com a PGE usando à expansão de recebimentos de créditos oriundos da dívida ativa, sem embargo de se revisar a metodologia de apuração das respectivas perdas.
2018	TC-6453.989.18-8	- Elabore estratégia de atuação concentrada em seus 100 maiores devedores de Dívida Ativa, visando recuperar esses créditos; - Observe o disposto na IPC 02 para o reconhecimento de ajustes por irrecuperabilidade de ativo; finalizando os anunciados estudos de segmentação qualitativa do estoque.
2019	TC-2347.989.19-6	- Elabore estratégia de atuação concentrada nos 100 maiores devedores de Dívida Ativa, visando a recuperar esses créditos; - Elabore metodologia de projeção de perdas na dívida ativa, visando ao devido registro no Balanço Patrimonial.
2020	TC-5866.989.20-5	- Conclua a alteração da metodologia de projeção para perdas da dívida ativa, para adequação ao sugerido pela IPC 02; - Aprimore a gestão da Dívida Ativa, estabelecendo procedimentos e controles mais céleres e efetivos para inscrição e cobrança dos créditos a receber.
2021	TC-4345.989.21-4	- Realize revisão da metodologia de apuração das provisões de perdas na dívida ativa, justificando a metodologia adotada diante do que determinam as normas contábeis e do histórico de recebimentos; - Determine à Secretaria da Fazenda e Planejamento e aos demais Órgãos da Administração Direta e Autarquias responsáveis pelas inscrições de créditos fiscais não pagos no devido vencimento, a revisão dos procedimentos administrativos internos de modo a permitir o cumprimento do prazo de 90 dias para o cadastramento e inscrição em Dívida Ativa, conforme disposto no §1º do art. 2º do Decreto nº 61.141, de 27 de fevereiro de 2015.
2022	TC-5128.989.22-5	-A Secretaria da Fazenda e Planejamento e os demais Órgãos da Administração Direta e Autarquias responsáveis pelas inscrições de créditos fiscais não pagos no devido vencimento, devem promover a revisão dos procedimentos administrativos internos de modo a permitir o cumprimento do prazo de 90 dias para o cadastramento e inscrição em Dívida Ativa, conforme disposto no §1º do art. 2º do Decreto nº 61.141, de 27 de fevereiro de 2015. - Atente, o Governo, para o atendimento às recomendações de exercícios anteriores, que ainda não foram totalmente atendidas. - <b>Apresente Plano de Ação</b> fixando as providências, responsabilidades e prazos com que se pretende enfrentar a problemática descrita pela Fiscalização do TCE-SP em tomo da inscrição, contabilização, cobrança e arrecadação dos créditos relacionados à Dívida Ativa;

Fonte: elaborado pelo MPC, a partir do Parecer Prévio emitido em cada uma das Contas governamentais em referência.

Trata-se, portanto, de temática madura no contexto das análises empreendidas por essa e. Corte de Contas, cujos entendimentos e anseios já são há muito de conhecimento das instâncias governamentais competentes, especialmente no que diz respeito à necessidade de se impulsionar a eficiência nos procedimentos de inscrição e cobrança dos créditos e, bem assim, incrementar a recuperação dos créditos inscritos.

Especificamente acerca do exercício sob análise, depreende-se do relatório da Fiscalização que **no final de 2023** havia um estoque de dívida ativa da ordem R\$ 414 bilhões, a indicar um incremento de 10,45% em relação ao saldo existente ao final de 2022 (R\$375 bilhões) e de 25,87% se comparado a 2019 (R\$329 bilhões). A seguir, consta a evolução dos números em relação aos 5 últimos anos:

**Tabela 51 - Evolução da dívida ativa nos últimos 5 anos** R\$ milhares

Dívida Ativa	2019	2020	2021	2022	2023	Variação 2023/2022
Dívida Ativa Tributária (AC+ANC)	319.829.339	326.733.924	335.890.926	361.560.261	400.027.858	10,64%
Dívida Ativa não Tributária (AC+ANC)	9.476.754	10.041.367	11.587.817	13.755.173	14.492.469	5,36%
Total da Dívida Ativa (1)	329.306.093	336.775.291	347.478.743	375.315.434	414.520.327	10,45%
Ajustes para perdas	-157.349.125	168.029.312	-176.209.288	224.406.975	-329.148.126	46,67%
<b>Total Líquido</b>	<b>171.956.968</b>	<b>168.745.978</b>	<b>171.269.455</b>	<b>150.908.459</b>	<b>85.372.201</b>	<b>-43,43%</b>

Fonte: quadro extraído do Relatório da Fiscalização (evento 59.2, pág. 159).

Do saldo final apurado em 2023, a Fiscalização extraiu dados importantes, que, a bem da verdade, demonstram a **perpetuação de situações já relatadas em exercícios anteriores**, senão vejamos:

a) a dívida ativa de longo prazo representa 98,43% do total (em face de 98,27% apurado em 2022), sendo que a maioria desses créditos são provenientes do ICMS;

b) houve um aumento de R\$ 38,47 bilhões no total da dívida ativa tributária em comparação com o exercício anterior, ao passo que em relação à dívida ativa não tributária o incremento foi da ordem de R\$ 737 milhões (no caso da dívida ativa tributária o acréscimo observado entre 2022 e 2023 supera em muito o incremento aferido em anos anteriores, confirmando a tendência de forte crescimento do estoque);

c) o ajuste para perdas aumentou 46,67% (R\$ 104,74 bilhões) no período, gerando uma diminuição no total líquido da Dívida Ativa de 43,43% (o maior já observado nos últimos 5 anos);

d) o montante dos créditos tributários inscritos concentra-se nos tributos ICMS e IPVA, os quais juntos correspondem a aproximadamente 95,82% do total (em 2022, esse percentual era de 99,39%);

e) maior quantidade dos créditos inscritos refere-se a pessoas físicas, entretanto, a materialidade financeira dos débitos está concentrada nas pessoas jurídicas de CNPJs ativos, inaptos e baixados (tal como observado em 2022 e em 2021);

f) da importância inscrita em dívida ativa, 40,64% estavam na situação de CNPJs e CPFs ativos, ao passo que 59,36% se referem a CNPJs suspensos, inaptos, baixados, nulos ou não encontrados, portanto, com baixa probabilidade de recebimento (em 2021, esses percentuais eram de 41,20% e 58,80%, respectivamente);

g) os 200 maiores devedores “pessoa jurídica” concentram 32,75% do total da dívida em 2023 (contra 33,19% em 2022), o que representa uma média de R\$ 668.119.662,00 por inadimplente; dentre esses 200, por sua vez, 20 deles acumulam 11,58% do total de débitos inscritos, resultando numa média de R\$ 2,36 bilhões por devedor;

h) durante o exercício, ao estoque inicial foram acrescentadas atualizações no total de R\$ 25.129.257 mil (6,70% do estoque inicial), inscrição de débitos no total de R\$29.294.996 mil (7,81% do estoque inicial) e baixas totais de R\$ 21.718.278 mil, das quais R\$ 12.405.632 mil em decorrência de prescrição, remissão e cancelamento.

Particularmente em relação às inscrições na dívida ativa, pesquisa amostral realizada nas contas de 2022<sup>53</sup> perante os 200 maiores devedores revelou que “o Governo do Estado leva, 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”.

Ainda de acordo com a DCG naqueles autos, o atraso estaria presente inclusive nos casos em que não há apresentação de defesa administrativa por parte do devedor, a indicar manifesto **descumprimento aos prazos fixados pelo Decreto nº 61.141, de 27/02/2015<sup>54</sup>**, e **prejuízos para a sistemática de cobrança** dos créditos pertinentes.

<sup>53</sup> Contas governamentais de 2022: TC-5128.989.22-5, evento 99.6, pág. 130.

<sup>54</sup> Decreto nº 61.141/2015:

A par das reiteradas orientações empreendidas pelo TCE-SP ao longo dos anos, insiste-se na necessidade de a Secretaria da Fazenda e Planejamento instituir em conjunto com a PGE<sup>55</sup> procedimentos e controles mais céleres e efetivos para inscrição dos créditos a receber.

Mas não é somente sobre as inscrições que recai a crítica da Fiscalização. **O problema é ainda mais preocupante no que se refere à baixa efetividade do recebimento dos créditos inscritos na dívida ativa.**

Nesse sentido, apesar dos esforços da PGE, verificou-se que em 2023 apenas 1,17% do estoque inicial de créditos inscritos foi efetivamente recebido, evidenciando um tímido avanço em relação aos 5 exercícios anteriores:

Exercício	R\$ milhares					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Recebimentos</b>	2.659.235	3.866.099	2.546.104	3.312.998	3.794.871	4.412.077
<b>Estoque inicial</b>	369.843.753	396.316.391	329.306.092	336.775.290	347.478.743	375.315.434
<b>% Arrecadação</b>	0,71%	0,97%	0,77%	0,98%	1,09%	1,17%

Fonte: elaborado pelo MPC, a partir de dados constantes dos Relatórios da DCG nas prestações de contas dos anos em questão.

Para que se tenha uma ideia, em 2012, ou seja, **há exatos 11 anos**, esse percentual foi apurado em 0,58%<sup>56</sup>, revelando que **pouco se evoluiu em termos representativos ao longo de tanto tempo** no que concerne à recuperação dos créditos inscritos.

Mesmo quando comparado ao estoque líquido de dívida ativa (R\$ 78,87 bilhões)<sup>57</sup>, o montante recebido em 2023 também não se mostra animador, visto que representa apenas

*“Artigo 2º - Os órgãos da Administração Direta e das Autarquias, exceto as Universidades Públicas, deverão cadastrar no sistema eletrônico da Procuradoria Geral do Estado os dados relativos aos créditos fiscais, não pagos no devido vencimento, para fins de inscrição na Dívida Ativa.*

*§ 1º - O cadastramento será realizado pelo órgão de origem que apurar ou constituir o respectivo crédito fiscal, em até 90 (noventa) dias contados a partir do momento em que o crédito tornar-se exigível.*

*§ 2º - O acesso ao sistema será disponibilizado através de rede intranet da Administração Pública estadual, para servidores previamente indicados pelo órgão de origem e autorizados pela Procuradoria Geral do Estado, mediante atribuição de “login” e senha, de uso pessoal e intransferível. (negritos nossos)” (grifou-se).*

<sup>55</sup> Segundo a Secretaria da Fazenda e Planejamento (evento 99.6, pág.131), parte do problema no processo de inscrição de débitos em dívida ativa decorreria de uma “limitação no sistema administrado pela PGE, onde não é possível enviar a quantidade total de débitos de uma só vez, e que novos lotes só podem ser enviados quando os anteriores retornam processados”.

<sup>56</sup> Conforme anotado no Parecer do MPC acerca das Contas do Governador referentes ao exercício de 2012, objeto do TC-3564/026/12.

<sup>57</sup> Após os ajustes de perda por irrecuperabilidade do ativo. Segundo o Relatório da DCG (TC-5272.989.23-7, evento 59.2, pág.173): ““[...] o montante reconhecido como irrecuperável (R\$329,15 bilhões) representa 80,67% do total do estoque registrado como Dívida Ativa em 2023 (BGE 2023, p. 162). O estoque líquido registrado em Dívida Ativa, uma vez ajustado, é de R\$ 78,87 bilhões, o equivalente a 34,34% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício de 2023 (R\$ 229,66 bilhões)”.

5,59% daquele total. Vale dizer, de cada R\$ 100,00 considerados recuperáveis, arrecadou-se apenas R\$ 5,59.

Não é demais reforçar que o baixíssimo índice de recuperação traz em si alta possibilidade de disseminação de risco moral (*moral hazard*) de estímulo ao não pagamento voluntário por parte dos devedores, o que é deveras preocupante.

De outra banda, há que se ressaltar, também, que só em 2023 foram inscritos R\$ 29,294 bilhões, mas recuperados apenas R\$ 4,4 bilhões, ou seja: **o valor recuperado foi sete vezes menor que o inscrito.**

Trata-se de informação relevante, pois indica a necessidade de desenvolvimento e busca de novas medidas almejando recuperação da Dívida Ativa por parte da Fazenda do Estado, tais como a implementação dos índices de efetividade e maior estímulo ao contribuinte para quitar suas dívidas.

Nesse tocante, os últimos pareceres ministeriais sobre as contas governamentais têm ressaltado a experiência exitosa vivenciada no âmbito federal quanto ao manejo dos acordos de transação tributária, possibilitando expressiva arrecadação da dívida ativa, ano a ano.

No caso de São Paulo, contudo, o *Parquet* de Contas vinha alertando que a legislação que regulamentava a matéria no âmbito estadual (os agora revogados arts. 41 a 56 da Lei Estadual nº 17.293, de 15/10/2020), diferentemente da sua congênere federal, não havia surtido os efeitos esperados, **a sugerir a necessidade de aprimoramento do instituto pertinente e/ou a intensificação quanto à sua utilização.**

Daí porque nas contas de 2022 o MPC recomendou ao Governo do Estado que adotasse “*providências administrativas capazes de intensificar a utilização da transação (Lei Estadual nº 17.293/2020) no contexto da gestão da Dívida Ativa estadual, de modo a incrementar as receitas advindas dessa fonte*”<sup>58</sup>.

<sup>58</sup> Contas governamentais de 2022, Parecer do Ministério Público de Contas: TC-5128.989.22-5, evento 125.1.

A esse respeito, a d. Procuradoria Geral do Estado prestou esclarecimentos no evento 49.10 e elencou as medidas que estariam sendo adotadas com o fim de incrementar os índices de arrecadação do crédito tributário inscrito na dívida ativa.

Entre as providências, destaca-se a aprovação **da Lei Estadual nº 17.843, de 7 de novembro de 2023**, a qual revogou os arts. 41 a 56 da Lei Estadual nº 17.293/2020 e assim estabeleceu uma nova transação tributária e um novo modelo de cobrança da dívida ativa estadual, inspirada, segundo o informado, nos institutos jurídicos já utilizados pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.

A par do atendimento da recomendação em pauta e considerando que a lei entrou em vigor no dia 7 de fevereiro de 2024, resta **monitorar os resultados advindos da alteração normativa ao longo desse ano e dos próximos.**

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

Avançando na análise do tema, outro aspecto importante abordado pela Fiscalização diz respeito às **baixas de saldo operadas no exercício**. Sobre esse ponto, observou-se que, no período de 5 anos, *“as baixas por prescrição, remissão e cancelamento [...], em valores nominais, representaram 79,58% das baixas do período (R\$153,28 bilhões)”*, como se demonstra a seguir:

**Tabela 64 - Saídas do Estoque da Dívida Ativa 2019 a 2023 – Acumulado** R\$ milhares

FAIXA DE VALOR	Total 2019 a 2023	Participação %
Pagamentos	17.932.150	9,31%
Outras baixas	21.405.867	11,11%
Baixas por Prescrição, Remissão e Cancelamento	153.278.020	79,58%
<b>TOTAL</b>	<b>192.616.038</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: quadro reproduzido do relatório da Fiscalização (TC-5272.989.23-7, evento 59.2, pág. 171).

Os números acima, assim como o histórico da arrecadação desses valores ao longo dos anos, subsidiam a conclusão de que **o Governo tem atuado de forma ineficiente no que se refere à cobrança dos créditos estatais**, a despeito das sucessivas recomendações expedidas por essa e. Corte de Contas, o que tem resultado em **efetivo desfalque de receita aos cofres do Estado**. Nesse sentido, inclusive, destacou a Chefia da Assessoria Técnico-Jurídica – ATJ, já no exame das contas de 2021:

No meu entendimento, **a displicência, inércia ou ineficiência verificada na inscrição e cobrança da Dívida Ativa**, bem como na apuração dos valores recuperáveis e irre recuperáveis, **constitui falha grave e, assim como as abordadas anteriormente, contamina as contas em análise, porque**, 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**. (grifou-se)  
(Contas do Governador exercício 2021, TC-4343.989.21-4, evento 73.5, págs. 78/79).

Com efeito, além do aspecto da responsabilidade fiscal em si<sup>59</sup>, a não arrecadação desses valores impacta negativamente na execução de inúmeras políticas públicas, as quais poderiam ser contempladas com recursos financeiros oriundos dessa fonte de receita.

Dada a pouca evolução dessa temática nos últimos balanços governamentais, **o Ministério Público de Contas endossa as propostas de recomendações sugeridas pela d. Fiscalização** com destaque para a conveniência quanto à apresentação de um plano de ação, no

<sup>59</sup> Lei Complementar nº 101/00 (LRF):

“Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#).

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

[...]

Art. 11. **Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.** [...]” (grifou-se).

qual constem as providências, responsabilidades e prazos com que pretende enfrentar a problemática em torno da inscrição, contabilização, cobrança e arrecadação dos créditos relacionados à dívida ativa (em reiteração ao parecer prévio sobre as contas de 2022)<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> Parecer Prévio sobre as contas governamentais de 2022: TC-5128.989.22-5, evento 230.



# PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS E REQUISITÓRIOS DE PEQUENO VALOR

## Precatórios

Precatório vem do latim *precatorius*, algo que roga, que solicita alguma coisa, documento ou carta que solicita algo<sup>61</sup>.

No contexto da Administração Pública, é o nome que se dá às requisições de pagamento emitidas pelo Poder Judiciário para cobrar de municípios, estados ou da União, assim como de autarquias, fundações e universidades, valores devidos após condenação judicial definitiva, cuja expedição compete ao presidente do Tribunal onde o processo tramitou, após solicitação do juiz responsável pela condenação<sup>62</sup>.

Para a perfeita compreensão da sistemática de pagamento dos precatórios, é preciso considerar a existência de dois regimes atualmente vigentes: o ordinário, para entes públicos que não possuem precatórios em atraso, cujas dívidas geradas no período de um ano devem ser quitadas no orçamento do ano seguinte<sup>63</sup>, e o especial, para entes públicos com precatórios atrasados, que terão até dezembro de 2029<sup>64</sup> para quitar todos os débitos, incluindo os novos precatórios.

Tal como feito em exercícios anteriores, para melhor contextualizar o arcabouço normativo incidente, o *Parquet* de Contas entende pertinente traçar um breve histórico acerca das reiteradas mudanças legislativas pelas quais a matéria tem passado nos últimos anos.

Nesse sentido, cumpre rememorar que, por meio do Decreto nº 55.300/2009, o Governo do Estado de São Paulo aderiu ao regime especial de pagamento de precatórios estabelecido pela Emenda Constitucional nº 62/2009 (que incluiu o art. 97 ADCT).

Todavia, parte das disposições trazidas por referida Emenda foi julgada inconstitucional pelo STF<sup>65</sup>, que, após dirimir questão de ordem sobre os efeitos da declaração

<sup>61</sup> Disponível em <https://jornal.usp.br/podcast/palavra-da-semana-26-precatorios-ja-existem-desde-o-brasil-colonia/>

<sup>62</sup> Disponível em <https://www.tjsp.jus.br/Precatorios>

<sup>63</sup> Constituição Federal, art. 100, § 5º.

<sup>64</sup> Constituição Federal, art. 100, § 15, c/c art. 101 ADCT.

<sup>65</sup> Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 4.357 e 4.425.

de inconstitucionalidade, optou pela modulação dos efeitos da decisão: definiu-se que a declaração de inconstitucionalidade geraria efeitos *ex nunc* a partir de 25/03/2015.

Ou seja, até aquela data foram reputados válidos os atos praticados com base nas normas declaradas inconstitucionais, decidindo-se pela manutenção, de forma parcial, do regime especial de pagamento de precatórios, por mais cinco exercícios financeiros a partir de 01/01/2016<sup>66</sup>.

Em 15/12/2016 entrou em vigor a EC nº 94/2016, que seguiu o quanto fora decidido pelo STF, porém, com algumas alterações: se nas regras do regime especial da EC nº 62/2009 (art. 97 ADCT) o ente teria 15 anos para pagar seu estoque vencido e vincendo, pelo regime especial da EC nº 94/2016 (art. 101 ADCT) deveria quitar todo seu estoque vencido e vincendo até 31/12/2020; além disso, se antes era permitido depositar um mínimo de 1,5% da Receita Corrente Líquida (RCL) para quitar seus precatórios, a partir de então ficou obrigado a depositar *percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, à média do comprometimento percentual da receita corrente líquida no período de 2012 a 2014, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.*

Em 2017 o prazo limite para quitação das dívidas do regime especial foi estendido para 31/12/2024 (EC nº 99/2017), e em 2021 (no contexto da pandemia de Covid-19) houve nova dilação de prazo para 31/12/2029 (EC nº 109/2021).

Vale registrar, ainda, que, por força da EC nº 114/2021, houve alteração do prazo limite para inclusão anual das verbas necessárias ao pagamento de precatórios no orçamento das entidades de direito público, passando de 1º de julho para 2 de abril (conforme nova redação dada ao art.100, § 5º, CF).

Feito esse apanhado normativo, passa-se ao exame da gestão propriamente dita no exercício sob análise.

Considerando que no ano de 2022 a Fazenda do Estado de São Paulo não apresentou Plano de Pagamento para o período 2023 a 2029, o e. Tribunal de Justiça do Estado de São

<sup>66</sup> Por conta deste entendimento, o regime especial da EC nº 62/2009, apesar de julgado inconstitucional, seria aplicável por 11 anos, de 2010 até o final de 2020.

Paulo (TJSP) fixou de ofício a alíquota de 2,20% sobre a RCL para a amortização de precatórios para o ano de 2023, utilizando-se exclusivamente de recursos orçamentários<sup>67</sup>:

Vistos.

Foi encaminhado à FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO, a decisão de pág. 2905, na qual consta que para quitação da dívida no prazo fixado pela EC nº 109/2021, o depósito mensal deverá corresponder ao percentual de 2,20% sobre a Receita Corrente Líquida, a partir de 01/01/2023.

Registre-se que decorreu o prazo fixado no inciso II do artigo 64 da Resolução CNJ nº 303 e a Devedora não apresentou Plano Anual de Pagamento para o exercício de 2022.

Pelo exposto, HOMOLOGO DE OFÍCIO O PLANO DE PAGAMENTO para o exercício de 2023, fixando o percentual a ser depositado mensalmente de 2,20% sobre a RCL, com recursos exclusivamente orçamentários. 

Oficie-se a FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO, para conhecimento.

São Paulo, 10 de novembro de 2022.

**AFONSO FARO JR.**

Desembargador Coordenador da  
Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos  
DEPRE

A determinação de utilização de recursos exclusivamente orçamentários decorre da regra geral prevista no art. 101, § 2º, ADCT:

*Art. 101. [...]*

*§ 2º O débito de precatórios será pago com recursos orçamentários próprios provenientes das fontes de receita corrente líquida referidas no § 1º deste artigo e, adicionalmente, poderão ser utilizados recursos dos seguintes instrumentos: (g.n.)*

Tal comando é regulamentado pelo art. 64, § 2º, da Resolução CNJ nº 303/2019<sup>68</sup>, que assim prescreve:

*Art. 64. A amortização da dívida de precatórios ocorrerá mediante o cumprimento do disposto nas subseções anteriores, conforme proposto em plano de pagamento apresentado anualmente pelo ente devedor ao Tribunal de Justiça, obedecidas as seguintes regras:*

*[...]*

*§ 2º Não sendo apresentado o plano de que trata este artigo, as amortizações ocorrerão exclusivamente por meio de recursos orçamentários, conforme plano de pagamento estabelecido de ofício pelo Tribunal de Justiça. (g.n.)*

<sup>67</sup> Disponível em: [FileFetch.ashxhttps://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=142835](https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=142835) (tjsp.jus.br)

<sup>68</sup> Dispõe sobre a gestão dos precatórios e respectivos procedimentos operacionais no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3130>



Desse modo, tendo em vista que a Fazenda do Estado não apresentou plano de pagamento para 2023, estava obrigada a utilizar-se somente de recursos orçamentários para amortização dos precatórios, conforme diretriz do CNJ e determinação do TJSP.

Entretanto, conforme anotado pela Fiscalização, “*Estão sendo repassados apenas 1,5% da RCL e, adicionalmente, estão sendo utilizados recursos dos depósitos judiciais para alcançar os 2,20% estabelecidos de ofício pelo TJSP*”, prática, portanto, em desconformidade com as imposições normativas aplicáveis à espécie.

Por outro lado, não se pode olvidar a possibilidade de amortização de precatórios mediante complementação por meio de recursos provenientes de fontes adicionais, sobretudo depósitos judiciais, nos termos do próprio art. 101, § 2º, *in fine*, ADCT:

*§ 2º O débito de precatórios será pago com recursos orçamentários próprios provenientes das fontes de receita corrente líquida referidas no § 1º deste artigo e, adicionalmente, poderão ser utilizados recursos dos seguintes instrumentos: (g.n.)*

Referida sistemática já foi, inclusive, expressamente declarada constitucional pelo e. Supremo Tribunal Federal (STF), conforme decidido na ADI 5679<sup>69</sup>:

*9. Ainda que seja criticável a perpetuação dos débitos inadimplidos de precatórios, cuja pagamento agora foi protraído até 31 de dezembro de 2029 pela EC nº 109/2021, fato é que os riscos associados ao modelo de uso de depósitos judiciais não foram cabalmente provados. Em verdade, a retirada da possibilidade de utilização desses meios para adimplemento das dívidas poderia, mesmo, agravar ainda mais a situação dos credores da Fazenda Pública. (g.n.)*

[...]

*15. Por fim, a prerrogativa de utilização dos depósitos judiciais assegura, justamente, que os débitos decorrentes das decisões judiciais transitadas em julgado sejam honrados, encerrando a atual situação de calote oficial e, portanto, assegurando, de forma plena, o acesso à justiça e a razoável duração do processo, através de um resultado efetivo para a parte. Ainda que tal objetivo não tenha sido ainda plenamente alcançado, é de inferir que o estado das coisas estaria ainda pior, caso vedada peremptoriamente o emprego dos depósitos, como pretende o autor. (g.n)*

Tem-se, portanto, que, embora tenha deixado de observar o disposto no art. 64, § 2º, da Resolução CNJ nº 303/2019, valendo-se de recursos outros (depósitos judiciais) que não aqueles exclusivamente orçamentários, o Governo do Estado utilizou-se de complementação

<sup>69</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5156895>

constitucionalmente prevista, inclusive já reconhecida como legítima pela Corte Suprema, mantendo, ademais, sistemática que já vinha sendo adotada nos exercícios anteriores, o que permite admitir a ocorrência como falha passível de recomendação, sobretudo em se considerando que a ausência de apresentação de plano de pagamento para o período sob análise foi lapso perpetrado pela gestão anterior, que devia tê-lo feito até 20 de setembro de 2022, nos termos do art. 64, II, da referida Resolução CNJ.

Reforça essa percepção o fato de que, para o ano de 2024, a Fiscalização constatou que a gestão em exame, por meio da Procuradoria Geral do Estado (PGE), em conjunto com a Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP), já realizou a entrega do Plano de Pagamento de Precatórios.

De qualquer modo, a origem ainda incidiu em outras incorreções, sobretudo de ordem contábil, as quais denotam cenário indesejável no tocante à administração e pagamento dos precatórios, e por isso estão igualmente a merecer recomendações, conforme ocorrências a seguir relacionadas a partir dos achados da Fiscalização:

1- carência de um controle efetivo do total de precatórios a pagar, possuindo controles divergentes, para os quais até o momento não existe solução ou planejamento de conciliação entre as bases do TJSP e as da PGE, de modo que, ao comparar o relatório utilizado para contabilização (relatório da PGE, que totalizou estoque de R\$ 30.612.258.784,07) com o saldo contábil, extraído do Sigeo, registrado em 31/12/2023 (R\$ 30.738.967.322,59) encontrou-se divergência de mais de R\$ 126 milhões;

2- reconhecimento de Passivo em contas diferentes das determinadas pelo PCASP;

3- segregação do Passivo de Precatórios não obedece à norma contábil para reconhecimento em curto e longo prazo;

4- embora corrigindo desacerto verificado em 2023, uma vez que, para o ano de 2024, foi apresentado Plano de Pagamento de Precatórios<sup>70</sup>, o mesmo não se revela adequado, posto que não cumpre o art. 101 ADCT, que estabelece depósitos mensais de 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as receitas correntes líquidas apuradas no

<sup>70</sup> Disponível em: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=150146>

segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos;

5- ainda no que concerne ao Plano de Pagamento de Precatórios para 2024, constatou-se que os percentuais da RCL de cada ano destinados à quitação de precatórios não são suficientes para a redução do estoque, contrariando o quanto determinado pelo art. 101 ADCT, verificando-se, inclusive, que, nos moldes apresentados, o estoque de precatórios ao final de 2029 estará ainda maior do que o estoque atual (R\$ 43,7 bilhões em contraste com o saldo de R\$ 32,9 bilhões em 2023)<sup>71</sup>;

6- inexistente controle contábil sobre o Total de Depósitos Judiciais sob responsabilidade do TJSP, de modo que a Fiscalização não pôde atestar se os percentuais disponibilizados pelo Banco do Brasil à Fazenda Estadual estão de acordo com os previstos no art. 101, § 2º, ADCT, como fonte de recurso adicional para pagamento de precatórios, sendo que, atualmente, a Secretaria da Fazenda e Planejamento apenas confia nos extratos enviados pelo Banco do Brasil sem qualquer tipo de avaliação se tais valores deveriam ser maiores ou se, eventualmente, está utilizando mais do que foi permitido pela legislação;

7- baixas contábeis referentes aos pagamentos de precatórios não estão reduzindo saldos bancários, situação que ocorre desde exercícios anteriores, o que permite concluir que o saldo de disponibilidades está inflado substancialmente;

8- baixas contábeis da conta Precatórios a Pagar feitas de forma intempestiva, desrespeitando o regime de competência durante o exercício 2023, com atrasos variando de um a cinco meses, identificando-se, por exemplo, pagamentos que ocorreram em maio/2023 e somente foram baixados em outubro/2023;

9- ao realizar testes, a Fiscalização verificou que, apesar de não apresentar divergências materiais, faz-se necessária conciliação dos saldos contábeis registrados em Fundo de Reserva dos Depósitos Judiciais, com a finalidade de zerar as diferenças encontradas;

10- no que tange ao controle contábil orçamentário, o Estado de São Paulo não adota o procedimento de reconhecimento da receita corrente, conforme objeto da lide, e não

<sup>71</sup> A esse respeito, cumpre consignar relevante projeção realizada pela DCG, por meio da qual aponta que, se destinados 5% anualmente, até o final de 2029, o estoque de precatórios do Estado estará próximo de ficar quitado, e que o incremento do percentual de 1,5% para 5%, adicionalmente, aproximadamente, R\$ 8 bilhões ao ano para o pagamento de valores que o Estado deve aos credores.

destina as respectivas vinculações legais no momento de ingresso dos recursos originários de depósitos judiciais em que o Estado é parte, contrariando o Comunicado SDG nº 29/2021 e IPC-15, da STN.

Desse modo, diante da conjuntura verificada no que tange à gestão dos precatórios estaduais no exercício 2023, o Ministério Público de Contas, encampando as proposições da DCG, pugna por encaminhamento de recomendações expressas, para que se corrijam os desacertos verificados e se dê cabal cumprimento às disposições normativas incidentes.



## RENÚNCIA DE RECEITAS

## Renúncia de Receitas

De acordo com o art. 70, *caput*, da Constituição da República<sup>72</sup> (replicado no art. 32 da Constituição Paulista<sup>73</sup>), **a fiscalização quanto às renúncias de receitas é competência constitucional expressa do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas.**

A definição do termo, por sua vez, coube à Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo a qual renúncia de receitas compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado (art. 14, §1º, da LRF).

Vale destacar que, embora não representem despesas propriamente ditas, as renúncias devem ser tratadas como gastos públicos<sup>74</sup>, pois são utilizadas como alternativa à alocação direta de recursos via orçamento público com o intuito de alcançar objetivos econômicos, sociais ou de desenvolvimento regional, sendo crucial sua transparência, acompanhamento e avaliação.

Em virtude da relevância e do impacto financeiro, no exercício de 2017<sup>75</sup>, essa e. Corte de Contas iniciou a análise da matéria no âmbito do Estado de São Paulo, ocasião em que foram apresentados expressivos achados de auditoria, como concessão de benefícios por mero

<sup>72</sup> **CF/1988**, “art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e **renúncia de receitas**, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

<sup>73</sup> **CE/SP**, “art. 32. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e **renúncia de receitas**, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.

<sup>74</sup> Neste sentido: “É preciso ter em mente que a renúncia de receita, em verdade, equivale a um gasto público (*tax expenditure*), uma vez que, em último grau, acarreta efeitos muito análogos ao de uma despesa pública. A diferença, em suma, reside no momento em que o tesouro público é afetado. No caso da despesa, é *ex post*, isso é, recursos que antes adentraram nos cofres estatais saem. Na hipótese de renúncia, é *ex ante*, ou seja, a arrecadação não é plena em vista da renúncia operada. Porém, ao final, em ambos os casos há uma diminuição da capacidade financeira do Estado.” MARTINS, Marcelo Guerra. *Renúncia de receita como gasto tributário e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE, Belo Horizonte, ano 2, nº 2, p.5169, set. 2012/fev. 2013.

<sup>75</sup> A inclusão da temática “renúncia de receitas” no contexto das contas do governador partiu de proposta deste Ministério Público de Contas, no TC-40471/026/15, que foi acatada pelo Pleno do TCE-SP.

decreto ou sem autorização do CONFAZ, desrespeito aos requisitos impostos pela LRF e insuficiente controle sobre os benefícios concedidos<sup>76</sup>.

Para a suplantação dos apontamentos verificados, o parecer prévio emitido pelo TCE-SP à época determinou ao Poder Executivo que remetesse, no prazo de 90 dias, **Plano de Ação**, “com vistas à geração de informações verossímeis e à demonstração da efetiva amplitude da política de desonerações do Governo e seu impacto nas finanças do Estado”. O documento também deveria conter “cronograma de implantação das imprescindíveis alterações procedimentais e estruturais nos diversos setores envolvidos com a concessão dos benefícios fiscais”<sup>77</sup>.

O Plano apresentado pelo Estado previu, inicialmente, que suas ações seriam cumpridas até 2019, sendo que houve descumprimento e sucessivas revisões de prazos e de ações, com consequências negativas para a atuação do controle externo. Ou seja, a maior parte dos problemas continuou a ser observada nos anos seguintes, notadamente a **falta de transparência em torno dos benefícios concedidos** e o **desrespeito às premissas da LRF**.

**Em 2023**, especificamente, a DCG anotou que “o Plano de Ação, em sua forma vigente, ainda possui pendências a serem implementadas”, conforme sintetizado no quadro a seguir:

<sup>76</sup> Fls. 228/235 do relatório DCG no TC-3546.989.17-9. Relatórios da DCG disponíveis em: <https://www.tce.sp.gov.br/contas-anuais#contas-anuais-1>.

<sup>77</sup> Foram expedidas, ainda, seis recomendações relacionadas às renúncias de receitas (TC-3546.989.17-9, evento 90.1).

Quadro 16 - Pendências de Implementação do Plano de Ação

Item do plano de ação	Ação	Análise TCESP
1	Normalização das etapas de avaliação e monitoramento de benefícios tributários.	Dentre a norma vigente, não consta responsabilidade específica e critérios a serem considerados para avaliação "ex ante" e "ex post" vinculada com política pública de fomento, de defesa do mercado paulista, ou outro a ser formalizado;
7	Realizar diagnóstico, avaliação, monitoramento e publicidade quanto à eficiência e efetividade da política de renúncia de receitas – controles a priori (diagnóstico) e a posteriori (avaliação e monitoramento) dos impactos socioeconômicos que fundamentam a concessão dos benefícios fiscais.	- Identificação dos impactos socioeconômicos que fundamentam a concessão dos benefícios fiscais. Não foram apresentados estudos ex post capazes de fazer a ligação (monitoramento e efetividade) com a avaliação ex ante (diagnóstico, objetivo, interesse público);
3	Implantar controles e sistemas de informação voltados à mensuração dos montantes de benefícios fiscais fruídos por modalidade de renúncia, por tributo, por setor econômico e por contribuinte.	A metodologia apresentada mensura somente benefícios que considera renúncia de receitas ao final da cadeia produtiva. Os benefícios fruídos durante o processo de produção não são apurados e identificados pela SFP
4	Apresentar, periodicamente, avaliação pelo sistema de controle interno, de todas as fases da Renúncia de Receitas, notadamente quanto aos aspectos de estimação, controle, mensuração e efetividade.	O controle interno, de dentro da SFP manifestou-se. Ainda não há avaliação pelo Sistema de Controle Interno Central.
6	Revisar e apresentar justificativas e medidas de compensação quanto aos casos de manutenção do crédito do ICMS relativo à mercadoria com benefícios fiscais, conforme item 2.3.2.2.	A administração tributária do GESP não tem apresentado medidas de compensação que atendam à LRF e representem efetivo aumento de receita, já implementado, no momento de concessão do novo benefício
9	Aperfeiçoar a metodologia de estimação da Renúncia Fiscal apresentada no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): apresentar a Estimativa com base no histórico de benefícios fruídos e	Medidas de compensação apresentadas ainda não são adequadas ao que dispõe a LRF; Compatibilidade entre LDO e PLOA ainda não é devidamente demonstrada.
	indicar as respectivas medidas de Compensação da Renúncia de Receita, além de atenção especial à compatibilidade entre LDO e PLOA.	

Fonte: quadro reproduzido do relatório da Fiscalização (TC-5272.989.23-7, evento 59.2, pág. 207).

Nesse horizonte, vale reforçar que, embora os pareceres do Tribunal referentes às contas de 2018 a 2022 tenham sido favoráveis, as impropriedades ligadas às renúncias de receitas foram sempre incluídas no campo das ressalvas e determinações. Ao todo, o **Tribunal emitiu 54 determinações e 54 recomendações relacionadas à temática de renúncias de receitas** nas análises das contas entre 2017 e 2022<sup>78</sup>, o que demonstra se tratar de um tema sensível e, que, portanto, enseja precaução pelas autoridades competentes.

Dito isso, vamos aos achados de 2023.

De acordo com o apurado pela Unidade Técnica, **em dezembro daquele ano, o Estado de São Paulo possuía 267 benefícios fiscais vigentes**, o que resultou em um montante

<sup>78</sup> Conforme detalhamento realizado pela DCG nas Contas de 2021 (eTC-4345.989.21-4, evento 59.3, pág. 7), conjugado com as disposições do Parecer Prévio daquele mesmo ano (eTC-4345.989.21-4, evento 169.1) e com as disposições do Parecer Prévio sobre as contas de 2022 (TC-5128.989.22-5, evento 230).

de **R\$ 46,21 bilhões fruídos a título de renúncia de receitas**. Apenas no ano passado, foi publicado um total de **20 concessões**, incluindo prorrogações de benefícios já existentes.

Apesar das reiteradas orientações da e. Corte de Contas (contas de 2018<sup>79</sup>, 2019<sup>80</sup> e 2020<sup>81</sup>), anotou-se que o Governo manteve a prática questionável de introduzir tais benefícios por meio de decretos executivo, **em vez de lei específica**, contrariando o disposto no art. 150, §6º, da CF/1988<sup>82</sup>.

Para justificar tais atos, dentre outros argumentos, a **gestão estadual se valeu da autorização consentida pela Lei Estadual nº 17.293/2021, in verbis:**

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

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

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

<sup>79</sup> 2 - DETERMINAÇÕES:

- 2.2 - À Secretaria da Fazenda e Planejamento:

[...]

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

1 - Que a desoneração fiscal está respaldada e adequada aos termos do convênio da CONFAZ e, além disso, internalizada na ordem jurídica estadual mediante lei em sentido estrito (alínea g do inciso XII do art. 155 da CF/88 c.c. Lei Complementar nº 24/1975 e § 6º do art. 150 da CF/88) (TC-006453.989.18-8, evento 263.1, fls. 03/04).

<sup>80</sup> DETERMINAÇÕES POR CONTA DAS RESSALVAS:

À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:

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

1.1. Que a desoneração fiscal está respaldada e adequada aos termos do Convênio da CONFAZ e, além disso, internalizada na ordem jurídica estadual mediante lei em sentido estrito (alínea "g", do inciso XII, do art. 155 da CF/88 c.c. a Lei Complementar nº 24/1975 e o § 6º, do art. 150 da CF/88), consoante entendimento definido pelo E. STF (TC-002347.989.19-6, evento 219.1, fls. 02/03).

<sup>81</sup> DETERMINAÇÕES DECORRENTES DAS RESSALVAS:

Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:

[...]

7. Abstenha-se de conceder benefícios tributários por meio de Decreto, dando pleno atendimento ao princípio da Reserva Legal e aos julgados desta Corte de Contas e STF; (TC-5866.989.20-5, evento 513.1, fl. 02).

<sup>82</sup> CF/1988, art. 150, § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

Com efeito, em se tratando de novos benefícios fiscais e financeiro-fiscais relacionados ao ICMS, o regramento estadual implantou um modelo de convalidação legislativa - a qual precisa ser efetivada em prazo específico pela Assembleia, sob pena de confirmação tácita - como forma de suprir a exigência de lei para internalização das desonerações tributárias autorizadas por convênios no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ.

No entendimento da DCG, o mecanismo de "*manifestação legislativa tácita*" de que trata o art. 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020 é de **constitucionalidade duvidosa**, na medida em que contraria a noção de "*lei específica*" constante do art. 150, inciso VI, §6º da Constituição Federal de 1988 e, assim, não se traduz em produto do processo legislativo tradicional, mas, ao contrário, decorre da sua completa ausência.

O apontamento, contudo, ressuscitou discussão levantada nas contas de 2022 em torno da aplicabilidade da Súmula nº 347 ("*o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público*"), à luz de recentes decisões do Supremo Tribunal Federal em sede mandamental.

A esse respeito, o último precedente de que se tem notícia é o Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 25.888/DF, no qual o Pleno afirmou a **compatibilidade da Súmula nº 347 com a Constituição Federal de 1988** em decisão assim ementada:

*DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TRIBUNAL DE CONTAS. APRECIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS. SÚMULA 347. ATUAÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. DEVER DE LICITAR. EMPRESA ESTATAL. 1. O Tribunal de Contas da União firmou compreensão no sentido da inconstitucionalidade do art. 67 da Lei 9.478/1997, segundo o qual "os contratos celebrados pela Petrobras, para aquisição de bens e serviços, serão precedidos de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em decreto do Presidente da República"; e por conseguinte do Decreto 2.745/1998, que com base no dispositivo legal veiculou Regulamento licitatório da empresa estatal. 2. Ausência de inconstitucionalidade manifesta. No caso em exame, a invocação da Súmula 347 do STF, pela autoridade coatora, rendeu-lhe a possibilidade de vulnerar o princípio da presunção de constitucionalidade das leis e dos atos normativos, considerando que o quadro revelava cenário em que: (i) não havia inconstitucionalidade manifesta; (ii) não existia jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade do tema; (iii) a doutrina apontava na direção oposta àquela que fora adotada pelo Tribunal de Contas da União. 3. A Constituição de 1988 operou substancial reforma no sistema de controle de constitucionalidade até então vigente no país. Embora a nova Constituição tenha preservado a apreciação incidental ou*

*difusa, é certo que a tônica reside não mais no sistema difuso, mas nas ações diretas, de perfil concentrado, o que causa necessário decote do âmbito de atuação daquele. Doutrina de Gerhard Anschütz. 4. A normatividade da Constituição é antes de tudo um dever a ser observado por parte dos órgãos do Estado que lidam com a aplicação de normas jurídicas a casos concretos. Se ao Supremo Tribunal Federal compete, precipuamente, a guarda da Constituição Federal, é certo que a sua interpretação do texto constitucional deve ser acompanhada pelos demais órgãos públicos. Jurisprudência desta Corte quanto à apreciação de questões constitucionais pelo Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público. O tratamento de questões constitucionais, por parte de um Tribunal de Contas, observa a finalidade de reforçar a normatividade constitucional. Da Corte de Contas espera-se a postura de cobrar da administração pública a observância da Constituição, mormente mediante a aplicação dos entendimentos exarados pelo Supremo Tribunal Federal em matérias relacionadas ao controle externo. 5. Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal: compatibilidade com a ordem constitucional de 1988: o verbete confere aos Tribunais de Contas – caso imprescindível para o exercício do controle externo – a possibilidade de afastar (incidenter tantum) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria). Inteligência do enunciado, à luz de seu precedente representativo (RMS 8.372/CE, Rel. Min. Pedro Chaves, Pleno, julgado em 11.12.1961). 6. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inviabilidade de realização de controle abstrato de constitucionalidade por parte de Tribunal de Contas (MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824, MS 35.836, todos de Relatoria do Eminentíssimo Ministro Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, e publicados no DJe 5.5.2021). 7. Caso concreto. O Tribunal de Contas da União incorreu em uso inadequado da Súmula 347: simplesmente vocalizar o enunciado não perfaz condição suficiente para se vencer a presunção de constitucionalidade do art. 67 da Lei 9.478/1997 e do regulamento simplificado da Petrobras, aprovado pelo Decreto 2.745/1998. Disso, entretanto, não exsurge a concessão da segurança, dada a perda do objeto: o advento da Lei 13.303/2016 não só revoga o art. 67 da Lei 9.478/1997, mas também elimina a lacuna até então existente quanto a tal importante aspecto do regime próprio das empresas estatais. Precedente: MS 27.796 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 29.3.2019, DJe 69, 4.4.2019. 8. Inviabilidade de o mandado de segurança em curso firmar tese no sentido da impossibilidade de o TCU aplicar sanções à Petrobras por atos praticados antes da vigência da Lei 13.303/2016: (i) ausência de pedido expresso, na petição inicial; (ii) o ordenamento jurídico brasileiro não comporta a veiculação de tutela declaratória pela via do mandado de segurança, o assim chamado “mandamus normativo”, desde sempre proscrito pela jurisprudência superior. 9. Agravo regimental conhecido e, no mérito, não provido. (MS 25888 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 22-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 08-09-2023 PUBLIC 11-09-2023)*

A conclusão que se extrai do referido julgado é a de que as Cortes de Contas podem sim afastar, em caráter incidental, normas que atentem diretamente contra o texto constitucional ou que contrariem a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Nada muito diferente da interpretação que já se costumava extrair da mencionada Súmula 347, tanto que ela foi reafirmada pela Suprema Corte.

No caso em concreto sob apreciação, ao menos em tese, e respeitados entendimentos em contrário, compreende-se estar presentes os pressupostos jurídicos que autorizariam o enfrentamento do incidente processual por essa Corte de Contas, seja porque o mecanismo de validação legislativa engendrado pelo art. 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020 contraria frontalmente o disposto no art. 150, §6º, da CF/88 (reproduzido no art. 163, §6º, da Constituição Estadual) seja porque subverte as normas do processo legislativo (arts. 59 a 69 da CF/88), as quais, consoante a jurisprudência do STF, são de reprodução obrigatória pelos demais entes federados:

*Ementa: AGRADO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EMENDAS DE BANCADA. ORÇAMENTO IMPOSITIVO. MODELO FEDERAL. CONSONÂNCIA. ART. 166, §12, CRFB. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. AUTO-ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL. DESPROVIMENTO DO AGRADO REGIMENTAL. 1. A previsão do instituto de emendas de bancadas, em matéria orçamentária, no âmbito municipal, não contraria o modelo orçamentário estabelecido para a União. 2. **O entendimento desta Suprema Corte é de que as normas constitucionais que tratam de processo legislativo, incluído o processo legislativo de leis orçamentárias, são de reprodução obrigatória, por força do princípio da simetria.** 3. O constituinte estadual não tem o poder de restringir ou abrandar o poder de auto-organização conferido aos entes municipais nos termos do art. 29 da Constituição Federal. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.*

(RE 1301031 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 28-06-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-165 DIVULG 18-08-2021 PUBLIC 19-08-2021)

*Ementa: DIREITO COSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR. NORMAS ESTADUAIS QUE TRATAM DE EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Constituição do Estado de Roraima, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (para o exercício de 2020) desse mesmo ente federado. As normas impugnadas estabelecem, em síntese, limites para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamar diferente do imposto*

pelos arts. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, e pelo art. 2º da EC nº 100/2019. 2. Caracterização do perigo na demora. Riscos à gestão e ao planejamento públicos, que são agravados pelo quadro de calamidade em saúde pública gerado pela pandemia de COVID-19. 3. Plausibilidade do direito alegado. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, e § 1º, da CF/1988). Reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/1988). 4. A figura das emendas parlamentares impositivas em matéria de orçamento público, tanto individuais como coletivas, foi introduzida no Estado de Roraima antes de sua previsão no plano federal, que só ocorreu com as ECs nº 86/2015 e 100/2019. Legislação estadual que dispôs em sentido contrário às normas gerais federais então existentes sobre o tema, o que não é admitido na seara das competências concorrentes. Inexistência de constitucionalidade superveniente no Direito brasileiro. 5. Não bastasse isso, apesar de a Constituição Federal ter passado a prever as emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária, fixou limites diferentes daqueles que haviam sido adotados pelo Estado de Roraima. **As normas da CF/1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual. Aplicabilidade do princípio da simetria na espécie. Precedentes.** 6. Medida cautelar deferida, para que, até o julgamento definitivo da presente ação direta, as previsões constantes dos §§ 3º, 3º-A, 4º, 6º, 7º, 8º e 9º, do art. 113, da Constituição do Estado de Roraima, acrescidos pelas Emendas Constitucionais nº 41/2014 e nº 61/2019, dos §§ 1º, 2º, 4º, 5º e 6º, do art. 24, da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), e do art. 8º da Lei nº 1.371/2020 (Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2020), ambas do Estado de Roraima, observem os limites impostos pela Constituição Federal para as emendas parlamentares impositivas, individuais e coletivas, com as alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019 (art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, e art. 2º da EC nº 100/2019). 7. Aplicação do art. 11, § 1º, da Lei nº 9.868/1999, para fixar como termo inicial de produção dos efeitos da presente medida cautelar o dia 1º de agosto de 2019, data de entrada em vigor da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), do Estado de Roraima.

(ADI 6308 MC-Ref, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 29-06-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-201 DIVULG 12-08-2020 PUBLIC 13-08-2020)

**Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.203/2010 DO ESTADO DE ALAGOAS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE LICENÇA PARA OS POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES ESTADUAIS EM RAZÃO DO DESEMPENHO DE MANDATO CLASSISTA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA A ELABORAÇÃO DE LEIS QUE DISPONHAM SOBRE REGIME JURÍDICO E REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES MILITARES ESTADUAIS (ARTIGO 61, § 1º, II, A, C E F, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A reserva legal e a iniciativa do processo legislativo são regras básicas do processo legislativo federal, de observância compulsória pelos**

*demais entes federativos, mercê de implicarem a concretização do princípio da separação e independência dos Poderes. Precedentes: ADI 2.873, rel. min. Ellen Gracie, Plenário, DJe de 9/11/2007; ADI 637, rel. min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 1º/10/2004; e ADI 766, rel. min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 11/12/1998. 2. A iniciativa das leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores estaduais, bem como sobre a remuneração dos servidores civis e militares da administração direta e autárquica estadual, compete aos Governadores dos Estados-membros, à luz do artigo 61, § 1º, II, a, c, e f, da Constituição Federal, que constitui norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, em respeito ao princípio da simetria. Precedentes: ADI 3.295, rel. min. Cezar Peluso, Plenário, DJe de 5/8/2011; ADI 3.930, rel. min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe de 23/10/2009; e ADI 3.555, rel. min. Cezar Peluso, Plenário, DJe de 8/5/2009. 3. In casu, a Lei 7.203/2010 do Estado de Alagoas, de origem parlamentar, ao instituir modalidade de licença para os policiais e bombeiros militares estaduais em razão do desempenho de mandato classista, usurpou a iniciativa do chefe do Poder Executivo para a elaboração de leis que disponham sobre regime jurídico e remuneração dos servidores militares estaduais. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 7.203/2010 do Estado de Alagoas.*

(ADI 4648, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 30-08-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 13-09-2019 PUBLIC 16-09-2019)

De se ressaltar, também, o quanto decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 5.929-DF, na qual se firmou o entendimento de que é necessária lei específica para que um benefício seja concedido, não bastando a ratificação de convênio ICMS por meio de Decreto estadual ou distrital para sua validade:

*CONCESSÃO INCENTIVO FISCAL DE ICMS. NATUREZA AUTORIZATIVA DO CONVÊNIO CONFAZ. 1. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESPECÍFICA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. 2. TRANSPARÊNCIA FISCAL E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA-ORÇAMENTÁRIA. 1. O poder de isentar submete-se às idênticas balizar [sic] do poder de tributar com destaque para o princípio da legalidade tributária que a partir da EC n.03/1993 adquiriu destaque ao prever lei específica para veiculação de quaisquer desonerações tributárias (art.150 §6º, in fine). 2. Os convênios CONFAZ têm natureza meramente autorizativa ao que imprescindível a submissão do ato normativo que veicule quaisquer benefícios e incentivos fiscais à apreciação da Casa Legislativa. 3. A exigência de submissão do convênio à Câmara Legislativa do Distrito Federal evidencia observância não apenas ao princípio da legalidade tributária, quando é exigida lei específica, mas também à transparência fiscal que, por sua vez, é pressuposto para o exercício de controle fiscalorçamentário dos incentivos fiscais de ICMS. (STF-ADI 5929/DF, Relator: MIN. EDSON FACHIN, Data de Publicação: Diário Oficial da União nº 39, de 27/02/2020)*

Por sua vez, em relação à Arguição de Preceito Fundamental nº 198 mencionada pelos órgãos preopinantes, cumpre rememorar que o assunto já foi ventilado e afastado por ocasião das contas de 2020, como se depreende do Voto do Relator do processo TC-5866.989.20-5, Conselheiro Dimas Ramalho:

*Nesse ponto, entendo, assim como os órgãos preopinantes, não prosperar o argumento apresentado pela Secretaria da Fazenda e Planejamento de que, a despeito da decisão proferida na ADI nº 5.929 acima reproduzida, ainda persistiria divergência no STF em relação ao instrumento normativo competente para a implantação de benefício fiscal. A Eg. Suprema Corte, no decidido na ADPF nº 198, limitou-se a confirmar a constitucionalidade do art. 4º, da Lei Complementar Federal nº 24/75, exigindo a aprovação unânime dos convênios pelo CONFAZ, e não o meio utilizado para a internalização de referidos ajustes, que deverá ser realizado através de processo democrático (lei específica), conforme ADI nº 5.929.*

*Ratifico entendimento, portanto, de que o governo do Estado de São Paulo vem concedendo benefícios fiscais unilateralmente, sem submissão ao crivo do Poder Legislativo, desatendendo, por consequência, determinação realizada no âmbito das Contas de 2018 e reiterada nas Contas de 2019.*

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas não acolhe a sistemática estabelecida no art. 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020, e dado que o dispositivo não compôs, formalmente, o objeto da ADI nº 2250266-75.2020.8.26.0000<sup>83</sup>, **nada obsta que se represente ao Exmo. Procurador-Geral de Justiça**, para eventuais providências sob sua alçada.

Adicionalmente, ratifica-se a proposta ministerial encaminhada nas contas de 2022, **no sentido de que o Pleno instaure expediente processual específico voltado à discussão da Súmula nº 347 em face das decisões tomadas pelo STF em sede mandamental**, uma vez que, dada a repercussão para a fiscalização das contas públicas de um modo geral, a questão transcende o caso concreto em exame e por isso, demanda adequado tratamento regimental<sup>84</sup>.

<sup>83</sup> Como defendido por este MPC no parecer sobre as contas de 2022 (TC-5128.989.22-5, evento 125.1).

<sup>84</sup> A matéria atualmente é prevista pelo Regimento Interno do TCE-SP nos seguintes termos:

“**Art. 125.** Se por ocasião do julgamento de qualquer feito pela Câmara esta verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato do Poder Público, os autos serão remetidos ao Tribunal Pleno para que este, preliminarmente, se pronuncie sobre a matéria.

§ 1º Na primeira Sessão do Tribunal Pleno, dada a palavra ao Relator do feito, exporá ele o caso, procedendo-se, em seguida, ao julgamento.

§ 2º Proferido o julgamento pelo Tribunal Pleno e publicada a respectiva deliberação no Diário Oficial, serão os autos devolvidos à Câmara, para apreciar o caso de acordo com a decisão judicial.

**Art. 126.** A decisão que concluir por negar cumprimento à lei ou ato considerado inconstitucional constituirá, para o futuro, norma definitiva e de aplicação obrigatória, nos casos análogos, salvo se a Câmara, por motivos relevantes, achar necessário provocar novo pronunciamento do Tribunal Pleno sobre a matéria”.

Continuando, para além da inobservância ao princípio da reserva legal, depreende-se que algumas das concessões operadas em 2023 não atenderam aos requisitos de responsabilidade fiscal.

Deveras, dos vinte decretos editados aquele ano, **em pelo menos seis casos** (Decretos nºs 67.517, 67.518, 67.519, 67.520, 67.525 e 67.967 de 2023) foi indicado que a estimativa de renúncia de receitas estaria amparada por **medida de compensação resultante de decisão de Governo de não conceder alguns benefícios indicados no demonstrativo que acompanhou a proposta orçamentária para 2023**, conforme registrado no protocolado SFP-EXP-2022/305828.

Em síntese, observou-se o seguinte: em tais casos, utilizou-se como medida de compensação para benefícios não previstos na LDO e não previstos na LOA do exercício, aqueles benefícios que foram previstos, mas que, por **decisão de governo**, não se concretizaram. A ideia seria criar um “espaço fiscal”, de modo a permitir a concessão de outros benefícios, desde que a renúncia total não exceda o montante inicialmente previsto.

Ocorre que tal prática não encontra guarida no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo o qual as medidas de compensação devem ser provenientes de aumentos efetivos de receita ou criação de novas fontes, e não apenas decorrentes de ajustes de estimativas orçamentárias decorrentes da não concessão de benefícios anteriores.

Ainda no contexto da LRF (arts. 4º, § 2º, inciso V e 14, I e II), houve questionamento em relação à metodologia utilizada pelo Governo do Estado de São Paulo para a realização das projeções de renúncia de receitas, que devem constar dos Demonstrativos de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, os quais integram os Anexos de Metas Fiscais das leis orçamentárias.

A crítica se deu, particularmente, em relação às LDOs, nas quais se verificou uma imprecisão média de 30% nas projeções das renúncias entre anos distintos, fato que prejudica o planejamento de gastos e a análise da proporção das renúncias face às demais despesas do Estado:

**Tabela 259 – Valores totais das Estimativas de Renúncias em 2022 e 2023 e em 2023 e 2024**

Item da Projeção	LDO 22	LDO 23	Diferença %	LDO 23	LDO 24	Diferença %
Estimativa de Renúncia para 2022 (R\$ milhões)	55.492,50	-	-			
Estimativa de Renúncia para 2023 (R\$ milhões)	67.269,80	86.506,05	28,60%	86.506,05		
Estimativa de Renúncia para 2024 (R\$ milhões)	72.231,26	91.739,33	27,01%	91.739,33	63.919,90	-30,32%
Estimativa de Renúncia para 2025 (R\$ milhões)	-	97.251,32	-	97.251,32	67.671,41	-30,42%
				-	71.851,68	-
<b>Média</b>			<b>27,80%</b>	<b>Média</b>		<b>-30,37%</b>

Fonte: quadro reproduzido do relatório da Fiscalização (TC-5272.989.23-7, evento 59.2, pág. 207).

Avançando na análise do tema, um **aspecto positivo** suscitado pela Fiscalização diz respeito à edição da Resolução SFP nº 69, de 13 de dezembro de 2023, a qual introduziu mudanças na administração dos benefícios fiscais com a criação da Comissão de Avaliação de Benefícios Tributários (CABT), vinculada ao Gabinete do Secretário da Fazenda e Planejamento.

O objetivo é monitorar a aplicação e o impacto dessas políticas no contexto fiscal do Estado e, assim, fornecer subsídios para as decisões do Governador do Estado em relação às concessões, renovações ou prorrogações desses benefícios.

Por outro lado, continua o Poder Executivo a pecar na metodologia de avaliação prévia ou “*ex-ante*” no contexto das análises para a concessão de novos benefícios fiscais. Ressente-se a Unidade Técnica de que “*a atual regulamentação dos procedimentos administrativos mostra lacunas significativas que impedem uma análise completa e criteriosa antes da efetivação de tais concessões*”, notadamente em relação ao interesse público envolvido, objetivos e métricas de verificação, criação de empregos, investimentos e melhorias regionais etc.

De igual sorte, há ineficiência no processo de mensuração e controle dos benefícios fiscais e da renúncia de receita fruída. Consoante o afirmado pela DCG, nada obstante a Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo (SFP) exibir uma infraestrutura tecnológica avançada e um time de profissionais altamente qualificados, a conclusão sobre a mensuração da renúncia de receitas segue com defasagem temporal de dois anos.

Esse atraso na disponibilização dos dados sobre renúncias fiscais resulta em diversas consequências práticas, sendo uma delas a perda de oportunidade para que os dados

tenham impacto real e imediato na tomada de decisões e no debate público sobre a eficácia das políticas fiscais. Além disso, a defasagem temporal impede que o assunto seja contemplado no parecer prévio que o TCE-SP emite sobre as contas estaduais.

Não bastasse isso, há muito que se evoluir no tocante à **transparência ativa dos benefícios fiscais**. Em 2023, permaneceram sem divulgação os valores renunciados em favor de beneficiários de recurso público originário da renúncia de receitas tributárias. Além disso, a Lei de Diretrizes Orçamentárias oculta a renúncia de receitas quando o número de contribuintes de um determinado setor é inferior a cinco.

Em tempo, malgrado a louvável iniciativa da Origem no sentido de publicar as informações sobre renúncias de receitas em uma página eletrônica na *internet*, a DCG salientou que existem oportunidades significativas de melhoria na qualidade e quantidade das informações disponibilizadas, conforme sugestões especificadas no relatório técnico (evento 59.3, págs. 280/284), para além de outros parâmetros fixados na Nota Recomendatória ATRICON nº 01/2023 (evento 59.3, págs. 272/273).

Em reforço ao encaminhamento da DCG, vale destacar o disposto na Lei Federal nº 14.129/2021, no sentido de que, na promoção da transparência ativa de dados, o poder público deve divulgar na internet *“as concessões de recursos financeiros ou as renúncias de receitas para pessoas físicas ou jurídicas, com vistas ao desenvolvimento político, econômico, social e cultural, incluída a divulgação dos valores recebidos, da contrapartida e dos objetivos a serem alcançados por meio da utilização desses recursos e, no caso das renúncias individualizadas, dos dados dos beneficiários”*.

Por fim, uma questão recorrente em todos esses anos foi a sonegação de informações à equipe de auditoria sob a alegação de **sigilo fiscal** (art. 198 do Código Tributário Nacional – CTN), o que, no final das contas, em muito comprometia a atividade fiscalizatória do controle externo.

Entre idas e vindas a esse respeito<sup>85</sup>, eis que **nas contas de 2023**, finalmente, houve consenso sobre a estruturação e o meio físico de envio das informações entendidas como

<sup>85</sup> Conforme histórico detalhado por este MPC nas Contas de 2022 (TC-5128.989.22-5, evento 125.1).

sigilosas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, permitindo, assim, que a auditoria definisse o escopo dos trabalhos sem limitações quanto à fonte de informação.

Sem embargo das críticas remanescentes apontadas pela Fiscalização<sup>86</sup>, compreende-se que compartilhamento de informações com o controle externo - **fruto do cumprimento do dever constitucional de prestar contas** - possibilitou a esta Corte de Contas exercer com mais vigor a função fiscalizatória que lhe cabe<sup>87</sup>, sendo certo que ainda existe espaço para aperfeiçoamento quanto à classificação das questões que envolvem ou não sigilo fiscal, o que é crucial para efeitos de transparência e controle social.

Em face deste avanço, o **Ministério Público de Contas** entende que o tema possa ser alçado ao campo das ressalvas, ao mesmo tempo em que corrobora integralmente as recomendações propostas pela d. Fiscalização em prol do adequado cumprimento da lei e garantia de maior eficiência e eficácia na política estadual de renúncias fiscais.

Adicionalmente, reforça-se recomendação no sentido de que o Governo adote critérios técnico-jurídicos na classificação das informações alusivas à renúncia de receitas, de modo a favorecer uma maior transparência dos dados pertinentes, inclusive no que afeta ao compartilhamento documental com o controle externo sem a oposição infundada de sigilo fiscal.

<sup>86</sup> Dentre outros aspectos, a Fiscalização reclama que ainda vigora a imposição de “transferência do sigilo” de determinadas informações que, a rigor, não se enquadram em hipóteses legais de sigilo, o que, embora não comprometa a atividade fiscalizatória do Tribunal, limita a divulgação dos dados coletados, em prejuízo à transparência e ao controle social. Em razão disso, justifica: “Por esta razão, neste relatório de instrução, esta fiscalização não pode disponibilizar análises que contenham valores fruídos de renúncia por beneficiário, por CNAE completo de 7 dígitos (setor detalhado de todas as empresas), ou por CNAE reduzido de 2 dígitos (setores que possuem 5 ou menos contribuintes). Além disso, análises detalhadas de cruzamento de dados como: empresas beneficiárias de renúncia x maiores devedores da dívida ativa; maiores beneficiários por setor; maiores beneficiários x empregadores conforme RAIS; beneficiários por região geográfica ou por regiões mais e menos desenvolvidas; são informações que, atendendo à imposição de sigilo, não podem ser divulgadas, apesar do alto interesse público envolvido” (TC-5272.989.23-7, evento 59.3, pág. 293).

<sup>87</sup> Conforme destacado pelo Órgão Técnico: “O estágio atual de maturidade conceitual e metodológica nos permite concluir que o trabalho avançou em 2023, permitindo uma visão geral completa e que favorece a emissão de opiniões por esta equipe de fiscalização” (TC-5272.989.23-7, evento 59.3, pág. 196).



# PESSOAL



## Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A temática **Pessoal** está relacionada ao seguinte Objetivo de Desenvolvimento Sustentável; e metas:



**16.6** - Desenvolver **instituições eficazes, responsáveis e transparentes** em todos os níveis;

**16.7** Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis;

**16.10** Assegurar o **acesso público à informação** e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais.



# DESPESAS COM PESSOAL

## Despesas com Pessoal

No exercício 2023, as despesas do Estado de São Paulo com pessoal e encargos sociais somaram **RS 123.607.662 mil**, valor equivalente a **39,77%** do consolidado das despesas (excluindo-se as despesas intraorçamentárias), conforme dados levantados pela DCG<sup>88</sup>.

Seguindo tendência iniciada em 2021, depreende-se um aumento na participação desses gastos no montante total da despesa do Estado, como reconhece o Governo em seu Relatório Anual<sup>89</sup>:

Ano	R\$ milhares				
	2019	2020	2021	2022	2023
Consolidado de despesas (R\$)	226.144.265	221.766.528	272.678.509	300.949.817	310.805.537
Pessoal e Encargos Sociais (R\$)	91.531.297	96.542.225	95.903.183	112.498.588	123.607.662
% sobre total de despesas	40,47%	43,53%	35,17%	37,38%	39,77%

Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados dos relatórios da Diretoria de Contas do Governador (DCG)<sup>90</sup>.  
Obs.: foram utilizados os valores nominais.

De fato, enquanto o consolidado de despesas teve um incremento nominal de 3,27% (retração de -1,3% em termos reais) em relação a 2022, no caso das despesas com pessoal e encargos sociais, especificamente, chegou-se a 9,87% (5% em termos reais).

Ainda de acordo com as fontes oficiais, a despesa líquida com pessoal do Poder Executivo teria representado 42,33% da Receita Corrente Líquida Ajustada de 2023, sendo que o resultado **não coincide** com o apurado pela Fiscalização do TCE-SP.

Adotando os critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, assim como as determinações da Secretaria do Tesouro Nacional - STN constantes do Manual de

<sup>88</sup> Vide Relatório da DCG (TC-5272.989.23-7, evento 59.2, pág. 263).

<sup>89</sup> RAGE de 2023 (evento 36.4, pág. 13): “A despesa total empenhada cresceu 3,3% em termos nominais e retraiu 1,3% em termos reais (Tabela 8). O grupo de despesa, Pessoal e Encargos Sociais continua sendo o componente mais importante da despesa, com uma participação na Despesa Total de 39,8%. No exercício em foco experimentou um crescimento nominal de 9,9% e real de 5,0% (Tabela 8). O principal fator determinante do aumento da despesa com Pessoal é a despesa com servidores inativos e pensionistas, que, no exercício aumentou em 13,4%, em termos nominais, e 8,4%, em termos reais. Quanto aos gastos com servidores ativos aumentaram 7,3% e 2,6%, quando descontado o IPCA”.

<sup>90</sup> Dados de 2019 e 2020: TC-5866.989.20-5, Relatório da DCG, evento 411.1, pág. 114; dados de 2020 e 2021, TC-4345.989.21-4, Relatório da DCG, evento 59.1, pág. 166; dados de 2022 e 2023, TC-5272.989.23-7, evento 59.2, pág. 263.

Demonstrativos Fiscais - MDF<sup>91</sup> (valendo-se da competência prevista no art. 50, §2º, da LRF<sup>92</sup>) e, finalmente, as orientações do TCE-SP sobre a matéria<sup>93</sup>, **a Unidade Técnica demonstrou<sup>94</sup> que a despesa líquida com pessoal do Poder Executivo, na verdade, totalizou R\$97.009.484 mil no exercício**, valor equivalente a **42,29%** da Receita Corrente Líquida Ajustada do exercício (R\$229.367.522 mil):

Despesas com pessoal (LRF)	Limite de alerta (90% do limite máximo)	Limite prudencial (95% do limite máximo)	Limite máximo	2019	2020	2021	2022	2023
Poder Executivo	44,10%	46,55%	49,00%	44,35%	45,5%	36,80%	37,93%	42,29%

Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados do relatório da Diretoria de Contas do Governador (DCG)<sup>95</sup>.

A despeito da diferença entre o contabilizado pelo Poder Executivo e o apresentado pelo Controle Externo<sup>96</sup>, fato é que ambos os percentuais respeitam o limite estabelecido no art. 20, II, “c”, da LRF.

Ainda assim, **a matéria enseja precaução por parte das autoridades competentes**, a começar pelo **acentuado crescimento do índice em 2023 comparado aos últimos dois anos** (alta de 15% no período). A esse respeito, veja-se que, enquanto a **despesa líquida com pessoal** teve um incremento nominal de 11,63% (6,7% em termos reais)<sup>97</sup>, a RCL ajustada em 2023 teve uma ascensão nominal de apenas 0,1% (retração de -4,31% em termos reais)

<sup>91</sup> STN, Manual de Demonstrativos Fiscais, 13ª edição.

<sup>92</sup> LRF, art. 50, “§2. A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67”.

<sup>93</sup> Em especial, a Nota Técnica SDG n° 144, de 23/07/2018.

<sup>94</sup> Processo Acessório LRF, TC-7729.989.23-6, evento 188.2, págs.10 e 35;

<sup>95</sup> Dados de 2019: TC-2347.989.19-6, Relatório da DCG, evento 128.2, pág. 199; dados de 2020: TC-5866.989.20-5, evento 411.3, págs. 9/10; dados de 2021: TC-4345.989.21-4, evento 59.2, págs. 30/34; dados de 2022: evento 99.7, pág. 2; dados de 2023: processo Acessório LRF, TC-7729.989.23-6, evento 188.2, pág. 35.

<sup>96</sup> As diferenças estão especificadas no relatório da Fiscalização no processo Acessório LRF, TC-7729.989.23-6, evento 188.2 págs. 35/36.

<sup>97</sup> Dados de 2022: TC-5128.989.22-5, Relatório da DCG, evento 99.7, pág. 2; dados de 2023: processo Acessório LRF, TC-7729.989.23-6, evento 188.2, pág.34; índice de atualização: TC-5272.989.23-7, Relatório da DCG, evento 59.2, pág. 263.

Ano	2022	2023	Varição (R\$)	Varição percentual
Despesas com pessoal – Executivo (nominais)	86.901.211	97.009.484	10.108.273	11,63%
Despesas com pessoal – Executivo (atualizadas pelo IPCA)	90.917.002	97.009.484	6.092.482	6,7%

R\$ em milhares

em comparação a 2022<sup>98</sup>, a demonstrar que o crescimento dos gastos não foi acompanhado da entrada equivalente de ingressos ao longo do exercício.

De outro lado, cumpre rememorar que em 2022 o Decreto Legislativo nº 79 do Congresso Nacional sustou a Portaria STN no 377, de 8 de julho de 2020, que, dentre outros pontos, estabelecia prazos para a definição das “rotinas e contas contábeis, bem como as classificações orçamentárias, com a finalidade de tornar possível a operacionalização do adequado registro dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação”.

Com isso, a princípio, entendeu-se que os entes federados estariam isentos de incluir tais específicos gastos no cômputo das despesas com pessoal.

Ocorre que **em 06/10/2023** a Secretaria do Tesouro Nacional, no uso da competência que lhe foi atribuída pelos arts. 50, §2º e 48, §2º da LRF, editou a Nota Técnica STN SEI nº 2454/2023 **ratificando a diretriz** “estabelecida no Manual de Demonstrativos Fiscais e na Nota Técnica SEI nº 45799/2020/ME no que se referente ao cômputo, para fins de limite, da despesa com pessoal decorrente da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta”.

Em breve síntese, entendeu a STN que o citado Decreto Legislativo nº 79/2022 não afastou o disposto no MDF, de modo que “**a regra estabelecida para as Despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta, nos termos do item 04.01.02.01 - Despesa com Pessoal do Manual de Demonstrativos Fiscais, permanece válida e em vigor**” (grifou-se), assim como as orientações contidas na Nota Técnica SEI nº 45799/2020/ME.

A considerar que aludida orientação técnica foi expedida ao final de 2023, não parece, à luz do princípio da segurança jurídica (arts. 24 e 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), que possa tal exigência ser retomada ainda nas presentes contas, e sim a partir

<sup>98</sup> Dados de 2022: TC-5128.989.22-5, Relatório da DCG, evento 99.7, pág. 2; dados de 2023: processo Acessório LRF, TC-7729.989.23-6, evento 188.2, pág.10; índice de atualização: TC-5272.989.23-7, Relatório da DCG, evento 59.2, pág. 243.

Ano	2022	2023	Varição (R\$)	Varição percentual
RCL ajustada (nominal)	229.116.679	229.367.522	250.843	0,1%
RCL ajustada (atualizada pelo IPCA)	239.704.389	229.367.522	-10.336.867	-4,31%

das contas de 2024, a tempo, inclusive, de que o e. TCE-SP possa rever o quanto deliberado no Processo SEI 8508/2021-09<sup>99</sup>.

Diga-se de passagem, ainda assim, com base nos relatórios da Contadoria Geral do Estado, a Unidade Técnica apurou - **para fins informativos** - que o total de despesas com pessoal decorrentes dos contratos de gestão com organizações sociais somou, em 2023, a importância de R\$ 4.137.766 mil, a qual, se considerada nos cálculos pertinentes do RGF, elevaria o índice de despesas com pessoal do Poder Executivo a 44,10% da RCL ajustada, atingindo o **limite de alerta**.

Em tempo, tal como alertado na manifestação ministerial sobre as contas de 2022<sup>100</sup>, o MPC reforça a necessidade de contabilização (na rubrica “Outras Despesas com Pessoal”) das despesas inerentes aos **contratos de terceirização de atividade-fim da Administração Estadual** ou que constituam substituição de mão de obra, conforme art. 18, §1º, da LRF<sup>101</sup> e o Manual de Demonstrativos Fiscais<sup>102</sup>.

<sup>99</sup> Veiculado no Diário Oficial do Estado de 06/05/2022, caderno do Poder Legislativo, pág. 36:

“ESTUDOS RELATOR - CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERLALDO 01 SEI-8508/2021-99 Interessado: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Assunto: Proposta de estudos a respeito dos efeitos e reflexos da Portaria STN nº 377, de 8 de julho de 2020, que determina a inclusão do montante destinado à remuneração dos empregados das organizações da sociedade civil, que atuam em atividades-fim da Administração, no cômputo das respectivas despesas com pessoal. Estando presentes os Conselheiros Sidney Estanislau Beraldo, Relator, Dimas Ramalho, Presidente, Antonio Roque Citadini, Edgard Camargo Rodrigues, Renato Martins Costa e Robson Marinho e o Auditor Substituto de Conselheiro Samy Wurman, a partir do estudo a respeito dos efeitos e reflexos da Portaria STN nº 377, de 8 de julho de 2020, que determina a inclusão do montante destinado à remuneração dos empregados das organizações da sociedade civil, que atuam em atividades-fim da Administração, no cômputo das respectivas despesas com pessoal, o E. Plenário, diante do exposto no voto do Relator e em conformidade com as respectivas notas taquigráficas, inseridos aos autos, deliberou no sentido de que, caso não prevaleça o Decreto Legislativo nº 333/2020, do Senado Federal, que susta a Portaria STN nº 377/2020, esta Corte de Contas, ainda assim, no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais, prossiga não considerando, entre as despesas de pessoal de seus jurisdicionados, a parcela dos recursos transferidos a organizações sociais destinada a remunerar os profissionais a elas vinculados que se empenharem no cumprimento de obrigações assumidas no âmbito de contratos de gestão”.

<sup>100</sup> Contas governamentais de 2022, TC-5128.989.22-5, Parecer do MPC, evento 125.1, págs. 84 e ss.

<sup>101</sup> LRF, “Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal” (grifou-se).

<sup>102</sup> O Manual de Demonstrativos Fiscais prevê que devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF e classificadas no elemento de despesa 34 (Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização) “as despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal” (MDF, 13ª edição, 2023, p. 453).

A esse respeito, informações prestadas pela Controladoria Geral do Estado ainda nas contas de 2022 dão conta de que “a Portaria SO/SOG n° 07, de 18 de agosto de 2021, que criou o elemento de despesa 34 - Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização, perdeu o seu objeto, sendo editada nova Portaria (SO/SOG n° 11, de 09 de setembro de 2022) que excluiu da classificação da despesa orçamentária o referido elemento de despesa” (grifou-se)<sup>103</sup>.

Consulta atualizada às normas estaduais<sup>104</sup> que disciplinam a classificação da despesa orçamentária por natureza, notadamente a Portaria CO de 14/12/2012 (atualizada em 24/11/2023), confirma que o elemento 34 continua excluído do rol de despesas orçamentárias pertinentes.

Em outras palavras, o Governo do Estado sepultou a possibilidade de efetivação do comando previsto no art. 18, § 1º, da LRF, **ao ver deste órgão ministerial**, sem amparo na legislação de regência, na medida em que o argumento utilizado para tanto, ou seja, a Portaria ME/SEF/STN n° 377/2022 e o Decreto Legislativo CN n° 79/2022, a bem da verdade, sequer dispõem sobre a contabilização das “Outras Despesas com Pessoal decorrentes de contratos de terceirização”, objeto do item 04.01.02.01 **(2)** da 13ª edição do MDF – o foco da legislação citada era o item 04.01.02.01 **(3)** do MDF.

Malgrado o comando encartado no art. 18, §1º, da LRF ser uma exigência com mais de 20 anos de existência, remontando à edição da norma de regência, depreende-se que **o Estado de São Paulo não dispõe de instrumentos orçamentários e de controles administrativos sobre serviços terceirizados firmados pela administração direta e indireta com a suficiência necessária à efetivação da referida exigência legal, em desatendimento à recomendação do parecer prévio sobre as contas de 2022**, expressa nos seguintes termos:

*Realize estudos técnicos nos contratos que vêm sendo celebrados por seus Órgãos Estaduais e respectivas Unidades Gestoras, apurando aqueles que constituem substituição de mão de obra em atividade finalística da entidade e que, portanto, deve ser contabilizada em elemento de despesa 34 - Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização.*

<sup>103</sup> Contas governamentais de 2022, TC-5128.989.22-5, evento 83.9, pág. 23.

<sup>104</sup>

Disponível

em:

[https://vclippingorcamento.planejamento.sp.gov.br/Vclipping1/index.php/Classifica%C3%A7%C3%A3o\\_da\\_Despesa\\_Or%C3%A7ament%C3%A1ria\\_quanto\\_%C3%A0\\_natureza](https://vclippingorcamento.planejamento.sp.gov.br/Vclipping1/index.php/Classifica%C3%A7%C3%A3o_da_Despesa_Or%C3%A7ament%C3%A1ria_quanto_%C3%A0_natureza). Acesso em: 14/05/2024.

Com efeito, a exemplo de exercícios financeiros anteriores, o Relatório de Gestão Fiscal de encerramento do exercício de 2023 novamente não contempla registro para aquela rubrica no respectivo Anexo 1:

9.3 ANEXOS - RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL

9.3.1 Anexo 1 - Demonstrativo da Despesa com Pessoal

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PODER EXECUTIVO  
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL  
DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL  
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL  
JANEIRO DE 2023 A DEZEMBRO DE 2023

DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS												TOTAL SALDO EM 12 MÊSES (II)	INSCRITAS EM PROCESSOS DE PAGAMENTO (III)
	Orçamentos 12 Mês (I)													
	JAN	FEB	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ		
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	7.780.578	7.227.349	7.991.538	6.839.354	8.460.529	8.679.797	9.096.057	8.131.462	8.287.879	9.290.730	8.073.120	18.891.869	112.796.945	
Pessoal Ativo	4.964.897	3.852.398	4.387.291	4.499.978	4.464.791	4.892.998	4.891.199	4.999.945	5.968.729	6.474.211	5.225.011	10.754.959	62.594.403	
Incentivos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis	3.494.192	3.222.434	3.700.189	3.622.762	3.622.762	3.622.762	3.622.762	3.622.762	3.622.762	3.622.762	3.622.762	3.622.762	3.622.762	
Outros Incentivos e Passagens	800.113	800.114	800.114	800.114	800.114	800.114	800.114	800.114	800.114	800.114	800.114	800.114	800.114	
Outros Incentivos e Passagens	3.693.879	3.422.280	3.900.075	3.822.658	3.822.658	3.822.658	3.822.658	3.822.658	3.822.658	3.822.658	3.822.658	3.822.658	3.822.658	
Apontamentos, Reservas e Retenções	3.093.247	2.725.907	2.915.100	2.677.200	2.642.033	2.642.033	2.642.033	2.642.033	2.642.033	2.642.033	2.642.033	2.642.033	2.642.033	
Pessoal	979.432	979.194	989.837	989.837	979.844	979.844	979.844	979.844	979.844	979.844	979.844	979.844	979.844	
Outras Despesas de Pessoal (Decorrentes de Contratos de Terceirização ou de Contratação de Forma Interina § 1º do art. 18 da LRF)														
Despesa com Pessoal não Decorrente Organizationalmente	1.390.669	1.390.360	1.501.453	1.516.786	1.299.768	1.212.919	1.208.970	1.346.122	1.152.092	1.112.962	1.422.747	1.887.881	18.207.061	
Despesas não contratadas (II) (R. nº 44, art. 19, do LRF)	4.637	5.100	6.016	6.017	6.017	6.017	6.017	6.017	6.017	6.017	6.017	6.017	6.017	
Incentivos por Desempenho e Incentivos a Desempenho Voluntário e Dedicado														
Decorrentes de Decisão Judicial de Período Anterior ao de Apuração	23.171	27.349	43.381	46.823	44.716	55.333	47.362	43.128	33.630	30.823	37.042	20.628	575.658	
Despesa de Exercício Anterior de Período Anterior ao de Apuração	1.282.223	1.233.421	1.233.204	1.464.428	1.241.042	1.152.548	1.228.916	1.269.394	1.142.422	1.288.499	1.269.292	1.258.424	18.107.572	
Reserva e Retenções com Decisão Voluntária														
<b>DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I) - (II)</b>	<b>6.488.627</b>	<b>6.181.889</b>	<b>6.890.856</b>	<b>7.322.664</b>	<b>7.160.761</b>	<b>7.466.278</b>	<b>7.776.887</b>	<b>6.835.317</b>	<b>6.319.150</b>	<b>6.668.381</b>	<b>6.223.359</b>	<b>17.114.236</b>	<b>97.209.464</b>	
APURAÇÃO COMPLEMENTO DO LÍQUIDO (LIV)														
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (incl. III)													229.658.959	% SOBRE A DESPESA LÍQUIDA
1) Contribuições obrigatórias de juros sobre as operações de crédito (art. 100-A, § 1º, do CF/2017)													229.659	
2) Contribuições obrigatórias de juros sobre as operações de crédito (art. 100, § 1º, do CF/2017) e o acréscimo de apuração contábil de juros de crédito de natureza CF, art. 100, § 1º, do CF/2017													230.750	
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL (IV) = (LIV - V - VI)													229.429.199	
<b>DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VII) = (III) + (IV)</b>													<b>67.599.464</b>	<b>42,33%</b>
AMT: MAQUINISMO (Insc. 1 a II, art. 22 de LRF)													12.307.195	
AMT: IMPOSTOS (Insc. 10 de LRF) (Insc. 10 de LRF) (Insc. 22 de LRF)													106.099.897	
AMT: DE ALIENAÇÃO (Insc. 10 de LRF) (Insc. 10 de LRF) (Insc. 22 de LRF)													101.011.827	

Fonte: RGF-Poder Executivo, ref. 3º quadrimestre de 2023 (TC-5272.989.23-7, evento 36.2, pág. 280).

Evidentemente, a ausência de valores a esse respeito não corresponde à realidade. Para que se tenha uma ideia, por ocasião das contas de 2020, a auditoria empreendida pelo TCE-SP sobre o “Panorama Geral da Contratação de Serviços Terceirizados e das Parcerias Firmadas não Decorrentes Organizationalmente” revelou, em termos amostrais, que pelo menos “482 contratos (13% dos contratos selecionados por tipologias e 5% do universo total de contratos)” continham mão de obra atuando em atividade-fim de diversos órgãos e entidades da Administração estadual<sup>105</sup>.

Em 2021, novamente sob amostragem<sup>106</sup>, dentre os ajustes estaduais então vigentes (total de 8.828, em outubro/2021), 3.496 contratos (40% do total) - que totalizaram em conjunto o valor

<sup>105</sup> TC-5866.989.20-5, Relatório da DCG, evento 411.6, págs. 66/67.

<sup>106</sup> Conforme relatório da Fiscalização sobre as Contas governamentais de 2021, TC-4345.989.21-4, evento 59.2.

global contratual de R\$18.058 milhões (54% do total) -, em tese, enquadraram-se no critério do art. 18, §1º, da LRF na avaliação da Unidade Técnica<sup>107</sup>.

Não sem razão, o **parecer prévio sobre as contas de 2021** consignou **recomendação** dirigida ao Sistema de Controle Interno no sentido de que “realize a efetiva avaliação das atividades desempenhadas por mão-de-obra envolvida nos contratos de serviços terceirizados, a fim de que seja verificada a ocorrência da hipótese estabelecida pelo art. 18, § 1º da LRF” (TC-4345.989.21-4, evento 169.1, item 2.2.3).

Antes disso, o **parecer prévio sobre as contas de 2020**<sup>108</sup> já havia recomendado ao Governo Estadual um maior controle em relação às atividades objeto de terceirização, inclusive para viabilizar a adequada aferição das despesas com pessoal, senão vejamos:

**RECOMENDAÇÕES:**

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

[...]

*43. Relativamente à Fiscalização Operacional que analisou o Panorama Geral da Contratação de Serviços Terceirizados e das Parcerias Firmadas com o Terceiro Setor:*

*43.1. Determine à Corregedoria Geral da Administração – CGA que promova conciliações e iniciativas para aprimoramento dos controles, principalmente quanto à integridade e completude das informações constantes do Sistema Terceirizados;*

*43.2 Adote o Sistema Terceirizados, sob a vigilância da CGA, como sistema central e oficial de controle de todos os contratos de serviços terceirizados pactuados pelos órgãos estaduais e respectivas Unidades Gestoras;*

*43.3. Exija dos órgãos estaduais contratantes de serviços terceirizados a instituição efetiva de controles que possam mitigar os riscos trabalhistas, previdenciários, civis, administrativos que podem decorrer da responsabilidade objetiva e/ou subsidiária do Estado;*

*43.4. Encaminhe, tempestivamente, as informações pertinentes ao Sistema Audep fase III;*

*43.5. Estabeleça normatização adequada no sentido de definir as atividades-meio que podem ser terceirizadas;*

<sup>107</sup> Diga-se de passagem, apenas no âmbito do Departamento Estadual de Trânsito - tomado como objeto de estudo de caso no exercício em questão -, foram detectadas 9 contratações “passíveis de conter mão de obra sendo utilizada em substituição de cargos efetivos dado que suas atividades apresentam correlações com a atividade fim da autarquia e são similares às desempenhadas pelo cargo de Oficial Estadual de Trânsito” (TC-4345.989.21-4, relatório da Fiscalização, evento 59.2 págs. 69/85).

A estimativa foi de que “dos valores a serem contabilizados no elemento de despesa 3.1.90.34, entre os contratos do Detran-SP analisados nesse trabalho, [...] tal montante representaria um acréscimo nas despesas brutas com pessoal da Autarquia no valor de R\$13.492.164”, o que se mostrou deveras significativo, na medida em que retrata a situação de uma única Entidade, afora todas as outras e demais Órgãos que integram a estrutura administrativa do Poder Executivo Estadual.

<sup>108</sup> Contas de 2020, Parecer Prévio, TC-5866.989.20-5, evento 513.1.

43.6. Estabeleça controles que evidenciem a quantidade e o custo da mão de obra vinculada aos serviços terceirizados;

43.7. **Contabilize, nas despesas com pessoal (elemento de despesa “34”), os valores contratuais pagos à mão de obra destinada à realização de atividade finalística dos órgãos públicos contratantes;**

[...]

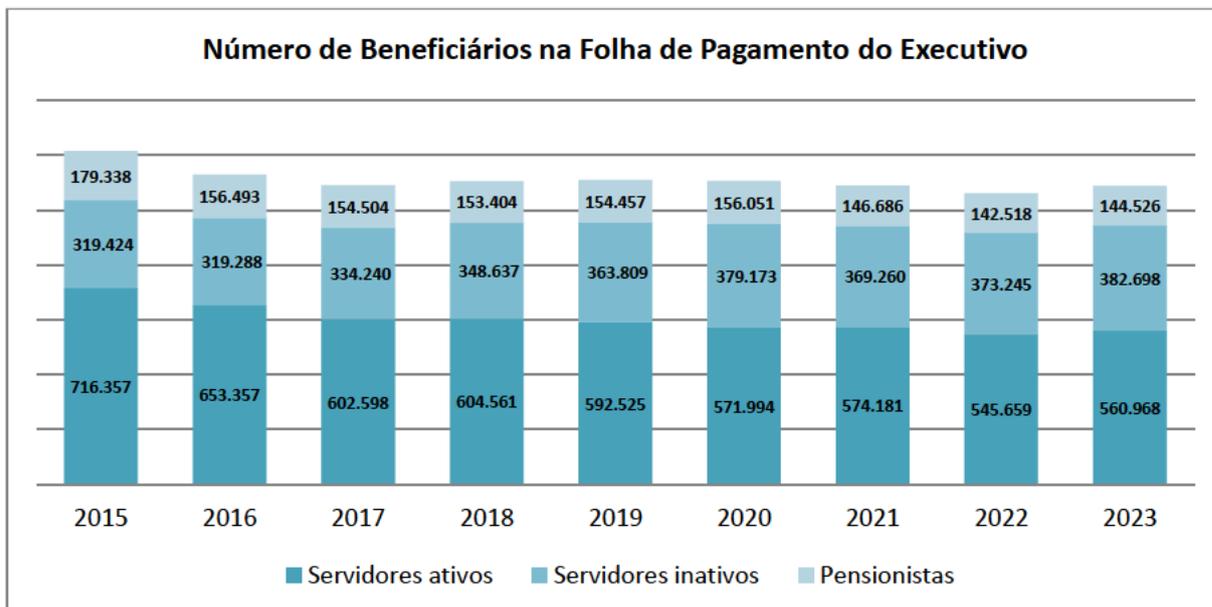
43.14. **Determine aos órgãos de controle interno a adoção de metodologias fidedignas de amostragem, bem como que realizem suas atividades de forma periódica e planejada com vistas a reduzir riscos, sanar e prevenir irregularidades na gestão da elevada soma de recursos públicos transferidos ao terceiro setor e/ou destinadas ao custeio de contratos envolvendo a terceirização de serviços; [...].** (grifou-se).

Se não adotadas providências administrativas a respeito, a tendência é de que a situação se agrave ainda mais, uma vez que no exercício de 2023 houve “*crescimento de 1,3% em termos reais nos gastos com serviços terceirizados/contratos de gestão*”, após 12,9% em termos reais já auferido em 2022, de acordo com os dois últimos Relatórios Anuais de Governo do Estado (RAGE)<sup>109</sup>.

Retomando a análise comparativa em relação aos exercícios anteriores, agora sob a ótica quantitativa, constata-se que o número de **servidores ativos** no âmbito da administração direta e indireta, após um decréscimo em 2022, voltou a subir em 2023 (acrécimo de 15.309 servidores, +28%). Embora em menor proporção, o mesmo fenômeno se fez sentir em relação aos **inativos** (acrécimo de 9.453 beneficiários, +2,53%) e **pensionistas** (acrécimo de 2.008 beneficiários, +1,40%).

Em termos gerais, por sua vez, depreende-se um impacto de +2,52% no total de beneficiários da folha de pagamento entre 2022 e 2023 (de 1.061.422 para 1.088.192) entre ativos, inativos e pensionistas, como se demonstra a seguir:

<sup>109</sup> RAGE de 2023, TC-5272.989.23-7, evento 36.4, pág. 16; RAGE de 2022, TC-5128.989.22-5, evento 95.5, pág. 16.



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados dos Relatórios Anuais do Governo do Estado (RAGE)<sup>110</sup>.

Ante o cenário de **aumento na reposição de servidores ativos em 2023**, contrariando uma tendência de queda registrada nos últimos 8 anos (salvo 2018 e 2021), registra-se **importante análise** empreendida pela Diretoria das Contas do Governador – DCG em torno das **atividades de planejamento, execução, controle e transparência dos gastos e atos de pessoal e de quadro de pessoal do Poder Executivo**.

Dentre os achados de auditoria, o MPC destaca dois deles em particular, ante a potencialidade que têm - caso sejam devidamente equacionados - para efeitos de controle das despesas com pessoal: a carência de informações na gestão de pessoal, prejudicando a avaliação de causa principal de eventual crescimento vegetativo da folha de pagamento em 2023; e a ausência de controle acerca do deferimento de vantagens e o cálculo de parcelas remuneratórias.

Ainda nessa linha, nada obstante o crescimento no número de servidores ativos, constatou-se déficit de quadro de pessoal em áreas-chave, como educação e segurança pública,

<sup>110</sup> **Dados de 2013 a 2023** disponíveis em <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-Anual-do-Governo-do-Estado.aspx#>. Dados de 2013: fls. 709 do RAGE 2013; dados de 2014: fls. 777 do RAGE 2014; dados de 2015: fls. 774 do RAGE 2015; dados de 2016: fls. 732 do RAGE 2016; dados de 2017: fls. 731 do RAGE 2017; dados de 2018: fls. 775 do RAGE 2018; dados de 2019: fls. 741/747 do RAGE 2019; dados de 2020: fls. 759/766 do RAGE; dados de 2021: fls. 817/822 do RAGE, dados de 2022: págs. 467/473 do RAGE; dados de 2023: págs. 397/403.

o que nos faz, mais uma vez, chamar atenção à recomendação expedida nas Contas de 2020 e reiterada nas Contas de 2022 para que o Governo do Estado:

*[...] realize e divulgue estudos específicos sobre a necessidade de pessoal para cada órgão, estimando o tempo necessário de realização de concurso e treinamento, em virtude do envelhecimento e perspectiva de aposentadoria do quadro de pessoal do Poder Executivo, redimensionando, observadas as mesmas restrições, as necessidades administrativas, extinguindo os cargos excedentes e/ou atualmente desnecessários, realizando concurso público para o preenchimento de postos vagos e imprescindíveis à adequada prestação de serviços públicos.*

Outro aspecto digno de registro é a existência de **entidades estaduais que operam exclusivamente com servidores investidos de atribuições de direção, chefia e/ou assessoramento, sem a existência de servidores subordinados**, a saber: Cia. Paulista de Securitização, Cia. Paulista de Parcerias, Agência Metropolitana da Baixada Santista, Agência Metropolitana de Campinas, Agência Metropolitana do Vale da Paraíba e Litoral Norte, Agência Metropolitana de Sorocaba.

Sobre o último ponto, o cenário relatado na auditoria indica possível inobservância à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário 1.041.210 SP, fixou a seguinte Tese de Repercussão Geral (Tema 1010) no tocante à criação de cargos comissionados:

*EMENTA Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema. 1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição. 2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria. 3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário. 4. Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão*

*somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.*

(RE 1041210 RG, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27-09-2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019)

De tudo quanto exposto, dado que as ocorrências relatadas acima atentam diretamente contra a legislação de regência, entende-se pertinente a expedição de novas recomendações à origem.



# GESTÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS

## Gestão da Previdência Social dos Servidores Públicos

A partir do exercício 2016, a Previdência Social dos Servidores do Estado de São Paulo passou a ser objeto de minuciosa avaliação no contexto das Contas do Governador, dados os impactos provocados nos resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais.

Desde então, chama-se atenção para o fato de que **as receitas previdenciárias não têm sido capazes de custear as despesas pertinentes**, sendo a diferença custeada por significativos aportes financeiros do Tesouro Estadual em favor da São Paulo Previdência - SPPREV, gestora única do respectivo Regime Próprio de Previdência.

**Em 2023, o resultado previdenciário foi da ordem total de R\$ 33.743.089,00 (negativo)**. Comparada a 2022, a cifra indica uma elevação de 48,77% no déficit inerente ao Fundo em Repartição – SPPREV e de 24,53% no contexto do Sistema de Proteção Social dos Militares. Confira-se:

Resultado Previdenciário – Fundo em Repartição – SPPREV

	R\$ milhares		
	2022	2023	AH %
<b>Receita previdenciária realizada</b>	<b>19.649.344</b>	<b>16.819.424</b>	<b>-14,40%</b>
Contribuições dos Segurados	7.792.118	6.027.045	-22,65%
Contribuições Patronais	7.757.335	8.255.633	6,42%
Patrimonial	65.888	45.282	-31,06%
Outras Receitas Correntes	4.033.457	2.490.964	-38,24%
Alienação de Bens, Direitos e Ativos	748	500	-33,19%
<b>Despesa previdenciária liquidada</b>	<b>34.081.413</b>	<b>38.289.717</b>	<b>12,35%</b>
Aposentadorias	28.067.243	31.831.893	13,41%
Pensões	5.666.331	6.313.719	11,43%
Compensação Previdenciária do RPPS para o RGPS	205.217	144.106	-29,78%
Demais Despesas Previdenciárias	142.622	0	-100,00%
<b>Resultado previdenciário (Déficit)</b>	<b>-14.432.069</b>	<b>-21.470.294</b>	<b>48,77%</b>
<b>Recurso para cobertura de Insuficiência Financeira</b>	<b>13.626.595</b>	<b>19.017.128</b>	<b>39,56%</b>
<b>Recurso para cobertura de Insuficiência Financeira / Despesa previdenciária liquidada</b>	<b>39,98%</b>	<b>49,67%</b>	<b>24,23%</b>

Fonte: Anexo 4 do RREO do 6º bimestre de 2023 e Sigeo – Receitas e Sigeo – Despesas Item.

Fonte: quadro demonstrativo extraído do relatório da Fiscalização.

**Receitas e Despesas Associadas às Pensões e aos Inativos Militares (Sistema de Proteção Social dos Militares)**

	R\$ Milhares		
	2022	2023	AH %
<b>Receitas de Contribuição dos Militares Realizada</b>	<b>1.767.099</b>	<b>1.202.454</b>	<b>-31,95%</b>
Contribuição sobre a remuneração dos militares ativos	648.771	727.167	12,08%
Contribuição sobre a remuneração dos militares inativos	787.252	355.147	-54,89%
Contribuição sobre a remuneração dos pensionistas	330.900	120.032	-63,73%
Outras contribuições	176	109	-38,18%
<b>Despesas com Inativos e Pensionistas Militares liquidada</b>	<b>11.622.734</b>	<b>13.475.250</b>	<b>15,94%</b>
Inatividade	8.363.738	9.701.891	16,00%
Pensões	3.228.140	3.773.358	16,89%
Outras Despesas	30.857	0	-100,00%
<b>Resultado associado às Pensões e os Inativos Militares</b>	<b>-9.855.635</b>	<b>-12.272.795</b>	<b>24,53%</b>
<b>Recurso para cobertura de Insuficiência Financeira</b>	<b>9.853.932</b>	<b>14.214.994</b>	<b>44,28%</b>
<b>Recurso para cobertura de Insuficiência Financeira / Despesa previdenciária liquidada</b>	<b>84,78%</b>	<b>105,49%</b>	<b>24,43%</b>

Fonte: Anexo 4 do RREO do 6º bimestre de 2023 e *Sigao* – Receitas e *Sigao* – Despesas Item.

Fonte: quadro demonstrativo extraído do relatório da Fiscalização.

Segundo a DCG, o agravamento do contexto negativo se deve, ao menos em parte, à **redução de receita previdenciária e ao aumento da despesa correspondente**.

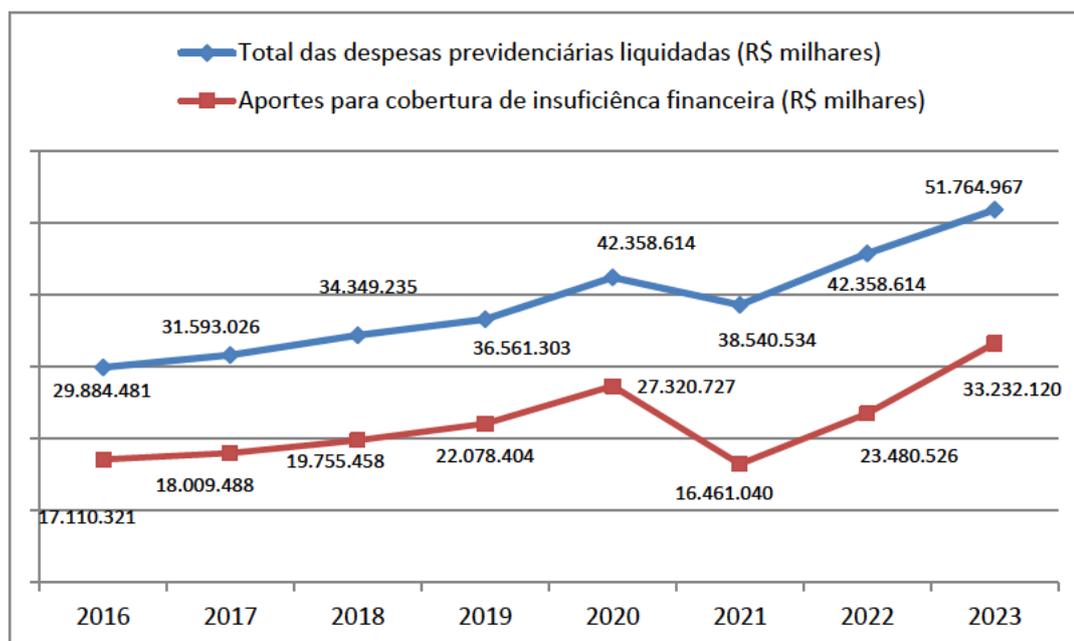
No campo da receita, cita-se, dentre outros fatores, a edição da Lei Complementar Estadual nº 1.380/2022, que pôs fim à cobrança dos inativos e pensionistas que recebem acima de um salário-mínimo e abaixo do teto do INSS.

Além disso, por força do Tema 1177 de Repercussão Geral<sup>111</sup> (STF), a São Paulo Previdência voltou a adotar a limitação de 11% para a alíquota de contribuição previdenciária de policiais e bombeiros militares estaduais, inativos e pensionistas, incidente somente no que excede ao teto do INSS, nos moldes anteriormente previstos na Lei Complementar Estadual nº 1.013/2007, até que seja editada lei estadual regulamentando a contribuição ao Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado.

Já sob a perspectiva da despesa, menciona-se a concessão de reajustes salariais a diversas categorias do funcionalismo público estadual, bem como o aumento do teto remuneratório do Governador (Lei Estadual nº 17.616/2023), que, como se sabe, repercute igualmente no limite dos proventos de aposentadorias e pensões dos servidores do Executivo de um modo em geral.

<sup>111</sup> STF, Tema 1177 de Repercussão Geral: “A competência privativa da União para a edição de normas gerais sobre inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares (artigo 22, XXI, da Constituição, na redação da Emenda Constitucional 103/2019) não exclui a competência legislativa dos Estados para a fixação das alíquotas da contribuição previdenciária incidente sobre os proventos de seus próprios militares inativos e pensionistas, tendo a Lei Federal nº 13.954/2019, no ponto, incorrido em inconstitucionalidade”.

Seja como for, para fazer face aos sucessivos déficits previdenciários, o Governo tem lançado mão de recursos do Tesouro sob a forma de aportes financeiros ao RPPS (leia-se: cobertura de insuficiência financeira), **em quantias cada vez mais expressivas**, tendo chegado a **R\$ 33,23 bilhões em 2023** – equivalente a **64% da despesa previdenciária total** no exercício:



Fonte: elaborado pelo MPC, sobre dados do Anexo 4 do RREO do 6º bimestre dos exercícios indicados, considerada a consolidação dos dados inerentes ao denominado "Fundo em repartição" e ao "Sistema de Proteção Social dos Militares".

Isso significa, em termos práticos, menos recurso disponível para investimento em infraestrutura e para a prestação de serviços públicos de uma forma em geral, o que é insustentável a longo prazo.

Diga-se de passagem, nem mesmo a reforma da previdência estadual foi capaz de reverter o quadro de déficit financeiro e atuarial do RPPS paulista. A esse respeito, o RAGE<sup>112</sup> de 2023 reconhece que *"o crescimento do número de servidores inativos é fator que continua penalizando as contas públicas paulistas apesar das inovações introduzidas precocemente em São Paulo na gestão do passivo previdenciário"* (grifou-se).

Nesse passo, **a perspectiva é a de que a dependência do Tesouro** (seja por meio de repasses extraordinários seja por meio da vinculação de receitas ao regime previdenciário) **continue em**

<sup>112</sup> Evento 36.4, pág.16.

ascensão ao longo dos próximos anos, até chegar a seu ápice em 2048, como demonstram as estimativas mais atuais da avaliação atuarial contratada pela SPPREV<sup>113</sup>:

Ano	Total de Contribuições do Governo							Total de Contribuições dos Servidores Civis				Total de Contribuições dos Militares				Total de Contrib.	Despesas com Benefícios	Despesas Adm.	Total de Despesas
	Contribuições Normais do Governo - Civil	Contribuições Normais do Governo - Militares	Comp. Entre Regimes	Royalties e Participação Especial	Aportes Extraordinários do Governo	Despesas Adm.	Total	Ativos	Aposent.	Pensão por Morte	Total	Ativos	Aposent.	Pensão por Morte	Total				
2024	6.093.937	2.325.107	27.676	1.894.721	32.787.234	147.474	46.298.150	4.541.968	1.438.063	287.112	6.284.163	1.192.593	384.953	122.099	1.699.510	54.198.823	54.052.349	147.474	54.199.823
2025	6.006.794	2.395.055	29.380	2.190.947	33.905.098	143.760	47.605.034	4.453.392	1.517.707	304.244	6.275.434	1.192.528	385.334	125.310	1.693.172	55.573.640	55.424.372	148.719	55.573.640
2026	5.941.834	2.400.613	29.776	2.663.578	38.964.547	151.133	50.351.483	4.270.917	1.648.150	319.802	6.236.930	1.200.308	387.730	128.444	1.716.481	58.309.804	58.155.761	151.133	58.309.804
2027	6.050.450	2.430.150	31.536	2.326.605	40.941.973	153.831	53.394.557	4.025.225	1.613.839	334.243	6.173.303	1.215.079	392.944	131.436	1.739.459	61.747.322	61.593.401	153.831	61.747.322
2028	7.687.304	2.444.682	33.051	-	46.496.897	158.377	56.818.322	3.943.652	1.951.421	347.938	6.143.012	1.222.341	404.962	134.200	1.761.822	64.722.666	64.568.579	158.377	64.722.666
2029	7.530.240	2.490.698	33.790	-	48.047.337	157.802	58.235.868	3.765.120	2.002.754	306.739	6.126.612	1.233.349	413.143	137.000	1.783.462	66.147.972	66.000.170	157.802	66.147.972
2030	7.387.185	2.477.237	34.405	-	49.490.103	159.056	59.548.047	3.663.592	2.049.670	372.700	6.115.962	1.238.610	424.362	139.623	1.802.561	67.408.999	67.307.543	159.056	67.408.999
2031	7.420.810	2.523.136	34.434	-	49.216.588	159.416	59.454.360	3.710.406	2.022.442	383.899	6.126.749	1.251.568	422.190	142.069	1.825.858	67.408.999	67.247.500	159.416	67.408.999
2032	7.335.370	2.539.242	34.906	-	50.080.896	160.396	60.156.440	3.697.685	2.071.990	394.810	6.133.385	1.259.621	430.170	144.440	1.844.231	68.134.056	67.973.990	160.396	68.134.056
2033	7.234.261	2.554.365	35.277	-	51.124.899	160.922	61.079.528	3.602.036	2.104.951	404.674	6.111.655	1.277.184	438.359	146.954	1.862.200	69.053.441	68.592.519	160.922	69.053.441
2034	7.185.301	2.526.578	35.650	-	51.904.082	161.804	61.813.215	3.582.651	2.080.073	414.257	6.096.961	1.293.289	461.747	148.754	1.873.900	69.794.005	69.622.401	161.804	69.794.005
2035	7.121.921	2.518.593	35.950	-	52.544.030	162.054	62.332.537	3.569.860	2.113.378	422.385	6.097.722	1.299.291	478.999	150.730	1.889.920	70.369.179	70.207.125	162.054	70.369.179
2036	6.976.969	2.533.767	36.337	-	53.442.725	162.493	63.157.992	3.497.894	2.149.838	431.957	6.090.727	1.298.884	497.748	152.994	1.907.225	71.125.844	70.968.450	162.493	71.125.844
2037	7.006.331	2.570.569	36.696	-	53.771.409	162.199	63.655.605	3.503.196	2.107.369	440.103	6.050.369	1.299.794	495.154	154.428	1.928.374	70.835.345	70.473.158	162.199	70.835.345
2038	6.930.245	2.667.311	38.311	-	53.907.692	162.320	63.093.859	3.495.122	2.128.517	449.939	6.039.678	1.293.655	502.433	156.292	1.942.350	71.075.798	70.913.457	162.320	71.075.798
2039	6.798.448	2.537.875	38.752	-	54.446.148	162.946	63.994.867	3.399.224	2.148.803	452.339	6.069.169	1.298.938	520.369	158.059	1.953.300	71.037.426	71.174.781	162.946	71.037.426
2040	6.711.548	2.620.218	38.696	-	55.036.272	162.668	64.470.689	3.385.773	2.165.907	462.401	6.067.781	1.290.109	545.477	159.973	1.965.583	72.364.034	72.221.366	162.668	72.364.034
2041	6.551.714	2.494.907	37.425	-	55.127.080	162.963	65.373.990	3.275.857	2.155.900	466.083	6.060.840	1.247.404	567.902	161.979	1.977.284	73.252.014	73.089.151	162.963	73.252.014
2042	6.436.555	2.496.271	37.822	-	56.684.763	162.772	66.797.962	3.218.277	2.153.424	478.330	6.047.011	1.248.135	578.079	164.143	1.990.367	73.636.370	73.472.568	162.772	73.636.370
2043	6.408.970	2.541.288	37.343	-	56.115.070	162.086	66.294.757	3.204.485	2.127.579	481.230	6.013.294	1.270.644	574.967	166.531	2.012.242	73.600.093	73.432.007	162.086	73.600.093
2044	6.281.045	2.655.607	37.482	-	56.546.532	161.867	66.582.533	3.140.322	2.123.471	486.645	6.070.839	1.277.803	580.934	169.250	2.027.987	73.361.156	73.199.261	161.867	73.361.156
2045	6.186.149	2.632.201	37.753	-	57.275.732	161.677	66.193.512	3.063.074	2.111.789	491.593	6.096.428	1.251.101	606.836	172.302	2.030.039	73.889.977	73.728.300	161.677	73.889.977
2046	6.094.113	2.631.129	37.816	-	57.596.803	161.238	66.341.099	3.042.956	2.090.959	496.099	6.028.185	1.250.964	618.719	175.961	2.042.944	74.012.227	73.850.989	161.238	74.012.227
2047	6.005.759	2.499.452	37.806	-	57.656.811	160.716	66.302.354	3.002.886	2.071.535	496.807	6.074.229	1.249.726	627.718	179.360	2.056.334	73.903.414	73.832.598	160.716	73.903.414
2048	5.992.338	2.494.919	37.766	-	57.890.099	160.124	66.324.314	2.978.169	2.044.722	503.315	6.054.209	1.242.009	640.851	183.501	2.068.190	73.914.710	73.794.588	160.124	73.914.710
2049	5.938.929	2.527.597	37.296	-	58.763.621	159.335	66.424.346	2.948.468	2.008.907	505.899	6.043.298	1.233.794	656.192	187.977	2.086.263	72.044.568	72.026.333	159.335	72.044.568
2050	5.910.440	2.466.128	37.990	-	59.881.538	158.154	66.292.248	2.905.220	1.970.592	507.630	6.033.382	1.247.563	690.328	192.532	2.090.925	72.789.828	72.628.371	158.154	72.789.828
2051	5.896.307	2.494.131	37.614	-	59.413.432	157.347	64.998.633	2.948.403	1.925.551	508.529	6.032.483	1.232.099	695.802	197.985	2.095.653	72.446.790	72.299.521	157.347	72.446.790
2052	5.882.483	2.447.429	38.074	-	59.019.941	156.242	64.542.789	2.941.242	1.877.118	509.447	6.036.827	1.223.175	676.809	203.365	2.102.888	71.876.242	71.816.942	156.242	71.876.242
2053	5.894.898	2.431.718	38.455	-	58.905.908	155.101	63.958.077	2.942.449	1.821.770	507.335	6.021.583	1.215.858	685.299	208.907	2.110.644	71.349.470	71.194.573	155.101	71.349.470
2054	5.826.708	2.393.557	38.648	-	58.023.068	154.922	64.434.930	2.913.353	1.760.574	508.205	6.019.133	1.198.778	699.751	214.828	2.111.058	71.725.120	71.570.198	154.922	71.725.120
2055	5.894.383	2.396.011	38.036	-	54.535.719	153.285	63.285.517	2.932.191	1.668.701	501.738	6.132.833	1.198.015	699.038	220.164	2.117.219	70.535.363	70.382.078	153.285	70.535.363
2056	5.868.112	2.357.737	35.753	-	54.381.115	152.670	62.795.788	2.934.566	1.632.812	496.896	6.094.264	1.178.869	710.228	225.728	2.114.820	69.974.872	69.822.802	152.670	69.974.872
2057	5.904.746	2.327.396	35.283	-	53.517.113	150.570	61.695.108	2.923.373	1.665.994	496.478	6.008.945	1.193.688	716.409	231.055	2.111.162	69.055.116	69.004.546	150.570	69.055.116
2058	5.935.037	2.331.428	34.636	-	52.294.944	148.809	60.734.896	2.967.518	1.497.772	482.580	6.047.870	1.195.714	710.945	238.093	2.112.462	67.766.176	67.646.369	148.809	67.766.176
2059	5.934.962	2.311.151	34.207	-	51.542.257	147.345	59.978.622	2.967.346	1.430.261	472.933	6.070.640	1.155.675	707.964	240.780	2.104.029	66.961.221	66.803.576	147.345	66.961.221
2060	5.946.696	2.274.083	33.745	-	50.758.303	145.726	59.158.563	2.973.348	1.361.994	466.025	6.077.967	1.137.046	709.004	244.958	2.091.008	66.046.636	66.001.212	145.726	66.046.636
2061	5.989.030	2.270.682	33.012	-	49.386.194	143.653	57.834.961	2.884.515	1.264.728	446.197	6.078.440	1.135.046	696.324	248.559	2.079.929	64.813.350	64.668.687	143.653	64.813.350
2062	5.986.980	2.276.596	32.525	-	48.957.682	141.766	56.588.740	2.869.490	1.222.079	438.091	6.066.660	1.138.263	697.785	251.559	2.077.537	63.271.558	63.126.271	141.766	63.271.558
2063	6.014.211	2.273.799	31.608	-	48.794.794	139.704	55.223.859	3.007.495	1.153.967	419.311	6.050.263	1.138.685	672.991	253.859	2.063.734	61.807.903	61.728.199	139.704	61.807.903

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial SPPREV 2023-2024, pag. 49.

Obs: Essas estimativas que fazem parte do Relatório de Avaliação Atuarial são utilizadas pelo Governo Paulista na elaboração no Anexo 10 do RREO, de acordo com a LRF, art. 53 § 1º, inciso II.

Fonte: quadro extraído do Relatório da Fiscalização.

Noutro giro, tratando agora da situação atuarial, a situação tampouco é das melhores. De acordo com o Relatório da Avaliação Atuarial – NBC TSP 15<sup>114</sup>, o Estado de São Paulo contabilizou, em 2023, um passivo atuarial da ordem de R\$ 973 bilhões,

<sup>113</sup>

denotando um **incremento de aproximadamente 27% em relação ao apurado em 2022** (768 bilhões):

**Quadro 1 – Valores Reconhecidos no Balanço Patrimonial**

Valores em R\$ 1,00

VALORES RECONHECIDOS NO BALANÇO PATRIMONIAL	31/12/2023
(a) Servidores Inativos - Benefícios Concedidos	644.850.812.821
(b) Servidores Ativos - Benefícios a Conceder (*)	322.871.935.876
Valor Presente das Obrigações Atuariais (a) + (b)	967.722.748.697
Valor Justo dos Ativos do Plano (**)	6.108.736.266
Valor Presente das Obrigações em Excesso ao Valor Justo dos Ativos	973.831.484.963
Passivo/ (Ativo) líquido total a ser reconhecido neste exercício	973.831.484.963
Saldo Provisão em Balanço	0
<b>Passivo/ (Ativo) líquido total a ser reconhecido neste exercício</b>	<b>973.831.484.963</b>

(\*) Não considera a entrada de novos Servidores, conhecido como Geração Futura  
(\*\*) Patrimônio da SPPREV em dez/2023, coletado através informação da SPPREV.

Fonte: quadro reproduzido da avaliação atuarial apresentada no BGE (evento 36.3).

Para que se tenha uma ideia da materialidade do passivo atuarial, o valor apurado em 2023 representa cerca de 73% do subgrupo do Passivo Não Circulante (R\$1.324.557.683 mil), e duas vezes o total do grupo do Ativo Total no Balanço Consolidado do Estado (R\$465.531.793 mil)<sup>115</sup>. Daí se vê o tamanho do esforço a ser empreendido para honrar com essa dívida no longo prazo.

Vale destacar que os desacertos em matéria de equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS têm impossibilitado o Estado de São Paulo de obter a Certidão de Regularidade Previdenciária – CRP<sup>116</sup> de forma administrativa, como evidencia a consulta realizada junto ao portal do CADPREV<sup>117</sup>:

<sup>115</sup> Dados extraídos do Balanço Geral do Estado (evento 36.1).

<sup>116</sup> O Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) é o instrumento básico de supervisão da União perante os RPPS dos estados e municípios. A emissão do CRP exige a verificação, por meio de auditorias diretas e indiretas, da conformidade em relação a diferentes aspectos relacionados às normas gerais de organização e funcionamento desses regimes, tais como: adequação da legislação local que dispõe sobre a concessão de benefícios às normas de âmbito nacional; regularidade no estabelecimento do plano de custeio e no repasse das contribuições; equilíbrio financeiro e atuarial; aplicação dos recursos segundo as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional; adoção do plano de contas e procedimentos contábeis aplicados ao setor público; utilização dos recursos exclusivamente para o pagamento dos benefícios previdenciários e despesas administrativas; prestação de informações por meio do envio de demonstrativos obrigatórios.

<sup>117</sup> Disponível em: <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/crp/visualizarCrp2.xhtml?id=229957> e em <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/extrato/extratoExterno.xhtml?cnpj=46379400000150>. Acesso em: 08/05/2024.



Aliás, de acordo com o referido sistema, pelo menos desde 2003 (portanto, há mais de 20 anos!), o Estado tem obtido CRP **apenas** pela via judicial<sup>118</sup>, confirmando a resistência das sucessivas gestões em se adequar à legislação de regência.

Não fosse essa possibilidade (CRP judicial) - juridicamente viabilizada até que se ultime no Supremo Tribunal Federal a análise do Tema de Repercussão Geral nº 968 (Recurso Extraordinário nº 1.007.271-RG/PE)<sup>119</sup> -, provável que o Governo Estadual fosse penalizado com a suspensão das transferências voluntárias, dos empréstimos/financiamentos e impedimento de celebrar acordos e contratos com a União etc., o que por si só demonstra a complexidade da situação.

Apesar de toda essa conjuntura desfavorável do RPPS paulista e, bem assim, das **reiteradas determinações e recomendações expedidas por esta e. Corte de Contas nos últimos anos**<sup>120</sup>, até o momento, o **Governo do Estado** não demonstrou a adoção de medidas com a suficiência necessária para reverter o expressivo e ascendente déficit financeiro do RPPS.

Prova disso é que, ao ser indagado sobre a elaboração do **plano de equacionamento do déficit atuarial** (art. 55 da Portaria MPT nº 1.467/2022 do Ministério do Trabalho e Previdência) e, também, sobre os mecanismos de **autorização legislativa para a migração de filiados da SPPREV à PREVCOM** (nos moldes propostos por essa Corte de Contas no parecer prévio sobre as contas governamentais de 2020)<sup>121</sup>, vem reiteradamente aduzindo a impossibilidade de qualquer mudança

<sup>118</sup> Disponível em:

<https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/crp/pesquisarEnteCrp.xhtml>. Acesso em: 08/05/2024.

<sup>119</sup> “RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO FINANCEIRO. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. UNIÃO. NORMAS GERAIS. DESCUMPRIMENTO DE NORMA PELOS DEMAIS ENTES FEDERADOS. CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA – CRP. LEI 9.717/1998. DECRETO 3.788/2001. PORTARIA MPS 204/2008 E ALTERAÇÕES. 1. A controvérsia em tela consiste na constitucionalidade dos arts. 7º e 9º da Lei 9.717/1998 e do Decreto 3.788/2001, que institui o Certificado de Regularidade Previdenciária, no aspecto em que estabelecem medidas restritivas ao ente federado que não cumpra as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. 2. A questão referente ao alcance da competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais em matéria previdenciária, ainda que de natureza sancionatória, no que diz respeito ao descumprimento das normas da Lei 9.717/1998 pelos demais entes federados, possui repercussão geral. 3. Preliminar de repercussão geral reconhecida” (RE 1007271 RG, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 12-10-2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 10-11-2017 PUBLIC 13-11-2017).

<sup>120</sup> Parecer Prévio sobre as Contas Anuais do Governo de São Paulo: exercício de 2018 (TC-6453.989.18-8, evento 263.1), exercício de 2019 (TC-2347.989.19-6, evento 219.1), exercício de 2020 (TC-5866.989.20-5, evento 513.1), exercício de 2021 (TC-4345.989.21-4, evento 169.1) e exercício de 2022 (TC-5128.98922-5, evento 230).

<sup>121</sup> Determinação consignada no Parecer Prévio sobre as Contas de 2020: “Ao Governo do Estado de São Paulo, para que: [...] 11. De imediato e prioritariamente, encaminhe à ALESP projeto de lei para viabilizar a migração de servidores filiados ao RPPS ao PREVCOM, intentando para tal, na eventual necessidade, a busca de linhas de financiamento como alternativa para amenizar o impacto financeiro inicial decorrente dessa migração; [...]”. (TC-5866.989.20-5, evento 513.1).

nesse sentido por razões de ordem fiscal, muito embora se esquive de formalizar levantamento de impacto administrativo, financeiro, patrimonial e atuarial que embase suas alegações<sup>122</sup>.

Particularmente em relação à adoção de estímulos legais à migração de filiados da SPPREV à PREVCOM, rememora-se que o assunto já foi abordado por essa e. Corte de Contas em Pareceres Prévios precedentes (2018<sup>123</sup>, 2019<sup>124</sup> e 2020<sup>125</sup>).

Tal como afirmado pelo MPC nas contas de 2020<sup>126</sup>, a **ideia subjacente à previdência complementar** é a de que a sua implantação tem por efeito não apenas **limitar as aposentadorias e pensões concedidas no âmbito do setor público<sup>127</sup> ao teto dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social**, na forma do art. 40, §14, da Constituição da República, mas também **reduzir a esse mesmo montante a base de cálculo da contribuição patronal, favorecendo, em ambos os casos, a desoneração dos cofres públicos.**

A despeito disso, como explicado na ocasião, sabe-se que a previdência complementar paulista se aplica - exclusivamente - ao servidor que tenha ingressado no serviço público após 20/01/2013, excluindo-se a possibilidade de filiação, portanto, dos servidores nomeados antes desta data.

Tal vedação, no entanto, vai na contramão de outros entes que viram nessa medida uma forma de mitigar o déficit atuarial nos seus respectivos sistemas de previdência. Dentre esses, além da própria União, está o Distrito Federal e mais 15 Estados da Federação<sup>128</sup>.

<sup>122</sup> O parecer do Ministério Público de Contas sobre as contas do Governador de 2022 traz uma síntese das justificativas e esclarecimentos da Origem em relação às matérias em discussão (TC-5128.989.22-5, evento 125.1).

<sup>123</sup> Contas de 2018, TC-6453.989.18-8, Parecer Prévio, Recomendação à SPPREV, Recomendação à SPPREV: “*Elabore estudo sobre as consequências de eventual determinação judicial que reconheça o direito de migração dos servidores para o regime de previdência complementar, bem como os eventuais benefícios de uma alteração legislativa que autorize planejadamente a migração dos servidores e os mecanismos de equilíbrio das finanças públicas*”.

<sup>124</sup> Contas de 2019, TC-2347.989.19-6, Parecer Prévio, Recomendações à SPPREV e à Secretaria da Fazenda e Planejamento: “*Realize estudos quanto aos impactos de possíveis migrações dos servidores para o regime de previdência complementar; “Elabore estudo sobre as consequências de eventual determinação judicial que reconheça o direito de migração dos servidores para o regime de previdência complementar, bem como os possíveis benefícios de uma alteração legislativa que autorize planejadamente a migração dos servidores e os mecanismos de equilíbrio das finanças públicas*”.

<sup>125</sup> Contas de 2020, TC-5866.989.20-5, Parecer Prévio, Determinação ao Governo do Estado: “*De imediato e prioritariamente, encaminhe à ALESP projeto de lei para viabilizar a migração de servidores filiados ao RPPS ao PREVCOM, intentando para tal, na eventual necessidade, a busca de linhas de financiamento como alternativa para amenizar o impacto financeiro inicial decorrente dessa migração*”.

<sup>126</sup> TC-5866.989.20-5, evento 434.1.

<sup>127</sup> Ou seja, pelo Regime Próprio de Previdência Social – RPPS.

<sup>128</sup> Conforme detalhado no Parecer do MPC-SP sobre as Contas do Governador de 2020 (TC-5866.989.20-5, evento 434.1): União (Lei nº 12.618/2012), Distrito Federal (Lei Complementar nº 932/2017, art. 38), Acre (Lei nº 3549/2019, art. 3º), Alagoas

O que chama atenção nesse contexto todo é que o Estado de São Paulo já dispõe de pelo menos **três estudos atuariais** que evidenciam, em maior ou menor medida, a vantajosidade decorrente dessa previdência<sup>129</sup>.

A se levar em conta apenas o último deles<sup>130</sup> (até onde de sabe), realizado em **junho de 2020**, portanto, após a reforma da previdência (Lei Complementar nº 1.354/2020), depreende-se que, em curto prazo, haveria um aumento dos aportes a cargo do Tesouro Estadual ao RPPS, para compensar a queda na arrecadação da contribuição previdenciária, bem como da respectiva cota patronal, que passariam a incidir somente até o teto do RGPS.

No entanto, a partir do 9º ano, estimou-se que a SPPREV passará a despender menos recursos com o pagamento de benefícios previdenciários, até sair de uma situação de déficit para superávit no 16º ano após a migração desses servidores.

Portanto, reforça-se a necessidade de o Governo reconsiderar tal possibilidade dentre as alternativas viáveis ao equacionamento do déficit previdenciário ou, não sendo o caso, que exponha fundamentada e tecnicamente as razões para desconsiderá-la, em resguardo ao princípio da transparência.

Diferentemente, em relação à **segregação de massas** no âmbito do RPPS (arts. 58 e seguintes da Portaria MPT nº 1.467/2022 do Ministério do Trabalho e Previdência), depreende-se que o estudo atuarial atualizado com o impacto financeiro de eventual medida nesse sentido finalmente foi apresentado (evento 49.29).

De acordo com o documento subscrito pela Conde Consultoria Atuarial, cujos resultados estão posicionados em **dezembro de 2023**, com a segregação da massa e novos servidores aderindo a um regime de capitalização, ter-se-ia um menor custo a longo prazo, ao passo que o custo inicial seria superior ao atual e crescente durante cerca de três decênios.

(Lei Complementar nº 44/2017, art. 4º), Bahia (Lei 13.222/2015, arts. 1º e 2º), Ceará (Lei Complementar nº 123/2013, art.28), Espírito Santo (Lei Complementar n.711/2013, arts. 1º e 4º), Goiás (Lei nº 19.179/2015, arts. 1º e 2º), Minas Gerais (Lei Complementar nº 132/2014, arts. 3º c/c o art. 34 da Lei Complementar nº 156/2020), Mato Grosso do Sul (Lei Complementar nº 261/2018, art. 1º; e Lei nº 3150/2005, art. 33-A), Mato Grosso (Lei Complementar nº 670/2020, art. 2º), Pará (Lei Complementar nº 111/2016, art. 33-B), Piauí (Lei nº 6764/2016, arts. 1º, 4º e 4º-A) e Rio Grande do Sul (Lei nº 14.750/2015, arts. 2º e 27-A), Rio de Janeiro (Lei nº 6243/2012, art. 1º), Rio Grande do Norte (Lei nº 622/2018, art. 1º), Santa Catarina (Lei Complementar nº 661/2015, arts. 3º e 28) e Sergipe (Lei Complementar nº 293/2017, arts. 2º e 3º).

<sup>129</sup> Vide as Contas do Governador referentes ao exercício de 2020, TC-5866.989.20-5, eventos 286.5, 411.34 e 411.35.

<sup>130</sup> Contas do Governador referentes ao exercício de 2020, 5866.989.20-5, evento 411.35, pág. 10.

Por outro lado, caso se mantenha a atual configuração de regime de repartição simples, o custo será menor no médio prazo, sendo que tal opção de regime não encontra respaldo na Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022, a menos que se implante a segregação de massas.

Para efeitos ilustrativos, vejamos as estimativas dos custos em percentuais e em reais, decorrentes de ambas as simulações, para efeito comparativo:

**Estudo 1:** Atual - Orçamentário Puro, equivalente ao 9.1;  
**Estudo 2:** Proposta - Orçamentário Puro para Ativos e Inativos Atuais e Capitalização para Ativos Futuros, equivalente ao 9.2.

Ano	Total			
	Estudo 1	Estudo 2	Diferença	Diferença em R\$1.000
2024	122,08%	123,03%	0,95%	397.781
2034	198,70%	213,80%	15,10%	5.233.968
2044	237,55%	262,47%	24,92%	7.741.184
2054	242,88%	264,33%	21,45%	6.124.302
2064	203,87%	200,60%	-3,27%	(921.549)
2074	157,89%	124,50%	-33,39%	(9.445.237)

Base: 1 – Folha dos Ativos Atuais e Ativos Futuros

Segundo informado pela Origem (evento 49.29), o estudo atuarial em questão foi submetido à consideração das instâncias administrativas superiores para avaliação, não se tendo notícia acerca de qualquer deliberação nesse tocante.

Com efeito, o contínuo crescimento do déficit financeiro e atuarial ao longo dos anos, aliado à ausência de perspectiva de amortização a curto e médio prazos, resulta em manifesto **descumprimento ao dever de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS** (art. 40 da Constituição Federal).

Nessa ordem de ideias, entende o Ministério Público de Contas que a matéria enseja a reiteração de recomendações à origem. Em acréscimo, na linha de proposições similares em pareceres prévios anteriores (contas governamentais de 2018, 2019 e 2020), **pugna-se seja determinado ao Governo do Estado a realização de estudos técnicos atualizados analisando a viabilidade** (atuarial, orçamentária, financeira, patrimonial) **de um cenário legislativo no qual se autorize e incentive a migração de filiados da SPPREV para a**

**PREVCOM**, dentre as medidas destinadas ao equacionamento dos déficits financeiro e atuarial.



**ENSINO**



## Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A temática **Ensino** está relacionada aos seguintes Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; e metas:



**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;

**4.3** Até 2030, assegurar a **igualdade de acesso** para todos os homens e mulheres à **educação técnica, profissional e superior de qualidade**, a preços acessíveis, incluindo universidade;

**4.4** Até 2030, **umentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes**, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo;

**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**;



## Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

**4.7** Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram **conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável**, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável;

**4.a Construir e melhorar instalações físicas para educação**, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos;

**4.c** Até 2030, **substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados**, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento.

**16.6** - Desenvolver **instituições eficazes, responsáveis e transparentes** em todos os níveis;





# GESTÃO ESTADUAL NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

## Gestão Estadual na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

De acordo com o art. 212, *caput*, da CF/1988 os Estados devem aplicar, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos (compreendida a proveniente de transferências) na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)<sup>131</sup>. A Constituição Estadual, por sua vez, exige que o Estado de São Paulo aplique, pelo menos, 30% de sua receita na MDE<sup>132</sup>.

Necessário ponderar que, para fins de cálculo da parcela excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no art. 212 da CF/1988, a Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018<sup>133</sup> permite que sejam consideradas as despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio. Assim, embora os gastos com inativos não possam ser considerados para atingir os 25% exigidos pela Constituição Federal, o normativo em comento permitiu sua inclusão no cômputo do piso de 30% requerido pela Constituição Estadual.

Diante dos indícios de inconstitucionalidade do art. 5º, inciso III, da LCE nº 1.333/2018, em 11 de novembro de 2020 foi ajuizada a ADI nº 6.593/SP. Na sessão plenária virtual de 3 a 14 de setembro de 2021, a eminente Ministra Relatora Cármen Lúcia defendeu a procedência do pleito da Procuradoria-Geral da República e pugnou pela conversão do julgamento da cautelar em definitivo de mérito para fins de declarar, com eficácia *ex nunc*, a inconstitucionalidade do retromencionado dispositivo.

Em seguida, o julgamento foi suspenso, tem em vista que o Ministro Alexandre de Moraes solicitou vista dos autos<sup>134</sup>. O processo foi devolvido ao Plenário aos 02/06/2022 e

<sup>131</sup> CF/1988, art. 212. *A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.*

<sup>132</sup> CE/SP, art. 255. *O Estado aplicará, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo, trinta por cento da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências.*

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

<sup>133</sup> LCE nº 1.333/2018, art. 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;*

<sup>134</sup> Conforme Certidão de Julgamento disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757343197&prcID=6046974&ad=s#>.

incluído no calendário de julgamento da Corte, mas até o momento desta manifestação a matéria não havia sido apreciada em definitivo.

Assim, levando-se em conta que a LCE nº 1.333/2018 estava plenamente vigente no exercício 2023, conclui-se, para fins de análise da obrigação contida no **art. 255 da Constituição do Estado**, que foi aplicado o percentual de 33,54 % em MDE, em respeito ao piso fixado de 30%. Ademais, excluindo-se os gastos com inativos do ensino, tem-se que o referido percentual alcançou o patamar de 25,78%, acima, portanto, do limite mínimo de 25% exigido pelo **art. 212, caput, da Constituição da República**:

Despesas com MDE	R\$ milhares	% rel. receitas <sup>135</sup>
Despesas com MDE (Fundeb + Recursos Próprios)	56.040.475	
Resultado Líquido das Transferências do Fundeb	10.177.453	
Deduções Reconhecidas no Balanço Geral do Estado	(17.959.217)	
Aplicação no Ensino Demonstrada no Balanço Geral	48.258.711	
Impugnações Propostas por DCG	(215.237)	
<b>Aplicação no Ensino (art. 212, caput, da CF/1988)</b>	<b>48.043.474</b>	<b>25,78 %</b>
Insuficiência Financeira da SPPREV - Educação (art. 5º, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018)	14.460.230	
<b>Aplicação no Ensino (art. 255, da Constituição Estadual)</b>	<b>62.503.704</b>	<b>33,54%</b>

Fonte: adaptado a partir de quadro à fl. 47 da manifestação da ATJ-CAL (evento 72.1).

Necessário esclarecer que, na tabela acima, foram consideradas glosas<sup>136</sup> sugeridas pela DCG e endossadas pelo MPC, por serem incompatíveis com a Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional-LDB), com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e com o entendimento do TCE-SP, conforme sintetizado a seguir:

Despesas	Valor (R\$ em mil)	Vedação
Subvenção a instituição de caráter assistencial e cultural	500	- Art. 71, II, da LDB.
Despesas com alimentação, inclusive dos profissionais do magistério, e gêneros alimentícios	99	- Art. 71, IV, da LDB; - Decisões do TCE-SP (TC-003455/026/06; TCA-186/026/08; TC-01709/026/12); - Manual de Aplicação do Ensino
Obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar	142	- Art. 71, V, da LDB
Cancelamento de Restos a Pagar de universidades considerados na apuração da aplicação mínima MDE.	150.434	- MDF, p. 364
Parcelamento de débitos junto a Previdência Social	15.822	- Manual de Aplicação do Ensino

<sup>135</sup> Total de receita de impostos vinculados à educação: R\$ 186.341.674 mil (evento 59.8, fl. 17 do Acessório 2 - Relatório Aplicação em Ensino - 3º Quadrimestre de 2023).

<sup>136</sup> Além dos dispêndios excluídos pelo próprio Estado.

Valores destinados ao PAINSP (Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo) empenhados não liquidados e não pagos até janeiro do ano seguinte	48.240	Parecer Prévio das Contas do Governador 2021
<b>Total de despesas não deduzidas pela Gestão Estadual, mas glosadas pela DCG</b>	<b>215.237</b>	

Fonte: adaptado a partir de quadro às fls. 18/19 do Relatório de evento 59.8.

Ainda no tocante à aplicação dos percentuais mínimos no setor, nota-se que o **Estado destinou 90,94% dos recursos do Fundeb aos profissionais da educação básica em efetivo exercício**, cumprindo, portanto, o piso de 70% previsto no art. 212-A, inciso XI, da CF/1988 e no art. 26, da Lei nº 14.113/2020<sup>137</sup>. Além disso, houve atendimento ao art. 25, da Lei nº 14.113/2020, em virtude da **aplicação de 100% do FUNDEB** em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino<sup>138</sup>.

Passando-se à análise do **Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista** (PDDE Paulista), vale recordar que, em oportunidades pretéritas, o TCE-SP criticou a temerária prática de concentrar a realização de repasses ao final do exercício, sem tempo hábil para sua adequada execução. Neste sentido foi o Voto condutor referente às Contas do Governador de 2019:

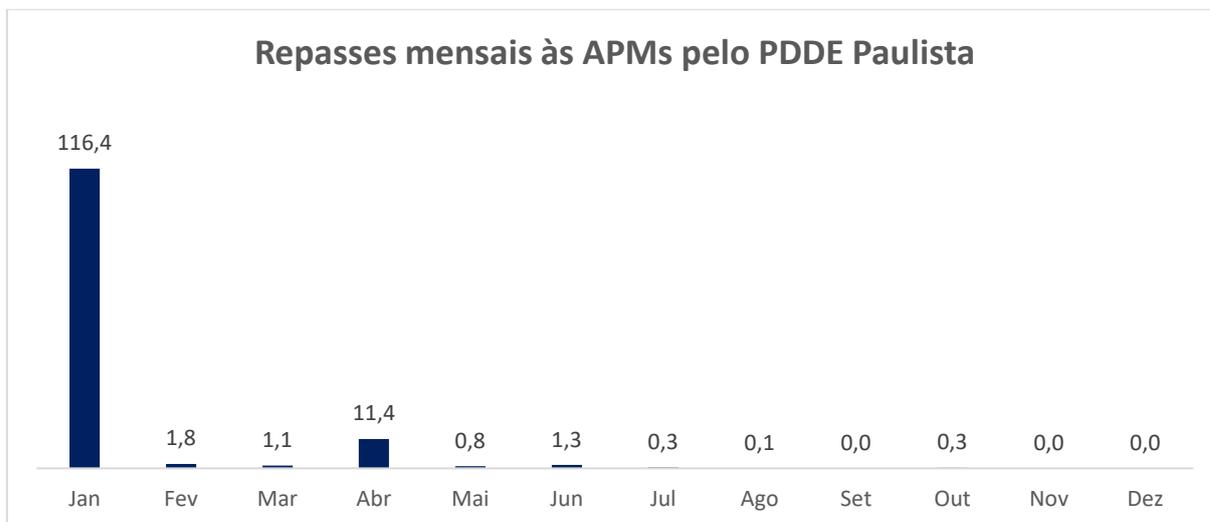
*RECOMENDAÇÕES: Ao Governo do Estado de São Paulo, para que: 1. Caso destine, nos próximos exercícios, no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola, recursos às Associações de Pais e Mestres, deve fazê-lo com tempo suficiente para aplicação tempestiva no próprio ano em que repassados, em ações coerentes com o estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (eTC-2347.989.19-6, evento 219.1, fl. 03, g.n.)*

Nesse aspecto, nota-se certo avanço em 2023, em virtude da constatação de que a maioria dos recursos do PDDE Paulista foi repassada às Associações de Pais e Mestres (APMs) no primeiro quadrimestre<sup>139</sup>, como se depreende dos dados referentes aos repasses sob as fontes de recurso "150010" e "154010":

<sup>137</sup> Fl. 17 do Relatório de evento 59.8.

<sup>138</sup> Fl. 17 do Relatório de evento 59.8.

<sup>139</sup> Fl. 28 do Relatório de evento 59.8.



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados à fl. 29 do Relatório de evento 59.8.

Sem embargo deste apontamento, nota-se que o controle por fonte de recursos ainda necessita de melhorias, em virtude da notícia de que o sistema existente não permitiu a apuração do saldo de recursos do FUNDEB (não aplicados no 1º quadrimestre de 2024) em poder das Associações de Pais e Mestres. Essa necessidade é reforçada diante das divergências entre os montantes repassados às APMs, conforme confronto de dados do Sigeo e da Secretaria da Educação (Seduc)<sup>140</sup>.

Outro aspecto mencionado pela inspeção é o **Plano Estadual de Educação** (PEE). A esse respeito, a Seduc apresentou matriz de responsabilidades em que reconhece a responsabilidade do Estado pelo alcance das metas “2”, “3”, “6”, “8”, “11”, “17” e “21” e de parte das metas “9”, “16” e “18”<sup>141</sup>.

Cumpre salientar que as bases oficiais utilizadas pela Seduc consideram dados anteriores a 2023. Ainda assim, a matriz apresentada indica pontos de atenção para a Gestão, para fins de planejamento das ações voltadas à concretização do PEE. Nesse sentido, merece destaque o **risco de descumprimento da meta 6** (ensino integral)<sup>142</sup>, como bem pontuado pela DCG:

<sup>140</sup>Evento 59.8, fls. 28/30 do Acessório 2 - Relatório Aplicação em Ensino - 3º Quadrimestre de 2023.

<sup>141</sup>Sem prejuízo da colaboração junto à União e aos Municípios para o alcance das demais.

<sup>142</sup>Meta 6 - *Garantir educação integral em todos os níveis e modalidades de ensino e assegurar educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender a, pelo menos, 25% (vinte e cinco por*

*Apesar da “IV Fiscalização ordenada de 2023”<sup>27</sup> ter reportado 45% de escolas em que as matrículas em tempo integral correspondem ao mínimo de 25% do corpo discente — próximo aos 50% previstos no PEE (o que é exequível até o prazo limite levando-se em conta o número de escolas convertidas em PEI de 2021 – Gráfico 1); o relatório de fiscalização de natureza operacional sobre a “expansão do Programa de Ensino Integral – PEI”, abrangendo o período entre 2019-2022, concluiu que a expansão do PEI se deu sem o adequado investimento em infraestrutura (para adaptação de prédios escolares a proposta pedagógica de educação integral e criação de novas salas), além de revelar carências de recursos humanos e capacitação para o desenvolvimento do programa.*

*Isto posto, é possível afirmar que há risco da meta “6” não ser alcançada no prazo limite com o padrão estipulado pelo Programa de Ensino Integral (PEI) (fls. 32/33 do Relatório de evento 59.8).*

Além dos pontos mencionados pela instrução, o MPC-SP entende necessário destacar a evolução temporal negativa de algumas metas do Plano, conforme análise realizada em relatórios divulgados pelo próprio Estado.

Por exemplo, o percentual da população de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental completo vem piorando nos últimos anos. Em 2019, o índice era de 94,6%, mas vem caindo ano a ano, chegando a 92,0% em 2022, conforme relatório de acompanhamento divulgado em 2024 no site da Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE). Outro indicador associado à **meta 2**<sup>143</sup> que apresenta piora desde 2020 é o percentual da população de 6 a 14 anos que frequentava ou já havia concluído o ensino fundamental, como é possível observar nos gráficos a seguir:

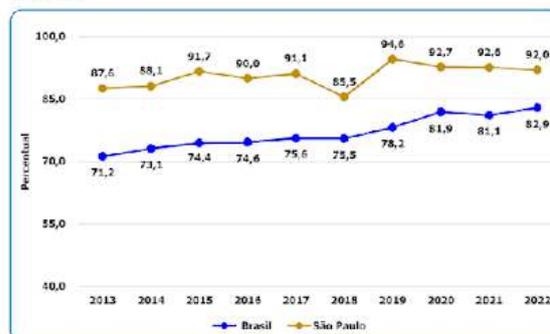
cento) dos alunos na educação básica. Fonte: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2016/lei-16279-08.07.2016.html>;

<sup>143</sup> Meta 2 - Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada até o último ano de vigência do PEE.

Gráfico 2: Estado de São Paulo  
Evolução do número e percentual da população de 6 a 14 anos que frequentava ou que já tinha concluído o ensino fundamental  
2013-2022



Gráfico 6: Brasil e Estado de São Paulo  
Evolução do percentual da população de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental completo  
2013-2022



Fonte: fls. 10 e 14 do Relatório de Monitoramento da Meta 2 do PEE<sup>144</sup>.

Já o relatório de 2024 de acompanhamento da **meta 3 do PEE**<sup>145</sup>, que analisa a frequência escolar de jovens entre 15 e 17 anos, revela que, apesar de certos avanços, a meta de universalização do acesso à escola ainda não foi alcançada.

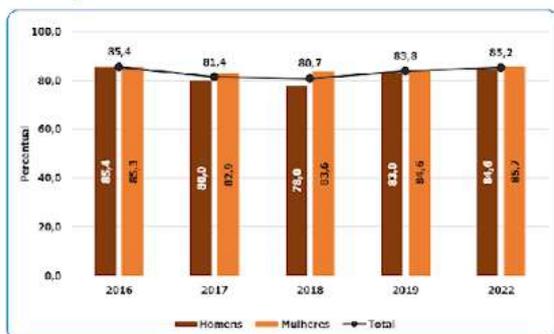
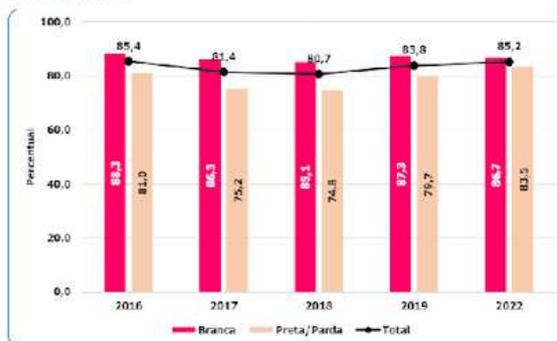
Em 2016, 94,7% dessa população estava frequentando unidades de ensino (5,3 pontos percentuais abaixo da meta de 100%). Em 2022, esse número aumentou para 96,7% (ainda 3,3 pontos percentuais abaixo do objetivo). Ou seja, cerca de 59 mil adolescentes entre 15 e 17 anos estavam fora do processo de escolarização em 2022.

No que tange ao ensino médio, o Estado de São Paulo atingiu e manteve a meta de 85% de frequência desde 2016, registrando 86,1% em 2022, mas é necessário sopesar que 250 mil jovens não estavam matriculados nem haviam concluído a educação básica.

As mulheres apresentam uma taxa de frequência ligeiramente superior à dos homens (85,7% contra 84,6%). Contudo, o relatório da FDE realça que “as desigualdades por cor ou raça [...] colocam os jovens negros a 1,5 ponto percentual abaixo da meta de 85,0% (percentual de 83,5%), enquanto os autodeclarados brancos, segundo dados da Pnad-c, têm ficado com uma taxa ajustada líquida acima de 85,0% desde 2016”:

<sup>144</sup> Disponível em: <https://arquivo.fde.sp.gov.br/fde.portal/PermanentFile/File/Meta%202002-Ensino%20Fundamental-v2024.pdf>. Acesso aos 21/05/2024.

<sup>145</sup> Meta 3 - Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência do PEE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

Gráfico 7: Estado de São Paulo  
Taxa ajustada líquida da população de 15 a 17 anos por sexo  
2016-2019/2022Gráfico 8: Estado de São Paulo  
Taxa ajustada líquida da população de 15 a 17 anos por cor ou raça  
2016-2019/2022

Fonte: fls. 17 e 18 do Relatório de Monitoramento da Meta 3 do PEE/SP<sup>146</sup>.

Para corrigir as tendências negativas e alcançar as metas 2 e 3 do Plano Estadual de Educação, é crucial a implementação de políticas eficazes de busca ativa e reintegração escolar para identificar e apoiar estudantes em risco de abandono, bem como programas de educação continuada e reinserção para jovens e adultos que não concluíram a educação básica.

Além disso, é importante fortalecer a infraestrutura escolar, garantindo o acesso universal à educação de qualidade, e promover políticas inclusivas e equitativas para reduzir disparidades de gênero e outras formas de desigualdade. Investimentos significativos na formação e valorização dos professores, bem como no desenvolvimento de currículos inclusivos e culturalmente relevantes, são essenciais para criar um ambiente de aprendizado propício a todos os alunos. Juntas, essas frentes de ação podem contribuir para o alcance das metas estabelecidas pelo PEE.

Prosseguindo em sua análise, a DCG trouxe dados relevantes referentes à **infraestrutura das escolas da Rede Estadual**.

Nesse sentido, restou consignada melhora significativa no percentual de escolas que disponibilizam tablets, computadores e internet para os alunos. Entretanto, notou-se retrocesso no objetivo de universalizar salas de leitura e bibliotecas, conforme evidenciado pelos dados do Censo Escolar de 2023. Além disso, durante a "I Fiscalização Ordenada Nacional – Operação

<sup>146</sup> Disponível em: <https://arquivo.fde.sp.gov.br/fde.portal/PermanentFile/File/Meta%2003-Ensino%20M%C3%A9dio-v2024.pdf>. Acesso aos 21/05/2024.

Educação" e a "IV Fiscalização Ordenada – Tempo Integral", foram identificadas 112 escolas sem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros válido dentre as 130 unidades de ensino que foram inspecionadas. Registrou-se, inclusive, o extravio ou furto de cerca de 109 notebooks, 111 TVs e 201 tablets em 2023, conforme relatórios de inspeções realizadas pelas unidades responsáveis do TCE-SP até 22 de abril de 2024<sup>147</sup>.

Assim, imperativa a implementação de ações para regularizar a situação das escolas sem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros, tendo em vista o risco potencial em que se encontram os estudantes e a comunidade escolar. Além disso, é fundamental promover investimentos na infraestrutura, visando à expansão e modernização das salas de leitura e bibliotecas. Paralelamente, é necessário reduzir o extravio ou furto de equipamentos, por meio do reforço dos sistemas de monitoramento e da promoção de uma cultura de cuidado e responsabilidade com os recursos educacionais.

Por fim, a análise da DCG identificou significativas **discrepâncias entre os dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e os do Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária**. Essas inconsistências (resultantes de preenchimento incompleto ou desatualizado) podem adquirir contornos graves caso não sejam sanadas, influenciando até mesmo na celebração de convênios e cooperações com o MEC.

Assim, necessário que o Estado adote medidas rigorosas de controle sobre o registro destes dados, implemente auditorias internas regulares e promova a capacitação dos profissionais responsáveis pelo preenchimento dos relatórios, inclusive para que a sociedade e o Controle Externo tenham acesso a dados confiáveis sobre a aplicação de recursos no setor.

Em síntese, a análise das informações contidas nos autos revela cumprimento dos pisos mínimos de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, bem como a aplicação integral dos recursos do Fundeb. De todo modo, há necessidade de avanços em aspectos como fidedignidade dos dados, alcance das metas do PEE/SP e infraestrutura escolar. Como será visto nos tópicos seguintes, é igualmente relevante que sejam empreendidas medidas para correção das falhas verificadas nas fiscalizações operacionais sobre planejamento do quadro docente e educação especial.

<sup>147</sup> Fls. 34/35 do Relatório de evento 59.8



# FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL SOBRE O PLANEJAMENTO DO QUADRO DOCENTE

## Fiscalização Operacional Sobre o Planejamento do Quadro Docente<sup>148</sup>



Fonte: reprodução/Secretaria da Educação do Estado de São Paulo<sup>149</sup>.

A auditoria em questão avaliou a eficácia quanto à atuação da Secretaria da Educação na gestão de seus recursos humanos, especialmente no desenvolvimento de políticas de provisão (planejamento e dimensionamento) e de retenção de seu quadro docente, de forma a garantir a disponibilidade adequada de profissionais necessários ao fiel cumprimento das disposições constitucionais e legais da legislação educacional.

**A preocupação em torno do tema tem razão de ser.** Há tempos a Corte de Contas tem chamado atenção do Governo do Estado para a alta vacância no quadro de pessoal docente, conjugada à utilização massiva do instituto de contratação temporária com vistas a suprir a provisão do serviço de educação sob sua responsabilidade.

A título ilustrativo, confirmam-se as recomendações expedidas pelo TCE-SP nos Pareceres Prévios sobre as Contas de 2014, 2016, 2018, 2021 e 2022:

TC-1466/026/13:

*1ª - Realize o levantamento e mapeamento do quadro de professores, traçando um plano de preenchimento dos cargos em vacância por meio de regular concurso público de provas e títulos*

<sup>148</sup> Assunto abordado no TC-21570.989.23-6, processo Acessório às Contas do governador de 2024 (TC-5272.989.23-7).

<sup>149</sup> Disponível em: <https://www.educacao.sp.gov.br/noticias/page/12/>. Acesso em: 06/05/2024.

2ª - Reduza drasticamente o número de contratações temporárias de professores ao limite preconizado pela CNE, de 10%, de modo que esta modalidade cumpra a sua finalidade de suprir situações de vacâncias excepcionais; [...]

TC-5198/989/16:

1. Adote medidas para garantir que todos os professores da educação básica possuam formação de nível superior, obtida em curso de licenciatura, a fim de cumprir a meta prevista no PNE e no PEE;

2. Evite a contratação de professores temporários;

3. Organize as unidades escolares de modo que o nº de alunos por sala e a área mínima por discente atenda o recomendado pelo CNE ou pelo menos a própria Resolução 2/2016 editada pela SEE; [...]

TC-6453.989.18-8:

- Adote medidas para manter em seu quadro docente percentual elevado de professores ministrando aulas compatíveis com sua formação acadêmica (em reiteração);

- Reduza a participação de professores temporários no conjunto do Quadro de Pessoal (em reiteração);

- Adote estratégias para estimular o professor a permanecer na mesma escola, como, por exemplo, valorizando e investindo na equipe docente e garantindo boas condições de trabalho (escola estruturada) (em reiteração); [...]

TC-4345.989.21-4:

3.9.1.3. Estructure acompanhamento periódico dos impactos da extinção da Gratificação de Dedicção Plena e Integral e sua substituição pela Gratificação de Dedicção Exclusiva sobre a rotatividade do corpo docente no Programa de Ensino Integral.

3.9.1.4. Aprimore os sistemas de dados sobre a disponibilidade de docentes, de forma a produzir informações gerenciais centralizadas sobre contratações efetuadas pelas unidades escolares e Diretorias de Ensino, permitindo a apuração precisa das situações de não atendimento aos alunos da rede.

3.9.1.5. Estructure acompanhamento periódico sobre impactos da Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022, sobre a rotatividade e o absenteísmo de docentes na rede estadual. [...]

TC-5128.989.22-5:

5) Produza relatórios periódicos de monitoramento sobre a disponibilidade de recursos humanos no PEI, centralizando informações necessárias à tomada de decisões, como a existência de módulos incompletos, os credenciamentos emergenciais de docentes e os registros das aulas substituídas;

6) Produza relatórios periódicos de monitoramento sobre a disponibilidade de recursos humanos nas escolas remanescentes em jornada parcial, de modo a detectar eventuais interferências do PEI nessas escolas;

7) Produza relatórios periódicos de monitoramento quanto aos resultados da nova estrutura das carreiras docentes instituída pela Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022 no que se refere à atratividade e retenção de servidores do Quadro do Magistério; [...].

Em que pese a reiteração do tema ao longo da última década, **os dados catalogados em 2023 revelam que pouco se evoluiu a esse respeito desde então.**

Segundo a Unidade Técnica, **em novembro** do ano passado, o Quadro do Magistério Paulista somava 207.415 vínculos ativos, incluindo docentes, diretores, coordenadores, supervisores e dirigentes de ensino. Desse total, 89.001 se enquadravam como docentes concursados (42,9%); 24.237 eram docentes não concursados, que se tornaram estáveis por força de lei (11,7%) e outros 94.157 eram servidores temporários (45,4%).

**Em 2017**, a propósito, o percentual de pessoal temporário era de **14,1%**, o que significa dizer que o agravamento da situação se deu particularmente ao longo dos últimos seis anos (2018 a 2023).

Para além do elevado montante de docentes temporários em face do quantitativo de servidores efetivos, verifica-se um alto número de cargos efetivos vagos: de 248.084 cargos que compõem o quadro estadual do magistério, apenas 98.024 deles estavam providos em dezembro de 2022.

Sob uma outra perspectiva, depreende-se que mais de 54% das aulas da rede estadual estiveram atribuídas a docentes do quadro temporário, extrapolando, em muito, o estipulado no Plano Nacional de Educação (PNE) — que recomenda que as redes públicas de educação se estruturam de modo que 90%, no mínimo, dos profissionais do magistério ocupem cargos de provimento efetivo.

Para que se tenha uma ideia, em termos comparativos com outros Estados da Federação, **a categoria de efetivos representa 81% dos professores de Minas Gerais. Já no Rio de Janeiro, estado com maior percentual de docentes concursados no país, os**

**temporários são apenas cerca de 5% do total**, de acordo com o Censo Escolar, divulgado pelo Ministério da Educação em 22/02/2024<sup>150</sup>.

**Na visão do Ministério Público de Contas**, não se pode conceber que uma situação de excepcionalidade, tal qual a contratação temporária por excepcional interesse público, transforme-se em regra no contexto de admissão de pessoal no magistério paulista, sob pena de resvalar em descumprimento ao preceituado no art. 206, V da Constituição Federal, no sentido de que os profissionais da educação escolar da rede pública sejam providos por concurso de provas e títulos, em reforço ao comando do art. 37, II do texto constitucional.

Em tempo, muito embora o Governo do Estado tenha recentemente realizado concurso público na área, o número de vagas ofertadas na ocasião está muito longe do ideal.

Deveras, as análises efetuadas pela Fiscalização estimaram uma demanda em torno de 40.155 vagas, muito além dos 25.792 calculados pela SEDUC e, certamente, muito superior às 15.000 vagas que foram ofertadas no concurso realizado em 2023, a indicar, portanto, a fragilidade técnica no embasamento das decisões tomadas pela Administração em relação ao dimensionamento do quadro docente necessário e, conseqüentemente, uma subestimação da quantidade de vagas em aberto<sup>151</sup>.

Além do déficit de profissionais com vínculo de natureza efetiva, **cumpre igualmente destacar os significativos índices de rotatividade e absenteísmo docentes**, que terminaram por afetar em torno, **respectivamente**, de 11,7% das disciplinas cursadas entre 2019 e 2023 e de aproximadamente 9% das aulas das turmas avaliadas entre 2022 e 2023, implicando a descontinuidade da evolução do trabalho pedagógico planejado do currículo escolar.

Ainda com relação a esse último ponto (absenteísmo), foi detectado que mais de 54% das ausências dos professores da sala de aula, entre junho de 2022 e julho de 2023, estavam atreladas às licenças saúde e às faltas médicas.

<sup>150</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2024/02/22/sp-tem-57percent-de-professores-nao-concursados-na-rede-estadual-de-ensino-aponta-censo-escolar-2023.ghtml>. Acesso em: 06/05/2024.

<sup>151</sup> Conforme detalhado no relatório da Fiscalização, ao longo dos subitens 3.1.1 – Dimensionamento do Quadro docente; e 3.1.2 – Estudos para a implementação da nova carreira docente; bem como do item 3.2 – O Governo Estadual não tem sido diligente na provisão adequada e suficiente do quadro docente da SEDUC (...).

Dentre as diversas causas para esse quadro de rotatividade e absenteísmo, a diligente Fiscalização apontou desafios no tocante à política remuneratória, à evolução funcional e à promoção da qualidade de vida no trabalho docente, a saber:

- a) descumprimento das normas de promoção (os professores regidos pela LC nº 836/97 estão há aproximadamente 7 anos sem a possibilidade de progressão na carreira);
- b) a remuneração do magistério paulista não tem sido reajustada adequadamente, por exemplo, conforme as variações do piso nacional do magistério, do salário-mínimo ou do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA);
- c) os problemas estruturais da antiga carreira docente (LC nº 836/97) não foram totalmente resolvidos no modelo de evolução funcional aplicável à nova carreira (LC nº 1.374/2022);
- d) ausência de regulamentação das novas regras de evolução funcional (aplicáveis aos professores regidos pela LC nº 1.374/2022);
- e) não há estruturas e rotinas adequadas à geração de informações gerenciais sobre o absenteísmo docente, de modo a possibilitar, por exemplo, a adoção de ações colaterais direcionadas à qualidade de vida, motivação profissional e atuação focalizada em escolas com piores cenários; e
- f) insuficiência e descontinuidade das políticas desenvolvidas para promoção da qualidade de vida docente e à prevenção de doenças laborais.

Em síntese, a conclusão foi a de que **tais deficiências têm prejudicado o processo de aprendizagem na rede de ensino**, notadamente em relação ao cumprimento da carga horária mínima de 200 dias letivos preconizados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) e na Base Nacional Comum Curricular, afetando, portanto, o adequado cumprimento da obrigatoriedade de provisão do serviço de educação pública e gratuita por parte do Governo Estadual.

Nesse contexto e com as ponderações acima, **o Ministério Público de Contas se alinha integralmente às recomendações e proposições de melhoria formuladas pelo Setor Técnico, pugnando desde já que a matéria seja objeto de acompanhamento por parte desta e. Corte de Contas nos anos vindouros**, face à relevância do assunto para fins de aferição dos índices constitucionais de educação (MDE e Fundeb), tão caros ao controle externo.



# FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL SOBRE A EDUCAÇÃO ESPECIAL

## Fiscalização Operacional Sobre a Educação Especial

O atendimento educacional especializado é voltado aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação<sup>152</sup>. Em 2023, a Rede Estadual de Ensino possuía 72.513 alunos elegíveis aos serviços de Educação Especial, em 5.118 escolas<sup>153</sup>.

Importante recordar que, em exercícios pretéritos, a DCG empreendeu auditorias que, direta ou indiretamente, trataram do tema, como nas Contas de 2010, em que se constatou que a meta de adequar 50% dos prédios escolares ao plano de acessibilidade não havia sido alcançada<sup>154</sup>. Nas Contas de 2012 verificou-se o transporte de alunos com deficiência sem monitor, ao passo que nas Contas de 2016 foi apurado que 93% das salas de recursos não contavam com todos os materiais didático-pedagógicos necessários<sup>155</sup>.

Dando continuidade a este trabalho, de modo a compreender a situação atual do atendimento educacional especializado ofertado pela Rede Estadual (incluindo condições de infraestrutura, equipamentos, mobília e materiais didáticos), selecionou-se uma amostra de 100 escolas, localizadas em 72 Municípios, as quais foram inspecionadas por agentes da Fiscalização da DCG, das Diretorias de Fiscalização e das Unidades Regionais do TCE-SP<sup>156</sup>.

No tocante ao **transporte escolar**, foram encaminhados questionários para cada uma das 91 Diretorias de Ensino visando apurar a demanda não atendida, uma vez que a Secretaria da Educação (Seduc) informou não centralizar tais dados<sup>157</sup>. Conforme apurado, 9.115 alunos faziam uso do transporte adaptado, porém outros 619 precisavam deste serviço e ainda se encontravam em lista de espera<sup>158</sup>.

A iniciativa da Fiscalização em enviar questionários para todas as Diretorias de Ensino evidencia o esforço do TCE-SP para compreender as necessidades específicas destes

<sup>152</sup> Conforme art. 4º, inc. III, da Lei nº 9.394/1996 (LDB).

<sup>153</sup> TC-021572.989.23-4, evento 12.2, fl. 14.

<sup>154</sup> Apenas 34,93% das obras haviam sido concluídas (TC-021572.989.23-4, evento 12.2, fl. 09).

<sup>155</sup> TC-021572.989.23-4, evento 12.2, fl. 10.

<sup>156</sup> TC-021572.989.23-4, evento 12.2, fl. 15.

<sup>157</sup> TC-021572.989.23-4, evento 12.2, fl. 118.

<sup>158</sup> Data-base: outubro de 2023.

alunos, ao passo que os números apresentados indicam a importância de uma abordagem proativa da Administração Estadual para que seja efetivado plenamente o comando do art. 208, inciso VII, da CF/1988<sup>159</sup>.

Outro serviço de apoio que apresentou demanda reprimida foi o de **cuidadores**, pois 421 alunos ainda constavam em lista de espera por este profissional<sup>160</sup>. A ausência de cuidadores pode configurar relevante barreira para que pessoas com deficiência permaneçam na escola, pois parte dos alunos demanda cuidados básicos de higiene, locomoção e alimentação prestados por estes profissionais.

Na mesma linha, identificou-se que 48,55% das escolas não possuem **professores especializados** com aulas atribuídas nas modalidades Sala de Recurso ou Itinerante<sup>161</sup>. Além disso, apesar de a maioria dos professores entrevistados terem confirmado que as **turmas de AEE** eram constituídas por alunos com um mesmo tipo de deficiência, 24,61% consideraram que as turmas ainda não atendiam a esse requisito (ou o atendiam apenas parcialmente)<sup>162</sup>, situação que vai de encontro à diretriz contida no art. 9º da Resolução SE nº 68/2017<sup>163</sup>.

Tais dados, em conjunto, revelam a necessidade de melhor estruturação do corpo de profissionais destinados ao AEE, com o objetivo de garantir que cada educando receba o suporte adequado para seu desenvolvimento acadêmico e pessoal, respeitando suas particularidades e necessidades individuais.

Dentre os demais aspectos analisados pela Fiscalização, destaca-se a constatação de que nenhuma das unidades inspecionadas atendia integralmente aos critérios estabelecidos no “Manual de Orientação: Programa de Implantação de Sala de Recursos Multifuncionais”, publicado pelo Ministério da Educação (MEC). A falta de alguns itens essenciais e a ausência de incentivo para atualização e aquisição de novos materiais, como apontado pelos professores,

<sup>159</sup> CF/1988, art.208. **O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:** [...] VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, **transporte**, alimentação e assistência à saúde. (redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009, g.n.).

<sup>160</sup> TC-021572.989.23-4, evento 12.2, fl. 113.

<sup>161</sup> TC-021572.989.23-4, evento 12.2, fl. 107.

<sup>162</sup> TC-021572.989.23-4, evento 12.2, fl. 109.

<sup>163</sup> Art. 9º. *As turmas para Atendimento Educacional Especializado – AEE, em Sala de Recursos ou na modalidade itinerante, deverão ser constituídas por alunos de uma única área de deficiência, ou de Transtorno do Espectro Autista ou de Altas Habilidades ou Superdotação.*

evidenciam lacunas que comprometem a qualidade do Atendimento Educacional Especializado (AEE) <sup>164</sup>.

Sobre o assunto, é imprescindível reconhecer a importância da adequação desses ambientes para a prestação de atendimento de qualidade aos alunos com algum tipo de deficiência. Vale ressaltar que a Agenda 2030, por meio de sua meta 4.1, reforça a necessidade de melhorar as instalações físicas nas escolas, criando ambientes de aprendizagem seguros, inclusivos e propícios ao desenvolvimento de todos os alunos, independentemente de suas habilidades ou limitações.

Da mesma forma, é imperioso destacar a necessidade da manutenção regular e da substituição oportuna dos equipamentos e mobiliário nas escolas, especialmente diante da existência de estantes, cadeiras, quadros brancos e mesas inadequadas para uso <sup>165</sup>. Equipamentos em condições precárias como as mencionadas representam risco de acidente e uma ameaça particularmente preocupante para os que possuem mobilidade reduzida.

Outra questão essencial relacionada à temática é a da **acessibilidade**, tratada na meta 4.9 do Plano Estadual de Educação vigente <sup>166</sup> e no art. 28, inciso XVI, do Estatuto da Pessoa com Deficiência <sup>167</sup>. Ao analisar esse aspecto, constatou-se que 35,93% dos professores avaliaram a acessibilidade física das instituições como “pouco adequadas” ou “inadequadas”. Essa percepção foi corroborada pela inspeção, que identificou corredores estreitos e insuficiente espaço para manobra com cadeira de rodas em parte das unidades visitadas <sup>168</sup>.

Barreiras físicas desse gênero podem dificultar e até mesmo impedir o acesso dos alunos com limitações físicas às salas de recursos e outros ambientes escolares. Diante disso, é fundamental que a Secretaria da Educação forneça apoio para que as escolas contem com um

<sup>164</sup> TC-021572.989.23-4, evento 12.2, fl. 121.

<sup>165</sup> TC-021572.989.23-4, evento 12.2, fls. 48/49.

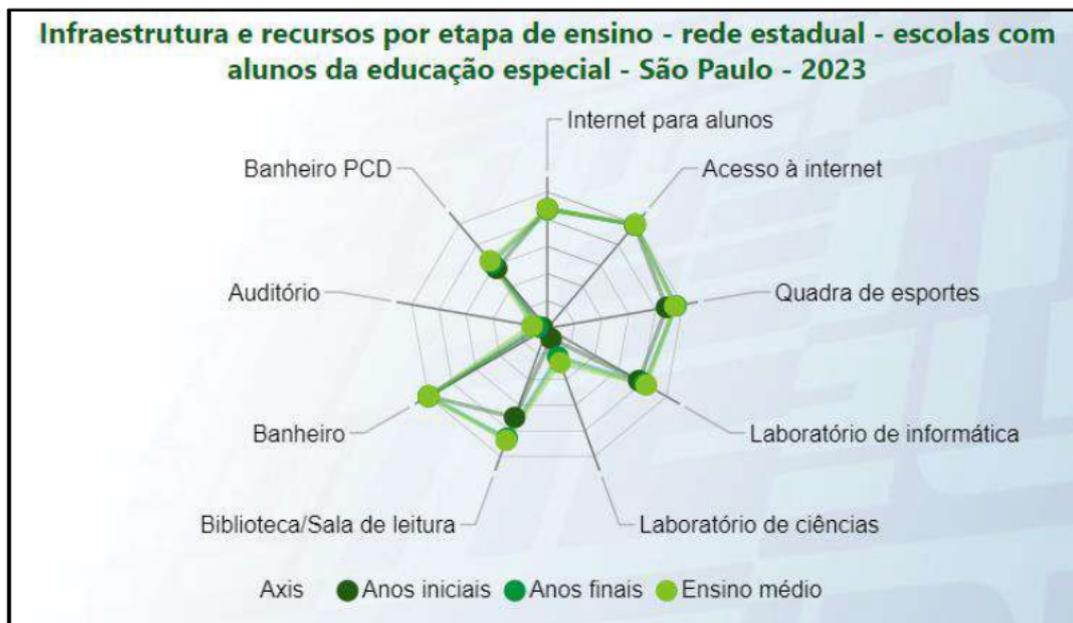
<sup>166</sup> Meta 4.9. *Promover, em regime de colaboração com os Municípios, parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o Poder Público, visando a ampliar a oferta de formação continuada e a produção de material didático, assim como os serviços de acessibilidade necessários à aprendizagem dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, matriculados na rede pública de ensino (g.n.)*. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2016/lei-16279-08.07.2016.html>.

<sup>167</sup> Lei nº 13.146/2015. Art. 28. *Incumbe ao poder público assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar: [...] XVI - acessibilidade para todos os estudantes, trabalhadores da educação e demais integrantes da comunidade escolar às edificações, aos ambientes e às atividades concernentes a todas as modalidades, etapas e níveis de ensino*.

<sup>168</sup> TC-021572.989.23-4, evento 12.2, fl. 75.

ambiente educacional em que todos os alunos tenham acesso a oportunidades adequadas de aprendizado e desenvolvimento.

Em complemento às ocorrências pontuadas pela diligente Fiscalização, oportuno mencionar que os **dados do Censo Escolar 2023** indicam a necessidade de avanços adicionais sob o aspecto de **infraestrutura**, como é possível observar no diagrama abaixo:



Fonte: Inepdata (Censo Escolar 2023)<sup>169</sup>.

De fato, nota-se insuficiente disponibilização de **banheiros PCD**, tendo em vista que apenas 64,8% das unidades voltadas ao Ensino Médio (EM) contavam com esse recurso. Para o caso dos anos iniciais do Ensino Fundamental (EF), este percentual era ainda menor, atingindo 57,4% das escolas. Ambos os percentuais, vale frisar, ficaram abaixo da média nacional para as escolas das Redes Estaduais (74,0% para EM e 61,0% para anos iniciais do EF).

Além de ser uma questão de acessibilidade e inclusão, a disponibilização de banheiros para pessoas com deficiência é relevante para o bem-estar e a dignidade dos alunos.

<sup>169</sup> Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoib2VhNDBjNDEtMTM0OC00ZmFhLWlyZWYtZjI1YjU0Nz0zMTJhIiwidCI6IjZjczODk3LWM4YWYtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>. Acesso aos 24/04/2024.

Esses espaços não apenas garantem a igualdade de oportunidades de acesso à educação, mas também promovem a autonomia e a independência dos estudantes.

Os dados do Inep apontam, igualmente, para a necessidade de ampliação de estruturas importantes para o processo de ensino e aprendizagem, tais como **laboratórios de ciências<sup>170</sup> e informática<sup>171</sup>**. Investir na ampliação e melhoria desses espaços é importante para que os alunos possam realizar experimentos e aprender a trabalhar com softwares e ferramentas de pesquisa de forma prática, estimulando a curiosidade, o pensamento crítico e o desenvolvimento de habilidades essenciais para o seu futuro.

Há, ainda, oportunidade para ampliação das **bibliotecas ou salas de leitura<sup>172</sup>**, as quais promovem a alfabetização e o desenvolvimento das habilidades de pesquisa e autodidatismo dos alunos. Além disso, as bibliotecas e salas de leitura são espaços de socialização e interação, onde os estudantes podem compartilhar ideias, participar de atividades culturais e colaborar em projetos de pesquisa, o que reforça a importância de popularizá-las nas unidades escolares.

Em síntese, apesar de alguns avanços obtidos no decorrer dos últimos anos, o cotejo geral dos dados contidos nos autos indica a amplitude dos desafios ainda existentes para garantir que cada aluno da educação especial receba o suporte e as oportunidades necessárias para desenvolver seu pleno potencial.

Nesse contexto, os dados apurados pela DCG e as recomendações elencadas no relatório da auditoria operacional podem servir como verdadeiro norte para a correção das lacunas existentes na educação especial ofertada pelo Estado de São Paulo, sem prejuízo do levantamento de dados adicionais por parte da própria SEDUC, especialmente aqueles que ajudem a compreender os motivos pelos quais cerca de 40 mil alunos (identificados como público-alvo da educação especial) ainda não estavam matriculados no AEE em 2023<sup>173</sup>.

<sup>170</sup> Disponível em 8,1% das escolas de anos iniciais do EF, 22,3% das de anos finais do EF e 26,9% das de ensino médio.

<sup>171</sup> Disponível em 76,8% das escolas de anos iniciais do EF, 81,3% das de anos finais do EF e 83,1% das de ensino médio.

<sup>172</sup> Disponível em 69,6% das escolas de anos iniciais do EF, 85,8% das de anos finais do EF e 87,6% das de ensino médio.

<sup>173</sup> TC-021572.989.23-4, evento 12.2, fls. 118/119.



# SAÚDE



## Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A temática **Saúde** está relacionada aos seguintes Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; e metas:



**3.1** Até 2030, reduzir a taxa de mortalidade materna global para menos de 70 mortes por 100.000 nascidos vivos;

**3.2** Até 2030, acabar com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos, com todos os países objetivando reduzir a mortalidade neonatal para pelo menos 12 por 1.000 nascidos vivos e a mortalidade de crianças menores de 5 anos para pelo menos 25 por 1.000 nascidos vivos;

**3.3** Até 2030, acabar com as epidemias de AIDS, tuberculose, malária e doenças tropicais negligenciadas, e combater a hepatite, doenças transmitidas pela água, e outras doenças transmissíveis;

**3.4** Até 2030, reduzir em um terço a mortalidade prematura por doenças não transmissíveis via prevenção e tratamento, e promover a saúde mental e o bem-estar;

**3.5** Reforçar a prevenção e o tratamento do abuso de substâncias, incluindo o abuso de drogas entorpecentes e uso nocivo do álcool;

**3.6** Até 2020, reduzir pela metade as mortes e os ferimentos globais por acidentes em estradas;

**3.7** Até 2030, assegurar o acesso universal aos serviços de saúde sexual e reprodutiva, incluindo o planejamento familiar, informação e educação, bem como a integração da saúde reprodutiva em estratégias e programas nacionais;



## Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

**3.8** Atingir a cobertura universal de saúde, incluindo a proteção do risco financeiro, o acesso a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais seguros, eficazes, de qualidade e a preços acessíveis para todos;

**3.9** Até 2030, reduzir substancialmente o número de mortes e doenças por produtos químicos perigosos, contaminação e poluição do ar e água do solo;

**3.a** Fortalecer a implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco em todos os países, conforme apropriado;

**3.b** Apoiar a pesquisa e o desenvolvimento de vacinas e medicamentos para as doenças transmissíveis e não transmissíveis, que afetam principalmente os países em desenvolvimento, proporcionar o acesso a medicamentos e vacinas essenciais a preços acessíveis, de acordo com a Declaração de Doha, que afirma o direito dos países em desenvolvimento de utilizarem plenamente as disposições do acordo TRIPS sobre flexibilidades para proteger a saúde pública e, em particular, proporcionar o acesso a medicamentos para todos;

**3.c** Aumentar substancialmente o financiamento da saúde e o recrutamento, desenvolvimento e formação, e retenção do pessoal de saúde nos países em desenvolvimento, especialmente nos países menos desenvolvidos e nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento;

**3.d** Reforçar a capacidade de todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, para o alerta precoce, redução de riscos e gerenciamento de riscos nacionais e globais de saúde.

**16.6** - Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis;

**16.7** - Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis;

**16.10** - Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais.



Avenida Rangel Pestana, 315, 10º andar, São Paulo - SP. CEP 01017-906



(11) 3292-4302



[mpc.sp.gov.br](http://mpc.sp.gov.br)



[mpc\\_sp](#)



[mpc.sp](#)



[MPdeContas\\_SP](#)



[mpcsp](#)



São Paulo sob controle



# APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

## Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

A Lei Complementar nº 141/2012 dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pelos entes federativos em ações e serviços públicos de saúde. Para os Estados, este percentual corresponde a 12% da arrecadação de impostos e transferências<sup>174</sup>.

A norma estabelece, ainda, que a fiscalização da aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde é de responsabilidade do Poder Legislativo, que exerce a prerrogativa diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de auditoria do SUS, do órgão de controle interno e do Conselho de Saúde de cada ente da Federação (art. 38, inciso III).

No caso dos demonstrativos em apreço, a instrução anota que o Estado de São Paulo aplicou, em 2023, a importância de R\$ 23.693.107 mil em ações e serviços de saúde, o que equivale a 12,71% da receita proveniente de impostos e transferências, em respeito ao piso fixado pelo art. 6º, caput, Lei Complementar nº 141/2012:

	Em R\$ milhares
	2023
<b>RECEITA PROVENIENTE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS (Constitucionais e Legais) LÍQUIDA</b>	<b>186.341.023</b>
<b>DESPESA EMPENHADA</b>	<b>23.692.107</b>
<b>PERCENTUAL DE APLICAÇÃO</b>	<b>12,71 %</b>

Fonte: TC-005272.989.23-7, evento 59.9, fls. 02 e 12.

Apesar de superado o piso de 12%, é crucial reforçar a necessidade de a Origem utilizar o Fundo Estadual de Saúde (FUNDES) como unidade gestora dos recursos do SUS, com uso vinculado à correspondente Unidade Orçamentária, de modo a observar os ditames do art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012.

Além disso, importante que a Administração providencie a **formalização de instrumentos jurídicos** entre a Secretaria de Estado da Saúde (SES) e demais Secretarias e entidades da Administração Indireta que executam recursos do setor, vinculando-os à

<sup>174</sup> Lei Complementar nº 141/2012. Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea "a" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

coordenação e ao cumprimento dos objetivos e metas da SES (art. 1º c/c art. 4º, I, da Lei Complementar Estadual nº 204/1978).

A recomendação é necessária diante da constatação de empenho de despesas da saúde por órgãos e entidades públicas de outras Secretarias que não a SES (no valor de R\$ 1,67 bilhão), bem como por entidades públicas da administração indireta (no montante de R\$ 3,14 bilhões), as quais não foram objeto de convênios ou ajustes celebrados com a Secretaria da Saúde<sup>175</sup>.

A esse respeito, vale mencionar que não é vedada a execução de recursos do FUNDES por outras Secretarias e entidades sob a coordenação da SES. Entretanto, nesse caso, faz-se necessária a celebração de convênio formalizando o financiamento dos programas.

Do contrário, as despesas apropriadas pelo Estado para fins de comprovação de atendimento ao piso fixado pelo art. 6º, *caput*, da LC nº 141/2012 podem vir a ser questionadas, por entrarem em conflito com o inciso III do art. 2º do normativo, como bem ressaltado pelo TCE-SP na apreciação das Contas do Governador de 2021<sup>176</sup> e de 2022<sup>177</sup>.

Para o caso em análise, a zelosa inspeção anota que “considerando-se que um único exercício não foi suficiente para implementar todas as recomendações advindas de exercícios anteriores, pode-se concluir que o cumprimento do limite mínimo de 12% para alocação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) foi efetivado”<sup>178</sup>.

<sup>175</sup> TC-005272.989.23-7, evento 59.9, fls. 13/14.

<sup>176</sup> Destarte, considerando que a origem das irregularidades que fundamentaram as glosas precede ao exercício examinado, 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 conseqüente risco de rejeição das contas pela falta de aplicação mínima no setor (TC-004345.989.21-4, evento 162.3, fls. 299/300).

<sup>177</sup> 1.2 APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (ASPS) Ao Governo Estadual, À Secretaria da Fazenda e Planejamento e à Secretaria Estadual da Saúde [...] 1.2.9 Formalizar documento jurídico entre a SES com as Secretarias e as entidades da administração indireta vinculando-os à coordenação e ao cumprimento de objetivos e metas da SES quando da utilização de recursos oriundos do Fundes, nos termos do art. 1º combinado com o art. 4º, I, da Lei Complementar Estadual nº 204/1978, inclusive para caracterizar a responsabilidade específica da SES para fins apuração da aplicação dos recursos mínimos em ASPs (TC-005128.989.22-5, evento 228.1).

<sup>178</sup> TC-005272.989.23-7, evento 59.9, fl. 30.

De todo modo, sugere-se a emissão de recomendação para que a Secretaria da Saúde adote providências para sanar a falha e evitar a glosa dos valores executados nestes moldes em exercícios vindouros.

Passando-se à análise dos aspectos operacionais, particularmente aqueles ligados às **transferências de recursos aos fundos de saúde**, merece atenção a falta de divulgação da metodologia e da previsão anual de recursos destinados a cada município no Plano Estadual de Saúde e na Programação Anual de Saúde; a ausência de aprovação pelo Conselho Estadual de Saúde da metodologia e dos valores previstos e repassados; e o uso de um único critério de rateio baseado no número de habitantes em programas de repasse<sup>179</sup>.

Isso porque o uso exclusivo de critérios demográficos para o rateio dos recursos é insuficiente para refletir adequadamente as necessidades de cada região, resultando em disparidades no acesso aos serviços do SUS. Cabe mencionar que o assunto já foi objeto de recomendação por ocasião da análise das Contas do Governador de 2022<sup>180</sup>. Indagada sobre o assunto, a Secretaria da Saúde informou que está elaborando um Programa de Regionalização, cuja implementação merece ser objeto de acompanhamento nos próximos exercícios.

Em relação à **aplicação dos recursos vinculados ao SUS**, a Fiscalização anota que "não há garantias sobre a fidedignidade e confiabilidade dos valores de despesa de pessoal lançados no Siafem e disponibilizados pelo Sigeo em 2023, especialmente de que sejam livres de lançamentos e/ou pagamentos indevidos"<sup>181</sup>.

Dentre os achados que levaram a esta conclusão, cite-se a utilização de usuários genéricos (com CPFs não associados a servidores) na execução orçamentária das despesas de pessoal na função Saúde, em desacordo com as disposições do Decreto Federal nº 10.540, de 5 de novembro de 2022, que estabelece padrão mínimo de qualidade dos Sistemas de Execução Orçamentária e Financeira dos entes<sup>182</sup>.

De todo modo, nota-se certo progresso quanto ao tema, pois a Secretaria de Fazenda e Planejamento informou à Fiscalização o início do desenvolvimento de ferramenta de

<sup>179</sup> TC-005272.989.23-7, evento 59.9, fls. 31/34.

<sup>180</sup> TC-005272.989.23-7, evento 59.9, fl. 34.

<sup>181</sup> TC-005272.989.23-7, evento 59.9, fls. 42/43.

<sup>182</sup> TC-005272.989.23-7, evento 59.9, fl. 42.

integração entre os sistemas de folha de pagamento e de administração orçamentária e financeira<sup>183</sup>.

Assim, as recomendações que abordam a normatização, aplicabilidade e uso do código de inscrição genérica estão em processo de implementação pelo Governo do Estado, sendo que as ações anunciadas merecem ser igualmente acompanhadas pela Fiscalização no exercício de 2024.

Já no que diz respeito à **transparência**, foram identificadas discrepâncias entre os dados apresentados no Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde (SIOPS) e outras plataformas de divulgação (como o DOE e a Transparência Estadual); a ausência de conteúdos obrigatórios nos Relatórios Detalhados do Quadrimestre Anterior (RDQAS); falta de divulgação dos relatórios de controle interno e de auditoria do SUS; e insuficiente divulgação de dados de credores em despesas de pessoal da saúde<sup>184</sup>.

Essas lacunas afetam a transparência e a prestação de contas na gestão dos recursos vinculados ao setor, dificultando o exercício do controle social. Portanto, é fundamental que a Administração empreenda esforços para que sejam observadas as exigências contidas nos artigos 31, 36 e 39 da Lei Complementar nº 141/2012, bem como nos artigos 48 e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Esforços devem ser igualmente direcionados para a correção de falhas apontadas sob o aspecto do **controle**. Com efeito, não se deve olvidar que, juntamente com o Controle Externo, cabe ao órgão de Controle Interno e ao Sistema de Auditoria do SUS fiscalizar o cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012 (conforme estabelecido no art. 37).

Essas instâncias desempenham papel primordial na garantia da conformidade com a legislação e na promoção da transparência e eficiência na gestão dos recursos da saúde, motivo pelo qual a Administração Estadual deve sanar impropriedades como a ausência de disponibilização do relatório de fiscalização pelo Sistema de Auditoria e Avaliação do SUS (que admitiu incapacidade para conduzir auditorias contábeis e financeiras), bem como a falta

<sup>183</sup> TC-005272.989.23-7, evento 59.9, fls. 34/43.

<sup>184</sup> TC-005272.989.23-7, evento 59.9, fls. 43/53.

de apresentação do relatório de auditoria das despesas com saúde pela Controladoria-Geral do Estado (CGE)<sup>185</sup>.

Quanto aos aspectos de **planejamento**, sobressai-se a aprovação do Plano Estadual de Saúde (PES) para o ano de 2023 após a aprovação do Plano Plurianual (PPA) correspondente, bem como a aprovação da Programação Anual de Saúde (PAS) para 2023 após a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o mesmo exercício. Além disso, nota-se falta de correspondência entre os indicadores e metas da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2023 e do PAS 2023, assim como a existência de ações orçamentárias não alinhadas aos objetivos e metas estabelecidos pelo PAS 2023<sup>186</sup>.

Ou seja, não se pode assegurar que o Plano Estadual de Saúde e o Plano Anual de Saúde tenham direcionado a elaboração do PPA, da LDO e da LOA, contrariando a lógica de que o planejamento da saúde deveria guiar o planejamento orçamentário.

A reforçar o quanto dito, observa-se que, das onze metas e prioridades estabelecidas na LDO 2023, seis não estavam contempladas na Programação Anual de Saúde (PAS) e no Relatório Anual de Gestão (RAG) correspondente. Além disso, seis dessas metas não foram alcançadas, nove apresentaram métricas ou valores diferentes dos estipulados nos programas de trabalho correspondentes na LOA, e duas não receberam avaliação conclusiva em relação ao resultado obtido<sup>187</sup>.

A falta de integração entre esses documentos de planejamento essenciais pode resultar em alocação inadequada de recursos e dificultar o alcance dos objetivos estabelecidos para o setor. De fato, a inspeção indica que importantes metas não foram atingidas durante o exercício analisado, como a redução da mortalidade infantil e materna, a ampliação do acesso das mulheres às iniciativas de prevenção e detecção precoce do câncer de colo de útero e de mama, a cobertura vacinal recomendada para crianças menores de dois anos, a diminuição do tempo de regulação de urgência/emergência entre hospitais, a eficiência na utilização dos leitos hospitalares e a adoção de tecnologias inovadoras na área da saúde<sup>188</sup>.

<sup>185</sup> TC-005272.989.23-7, evento 59.9, fls. 53/56.

<sup>186</sup> TC-005272.989.23-7, evento 59.9, fls. 57/61.

<sup>187</sup> TC-005272.989.23-7, evento 59.9, fl. 64.

<sup>188</sup> TC-005272.989.23-7, evento 59.9, fls. 61/64.

Por fim, é relevante destacar que há 24 **recomendações emitidas pelo TCE-SP** na área da saúde ainda não implementadas, as quais estão sendo monitoradas pela DCG. Assim, fundamental que o Estado envie à Corte de Contas o Plano de Ação e o Cronograma de implementação indicados no Ofício Circular nº 06/2023-GS da Secretaria da Fazenda, contendo as providências assumidas pela gestão para o atendimento das recomendações ou as justificativas técnicas para sua não adoção; a previsão de término do Plano e a última ação adotada; o gestor ou servidor responsável pelo atendimento de cada recomendação; e as providências empreendidas para corrigir as falhas<sup>189</sup>.

<sup>189</sup> TC-005272.989.23-7, evento 59.9, fls. 67/68.



# FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL SOBRE A FILA DO SUS

## Fiscalização Operacional Sobre a Fila do SUS

O SUS é considerado o maior sistema público de saúde do mundo<sup>190</sup>. Atendendo a cerca de 75% da população brasileira<sup>191</sup>, o serviço ofertado pela rede pública e gratuita é particularmente importante em municípios de menor porte. Em 2023, por exemplo, 1.915 Municípios brasileiros não contavam com qualquer serviço particular de saúde, sendo que 181 destes estavam localizados no Estado de São Paulo<sup>192</sup>.

Dado que a maioria dos municípios brasileiros são pequenos e não dispõem de recursos para oferecer todos os serviços demandados pela população, uma das principais diretrizes previstas na Carta Magna para o SUS é a da Regionalização<sup>193</sup>, fundamental para um sistema de tal abrangência funcionar adequadamente.

Na prática, importa dizer que ocorre concentração de serviços de maior complexidade em municípios maiores, proporcionando ganhos em termos de escala e qualidade. A ideia por trás da abordagem prevista na Carta Magna é organizar funcionalmente o SUS, delinear as responsabilidades dos diferentes entes federativos e estabelecer fluxos de referência para assegurar o acesso da população que reside em cada região<sup>194</sup>.

Na busca por operacionalizar essa diretriz no Estado de São Paulo, instituiu-se, em 2010, a Central de Regulação de Oferta de Serviços de Saúde, conhecida como CROSS<sup>195</sup>. A interconexão da CROSS com os sistemas de regulação presentes nos municípios visa garantir uma busca mais ágil por vagas e leitos nas proximidades do local onde o cidadão foi inicialmente atendido e de acordo com os serviços mais adequados às suas necessidades.

<sup>190</sup> Conforme noticiado em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2022/marco/atencao-primaria-e-atencao-especializada-conheca-os-niveis-de-assistencia-do-maior-sistema-publico-de-saude-do-mundo>. Acesso aos 13/05/2024.

<sup>191</sup> Conforme noticiado em: <https://oglobo.globo.com/blogs/receita-de-medico/post/2024/01/a-saude-publica-e-os-novos-gestores.ghtml>. Acesso aos 13/05/2024.

<sup>192</sup> Conforme noticiado em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias-para-os-estados/sao-paulo/2023/marco/sao-paulo-e-o-segundo-estado-do-pais-com-mais-municipios-dependentes-do-sus>. Acesso aos 13/05/2024.

<sup>193</sup> CF/1988, art. 198. *As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (Vide ADPF 672).*

<sup>194</sup> Neste sentido: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/se/dgip/regionalizacao..>

<sup>195</sup> TC-021571.989.23-5, evento 12.2, fl. 21.

A partir de 2021, a gestão e operacionalização da CROSS passaram a ser conduzidas pela Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM), após convocação pública realizada pela Secretaria Estadual de Saúde (SES)<sup>196</sup>.

De modo a verificar o cumprimento das responsabilidades do Estado na implementação da diretriz de Regionalização para o SUS, a DCG realizou fiscalização operacional específica (autuada no TC-021571.989.23-5). Os achados da inspeção indicam que, apesar de alguns avanços alcançados, ainda há deficiências que precisam ser prontamente corrigidas.

Chama a atenção, por exemplo, que pacientes tenham que se deslocar por distâncias excessivas para terem acesso a **consultas**. Em um dos casos, verificou-se a necessidade de deslocamento de pacientes entre Santa Fé do Sul e São Bernardo do Campo (cidades distantes 670 km uma da outra) para a realização de consultas de oftalmologia. A mesma distância precisava ser percorrida entre Dracena e São Paulo por pacientes que buscavam consultas neurológicas<sup>197</sup>.

Quanto aos **exames**, houve casos de pacientes terem que se deslocar para fora da sua Rede Regional de Atenção à Saúde (RRAS) para a realização de procedimentos de baixa complexidade, como endoscopias digestivas, que deveriam ser realizadas em locais mais próximos aos de sua residência<sup>198</sup>.

Tais apontamentos indicam a necessidade de medidas que garantam acesso mais equitativo aos serviços de saúde, inclusive por meio da implantação da regionalização no território paulista via Planejamento Regional Integrado (PRI)<sup>199</sup>, da continuidade de projetos administrativos desenhados pela SES<sup>200</sup> e da compatibilização entre as áreas de abrangência das RRAS e das divisões administrativas regionais<sup>201</sup>.

<sup>196</sup> TC-021571.989.23-5, evento 12.2, fl. 22.

<sup>197</sup> TC-021571.989.23-5, evento 12.2, fls. 35/36.

<sup>198</sup> TC-021571.989.23-5, evento 12.2, fl. 38.

<sup>199</sup> TC-021571.989.23-5, evento 12.2, fls. 31/34.

<sup>200</sup> TC-021571.989.23-5, evento 12.2, fls. 41/43.

<sup>201</sup> TC-021571.989.23-5, evento 12.2, fls. 40/41.

Em relação à **regulação do acesso**, merece destaque o fato de 56% dos Municípios terem informado que não haviam implantado seus Complexos Reguladores, estruturas essenciais para a articulação e integração entre centrais de urgências, de internações e de consultas e serviços de apoio diagnóstico terapêutico<sup>202</sup>.

Segundo a Deliberação CIB-6, de 08 de fevereiro de 2012, compete ao Estado conferir apoio aos Municípios no desenvolvimento de sua capacidade regulatória. Apesar disso, cerca de metade dos entes que responderam à pesquisa alegaram não contar com suporte para o desenvolvimento de sua capacidade de regulação<sup>203</sup>.

Cabe ressaltar que a falta de implantação dos Complexos Reguladores pode impactar negativamente a eficiência e a qualidade dos serviços de saúde, dificultando a gestão de fluxos de pacientes e a otimização dos recursos disponíveis.

Ainda conforme a DCG, “tanto as cirurgias eletivas, quanto as consultas ambulatoriais nos hospitais da Administração Direta estão paulatinamente sendo retomados, no entanto, ainda não foi possível atingir o **patamar de atendimentos** do período pré-pandemia” (g.n.)<sup>204</sup>.

No específico caso das cirurgias eletivas, apenas para citar um exemplo, nota-se que houve queda de 39.247 procedimentos em 2017 para 17.986 em 2021. Nos anos seguintes houve recuperação deste índice, que alcançou o patamar de 33.535 cirurgias em 2023, inferior, contudo, ao verificado em 2017.

A retomada gradual desses procedimentos nos hospitais da Administração Direta é um passo importante para a redução da fila do SUS em São Paulo. Porém, é evidente que ainda há certo caminho a percorrer para alcançar os níveis de atendimento registrados antes da pandemia.

Há outros pontos de atenção que podem contribuir para o fortalecimento do processo de regionalização do SUS em São Paulo, dentre os quais merecem destaque: o incentivo à integração dos Municípios ao Módulo Ambulatorial do **Sistema Informatizado de**

<sup>202</sup> TC-021571.989.23-5, evento 12.2, fl. 44.

<sup>203</sup> TC-021571.989.23-5, evento 12.2, fl. 45.

<sup>204</sup> TC-021571.989.23-5, evento 12.2, fl. 55.

**Regulação do Estado de São Paulo (Siresp); o aperfeiçoamento da estruturação dos Núcleos de Regulação dos Departamentos Regionais de Saúde; o fortalecimento na avaliação de indicadores dos Ambulatórios Médicos de Especialidades; e o mapeamento dos riscos existentes no processo de Regulação Ambulatorial<sup>205</sup>.**

A adoção dessas medidas poderá contribuir para uma melhor integração entre os municípios e o sistema de regulação, bem como para a otimização da gestão dos fluxos de pacientes, reduzindo os riscos no processo de regulação. Essas ações são fundamentais para uma política pública de saúde mais acessível e eficaz, garantindo que os serviços sejam entregues de forma mais adequada às necessidades da população.

Passando-se à análise do **Programa Nacional de Redução das Filas de Cirurgias Eletivas, Exames Complementares e Consultas Especializadas (PNRF)**, ficou evidenciado que a adesão tardia ao programa esteve diretamente ligada à ausência de dados consolidados dos pacientes paulistas, o que dificultou a gestão das informações pela Secretaria de Estado da Saúde<sup>206</sup>.

Por outro lado, a fila do PERF-SP<sup>207</sup> mostrou-se pouco confiável devido à presença de registros inválidos. Constatou-se, inclusive, situações atípicas, como pacientes aguardando cirurgias por mais de uma década, o que põe em risco o princípio fundamental de acesso oportuno e eficaz aos serviços de saúde e expõe falhas sistêmicas que precisam ser urgentemente enfrentadas e corrigidas<sup>208</sup>.

Quanto ao **funcionamento do Sistema de Regulação Estadual**, foram identificadas limitações significativas que dificultam a compreensão precisa do tamanho real da fila de espera do SUS.

Essas limitações incluem a falta de padronização das nomenclaturas de exames e a ausência de interoperabilidade entre os sistemas de regulação municipais e estadual. Adicionalmente, foram observadas inconsistências nos relatórios fornecidos (especialmente em

<sup>205</sup> TC-021571.989.23-5, evento 12.2, fls. 49/71.

<sup>206</sup> TC-021571.989.23-5, evento 12.2, fls. 75/78.

<sup>207</sup> Plano Estadual de Redução de Filas do Estado de São Paulo.

<sup>208</sup> TC-021571.989.23-5, evento 12.2, fls. 78/94.

relação aos registros de óbitos) e lacunas na parametrização do Siresp que permitiam até mesmo o agendamento de consultas por pacientes falecidos<sup>209</sup>.

Em suma, o panorama traçado indica a necessidade de realizar, o quanto antes, uma revisão ampla das estratégias de regionalização, a implementação eficaz dos Complexos Regionais, o aumento da capacidade produtiva e a melhoria na oferta mensal de vagas para a redução da Fila do SUS. Essas medidas são cruciais para melhorar a eficiência, equidade e transparência no acesso aos serviços de saúde para os cidadãos do Estado de São Paulo, motivo pelos quais o MPC-SP endossa as recomendações efetuadas pela zelosa equipe de Fiscalização.

<sup>209</sup> TC-021571.989.23-5, evento 12.2, fls. 92/108.



# INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES



## Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A temática **Infraestrutura e Transportes** está relacionada aos seguintes Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; e metas:



**5.1** - Acabar com todas as formas de discriminação contra todas as mulheres e meninas em toda parte;

**5.2** - Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos;

**5.c.** - Adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas em todos os níveis;

**11.2** - Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos;

**11.7** - Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência;

**16.6** - Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis;

**16.7** - Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis;



# FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL DO TRANSPORTE SOBRE TRILHOS

## Fiscalização Operacional do Transporte sobre Trilhos<sup>210</sup>.



Imagem: Gustavo Bonfate

A presente auditoria analisou **aspectos qualitativos** em torno do serviço de transporte metropolitano sobre trilhos, prestado pela CPTM e pela concessionária ViaMobilidade, que, até então, figuravam como responsáveis pela operação das seguintes linhas:

Linha	Operação	Extensão	Municípios atendidos
7-Rubi	CPTM	60,5 KM	Caieiras, Campo Limpo Paulista, Francisco Morato, Franco da Rocha, Jundiaí, São Paulo e Várzea Paulista
8-Diamante	Concessionária ViaMobilidade	41,6 KM	Barueri, Carapicuíba, Itapevi, Jandira, Osasco e São Paulo
9-Esmeralda	Concessionária ViaMobilidade	34,9 KM	Osasco e São Paulo
10-Turquesa	CPTM	36,7 KM	Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, São Caetano do Sul, Santo André e São Paulo
11-Coral	CPTM	50,6 KM	Ferraz de Vasconcelos, Mogi das Cruzes, Poá, São Paulo e Suzano
12-Safira	CPTM	38,9 KM	Itaquaquecetuba, Poá e São Paulo
13-Jade	CPTM	8,7 KM	Guarulhos e São Paulo

Fonte: reprodução de imagem extraída do relatório da Fiscalização (TC-21575989231, evento 12.2).

Importante registrar que, em fevereiro de 2024, houve leilão para concessão da linha 7-Rubi, de cujo certame se sagrou vencedor o “Consórcio C2 Mobilidade Sobre Trilhos”.

<sup>210</sup> Assunto abordado no TC-21575.989.23-1, processo Acessório às Contas do governador de 2024 (TC-5272.989.23-7).

Sabe-se também que o Programa de Parcerias de Investimentos do Estado de São Paulo (PPI-SP) qualificou as linhas 10-Turquesa, 11-Coral, 12-Safira e 13-Jade<sup>211</sup> e a futura 14-Ônix da CPTM<sup>212</sup> para efeito de serem administradas pela iniciativa privada.

Com efeito, é muito provável que nos próximos anos todas as linhas em questão estejam em regime contratual de concessão.

Independentemente do cenário futuro, **os achados de auditoria demonstraram que as estações de trens metropolitanos demandam diversas melhorias** em relação a sua infraestrutura, segurança, conservação e acessibilidade. Nesse campo, destacam-se:

- a) sinais de má conservação, rachaduras, buracos, desníveis e irregularidades nos pisos; paredes com falhas na pintura, infiltrações, mofo, rachaduras e rebocos aparentes; lajes e coberturas com sinais de infiltração e deterioração; grades com pintura descascando e ferrugens aparentes e; diversas rampas e passarelas sem faixas antiderrapantes e com corrimões enferrujados;
- b) diversas estações não observam aspectos legais relacionados à segurança dos usuários, na medida em que 85,7% delas apresentam vão entre o trem e a plataforma com medida superior ao limite recomendado, além do que, 68,8% não dispõem de AVCB vigentes; e
- c) 40,6% das estações de trens metropolitanos não contam com pisos táteis para passageiros com deficiência visual e outras 26% não possuem rotas acessíveis para usuários com mobilidade reduzida ou cadeirantes.

Para além disso, ante o aumento no número de casos de contravenções e crimes sexuais contra mulheres na rede de transporte metropolitano de trens, urge o aprimoramento dos mecanismos de prevenção a atos dessa natureza, bem como fortalecimento dos espaços de acolhimento das vítimas, especialmente no âmbito das linhas atualmente sujeitas à concessão

<sup>211</sup> Disponível em: <https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/linhas-10-11-12-13-e-14-da-cptm/> . Acesso em: 02/05/2024.

<sup>212</sup> Disponível em: <https://www.parceriaseminvestimentos.sp.gov.br/projeto-qualificado/linhas-10-e-14-da-cptm/> . Acesso em: 02/05/2024.

privada, tomando-se como exemplo a iniciativa adotada pela CPTM com a criação do “Espaço Acolher”.

Linha	Casos de contravenções e crimes sexuais contra mulheres				
	2019	2020	2021	2022	2023 (30/set)
7-Rubi	22	22	27	30	18
8-Diamante	14	11	6	12	8
9-Esmeralda	34	13	11	9	27
10-Turquesa	11	7	6	9	3
11-Coral	36	20	42	55	43
12-Safira	18	15	18	16	12
13-Jade	0	0	0	0	0
Total	135	88	110	131	111

Fonte: reprodução de imagem extraída do relatório da Fiscalização (TC-21575989231, evento 12.2)

Por falar em concessão, a análise técnica indica que, apesar do esperado, até o momento não houve melhora **em parte** dos indicadores contratuais de desempenho (operacionais e de manutenção) após a assunção das linhas 8 e 9 pela ViaMobilidade, quando comparados aos resultados anteriormente obtidos pela CPTM antes da concessão.

Inclusive houve piora nos resultados do Tempo Médio de Percurso (TMP) e do Indicador Geral de Satisfação do Passageiro (ISP).

Aliás, as ocorrências detectadas pela Fiscalização do TCE-SP, de um modo em geral, reforçam a denúncias de má prestação do serviço apuradas pelo Ministério Público Estadual, as quais resultaram em Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)<sup>213</sup>, visando à implementação de melhorias nas linhas 8-Diamante e 9-Esmeralda.

Para além desse acordo em si, não se pode olvidar que muitas das deficiências apontadas se contrapõem a obrigações contratuais assumidas pela ViaMobilidade, cujo descumprimento, a princípio, enseja o pagamento de multas e retenção de receitas em desfavor da concessionária.

<sup>213</sup> Fruto dos inquéritos civis nº 160/2021, da Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social da Capital, e do inquérito civil nº 265/2022, da Promotoria de Justiça do Consumidor da Capital.

A esse respeito, notícias publicadas na mídia<sup>214</sup> evidenciam que em 2023 a empresa teve R\$40 milhões descontados da concessão das linhas 8 e 9 em decorrência de falhas de operação:



A propósito, estima-se que uma parcela correspondente a 12% da remuneração da concessionária esteja atrelada ao grau de atingimento das metas de desempenho, o que torna os indicadores pertinentes um importante mecanismo de governança<sup>215</sup> em prol da regular execução do serviço público concedido.

Ocorre que, no caso específico da concessão das linhas 8-Diamante e 9-Esmeralda, foram detectadas falhas na metodologia de cálculo dos indicadores pactuados, seus componentes, a forma de tratamento dos dados, as metas e os critérios mínimos de aceitabilidade de desempenho.

As desconformidades ocorreram notadamente nos parâmetros que aferem a rapidez dos deslocamentos, lotação dos trens, quantidade de viagens realizadas, o número de acidentes e a conservação das instalações e equipamentos, cujas metas, se devidamente planejadas, calculadas e fiscalizadas, favorecem a prestação de um serviço público adequado, definido pela Lei nº 8987/95 como aquele que “*satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade*” (art. 6º, §1º).

Em síntese, dada a relevância dos aspectos suscitados na auditoria e a atual conjuntura política que sugere novas desestatizações no setor, **imprescindível que o Poder Concedente considere a adoção das recomendações encaminhadas pelo Órgão Técnico**, as

<sup>214</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/06/08/viamobildade-teve-r-40-milhoes-descontados-do-valor-da-concessao-das-linhas-8-e-9-por-falhas-na-operacao-diz-governador-de-sp.ghtml> . Acesso em: 30/04/2024.

<sup>215</sup> Aqui entendido como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse público, com foco nos resultados, na eficiência e diálogo com a sociedade.

quais constituem importantes balizas em prol da eficácia, eficiência e efetividade do transporte sobre trilhos na Região Metropolitana de São Paulo.

No mais, **o Ministério Público de Contas sugere ao Eminentíssimo Conselheiro Relator que referencie o TC-21575.989.23-1 (Fiscalização operacional acerca do transporte sobre trilhos na Região Metropolitana de São Paulo) nos autos do TC-11297.989.23-8** (do qual também é Relator), que trata do Acompanhamento da Concessão firmada entre a Secretaria de Parcerias em Investimentos e a ViaMobilidade (linha 8 – Diamante e linha 9 - Esmeralda), com o fim de subsidiar as análises de conformidade em torno da execução do Contrato nº 02/2021, naquilo que for aplicável.



# SEGURANÇA PÚBLICA



## Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A temática **Segurança Pública** está relacionada aos seguintes Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; e metas:



**1.2** - Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais;

**1.3** - Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis;

**3.3** Até 2030, acabar com as epidemias de AIDS, tuberculose, malária e doenças tropicais negligenciadas, e combater a hepatite, doenças transmitidas pela água, e outras doenças transmissíveis;

**3.4** Até 2030, reduzir em um terço a mortalidade prematura por doenças não transmissíveis via prevenção e tratamento, e promover a saúde mental e o bem-estar;

**3.8** Atingir a cobertura universal de saúde, incluindo a proteção do risco financeiro, o acesso a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais seguros, eficazes, de qualidade e a preços acessíveis para todos;

**3.c** Aumentar substancialmente o financiamento da saúde e o recrutamento, desenvolvimento e formação, e retenção do pessoal de saúde nos países em desenvolvimento, especialmente nos países menos desenvolvidos e nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento;

Avenida Rangel Pestana, 315, 10º andar, São Paulo - SP. CEP 01017-906 (11) 3292-4302



[mpc.sp.gov.br](http://mpc.sp.gov.br)



[mpc\\_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas\\_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpcsp](https://www.youtube.com/mpcsp)



São Paulo sob controle



## Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

**4.3** - Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade;

**4.4** - Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo;

**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;

**8.8** - Proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas em empregos precários.

**10.2** - Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra;

**10.3** Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito;

**16.1** Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares;

**16.4** - Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado;

**16.6** - Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis;

**16.7** - Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis;

**16.10** - Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais;



# ACOMPANHAMENTO DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

## Acompanhamento da Secretaria da Administração Penitenciária<sup>216</sup>.

"Se você não pode medir, não pode gerenciar". (Peter Drucker)



Fonte: reprodução de imagem da internet<sup>217</sup>.

Com uma das maiores populações carcerárias do mundo, estimada em 839,7 mil pessoas segundo dados de junho de 2023 (das quais 77% mantidas em presídios)<sup>218</sup>, o Brasil enfrenta graves problemas como superlotação, condições físicas precárias, violência, falta de acesso a serviços básicos de saúde e educação, além de altas taxas de reincidência criminal.

O monitoramento da situação é feito pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Secretaria Nacional de Políticas Penais (Senappen). Segundo o órgão, que inspecionou 1.778 unidades a nível municipal, estadual e federal, praticamente metade dos presídios (48%) do país estão superlotados, ao passo que 33% deles estão em ruínas ou péssimas condições, conforme dados divulgados em fevereiro de 2024<sup>219</sup>.

Não sem razão, no final de 2023, com a conclusão do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a violação massiva de direitos fundamentais no sistema prisional brasileiro e

<sup>216</sup> Assunto abordado no TC-21574.989.23-2, processo Acessório às Contas do governador de 2024 (TC-5272.989.23-7).

<sup>217</sup> Disponível em: <https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/uma-a-cada-tres-prisoos-no-brasil-e-ruim-ou-pessima-aponta-cnj> . Acesso em: 26/04/2024.

<sup>218</sup> Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/o-futuro-do-carcere-no-brasil/> . Acesso em: 27/04/2024.

<sup>219</sup> Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/menos-vagas-mais-detentos-o-que-os-dados-do-cnj-revelam-sobre-a-realidade-dos-presidios-brasileiros/> . Acesso em: 26/04/2024.

ressaltou, na ocasião, dentre outros importantes aspectos, que “*o descontrole do sistema prisional produz grave impacto sobre a segurança pública, tendo sido responsável pela formação e expansão de organizações criminosas que operam de dentro do cárcere e afetam a população de modo geral*” (grifou-se).

A decisão, para além de medidas de cunho judicial, contemplou igualmente determinação de natureza administrativa, para que **o Governo Federal elabore, no prazo de seis meses (a contar da publicação do Acórdão) um plano nacional para a superação, em no máximo três anos, do estado de coisas inconstitucional; e para que Estados e Distrito Federal elaborem e implementem planos próprios em igual prazo**. Confira-se trecho do Acórdão prolatado:

*Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, por maioria de votos, em julgar parcialmente procedente o pedido formulado na arguição de descumprimento de preceito fundamental para: 1. reconhecer o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro; 2. determinar que juízes e tribunais: a) realizem audiências de custódia, preferencialmente de forma presencial, de modo a viabilizar o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária em até 24 horas contadas do momento da prisão; b) fundamentem a não aplicação de medidas cautelares e penas alternativas à prisão, sempre que possíveis, tendo em conta o quadro dramático do sistema carcerário; 3. ordenar a liberação e o não contingenciamento dos recursos do FUNPEN; 4. **determinar a elaboração de plano nacional e de planos estaduais e distrital para a superação do estado de coisas inconstitucional, com indicadores que permitam acompanhar sua implementação;** 5. estabelecer que o prazo para apresentação do plano nacional será de até 6 (seis) meses, a contar da publicação desta decisão, e de até 3 anos, contados da homologação, para a sua implementação, conforme cronograma de execução a ser indicado no próprio plano; 6. **estabelecer que o prazo para apresentação dos planos estaduais e distrital será de 6 (seis) meses, a contar da publicação da decisão de homologação do plano nacional pelo STF, e implementado em até 3 anos, conforme cronograma de execução a ser indicado no próprio plano local;** 7. prever que a elaboração do plano nacional deverá ser efetuada, conjuntamente, pelo DMF/CNJ e pela União, em diálogo com instituições e órgãos competentes e entidades da sociedade civil, nos termos explicitados acima e observada a importância de não alongar excessivamente o feito; 8. **explicitar que a elaboração dos planos estaduais e distrital se dará pelas respectivas unidades da federação, em respeito à sua autonomia, observado, todavia, o diálogo com o DMF, a União, instituições e órgãos competentes e entidades da sociedade civil, nos moldes e em simetria ao diálogo estabelecido no plano nacional;** 9. Prever que em caso de impasse ou divergência na elaboração dos planos, a matéria será submetida ao STF para decisão complementar; 10. estabelecer que todos os planos deverão ser levados à homologação do Supremo Tribunal Federal, de forma a que se possa assegurar o respeito à sua decisão de mérito; 11.*

*determinar que o monitoramento da execução dos planos seja efetuado pelo DMF/CNJ, com a supervisão necessária do STF, cabendo ao órgão provocar o Tribunal, em caso de descumprimento ou de obstáculos institucionais insuperáveis que demandem decisões específicas de sua parte; 12. estipular que os planos devem prever, entre outras, as medidas examinadas neste voto, observadas as diretrizes gerais dele constantes, sendo exequíveis aquelas que vierem a ser objeto de homologação final pelo STF em segunda etapa. [...]*

(ADPF 347, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 04-10-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 18-12-2023 PUBLIC 19-12-2023)

Enquanto se aguarda a materialização e homologação desses planos pelas autoridades executivas e judiciais competentes, respectivamente, **tratemos do caso específico de São Paulo.**

**No Estado, sobrevivem aproximadamente 197 mil pessoas encarceradas em 182 estabelecimentos prisionais<sup>220</sup>, representando algo em torno de 1/4 da população prisional brasileira.**

Considerando a relevância do assunto para efeitos de planejamento e execução de políticas públicas, **desde 2016<sup>221</sup>, o Tribunal de Contas do Estado tem procedido a fiscalizações de caráter operacional no âmbito do sistema prisional paulista**, trazendo ao conhecimento público a evolução dos aspectos mais relevantes e sensíveis na seara da gestão dos programas governamentais afetos ao tema, notadamente no âmbito da Secretaria da Administração Penitenciária – SAP.

**No que se refere ao exercício 2023**, a despeito de avanços pontuais em determinados indicadores, de um modo em geral, **a auditoria empreendida pela Diretoria das Contas do Governador - DCG<sup>222</sup> reitera praticamente os mesmos achados detectados em anos anteriores, a indicar um quadro de baixa resolutividade por parte da administração estadual**, a saber:

<sup>220</sup> Conforme relatório da Fiscalização (TC-21574.989.23-2, evento 10.2, págs. 21-23).

<sup>221</sup> Contas do Governador: exercício de 2016, TC-5198.989.16-2; exercício de 2017, TC-3546.989.17-9; exercício de 2018, TC-6453.989.18-8; exercício de 2019, TC-2347.989.19-6; exercício de 2020, TC-5866.989.20-5; exercício de 2021, TC-4345.989.21-4; exercício de 2022, TC-5128.989.22-5.

<sup>222</sup> Conforme relatório da Fiscalização (TC-21574.989.23-2, evento 10.2).

a) o déficit no sistema prisional chegou a 43.123 vagas, sendo que pelo menos 136 das 182 Unidades Prisionais - UPs (74,72%) abrigam atualmente mais que a sua capacidade de atendimento, com destaque para o Centro de Progressão Penitenciária Masculino de Valparaíso, que atende o dobro do permitido;

b) a quantidade de colchões disponibilizadas é severamente inferior à população carcerária das respectivas Unidades Prisionais, havendo caso, inclusive, de unidade com mais de 6 custodiados por colchão (Centro de Detenção Provisória de Pinheiros III);

c) não realização do censo penitenciário;

d) a relação de presos por agente de custódia excede o dobro do recomendado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), além do que, a taxa custodiados/agentes fixada pela SAP no PPA 2020-2023 supera o patamar recomendado pelo CNPCP;

e) mesmo considerando a existência de profissionais de saúde cedidos por meio de convênios com os municípios, **73,63% das UPs do Estado de São Paulo não atendem o parâmetro de equipe mínima de saúde** (composta por médicos, dentistas, enfermeiros e auxiliares de enfermagem) estabelecido pela Comissão Intergestores Bipartite do Estado de São Paulo (Deliberação CIB-62, de 06/09/2012); além disso, das UPs com população carcerária acima de 500, constatou-se que 44 (29,93%) não possuem nenhum médico e 26 (17,68%) não possuem dentista, ao passo que, se consideradas as UPs com menos de 500 custodiados, o número de unidades sem médico passa a 71 (39,01%);

f) embora tenha havido uma melhoria significativa em relação à formação educacional e profissional dos detentos (em 2023, 50,93% deles participaram de cursos disponibilizados pela SAP), apenas 19,06% da população carcerária se encontra em situação de ocupação laboral, muito em decorrência da falta de vagas para tanto;

g) não obstante leve melhoria na quantidade de egressos que conseguiram colocação no mercado de trabalho por ação direta da SAP (260 pessoas), em comparação a 2022 (186 pessoas), depreende-se que aquele número somente representa 0,23% das pessoas que saíram da prisão em 2023 (111.292), além do que, o resultado de 2023 ainda é deveras

inferior ao obtido em 2021, quando 513 egressos informaram a sua recolocação no mercado de trabalho;

h) das 182 unidades prisionais, 131 não possuem o **Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB** vigente (71,98% do total, portanto), o que põe em risco a vida e a segurança de quase 139 mil custodiados, sem contar os servidores, visitantes e demais prestadores de serviços/fornecedores da SAP que transitam por estes locais.

A tudo isso somam-se as constatações da **Defensoria Pública do Estado de São Paulo**<sup>223</sup>, que, de modo recorrente, tem apurado circunstâncias degradantes no sistema prisional paulista, como a insalubridade das celas, infestação de insetos e pragas, a precariedade da alimentação, insuficiência de medicamentos e produtos básicos de higiene, além da ausência de profissionais de saúde em quantitativo mínimo para prover às necessidades dos custodiados.

De igual sorte, citam-se as averiguações levadas a cabo pelo **Mecanismo Nacional de Combate à Tortura** (MNPCT), cujas conclusões, fornecidas em 2023 à Assembleia Legislativa de São Paulo, confirmam o esgotamento do serviço prisional, especificamente em relação ao fornecimento de alimentação e prestação de assistência médica<sup>224</sup>:

<sup>223</sup> A exemplo do Relatório de inspeção em presídios durante a pandemia da Covid-19, fruto da análise de dados quantitativos e qualitativos produzidos pelo Núcleo Especializado de Situação Carcerária – NESC. Disponível em: <https://ponte.org/wp-content/uploads/2022/04/Relatorio-Pandemia- -FINAL4.pdf>. Acesso em: 26/04/2024.

Outros relatórios estão disponíveis para consulta pública em: <https://www.defensoria.sp.def.br/transparencia/portal-da-transparencia/publicacoes? br def sp defensoria publicacoes web DpespPublicacoesPortlet INSTANCE nmnv pesquisar =S& br def sp defensoria publicacoes web DpespPublicacoesPortlet INSTANCE nmnv canal=& br def sp defensoria publicacoes web DpespPublicacoesPortlet INSTANCE nmnv keywords=& br def sp defensoria publicacoes web DpespPublicacoesPortlet INSTANCE nmnv tipo=& br def sp defensoria publicacoes web DpespPublicacoesPortlet INSTANCE nmnv ano=& br def sp defensoria publicacoes web DpespPublicacoesPortlet INSTANCE nmnv orgao=& br def sp defensoria publicacoes web DpespPublicacoesPortlet INSTANCE nmnv tema=situacao carceraria>. Acesso em: 26/04/2024.

<sup>224</sup> Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-10/sp-peritos-encontram-pouca-comida-e-casos-de-gangrena-em-presidios>. Acesso em: 26/04/2024.



Fonte: reprodução de imagem da internet<sup>225</sup>

Em relação ao apurado pela d. Fiscalização do TCE-SP, por razões de economia processual, o **Ministério Público de Contas considera pertinente chamar atenção para os pontos a seguir elencados.**

Em 2023, a **capacidade física do sistema prisional** reverteu a tendência favorável de anos anteriores, voltando a registrar aumento do déficit, a despeito da criação de novas vagas<sup>226</sup>:

Exercício	Capacidade de atendimento	População carcerária	Déficit de Vagas	% de Déficit
2016	137.571	230.152	92.581	67,30%
2017	140.305	225.874	85.569	60,99%
2018	143.146	229.562	86.416	60,37%
2019	147.942	231.287	83.345	56,34%
2020	149.722	212.672	62.950	42,04%
2021	150.901	202.376	51.475	34,11%
2022	152.811	195.194	42.383	27,74%
2023	153.948	197.071	43.123	28,01%

Fonte: quadro elaborado pelo MPC com base no relatório da Fiscalização (TC-21574.989.23-2, evento 10.2, págs. 22-23).

<sup>225</sup> Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-10/sp-peritos-encontram-pouca-comida-e-casos-de-gangrena-em-presidios>. Acesso em: 26/04/2024.

<sup>226</sup> A propósito, no endereço eletrônico da Secretaria da Administração Penitenciária – SAP, consta um mapa interativo, que lista as unidades prisionais, sendo possível a aferir a capacidade de atendimento e a ocupação de cada uma delas. Disponível em: <http://www.sap.sp.gov.br/uni-prisionais/pen-.html>.

Apesar disso, impressiona que **o planejamento estadual não preveja abertura de novas vagas para além de 2024**, sendo algo que certamente pressionará ainda mais o sistema carcerário. Até mesmo porque, as próprias fontes oficiais indicam que até 2027 o Estado deverá ter 4.006 presos a mais<sup>227</sup>.

De outro lado, após o julgamento da ADPF 347 e, por conseguinte, com a obrigação de os Estados em geral procederem à elaboração de planos capazes de superar o atual estado de precariedade vivenciado pelos respectivos sistemas prisionais, **é inconcebível que São Paulo persista sem realizar o censo penitenciário**.

Com efeito, não se pode falar em planejamento de ações para alterar a realidade, sobretudo para efeitos de políticas públicas, se falta conhecimento básico a respeito do universo a ser modificado. Nesse sentido vem calhar a frase atribuída a Peter Druker, no sentido de que: "Se você não pode medir, não pode gerenciar"<sup>228</sup>.

Outra questão relevante diz respeito aos **instrumentos viabilizadores de uma efetiva ressocialização do preso**. Sobre o tema, considerando os dois principais programas governamentais no âmbito da SAP, a Fiscalização do TCE-SP enfatizou a destinação mínima de recursos orçamentários para a gestão da reintegração social da população penal, egressos e seus familiares (Programa 3814)<sup>229</sup>, comparativamente aos recursos destinados à gestão da custódia (Programa 3813), como demonstra o quadro a seguir:

Tabela 1 – Composição da execução orçamentária da SAP 2023

Programa	Liquidado	%
3813 - GESTÃO DA CUSTÓDIA DA POPULAÇÃO PENAL	5.097.741.326,08	98,34%
3814 - GESTÃO DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO PENAL, EGRESSOS E SEUS FAMILIARES	85.738.496,18	1,65%
2990 - DESENVOLVIMENTO DE ACOES DECORRENTES DE EMENDAS PARLAMENTARES	116.633,72	0,00%
<b>Total Geral</b>	<b>5.183.596.455,98</b>	<b>100%</b>

Fonte: reprodução extraída do Relatório da Fiscalização (TC-21574.989.23-2, evento 10.2, pág. 14).

<sup>227</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/10/sp-deve-ter-4006-presos-a-mais-ate-2027-e-governo-tarcisio-preve-criar-823-vagas.shtml>. Acesso em: 26/04/2024.

<sup>228</sup> Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/o-futuro-do-carcere-no-brasil/>. Acesso em: 27/04/2024.

<sup>229</sup> O Programa 3814 - Gestão de Reintegração Social reúne iniciativas específicas para a reintegração social dos custodiados e dos egressos, como a oferta de ensino fundamental, de cursos de qualificação profissional, de oportunidades de trabalho e outras formas de atendimento (como assistência jurídica), inclusive a seus familiares. Entre suas iniciativas, inclui-se a promoção de penas alternativas à prisão que, em muitos casos, são preferíveis a restrição de liberdade, tanto para o apenado quanto para a sociedade (Fonte: reprodução extraída do Relatório da Fiscalização (TC-21574.989.23-2, evento 10.2, pág. 44).

Em outra análise, levando em consideração o total de encarcerados em 30/12/2023, nota-se, grosso modo, que são gastos R\$ 2.191,93 mensais por cada preso, perfazendo um aumento nominal de mero 1,88% em relação a 2022 (em termos reais, houve redução de 2,62%). Sendo que, desse montante, apenas **R\$ 36,26 mensais são destinados às ações de ressocialização**, o que revela um decréscimo em relação ao valor apurado em 2022 (R\$ 40,15), agravando ainda mais o subfinanciamento da política pública em questão:

PROGRAMA	Total de presos	Gasto total 2023	Gastos por preso		%
			Ano	Mensal	
Gestão da Custódia da População Penal	197.071	5.097.741.326,08	25.867,54	2.155,63	98,34%
Gestão de Reintegração Social da População Penal, Egressos e Familiares		85.738.496,18	435,06	36,26	1,65%
Desenvolvimento de Ações Decorrentes de Emendas Parlamentares		116.633,72	0,59	0,05	0,00%
<b>Total</b>		<b>5.183.596.455,98</b>	<b>26.303,19</b>	<b>2.191,93</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: reprodução extraída do Relatório da Fiscalização (TC-21574.989.23-2, evento 10.2, pág. 16).

Trata-se, aliás, de um apontamento que persiste desde a primeira oportunidade em que a matéria foi analisada em sede de auditoria operacional (Contas governamentais de 2016), a despeito da importância que ações dessa natureza possam vir a ter para a redução dos índices de reincidência criminal<sup>230</sup>.

A propósito, pesquisa elaborada pela Plataforma Justa, especializada em dados sobre o Poder Judiciário, mostrou que existe no Brasil um abismo entre o investimento em policiamento e sistema prisional e o que é destinado à política de ressocialização de ex-detentos<sup>231</sup>.

Segundo o levantamento, que tomou por base orçamentos de 2022 de 12 estados e elaborou ranking de gastos em segurança pública, em média, os Estados gastam R\$ 4.389 com

<sup>230</sup> Segundo a DCG, “alguns estudos demonstram que o trabalho e educação influem na reinserção social do preso e consequentemente nas chances que terá de reincidência no crime. Trabalhar na prisão diminui as chances de reincidência em 48%, quando o preso estuda na cadeia as chances de voltar ao crime diminuem em 39%” (Fonte: reprodução extraída do Relatório da Fiscalização (TC-21574.989.23-2, evento 10.2, pág. 49).

<sup>231</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2024/01/18/sp-investiu-mais-em-manutencao-do-sistema-prisional-do-que-em-cultura-assistencia-trabalho-esporte-e-industria-somados.ghtml>. Acesso em: 27/04/2024.

policciamento para cada R\$ 1.050 com sistema penitenciário e apenas R\$ 1 em políticas para egressos do cárcere.

Em São Paulo, naquele ano, por exemplo, aponta-se que foi investido **R\$ 14,7 bilhões nas polícias**, sendo R\$ 9,8 bilhões para a Polícia Militar, R\$ 4 bilhões para a Civil, R\$ 748 milhões para a Técnico-Científica e, pasmem, apenas **R\$ 9 milhões em políticas voltadas aos egressos** do sistema prisional. Em outras palavras, proporcionalmente, **para cada R\$ 1.687 investidos nas polícias, foram gastos R\$ 527 com sistema penitenciário e apenas R\$ 1 com políticas exclusivas para egressos.**

Proporção dos gastos com as polícias, sistema penitenciário e política para egressos em relação ao total orçamentário dos estados

Estado	Polícias	Sistema penitenciário	Política para egressos
Rio de Janeiro	10,8%	1,2%	
Ceará	9,5%	2,1%	0,0004%
Pará	8,7%	1,6%	0,007%
Rondônia	8,5%	2,8%	
Minas Gerais*	7,5%	2,4%	
Goiás	7,6%	1,6%	
Tocantins	7,6%	0,9%	0,005%
Maranhão	7,3%	2,2%	
Bahia	7,1%	0,9%	
Paraná	6,2%	2,1%	
Acre	6,2%	2,5%	
São Paulo	4,7%	1,5%	0,003%

Fonte: SIMCOF, Portais de Transparência e informações obtidas via LAI | Elaboração: JUSTA

De acordo com Luciana Zaffalon, diretora do JUSTA, "é necessário trazer racionalidade para a política criminal e inverter o funil de investimentos – deslocando recursos da porta de entrada para a porta de saída do sistema prisional". Para ela, a atual destinação de recursos favorece o encarceramento em massa em detrimento de políticas para reinserção.

Com efeito, a baixa representatividade orçamentária, aliada à ausência de formalização de uma política estadual de reintegração social (que, segundo fontes oficiais, ainda estaria em formulação)<sup>232</sup>, contribuem para o enfraquecimento dos instrumentos viabilizadores de uma efetiva ressocialização dos presos.

Não se desconhece que os desafios postos são diversos e complexos; exatamente por isso é preciso demandar das autoridades envolvidas ação concatenada e um planejamento

<sup>232</sup> Segundo informações divulgadas pela Secretaria de Administração Penitenciária, no dia 15 de fevereiro de 2021, foi instituído grupo de trabalho para elaborar proposta de política estadual de reintegração social, sendo que ainda não há informações sobre a conclusão ou não das atividades relacionadas. Disponível em: <http://www.sap.sp.gov.br/noticias/not1885.html>. Acesso em: 27/04/2024.

mais efetivo entre as diversas instâncias competentes no intuito de se possa - se não resolver - ao menos minorar significativamente o quadro de descabro atualmente existente na área.

Com efeito, considerando os apontamentos relacionados à capacidade/estrutura do sistema prisional, aos obstáculos das ações para ressocialização da população carcerária e demais temas correlatos acima abordados, **o Ministério Público de Contas de São Paulo novamente endossa as proposições de melhoria emanadas da Fiscalização, sem prejuízo de acrescentar as seguintes recomendações à Origem** (em reiteração ao pronunciamento ministerial sobre as contas de 2022):

(i) adote providências com vistas a assegurar a cada Unidade Prisional equipe de saúde, nos parâmetros da Deliberação CIB nº 62/2012 e da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional – PNAISP;

(ii) promova a regularização das Unidades Penitenciárias no tocante aos alvarás e laudos técnicos da Defesa Civil, do Corpo de Bombeiros e da Vigilância Sanitária;

(iii) garanta o fornecimento de bens de consumo em quantidade suficiente para atender às necessidades básicas dos custodiados (alimentação, água, vestimenta, itens de higiene, medicação etc.), bem como tome providências em relação à precarização da estrutura física das celas (fornecimento de camas/colchões, adequação da iluminação, dedetização das dependências etc.), em respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana;

(iv) proceda à formulação ou a conclusão, se for o caso, da política estadual de reintegração social, no intuito de fortalecer os instrumentos viabilizadores de uma efetiva ressocialização social do preso e, bem assim, garanta a fixação de dotação orçamentária compatível com a demanda relacionada às ações em andamento; e

(v) garanta recursos orçamentários para o censo penitenciário e proceda à sua realização, de modo a obter informações precisas e confiáveis para a elaboração e execução das políticas públicas relacionadas à área.

Vale destacar que as recomendações acima foram acolhidas pelo Pleno do TCE-SP por ocasião da apreciação das contas de 2022, tanto que constaram **expressamente** do Parecer Prévio emitido na ocasião (TC-5128.989.22-5, evento 230), o que significa dizer que sua

implementação pelas instâncias governamentais competentes é passível de monitoramento pelo controle externo.

Além de tudo quanto exposto, o Ministério Público de Contas propõe que, nos trabalhos vindouros relacionados ao tema, considere-se a possibilidade de incluir o **acompanhamento das providências adotadas pelo Governo Estadual em relação à elaboração do plano de que trata a ADPF 347 e, bem assim, sua efetiva implementação.**

Por fim, ainda nessa seara, entende-se oportuno destacar importante iniciativa que vem sendo adotada em outras Cortes de Contas estaduais (TCE-PI, TCE-CE, TCE-PE, TCE-RJ, TCE-BA, TCE-PA, TCE-AM, TCE-MS e TCE-GO)<sup>233</sup>, em parceria com o Tribunal de Contas da União - TCU, voltada ao desenvolvimento do **Índice de Governança e Gestão em Segurança Pública (IGGSeg).**

De acordo com o divulgado pela Corte de Contas federal, que desenvolveu a metodologia, o índice tem o objetivo de medir periodicamente a maturidade de governança e gestão nas organizações de segurança pública do país<sup>234</sup>, por meio de avaliação dividida em 4 eixos: policiamento ostensivo; investigação criminal; serviços penais; e estatísticas criminais e plano estadual de segurança pública.

Além disso, visa propiciar um guia de aperfeiçoamento para as organizações estaduais envolvidas, disseminando procedimentos e melhores práticas que estão associados à apuração do IGGSeg.

Considerando a expertise do TCE-SP na realização de trabalhos similares (a exemplo do IEG-M) e, bem assim, o estabelecido no planejamento estratégico em curso (2022-2026)<sup>235</sup>, **propõe-se ao Pleno que adira à metodologia em pauta, sendo certo que as conclusões advindas de um trabalho dessa natureza serão de grande valia para o aperfeiçoamento das políticas públicas concebidas para a área no âmbito do Estado de São Paulo.**

<sup>233</sup> Disponível em: <https://redeintegrar.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2024/02/relatorio-de-atividades-2023.pdf> . Acesso em: 26/04/2024.

<sup>234</sup> Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/defesa-nacional/governanca-e-gestao-em-seguranca-publica.htm> . Acesso em: 29/04/2024.

<sup>235</sup> Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/gestao-estrategica/planejamento-estrategico-2022-2026> . Acesso em: 29/04/2024.



# DEFESA CIVIL



## Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A temática **Defesa Civil** está relacionada aos seguintes Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; e metas:



**1.5** - Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais;

**10.2** - Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra;

**11.1** - Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas;

**11.3** - Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países;

**11.5** - Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade;



## Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

**11.b** - Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis;

**13.1** - Reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países;

**13.3** - Melhorar a educação, aumentar a conscientização e a capacidade humana e institucional sobre mitigação, adaptação, redução de impacto e alerta precoce da mudança do clima;

**16.6** - Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis;

**16.7** - Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis;





# ATUAÇÃO ESTADUAL NA PREVENÇÃO ÀS CATÁSTROFES E DESASTRES NATURAIS

## Atuação Estadual na Prevenção às Catástrofes e Desastres Naturais

Nas últimas semanas, o País tem assistido atônito à catástrofe ambiental que assolou o Rio Grande do Sul. Informações mais recentes publicadas pela mídia<sup>236</sup> dão conta de 161 mortos, 85 desaparecidos e outros 2.339.508 que foram afetados direta ou indiretamente pelas chuvas. No total, 581.633 pessoas encontram-se desalojadas e 72.561 em abrigos.

O GLOBO | SOS Rio Grande do Sul

Buscar

### Enchentes no RS: chega a 161 número de mortos na tragédia

Há ainda 85 pessoas desaparecidas e 2.339.508 afetados pelas chuvas

Por O GLOBO — São Paulo  
21/05/2024 09h08 · Atualizado há 23 horas



Foto: Jornal o Globo.

Para além dos custos pessoais, as enchentes alcançaram pelo menos 447 dos 497 municípios gaúchos, de acordo com as fontes oficiais, o que representa 94,3% de toda a atividade econômica estadual, incluindo os principais polos industriais<sup>237</sup>. Isso sem falar no desabastecimento de produtos<sup>238</sup> e serviços, como água e energia<sup>239</sup>.

<sup>236</sup> Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/sos-rio-grande-do-sul/noticia/2024/05/21/enchentes-no-rs-chega-a-161-numero-de-mortos-na-tragedia.ghtml> . Acesso em: 22/05/2024.

<sup>237</sup> Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/deutsche-welle/2024/05/21/catastrofe-no-rs-deve-ter-impacto-na-inflacao-e-no-pib.htm> . Acesso em: 22/05/2024.

<sup>238</sup> Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2024/05/6859815-prefeitos-dao-alerta-para-falta-de-comida-em-municipios-do-rs.html> . Acesso em: 22/05/2024.

<sup>239</sup> Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2024/05/milhares-ainda-sofrem-com-desabastecimento-de-agua-e-energia-eletrica-no-rs-clwdwtq4900vo014eIqel0p3b.html> . Acesso em: 22/05/2024.

A Confederação Nacional do Municípios (CNM) estimou quase 9 bilhões de reais em prejuízos provocados pelas chuvas no Rio Grande do Sul, dos quais 2,4 bilhões apenas no setor público<sup>240</sup>.

Nesse contexto desolador, o **Ministério Público de Contas considera oportuno rememorar auditoria operacional realizada nas contas de 2022 tratando sobre a atuação do Estado de São Paulo na prevenção às catástrofes e desastres ambientais** (processo Acessório TC-22755.989.22-5).

Vale destacar que, no início de 2023, o Litoral Norte do Estado de São Paulo foi atingido por enchentes e deslizamentos de terra causados por fortes chuvas na região, o que acarretou 65 óbitos, desalojou 2.251 pessoas, ao passo que outras 1.815 ficaram desabrigadas<sup>241</sup>; sem falar no rastro de destruição, descrita como “*um cenário de guerra*”<sup>242</sup>:



Foto: Governo do Estado de São Paulo.

Com base nas evidências colhidas na execução do trabalho, **a Fiscalização chegou a importantes achados de auditoria**, que, de uma forma em geral, indicaram um quadro de comprometimento da capacidade preventiva, mitigadora e articuladora do Governo do Estado

<sup>240</sup> Disponível em: <https://www.tempo.com/noticias/actualidade/prejuizo-no-estado-do-rio-grande-do-sul-e-estimado-em-r-8-9-bilhoes-por-cao-das-chuvas-intensas.html#:~:text=8%2C9%20bilh%C3%B5es%20de%20reais%20de%20preju%C3%ADzos%20no%20Rio%20Grande%20do%20Sul&text=A%20o%20momento%20foram%20contabilizados,9%20bilh%C3%A3o%20no%20setor%20privado.> Acesso em: 22/05/2024.

<sup>241</sup> Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/sobe-para-65-n%C3%BAmero-de-mortos-ap%C3%B3s-temporal-no-litoral-de-sp/a-64823749>. Acesso em: 22/05/2024.

<sup>242</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/02/ong-diz-ter-contado-17-corpos-em-comunidade-isolada-de-sao-sebastiao.shtml>. Acesso em: 22/05/2024.

na área auditada, notadamente em razão da **inoperância de algumas estruturas administrativas** a nível estratégico, tático e operacional **ou da falta de sinergia entre elas**; da **inutilização, ausência e/ou falta de manutenção de equipamentos meteorológicos**; e, ainda, da **precariedade na obtenção e disseminação de informações essenciais** para o adequado monitoramento dos riscos envolvidos, além da **debilidade do fluxo de comunicação** e conjugação de esforços entre as diversas instâncias responsáveis; dentre outros fatos igualmente relevantes.

Para além disso, com base na execução orçamentária do programa “5101 – Defesa Civil Protege Você”, verificou-se que o planejamento orçamentário governamental não tem se efetivado na prática. Isso porque, apesar de as dotações pertinentes terem evoluído entre 2016 e 2022, de tudo quanto autorizado no período, apenas 19,6% resultaram em liquidação. A propósito, **em 2023, a dotação orçamentária atualizada retrocedeu a patamares de 2016, sendo que, do montante total empenhado, apenas 40% foi efetivamente liquidado**, o que é deveras preocupante:

Ano	Dotação atualizada	Empenhado	Liquidado
2016	109.444.662,00	51.285.005,22	27.014.049,83
2017	118.405.837,00	42.720.451,70	15.829.623,48
2018	166.865.250,00	80.582.400,68	24.663.728,54
2019	318.707.137,00	128.370.468,30	43.946.933,11
2020	277.871.190,00	105.633.142,61	40.148.517,79
2021	545.213.985,00	209.975.359,23	66.943.233,51
2022	886.843.488,00	647.428.570,10	255.974.770,11
<b>Total</b>	<b>2.423.351.549,00</b>	<b>1.265.995.397,84</b>	<b>474.520.856,37</b>
<b>2023</b>	<b>128.449.385,00</b>	<b>126.079.748,19</b>	<b>49.712.433,80</b>

Fonte: elaborado pelo MPC com base no relatório da DCG (TC-5128.989.22-5, evento 99.15, pág. 32) e atualizado para 2023, com base em informações da Secretaria da Fazenda e Planejamento<sup>243</sup>.

Situação similar, embora um pouco mais favorável, aconteceu em relação à execução do programa “2622 – Infraestrutura Hídrica e Combate a Enchentes”, cuja execução orçamentária em 2023, em termos liquidados, representou apenas 64% da dotação atualizada no exercício, senão vejamos:

<sup>243</sup> Disponível em: <https://www.fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/FlexConsDespesa.aspx>. Acesso em: 22/05/2024.

**Despesa**

Disponibilização de informações da execução orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Estado a partir de 2010, com detalhamento das despesas empenhadas, liquidadas e pagas (do ano e de restos a pagar), incluídas as Intra-orçamentárias. Dados extraídos do sistema SIAFEM/SP e atualizados diariamente.

Selecione um ou mais filtros para pesquisar

Exercício: 2023 Dados atualizados até 21/05/2024

Fase:  Dotação Inicial  Dotação Atual  Empenhado  Liquidado  Pago

Órgão: TODAS (Consolidado) Categoria: TODAS (Consolidado)  
 Grupo: TODAS (Consolidado)  
 Unidade Gestora: TODAS (Consolidado) Modalidade: TODAS (Consolidado)  
 Fonte de Recursos: TODAS (Consolidado) Elemento: TODAS (Consolidado)

Função: TODAS (Consolidado)  
 Sub Função: TODAS (Consolidado)  
 Programa: 2622 - INFRAESTRUTURA HISTÓRICA E CENÁRIO A ENCHERES  
 Ação: TODAS (Consolidado)  
 Funcional Programática: TODAS (Consolidado)

Programa	Licenciam	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado
TOTAL		1.351.551.514,00	939.289.665,82	862.077.482,78

*Despesa Orçamentária: concessão, qualificação e implantação*

Disponível em: <https://www.fazenda.sp.gov.br/SigoeLei131/Paginas/FlexConsDespesa.aspx> . Acesso em: 22/05/2024.

Aliás, dos dois programas acima destacados, apenas o 2622 continua ativo na Lei Orçamentária de 2024<sup>244</sup>. Ao que parece, o programa “5101 – Defesa Civil Protege Você” se converteu no programa “2811 – Defesa Civil Somos Todos Nós”, o qual conta com uma dotação orçamentária atualizada de R\$76 milhões, valor esse **substancialmente inferior** à média do programa substituído (R\$318.975.116,75, considerando o interregno entre 2016 a 2023)<sup>245</sup>:

**Despesa**

Disponibilização de informações da execução orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Estado a partir de 2010, com detalhamento das despesas empenhadas, liquidadas e pagas (do ano e de restos a pagar), incluídas as Intra-orçamentárias. Dados extraídos do sistema SIAFEM/SP e atualizados diariamente.

Selecione um ou mais filtros para pesquisar

Exercício: 2023 Dados atualizados até 21/05/2024

Fase:  Dotação Inicial  Dotação Atual  Empenhado  Liquidado  Pago

Órgão: TODAS (Consolidado) Categoria: TODAS (Consolidado)  
 Grupo: TODAS (Consolidado)  
 Unidade Gestora: TODAS (Consolidado) Modalidade: TODAS (Consolidado)  
 Fonte de Recursos: TODAS (Consolidado) Elemento: TODAS (Consolidado)

Função: TODAS (Consolidado)  
 Sub Função: TODAS (Consolidado)  
 Programa: 2811 - DEFESA CIVIL SOMOS TODOS NÓS  
 Ação: TODAS (Consolidado)  
 Funcional Programática: TODAS (Consolidado)

Programa	Elemento	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado
2811 - DEFESA CIVIL SOMOS TODOS NÓS	44909 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS-PESSOAS JURÍDICAS	9.600.000,00	1.900.000,00	1.000.000,00
2811 - DEFESA CIVIL SOMOS TODOS NÓS	339024 - DIARIAS-CIVIL	12.000,00	0,00	0,00
2811 - DEFESA CIVIL SOMOS TODOS NÓS	339013 - DIARIAS MILITAR	150.000,00	157.500,00	157.500,00
2811 - DEFESA CIVIL SOMOS TODOS NÓS	339030 - MATERIAL DE CONSUMO	2.412.000,00	1.102.000,00	547.000,00
2811 - DEFESA CIVIL SOMOS TODOS NÓS	339033 - PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	450.000,00	0,00	5.000,00
2811 - DEFESA CIVIL SOMOS TODOS NÓS	339037 - SERVIÇOS DE LIMPEZA, VIGILÂNCIA E OUTROS RESERVA	37.410,00	9.672,28	2.400,76
2811 - DEFESA CIVIL SOMOS TODOS NÓS	339020 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS-PESSOA JURÍDICA	11.844.000,00	968.193,00	2.24.000,00
2811 - DEFESA CIVIL SOMOS TODOS NÓS	339069 - SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÃO - IC	8.500,00	0,00	0,00
2811 - DEFESA CIVIL SOMOS TODOS NÓS	339099 - DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	15.500,00	11.400,51	11.400,51
2811 - DEFESA CIVIL SOMOS TODOS NÓS	449051 - OBRAS E INSTALAÇÕES	25.440.000,00	34.362.107,26	0,00
2811 - DEFESA CIVIL SOMOS TODOS NÓS	449052 - EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	40,00	0,00	0,00
2811 - DEFESA CIVIL SOMOS TODOS NÓS	449099 - DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	11.844,00	11.844,00	11.844,00
TOTAL		76.386.011,00	36.324.667,64	2.263.118,75

*Despesa Orçamentária: concessão, qualificação e implantação*

Disponível em: <https://www.fazenda.sp.gov.br/SigoeLei131/Paginas/FlexConsDespesa.aspx> . Acesso em: 22/05/2024.

244 Lei Estadual nº 17.863/2023. Disponível em: [https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/orcamento/Documents/LOA/Lei\\_17863\\_de\\_22\\_12\\_2023.pdf](https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/orcamento/Documents/LOA/Lei_17863_de_22_12_2023.pdf) . Acesso em: 22/05/2024.

245  $R\$2.551.800.934$  (soma das dotações entre 2016 a 2023) / 8 =  $R\$318.975.116,75$ .



A par das informações prestadas pela Controladoria Geral do Estado no evento 20.4 e considerando a relevância intrínseca à matéria, **o MPC propõe que a e. Corte de Contas paulista retome a análise do tema por ocasião das contas de 2024**, no sentido de monitorar o atendimento das recomendações propostas no Parecer Prévio sobre as contas de 2022 e, bem assim, adotar outros parâmetros fiscalizatórios igualmente úteis que sirvam de substrato técnico para o aperfeiçoamento das políticas públicas envolvidas.

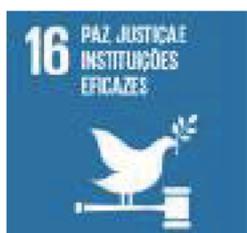


## TRANSPARÊNCIA



## Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A temática **Transparência** está relacionada ao seguinte Objetivo de Desenvolvimento Sustentável; e metas:



**16.6** - Desenvolver **instituições eficazes, responsáveis e transparentes** em todos os níveis.



## Transparência

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) tem consistentemente destacado a importância da transparência na análise das Contas do Governador. Na apreciação dos demonstrativos de 2022, por exemplo, foram emitidas as seguintes ressalvas e recomendações relativas à temática:

### *I. RESSALVAS*

#### *I.1 - SISTEMA DE CONTROLE INTERNO:*

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

*[...]*

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

*[...]*

#### *II. RECOMENDAÇÕES, FEITAS PELOS ÓRGÃOS DE INSTRUÇÃO:*

*[...]*

##### *1.3 RENÚNCIA DE RECEITAS:*

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

*[...]*

##### *1.5 EMENDAS E DEMANDAS PARLAMENTARES:*

*[...]*

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

*[...]*

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

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

*[...]*

*À Secretaria de Estado da Saúde:*

*[...]*

*e) estabeleça mecanismos mais efetivos para a participação da sociedade civil (seja diretamente ou por meio de Conselhos Sociais) no monitoramento e acompanhamento dos Contratos de Gestão, assegurando a representação dos*

*interesses da população e promovendo a **transparência e a accountability** em todo o processo<sup>249</sup>. (g.n.)*

Tais orientações enfatizam a necessidade de divulgação clara e acessível de informações relacionadas às finanças e à gestão pública, visando garantir a adequada prestação de contas e o fortalecimento da democracia participativa.

Dando continuidade a esse trabalho, a DCG apurou, nas contas ora analisadas, o atendimento aos requisitos de transparência previstos na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

Conforme restou demonstrado, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal (e suas versões simplificadas), as Demonstrações Contábeis e o Relatório Anual do Governo foram devidamente disponibilizados no Portal de Acesso à Informação da Secretaria da Fazenda e Planejamento.

Constatou-se, ademais, que o Portal da Transparência Estadual atende às exigências do art. 8º da Lei de Acesso à Informação. Por meio do referido site, os cidadãos podem ter acesso ao Relatório Final de Audiências Públicas do Orçamento de 2023, assim como ao sistema "Fale Conosco" para consultas, esclarecimento de dúvidas e obtenção de informações.

Na mesma linha, o canal de comunicação da Ouvidoria Geral do Estado disponibiliza as gravações das reuniões do Conselho de Transparência da Administração Pública. Criado pelo Decreto Estadual nº 66.850, de 15 de junho de 2022, o Colegiado tem por finalidade “propor diretrizes, metodologias, mecanismos e procedimentos voltados ao incremento da transparência institucional [...]” (art. 38).

Apesar de tais aspectos positivos, nota-se que o Estado de São Paulo obteve apenas a 20ª posição no índice geral de transparência pública desenvolvido pela Atricon, com uma pontuação de 72,54% em 2023.

É bem verdade que, no comparativo com o índice do ano anterior, houve queda no desempenho médio das demais Unidades da Federação (inclusive em virtude de mudanças metodológicas na forma de cálculo). Ainda assim, não deixa de chamar a atenção que o Estado

<sup>249</sup> TC- 005128.989.22-5, evento 228.1.

de São Paulo tenha caído seis posições no ranking estadual em apenas um exercício, como é possível notar nas tabelas abaixo:

Posição	UF	Índice (2022)
1	Goiás	98,37%
2	Rio Grande do Norte	95,12%
3	Paraná	90,65%
4	Pernambuco	88,22%
5	Rondônia	87,37%
6	Rio Grande do Sul	87,27%
7	Mato Grosso	85,69%
8	Amazonas	85,47%
9	Ceará	83,48%
10	Maranhão	82,83%
11	Santa Catarina	82,59%
12	Espírito Santo	81,79%
13	Distrito Federal	77,51%
14	<b>São Paulo</b>	<b>77,40%</b>
15	Mato Grosso do Sul	76,98%
16	Piauí	74,43%
17	Minas Gerais	74,35%
18	Bahia	72,58%
19	Amapá	70,53%
20	Rio de Janeiro	69,83%
21	Tocantins	69,68%
22	Sergipe	69,01%
23	Paraíba	68,61%
24	Pará	68,41%
25	Acre	43,34%
26	Alagoas	35,39%
27	Roraima	-

Posição	UF	Índice (2023)
1	Rondônia	96,02%
2	Goiás	95,22%
3	Ceará	93,22%
4	Mato Grosso	91,97%
5	Amazonas	90,32%
6	Maranhão	87,60%
7	Santa Catarina	84,27%
8	Rio Grande do Sul	82,43%
9	Piauí	82,43%
10	Distrito Federal	81,84%
11	Pará	81,83%
12	Pernambuco	81,21%
13	Paraná	80,51%
14	Mato Grosso do Sul	79,04%
15	Espírito Santo	77,54%
16	Rio Grande do Norte	77,20%
17	Roraima	74,62%
18	Minas Gerais	74,35%
19	Bahia	73,92%
20	<b>São Paulo</b>	<b>72,54%</b>
21	Paraíba	71,95%
22	Sergipe	71,52%
23	Amapá	71,45%
24	Rio de Janeiro	66,52%
25	Alagoas	65,29%
26	Acre	55,98%
27	Tocantins	45,63%

Fonte: elaborado pelo MPC-SP a partir de dados da Atricon<sup>250</sup>.

Em consulta às respostas utilizadas pela Atricon para o cálculo do índice, é possível concluir que, para avançar no ranking, o Estado de São Paulo precisa aprimorar a divulgação de informações institucionais, bem como aquelas relativas à receita, despesa, convênios e transferências, recursos humanos, diárias, licitações, contratos, obras, planejamento e prestação de contas, serviço de informação ao cidadão, acessibilidade, LGPD e governo digital, renúncia de receitas, emendas parlamentares, saúde, educação e atividades finalísticas<sup>251</sup>.

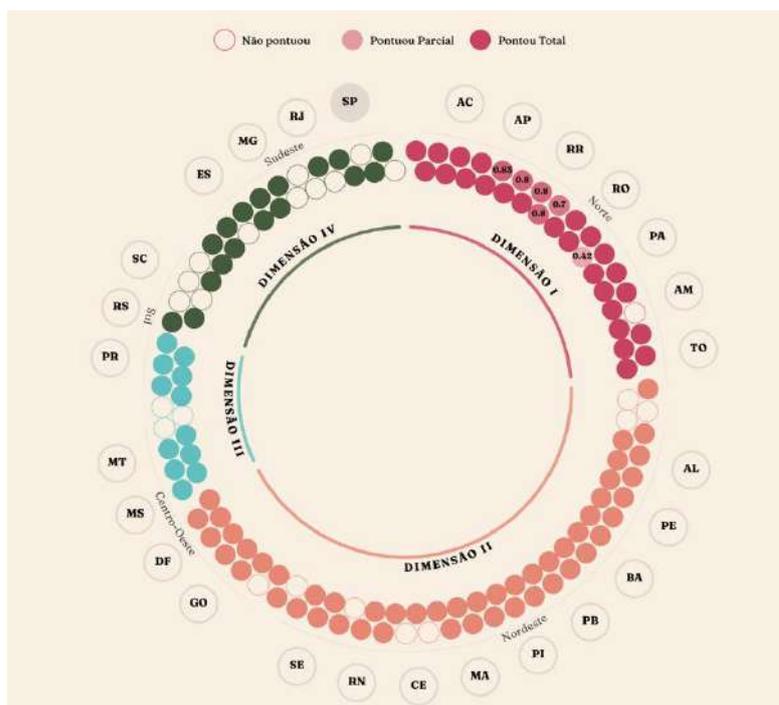
<sup>250</sup> Dados de 2023: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/pdf/relatorio-nacional-2023.pdf>. Dados de 2022: [https://radardatransparencia.atricon.org.br/pdf/relatorio\\_nacional\\_versao\\_final\\_30\\_jun23.pdf](https://radardatransparencia.atricon.org.br/pdf/relatorio_nacional_versao_final_30_jun23.pdf). Acesso aos 08/05/2024.

<sup>251</sup> Conforme apurado em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/panel.html>. Acesso aos 08/05/2024.

Da mesma forma, há espaço para que o Estado avance no Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Como revelado pela instrução, “na última avaliação referente ao exercício de 2022, o Estado de São Paulo ficou em penúltimo lugar entre os Estados e o Distrito Federal, com 108,35 pontos, alcançando o nível “C” no Indicador da Qualidade da Informação Contábil (ICF)”<sup>252</sup>.

Cumprе salientar que a avaliação mais recente do ranking é referente ao exercício de 2022, anterior, portanto, ao período ora considerado, motivo pelo qual a análise em apreço é realizada apenas para fins orientativos.

Nesse aspecto, importante que a Administração considere os fatores que conduziram o Estado a posições preocupantes no ranking em comento entre os exercícios de 2019 e 2022, em especial no que se refere à Dimensão IV – “Informações Contábeis x Informações Fiscais”, tendo em vista que foi neste eixo que o Estado deixou de pontuar em diversos quesitos, conforme diagrama abaixo:



Fonte: Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal – Dados de 2022 (SICONFI/STN)<sup>253</sup>.

<sup>252</sup> TC-005272.989.23-7, evento 59, fl. 391 do Relatório da DCG 2023.

<sup>253</sup> Disponível em: [https://ranking-municipios.tesouro.gov.br/ranking\\_estados](https://ranking-municipios.tesouro.gov.br/ranking_estados). Acesso aos 08/05/2024.

No cotejo geral, é possível concluir que, apesar do cumprimento de alguns requisitos básicos da LAI e da LRF, ainda há pontos que demandam a atenção do Estado para o fortalecimento do direito constitucional de acesso à informação (art. 5º, inciso XXXIII, da CF/1988), sendo que os índices mencionados pela instrução podem servir como roteiro para a supressão das lacunas ainda existentes na área<sup>254</sup>.

<sup>254</sup> No mais, oportuno mencionar que, por meio da Cartilha “Acesso à Informação na Prática – Orientações para Cidadãos, Gestores Públicos e Tribunais de Contas”, a Atricon fornece instruções relativas à transparência pública que podem ser igualmente relevantes para o incremento da transparência pública estadual. A Cartilha pode ser acessada em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/06/Cartilha-com-orientacoes-Ciclo-2023.pdf>.

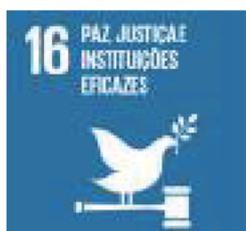


# PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO



## Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A temática **Parcerias Público-Privadas e Programa Estadual de Desestatização** está relacionada ao seguinte Objetivo de Desenvolvimento Sustentável; e metas:



**16.6** - Desenvolver **instituições eficazes, responsáveis e transparentes** em todos os níveis.

## Parcerias Público-Privadas e Programa Estadual de Desestatização

O arcabouço legal regedor das concessões e permissões de serviços e obras públicos (Lei Estadual nº 7.835/1992 e Lei nº 8.987/1995), do Programa Estadual de Desestatização – PED (Lei Estadual nº 9.361/1996) e das Parcerias-Público Privadas – PPPs (Lei Estadual nº 11.688/2004 e Lei nº 11.079/2004) continua o mesmo, restando mantidas, também, as diretrizes das Instruções Normativas nº 01/2020 do TCE-SP, de modo que não houve mudança de paradigma na regulamentação do tópico sob análise.

Nesse contexto, vale registrar que, por ocasião do pronunciamento ministerial acerca das contas de 2022, foram destacadas, em suma, ao menos duas ocorrências a reclamar adequação: ausência de reuniões semestrais conjuntas realizadas entre representantes do Conselho Gestor do Programa de PPP, Secretário da Fazenda e Comissões Legislativas, suspensas sob o argumento de que a paralisação se tratava de medida adotada pelo Governo Estadual para controle da pandemia de Covid-19; e divergências entre os montantes registrados contabilmente, ensejando recomendação expressa para que a contadoria passasse a apresentar, dentre as notas explicativas presentes no Balanço Geral do Estado, esclarecimentos necessários sobre tal ocorrência.

O próprio parecer prévio proferido pelo TCE-SP sobre aquelas contas expressamente destacou a seguinte orientação:

*O registro das despesas com PPPs em 2022 alcançou a soma de 1 bilhão e 400 milhões, registrando um crescimento da ordem de 119,14% em relação ao ano anterior, de 2021.*

[...]

*O registro dessas despesas está mostrando divergência, em seus documentos, como informa a fiscalização, a ser regularizada pela Secretaria da Fazenda, para que tenham o mesmo valor, tanto no anexo 13 do Relatório RREO, criado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto no Balanço Geral. (g.n)*

Não obstante tais apontamentos, o quadro verificado em 2023 manteve-se inalterado.

No que tange à ausência de reuniões semestrais na ALESP para prestação de esclarecimentos sobre as atividades do Conselho Gestor de PPP, a Secretaria de Parcerias em

Investimentos informa que as reuniões continuam sem previsão de realização, o que, conforme aduzido pela Fiscalização, não se justifica diante do exaurimento da causa ensejadora da suspensão, já que a Organização Mundial da Saúde (OMS), em 05 de maio de 2023, reconheceu o fim da emergência de saúde pública de importância internacional referente à Covid-19, daí porque tais reuniões devem ser retomadas impreterivelmente, em atendimento ao disposto no art. 3º, § 10, da Lei Estadual nº 11.688/2004.

Já no que concerne às divergências contábeis, desde o exercício 2019 vem sendo apontada diferença entre o montante registrado no Demonstrativo do RREO e o valor demonstrado pela execução orçamentária na modalidade de aplicação “67” e, mesmo assim, no exercício em exame o quadro não restou solucionado.

Conforme proposto por DCG, há de se reiterar recomendação para que a contadoria apresente, dentre as notas explicativas ao Balanço Geral do Estado, esclarecimentos necessários e suficientes para o entendimento entre os montantes apresentados no demonstrativo do RREO e os respectivos registros contábeis, sobretudo por se tratar de medida já determinada no parecer prévio sobre as contas de 2022, pendente, portanto, de implementação.

Por fim, entende o *Parquet* de Contas providencial reencaminhar proposta já alvitrada no exercício precedente, no sentido de que, para o próximo ano, sejam incluídas nos trabalhos de fiscalização análises sobre o andamento dos projetos promovidos pelo Governo Estadual para desestatização da SABESP, dada a magnitude das cifras envolvidas e os possíveis impactos decorrentes.



## CONCLUSÃO

## Conclusão

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas de São Paulo** opina pela emissão de **parecer prévio favorável**, porém com ressalvas, em razão da ausência de providências para equacionar o déficit atuarial financeiro no RPPS, bem como pelas falhas anotadas em “pagamento de precatórios”, “renúncias de receitas” e “aplicação em ações e serviços públicos de saúde”.

Sem prejuízo das recomendações externadas pelas competentes áreas técnicas dessa egrégia Corte de Contas, para as quais a Administração deve adotar as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, inciso IX, da Constituição Federal e art. 33, inciso X, da Constituição Estadual), o *Parquet* opina pela expedição das seguintes **recomendações**:

### **Ao Governo do Estado de São Paulo, por meio de seus órgãos e entidades:**

- a) promova maior transparência quanto aos critérios de distribuição das transferências voluntárias por parlamentar e o procedimento de seleção das entidades beneficiadas;
- b) execute o total dos valores empenhados de emendas impositivas e corrija as divergências verificadas nos sistemas de contabilidade;
- c) realize estudos técnicos nos contratos que vêm sendo celebrados por seus Órgãos/Entidades Estaduais e respectivas Unidades Gestoras, apurando aqueles que constituem substituição de servidores e empregados públicos, ou a realização de atividade finalística das unidades contratantes, situações em que as despesas pertinentes devem ser contabilizadas no elemento de despesa 34 - Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização;
- d) adeque o Plano de Pagamento de Precatórios para fins de cumprimento do art. 101 ADCT, que estabelece depósitos mensais de 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos;
- e) retome impreterivelmente as reuniões semestrais conjuntas realizadas entre representantes do Conselho Gestor do Programa de PPP, Secretário da Fazenda e Comissões Legislativas, em atendimento ao disposto no artigo 3º, § 10, da Lei Estadual nº 11.688/2004;
- f) apresente, dentre as notas explicativas ao Balanço Geral do Estado, esclarecimentos necessários e suficientes para o entendimento entre os

montantes informados no demonstrativo do RREO e os respectivos registros contábeis, sobretudo por se tratar de medida já determinada no parecer prévio sobre as contas de 2022, pendente, portanto, de implementação;

**À Secretaria da Fazenda e Planejamento:**

- a) corrija os problemas constatados na precisão das previsões orçamentárias e na eficiência da implementação das políticas públicas;
- b) evite alterações metodológicas sem comunicação clara e justificativa abrangente, que comprometam a comparabilidade e a interpretação dos resultados;
- c) impeça a desconexão entre os recursos financeiros desembolsados e os produtos/serviços efetivamente entregues, o que evidencia alocação ineficiente de recursos;
- d) promova ajustes nos Processos de Monitoramento e Avaliação, a fim de que não haja divergências entre os dados reportados e os constantes nos sistemas internos;
- e) abstenha-se de frequentes revisões orçamentárias e mudanças estruturais no decorrer do plano, o que revela uma gestão reativa, que precisa se adaptar a variações não previstas, muitas vezes comprometendo a continuidade e eficácia dos programas;
- f) implemente mecanismo de comunicação integrado entre técnicos e setores, visando manter histórico completo e registros detalhados de todas as interações realizadas pela área de planejamento;
- g) supra a falta de recursos essenciais em diversas áreas de atuação do Estado, o que compromete a capacidade de desenvolver indicadores que reflitam com precisão os resultados dos programas governamentais e impede que as experiências e dados coletados sejam utilizados para influenciar o planejamento dos ciclos futuros do PPA;
- h) restabeleça a previsão normativa, na Portaria CO nº 9/2018, do Elemento de Despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Terceirização e seus detalhamentos, a fim de possibilitar a efetivação do comando previsto no art. 18, §1º da LRF, em consonância com o Manual de Demonstrativos Fiscais;
- i) contabilize, para efeitos do limite de despesa com pessoal (elemento de despesa “34”), os valores contratuais pagos em decorrência da terceirização de mão de obra que se refira à substituição de servidores e empregados públicos, ou à realização de atividade finalística dos órgãos públicos contratantes, conforme estabelecido no art. 18, § 1º da LRF e no Manual de

Demonstrativos Fiscais, e igualmente recomendado nos Pareceres Prévios sobre as Contas de 2020 e de 2021;

- j) retome a contabilização, para efeitos de limite de despesa com pessoal (elemento de despesa “34”), dos dispêndios com pessoal decorrente da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta, à luz do item 04.01.02.01 - Despesa com Pessoal do Manual de Demonstrativos Fiscais e da Nota Técnica SEI nº 45799/2020/ME, em vista do orientado pela STN na Nota Técnica STN SEI nº 2454/2023, de 06/10/2023;
- k) promova controle efetivo do total de precatórios a pagar, mediante conciliação entre as bases do TJSP e da PGE, à luz do saldo contábil extraído do Sigeo, para o fim de extirpar as divergências encontradas;
- l) deixe de efetuar o reconhecimento de passivo em contas diferentes das determinadas pelo PCASP;
- m) faça com que a segregação do passivo de precatórios obedeça à norma contábil para reconhecimento em curto e longo prazo;
- n) efetue controle contábil sobre o Total de Depósitos Judiciais sob responsabilidade do TJSP, de modo que a Fiscalização do TCE-SP possa atestar se os percentuais disponibilizados pelo Banco do Brasil à Fazenda Estadual estão de acordo com os previstos no art. 101, § 2º, ADCT;
- o) cuide para que as baixas contábeis referentes aos pagamentos de precatórios reduzam os saldos bancários, promovendo-as de forma tempestiva, respeitando o regime de competência;
- p) realize conciliação dos saldos contábeis registrados em Fundo de Reserva dos Depósitos Judiciais, com a finalidade de zerar as diferenças encontradas;
- q) adote procedimento de reconhecimento da receita corrente, conforme objeto da lide, e destine as respectivas vinculações legais no momento de ingresso dos recursos originários de depósitos judiciais em que o Estado é parte, conforme Comunicado SDG nº 29/2021 e IPC-15, da STN;
- r) adote critérios técnico-jurídicos na classificação das informações alusivas à renúncia de receitas, de modo a favorecer uma maior transparência dos dados pertinentes, inclusive no que afeta ao compartilhamento documental com o controle externo sem a oposição infundada de sigilo fiscal;

#### **À Controladoria Geral do Estado:**

- a) realize a efetiva avaliação das atividades desempenhadas por mão-de-obra envolvida nos contratos de serviços terceirizados, a fim de que seja verificada a ocorrência da hipótese estabelecida pelo art. 18, § 1º da LRF, em

constância com o Manual de Demonstrativos Fiscais (em reiteração ao parecer prévio sobre as contas de 2021);

b) exerça o controle sobre o deferimento de vantagens e a forma de calcular qualquer parcela integrante do subsídio, vencimento ou salário de seus membros ou servidores, em cumprimento ao disposto no art. 35, III da Constituição Estadual;

#### **À Secretaria da Educação:**

a) implemente políticas eficazes de busca ativa e reintegração escolar visando identificar e apoiar estudantes em risco de abandono, estimulando, ainda, programas de educação continuada e reinserção para jovens e adultos que não concluíram a educação básica;

b) regularize a situação das escolas sem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros, tendo em vista o risco potencial em que se encontram os estudantes e a comunidade escolar (Lei Complementar Estadual nº 1.257/159 e Decreto Estadual nº 63.911/1810);

c) envide esforços para reverter a situação dos indicadores do Plano Estadual de Educação (Lei nº 16.279, de 08 de julho de 2016) que estão em possível rota de descumprimento;

d) aprimore a infraestrutura das escolas e incentive a modernização de salas de leitura e bibliotecas, na linha do que dispõe a Lei nº 12.244, de 24 de maio de 2010;

e) promova políticas inclusivas e equitativas para reduzir disparidades de gênero e outras formas de desigualdade;

f) observe a necessidade de ampliação de estruturas importantes para o processo de ensino e aprendizagem, tais como laboratórios de ciências e informática, tendo em vista os dados apurados pelo Censo Escolar 2023;

#### **À Secretaria da Saúde:**

a) providencie uma revisão ampla das estratégias de regionalização, a implementação eficaz dos Complexos Regionais, o aumento da capacidade produtiva e a melhoria na oferta mensal de vagas para a redução da Fila do SUS;

#### **À São Paulo Previdência (SPPREV):**

a) realize estudos técnicos atualizados analisando a viabilidade (atuarial, orçamentário, financeiro, patrimonial) de um cenário legislativo no qual se autorize e incentive a migração de filiados da SPPREV para a PREVCOM, dentre as medidas destinadas ao equacionamento dos déficits financeiro e atuarial (em reiteração aos pareceres prévios emitidos em 2018, 2019 e 2020);

**À Secretaria da Administração Penitenciária – SAP (em reiteração ao parecer ministerial sobre as contas de 2022):**

- a) adote providências com vistas a assegurar a cada Unidade Prisional equipe de saúde, nos parâmetros da Deliberação CIB nº 62/2012 e da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional – PNAISP;
- b) promova a regularização das Unidades Penitenciárias no tocante aos alvarás e laudos técnicos da Defesa Civil, do Corpo de Bombeiros e da Vigilância Sanitária;
- c) garanta o fornecimento de bens de consumo em quantidade suficiente para atender às necessidades básicas dos custodiados (alimentação, água, vestimenta, itens de higiene, medicação etc.), bem como tome providências em relação à precarização da estrutura física das celas (fornecimento de camas/colchões, adequação da iluminação, dedetização das dependências etc.), em respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana;
- d) proceda à formulação ou a conclusão, se for o caso, da política estadual de reintegração social, no intuito de fortalecer os instrumentos viabilizadores de uma efetiva ressocialização social do preso e, bem assim, garanta a fixação de dotação orçamentária compatível com a demanda relacionada às ações em andamento;
- e) garanta recursos orçamentários para o censo penitenciário e proceda à sua realização, de modo a obter informações precisas e confiáveis para a elaboração e execução das políticas públicas relacionadas à área;

**À margem do Parecer, propõe-se ao TCE-SP que:**

- a) seja concedido prazo ao Governo Estadual, com fulcro no art. 33, X da Constituição Estadual, para que adote as providências cabíveis no sentido de deflagrar o necessário processo legislativo para adequar a criação da Secretaria de Comunicação, da Secretaria de Políticas para Mulher e da Secretaria de Negócios Internacionais às exigências da Constituição Paulista;

- b) seja levada ao conhecimento do Ministério Público Estadual, para a adoção das providências de sua alçada, os indícios de inobservância ao disposto nos arts. 19, VI e 47, XIX da Constituição Estadual na criação, por Decretos Executivos, da Secretaria de Comunicação, da Secretaria de Políticas para Mulher e da Secretaria de Negócios Internacionais;
- c) o tópico sobre a extinção e criação de órgãos estaduais por Decreto Executivo seja referenciado às contas anuais da Secretaria de Políticas para a Mulher (TC-1699.989.24-0) e da Secretaria de Comunicação (TC-6732.989.24-9), para que subsidiem os exames pertinentes;
- d) represente ao conhecimento da douta Procuradoria-Geral de Justiça, para as providências cabíveis, a ocorrência de possível inobservância ao Tema 1010 de Repercussão Geral por parte da legislação que disciplina o quadro de pessoal das seguintes entidades estaduais: Cia. Paulista de Securitização, Cia. Paulista de Parcerias, Agência Metropolitana da Baixada Santista, Agência Metropolitana de Campinas, Agência Metropolitana do Vale da Paraíba e Litoral Norte, Agência Metropolitana de Sorocaba;
- e) reconsidere o quanto deliberado no Processo SEI 8508/2021-09, em vista do esclarecido pela STN na Nota Técnica SEI nº 2454/2023, de 06/10/2023, acerca da inclusão, no limite da despesa com pessoal, das despesas com pessoal decorrentes das contratações de forma indireta;
- f) represente ao conhecimento da douta Procuradoria-Geral de Justiça, para as providências cabíveis, a ocorrência de possível inconstitucionalidade no artigo 23, §2º da Lei Estadual nº 17.293/2020, por contrariar a noção de “lei específica” constante do artigo 150, §6º da Constituição Federal de 1988;
- g) ante as razões ministeriais declinadas no tópico sobre “renúncia de receitas”, instaure expediente processual específico para se discutir a possibilidade de esta Corte de Contas vir a recusar a eficácia de normas estaduais ou municipais com base na Súmula 347 do STF, à luz de recentes decisões proferidas pelo Pretório Excelso em sede de ações mandamentais, a fim de resguardar a segurança jurídica e a uniformidade das decisões emanadas do Controle Externo;
- h) retome, por ocasião das contas de 2024, a análise sobre a “Atuação estadual na prevenção às catástrofes e desastres naturais” no sentido de monitorar o atendimento das recomendações propostas a esse respeito no Parecer Prévio sobre as contas de 2022, sem prejuízo de adotar outros parâmetros fiscalizatórios igualmente úteis para o aperfeiçoamento das políticas públicas envolvidas;
- i) referencie o processo Acessório TC-21575.989.23-1 (Fiscalização operacional acerca do transporte sobre trilhos na Região Metropolitana de São Paulo) nos autos do TC- 11297.989.23-8, que trata do Acompanhamento da

Concessão firmada entre a Secretaria de Parcerias em Investimentos e a ViaMobilidade (linha 8 – Diamante e linha 9 - Esmeralda), com o fim de subsidiar as análises de conformidade em torno da execução do Contrato nº 02/2021, naquilo que for aplicável;

j) nos trabalhos vindouros relacionados sobre a Secretaria da Administração Penitenciária, considere a possibilidade de incluir no escopo o acompanhamento das providências adotadas pelo Governo Estadual em relação à elaboração do plano de que trata a ADPF 347 e, bem assim, a sua efetiva implementação;

k) considere a possibilidade de aderir à iniciativa que vem sendo adotada em outras Cortes de Contas estaduais (TCE-PI, TCE-CE, TCE-PE, TCE-RJ, TCE-BA, TCE-PA, TCE-AM, TCE-MS e TCE-GO), em parceria com o Tribunal de Contas da União - TCU, voltada ao desenvolvimento do Índice de Governança e Gestão em Segurança Pública (IGGSeg); e

l) considere incluir nos trabalhos de fiscalização do próximo ano análises sobre o andamento dos projetos promovidos pelo Governo Estadual para desestatização da SABESP, dada a magnitude das cifras envolvidas e os impactos decorrentes.

**São Paulo, 24 de maio de 2024.**

[Redacted signature block]

S