



CONTAS DO GOVERNADOR

2022



PARECER DO
MINISTÉRIO PÚBLICO
DE CONTAS DO
ESTADO DE SÃO PAULO



" A justiça pode irritar porque é precária.
A verdade não se impacienta porque é eterna. "

Rui Barbosa

SUMÁRIO



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROCESSO Nº: TC-005128.989.22-5

ÓRGÃO: ESTADO DE SÃO PAULO

GOVERNADOR: JOÃO DORIA (ATE 31/03/2022)
RODRIGO GARCIA (A PARTIR DE 01/04/2022)

POPULAÇÃO ESTIMADA: 46.649.132

EXERCÍCIO: 2022

MATÉRIA: CONTAS DO GOVERNADOR

RELATÓRIO	07
CONSIDERAÇÕES INICIAIS	11
PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	13
MONITORAMENTO DE EMENDAS E DEMANDAS PARLAMENTARES	17
SISTEMA DE CONTROLE INTERNO	21
ANÁLISE ECONÔMICO-FINANCEIRA	24
CONJUNTURA ECONÔMICA	25
RESULTADOS CONTÁBEIS	32
DÍVIDA ATIVA	44

SUMÁRIO



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROCESSO Nº: TC-005128.989.22-5

ÓRGÃO: ESTADO DE SÃO PAULO

GOVERNADOR: JOÃO DORIA (ATE 31/03/2022)
RODRIGO GARCIA (A PARTIR DE 01/04/2022)

POPULAÇÃO ESTIMADA: 46.649.132

EXERCÍCIO: 2022

MATÉRIA: CONTAS DO GOVERNADOR

PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS E REQUISITÓRIOS DE PEQUENO VALOR	52
RENÚNCIA DE RECEITAS	58
PESSOAL	79
DESPESAS COM PESSOAL	80
GESTÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS	92
ENSINO	104
APLICAÇÃO NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	105
UTILIZAÇÃO DO FUNDEB	113
APLICAÇÃO DOS REPASSES POR MEIO DO PDDE PAULISTA	123

SUMÁRIO



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROCESSO Nº: TC-005128.989.22-5

ÓRGÃO: ESTADO DE SÃO PAULO

GOVERNADOR: JOÃO DORIA (ATE 31/03/2022)
RODRIGO GARCIA (A PARTIR DE 01/04/2022)

POPULAÇÃO ESTIMADA: 46.649.132

EXERCÍCIO: 2022

MATÉRIA: CONTAS DO GOVERNADOR

EXPANSÃO DO PROGRAMA DE ENSINO INTEGRAL	126
REFORMAS EM PRÉDIOS ESCOLARES CONTRATADAS PELA FDE	133
SAÚDE	138
APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	139
A SECRETARIA ESTADUAL DA SAÚDE E AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS	147
FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE PRONTUÁRIO ELETRÔNICO	156
ASSISTÊNCIA SOCIAL	165
PROGRAMA RECOMEÇO: UMA VIDA SEM DROGAS	166
SEGURANÇA PÚBLICA	171

SUMÁRIO



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROCESSO Nº: TC-005128.989.22-5
ÓRGÃO: ESTADO DE SÃO PAULO
GOVERNADOR: JOÃO DÓRIA (ATÉ 31/03/2022)
RODRIGO GARCIA (A PARTIR DE 01/04/2022)

POPULAÇÃO ESTIMADA: 46.649.132

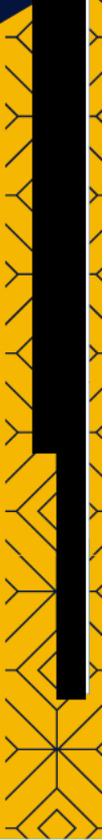
EXERCÍCIO: 2022

MATÉRIA: CONTAS DO GOVERNADOR

ACOMPANHAMENTO ESPECÍFICO SOBRE A SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA (SAP) REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2022	172
DEFESA CIVIL	183
ATUAÇÃO ESTADUAL NA PREVENÇÃO ÀS CATÁSTROFES E DESASTRES NATURAIS	184
TRANSPARÊNCIA	190
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO	198
PROPOSTA DE MONITORAMENTO DAS FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS	201
CONCLUSÃO	208
PROPOSTA DE REJEIÇÃO DAS CONTAS	209
PROPOSTAS DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	210
PROPOSTAS AO TCESP	215



RELATÓRIO



Relatório

Cuidam os presentes autos das **Contas do Governador referentes ao exercício 2022**, entregues neste órgão ministerial às 19h10min do dia 19/05/2023 (evento 122).

A correspondente prestação de contas foi remetida ao egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo pelo Excelentíssimo Governador do Estado no dia 29/04/2023 (eventos 83 a 95).

Lastreada no sempre metucioso trabalho desenvolvido por suas equipes, a **Diretoria de Contas do Governador (DCG)** juntou ao feito circunstanciado relatório técnico de fiscalização (eventos 99.6 a 99.19 e 99.29).

A instrução abrangeu a totalidade do exercício financeiro sob exame e abordou os mais significativos itens de gestão, trazendo os resultados das análises financeiras e operacionais levadas a efeito nas contas consolidadas do Governo Estadual, propondo, ao final, determinações e recomendações, assim distribuídas:

- Governo do Estado / Secretaria de Governo / Casa Civil: 04 (quatro) referentes ao “Sistema de Controle Interno”; 04 (quatro) atinentes às “Demonstrações Contábeis”; 27 (vinte e sete) tratando de “Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde”; 07 (sete) versando sobre “Renúncia de Receitas”; 01 (uma) acerca de “Dívida Pública”; 05 (cinco) relacionadas a “Emendas e Demandas Parlamentares”; 01 (uma) a respeito de “Serviços Terceirizados” e 03 (três) alusivas ao “Regime de Previdência Própria dos Servidores”;

- Secretaria da Fazenda e Planejamento: 01 (uma) no tocante à “Adoção de Normas Contábeis”; 01 (uma) sobre “Avaliação de Desempenho Orçamentário”; 01 (uma) acerca de “Alterações Orçamentárias”; 06 (seis) a respeito do “Balanço Patrimonial”; 01 (uma) referente à “Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido”; 05 (cinco) relacionadas ao “Acompanhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal”; 01 (uma) a teor da “Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino” e (05) afetas a “Renúncia de Receitas”;

- São Paulo Previdência (SPPREV): 07 (sete) sobre diversos assuntos;

- Secretaria da Educação: 01 (uma) sobre classificação orçamentária;

- Sistema de Controle Interno: 07 (sete) sobre diversos assuntos;



- Secretaria da Saúde: 01 (uma) sobre despesas impróprias.

Também foram alvitradas várias propostas de encaminhamento decorrentes das fiscalizações operacionais realizadas no exercício (fls. 1639/1651 do Relatório da Fiscalização).

O **Departamento de Supervisão da Fiscalização I (DSF-I)** apresentou abrangente apanhado acerca dos trabalhos promovidos pelo órgão de inspeção, registrando que, dos aspectos objetados no parecer prévio sobre as contas relativas a 2021, 11 (onze) ressalvas e 25 (vinte e cinco) recomendações não foram atendidas, com destaque para a determinação de constituir o Fundo de Saúde como unidade gestora de recursos, nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012; não obstante, concluiu pela emissão de parecer prévio favorável às contas em análise, com proposta de repetição das ressalvas anteriores ainda não atendidas, bem assim endossando a totalidade das recomendações e determinações propostas pela DCG (evento 101.1).

A **Assessoria Técnico-Jurídica (ATJ)**, por seu setor **ATJ-Cálculos**, encarregado da análise dos tópicos “Despesas com Pessoal”, “Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino” e “Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde”, promoveu percuciente análise nos demonstrativos do Governo Estadual, concluindo que houve aplicação em ações e serviços de saúde de apenas 9,98% das receitas provenientes de impostos e transferências, descumprindo, portanto, o mínimo de 12% estabelecido no artigo 6º da Lei Complementar nº 141/2012, o que não permite a emissão de parecer favorável às contas anuais em apreço (evento 113.1)

ATJ-Economia, por seu turno, manifestando-se estritamente sobre os aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial, ante o equilíbrio fiscal verificado, entendeu cabível emissão de parecer favorável, com ressalvas, sem prejuízo de recomendações (evento 113.2).

ATJ-Jurídica, adstrita à avaliação do controle interno, das renúncias de receitas e do desempenho operacional da gestão governamental, também concluiu pela emissão de parecer desfavorável, sobretudo ante as reiteradas violações às determinações da Corte de Contas no tocante às renúncias de receitas (evento 113.3).

Já **ATJ-Chefia**, embora anote que o relatório de fiscalização revela uma desordem generalizada na contabilidade dos recursos destinados à saúde, situação caótica que levou DCG a propor como opção principal a glosa integral dos valores contabilizados e aplicação de 0% no



setor, e não obstante reconheça que mesmo a abordagem menos rigorosa revelou investimentos de apenas 9,98%, portanto, ainda inferiores ao piso mínimo de 12%, considera provável que valores glosados acabem sendo reincluídos no cálculo de aplicação, por eventual falta de tempo hábil para adoção das medidas corretivas recomendadas, concluindo pela emissão de parecer favorável, com ressalvas (evento 113.5).

Seguindo na mesma trilha, a **Secretaria-Diretoria Geral (SDG)**, considerando tratar-se de procedimentos que vinham sendo adotados há anos e que passaram a ser expressamente censurados apenas a partir das contas do exercício anterior, entendeu que não haveria tempo hábil para o saneamento das irregularidades verificadas no setor da saúde, até porque houve troca de titulares do cargo de Governador no curso do exercício 2022, razão pela qual concluiu pela emissão de parecer prévio favorável, com ressalvas, encampando as advertências propostas por DCG (evento 116.1).

A **Procuradoria da Fazenda do Estado (PFE)**, após destacar aspectos positivos da gestão, tal como o atingimento das metas fixadas para o superávit primário e o respeito aos limites para despesas com pessoal, sustentou que a aplicação mínima com despesas na educação e na saúde se mostrou preservada quando considerada metodologia de cálculo corrente, bem assim que houve melhorias no tocante às renúncias fiscais, tema, que, a seu ver, encontra nova percepção a partir da alteração promovida no artigo 198, § 3º, IV, do Código Tributário Nacional (eventos 119.1 e 121.1), propondo, ao final, emissão de parecer favorável, com recomendações.

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

É o relatório.





CONSIDERAÇÕES INICIAIS



Considerações Iniciais

Nos termos do artigo 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*.¹

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.²

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

SÍNTESE DO APURADO	
Resultado da execução orçamentária	2,90%
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Sim
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro de 2022 – Total (máximo 60%)	44,55% ³
LRF - Despesa de pessoal em dezembro de 2022 – Poder Executivo (máximo 49%)	37,93% ⁴
ENSINO - Aplicação na Educação - art. 255, da CE/SP (mínimo 30%)	31,37% ⁵
ENSINO - Aplicação na Educação - art. 212, da CF/1988 (mínimo 25%)	25,60% ⁶
ENSINO - Fundeb destinado a profissionais da educação (mínimo 70%)	80,31% ⁷
ENSINO - Aplicação do Fundeb 2022 (mínimo 100%, ou 90% quando diferida parcela residual)	92,73%⁸
ENSINO - Se diferida, a parcela residual (de até 10%) foi aplicada até 30.04 do exercício subsequente?	Prejudicado
SAÚDE - Aplicação na Saúde (mínimo 12%)	9,98%⁹

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

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

³ Conforme fl. 1.618 do Relatório da DCG 2022 (evento 99).

⁴ Vide tópico ‘Despesas com Pessoal’.

⁵ Vide tópico ‘Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino’.

⁶ Vide tópico ‘Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino’.

⁷ Vide tópico ‘Utilização do FUNDEB’.

⁸ Vide tópico ‘Utilização do FUNDEB’.

⁹ Vide tópico ‘Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde’.



PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO



Planejamento e Orçamento

Principal instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo, o Plano Plurianual (PPA) define as diretrizes e metas da administração pública, contemplando as despesas de capital (como, por exemplo, os investimentos) e outras delas decorrentes, além daquelas relativas aos programas de duração continuada.

Figurando como uma das três leis 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, logo de início, revisitar o teor das recomendações do TCESP acerca do assunto, endereçadas à Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão quando da emissão do parecer prévio sobre as contas anuais de 2021:

Proponha indicadores de medição de resultados de programas e de produtos ou ações, primando por sua adequação, coerência entre resultados de indicadores e metas e pelo equilíbrio entre a execução física e a orçamentária, mantidas sob permanente vigilância. Ponderamos que, a coerência entre resultados de indicadores e metas e o equilíbrio entre dotação orçamentária destinada e a meta a ela associada são de extrema importância para um orçamento veiculado e divulgado como sendo orientado por resultados.

Diante de tal conjuntura, e sem desconsiderar as razões apresentadas pela origem, no sentido de que as melhorias reclamadas serão implementadas no próximo PPA (2024/2027), à Fiscalização coube continuar acompanhando e avaliando o planejamento vigente, verificando a compatibilização entre os elementos que compõem os programas governamentais selecionados (produtos, indicadores, metas e valores globais) e as respectivas relações de causa e efeito entre os itens correlatos.

Para esse fim, a DCG empreendeu percuciente análise, cuja metodologia adotada consta pormenorizadamente explicitada em seu relatório, perscrutando os resultados alcançados no que se refere aos indicadores de programas e produtos.



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.

Nesse sentido, constatou-se no contexto do exercício em exame fragilidade na execução do planejamento, eis que a previsão de bens ou serviços aos destinatários finais das políticas públicas não reflete diretamente no atingimento dos indicadores dos programas; da mesma forma, foi possível identificar incoerências entre execução orçamentária e física, cuja principal decorrência é a superavaliação orçamentária (evento 99, fls. 09/31 do Relatório da DCG 2022).

Tais achados permitem concluir que, da forma como se apresenta, o planejamento possibilita a alocação de relevantes recursos remanescentes em áreas distintas, o que estimula a realização de alterações orçamentárias em grande volume, comprometendo o que foi inicialmente planejado e, por consequência, a própria execução, ensejando, inclusive, abertura de créditos adicionais por meio da anulação desses recursos superestimados.

Desse modo, à luz das inconsistências verificadas, nota-se que, embora legalmente constituído, o instrumento de planejamento da gestão requer ajustes para seu pleno funcionamento, daí porque o Ministério Público de Contas ratifica as recomendações exaradas no parecer pretérito, relativo às contas de 2021, o que, aliás, se revela sobremaneira propício no atual momento, já que estamos em exercício de elaboração do próximo PPA (2024/2027), a ser concluído em agosto/2023, oportunidade apropriada para a efetiva implementação das medidas anunciadas pela Governo Estadual, visando à promoção de maior coerência de indicadores e metas, bem assim um maior equilíbrio entre execução física e orçamentária.

No tocante às alterações orçamentárias, a instrução revela que, em 2022, foram publicados 472 decretos do Poder Executivo referentes a R\$ 42 bilhões de suplementações, o que representa 14,78% da despesa inicialmente fixada e encontra-se dentro os limites autorizados nas leis de planejamento (evento 99, fl. 233 do Relatório da DCG 2022).

Trata-se de patamar abaixo do verificado em 2021, quando o Estado promoveu suplementações da ordem de 20,9% das despesas fixadas para o exercício. De todo modo, importante reforçar a necessidade de o Executivo apresentar as devidas justificativas para redução ou aumento de recursos destinados às políticas públicas em cada decreto estadual



pertinente a transposições, remanejamentos ou transferências, pois trata-se de importante prática para promoção da transparência e controle dos gastos públicos.



MONITORAMENTO DE EMENDAS E DEMANDAS PARLAMENTARES



Monitoramento de Emendas e Demandas Parlamentares

Para melhor situar o tema, cumpre rememorar que a análise realizada pela DCG acerca das emendas e demandas parlamentares foi encetada no exame das contas de 2021, provocada por ofícios apresentados por Deputados Estaduais que reclamaram apuração de fatos narrados em matérias jornalísticas publicadas nos dias 15 e 22 de agosto de 2021 no jornal Folha de São Paulo, onde se noticiou que o Executivo estadual havia multiplicado o volume de recursos liberados para atender solicitações apresentadas por parlamentares membros de partidos que compunham a base de apoio do Governo na Assembleia, mediante introdução das chamadas emendas voluntárias ao orçamento.

Os achados da Fiscalização naquela oportunidade ensejaram recomendações por ocasião da emissão do parecer prévio pela Corte de Contas, as quais, para maior clareza, transcrevem-se a seguir:

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

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

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

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



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

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

Não obstante as diretrizes expressamente indicadas pelo TCESP no parecer prévio anterior, as quais se revelam indispensáveis para um acompanhamento mais rigoroso das denominadas emendas voluntárias, o que se vê no exercício ora em exame é uma baixa aderência às diretivas do controle externo.

Conforme observou a Fiscalização, não houve avanços significativos na transparência relativa aos recursos repassados via demandas parlamentares entre os anos 2021 e 2022, já que somente uma das seis recomendações dirigidas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo foi atendida.

Significa dizer que, com exceção da recomendação 1.1.1 acima transcrita, passível de ser considerada acatada diante da inclusão, no projeto de lei da LDO referente ao exercício 2024, da limitação de inscrição de restos a pagar, todas as demais restaram inatingidas pela origem.

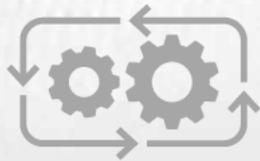
Nesse sentido, não houve comprovação ou relato de problemas técnicos que justificassem eventuais impedimentos para a demonstração da efetiva execução dos montantes integrais aprovados pelas LOAs (recomendação 1.1.2); restou pendente a implantação definitiva de controles capazes de atender aos ditames legais no que diz respeito à demonstração da execução orçamentária das emendas impositivas e adoção de mecanismo centralizador das demandas parlamentares (recomendações 1.1.3 e 1.1.4); sistema eletrônico de tramitação e acompanhamento das emendas individuais impositivas ainda em desenvolvimento, portanto, também pendente de implantação (recomendações 1.1.5 e 1.1.6).

Desse modo, diante da insuficiência de medidas voltadas a regularizar os desacertos verificados na condução da matéria, o Ministério Público de Contas endossa as recomendações delineadas por essa egrégia Corte por ocasião do parecer prévio referente às contas de 2021 e não atendidas em 2022, ratificando a necessidade de que sejam, efetivamente, implementadas



as soluções anunciadas pela Casa Civil, sob pena de os desacertos converterem-se em nova reincidência, sujeitando-se às decorrências legais incidentes.

SISTEMA DE CONTROLE INTERNO



Sistema de Controle Interno

Sabe-se que no exercício 2021 o Sistema de Controle paulista iniciou uma nova fase com o surgimento da **Controladoria Geral do Estado - CGE**, a qual, vinculada diretamente ao Governador, funciona como **órgão central do Sistema Estadual de Controladoria**, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 1.361, de 21 de outubro de 2021.

Cumprir lembrar, porém, que aquele ano a CGE pendia de regulamentação, de modo que, embora estivesse formalmente criada, não dispunha da necessária estruturação para exercer suas competências institucionais, tal como esperado.

Tanto é que, por ocasião das contas daquele ano, este MPC propôs a essa Corte de Contas expedir “**determinação às instâncias competentes no sentido de editar, com a máxima urgência, os regulamentos necessários para efetiva implantação da Controladoria Geral do Estado, em cumprimento ao disposto na Lei Complementar nº 1.361/2021, a qual deverá ser dotada de toda a estrutura necessária para bem desempenhar seu relevante papel institucional**” (grifou-se)¹⁰.

De lá para cá, é preciso reconhecer que houve certo avanço nesse sentido. Atualmente, observa-se que, além de compor a LOA do exercício 2023 como órgão orçamentário e mediante estrutura funcional-programática própria (órgão 54000)¹¹, a CGE já se encontra devidamente regulamentada nos termos do Decreto Estadual nº 66.850/2022, sendo ambos os aspectos fundamentais para efeitos de autonomia administrativa e orçamentária, inerentes ao exercício das importantes funções atribuídas ao Controle Interno.

Apesar disso, a conclusão a que chegou a d. Fiscalização no exame das presentes contas (evento 99.6, pág. 47/56) foi no sentido de que o referido órgão “*não conseguiu estruturar seus fluxos internos e produzir os trabalhos esperados*”, a exemplo das auditorias, cuja realização teria restado prejudicada pela ausência de normatização a respeito.

Além disso, ressentiu-se a unidade técnica - com razão - de que a situação relatada frustrou quase que por completo o atendimento das recomendações expedidas no parecer prévio sobre as contas de 2021, especialmente no que toca às questões envolvendo planejamento e

¹⁰ TC-4345.989.21-4, evento 94.1.

¹¹ Disponível em: <http://planejamento.sp.gov.br/orcamento/>. Acesso em: 12/05/2023.



execução orçamentária, dívida ativa, renúncia de receitas, despesas com pessoal, situação patrimonial e financeira do RPPS, transparência ativa, entre outros temas de igual relevância.

Se, por um lado, é compreensível que esse período de transição seja marcado por percalços - ainda mais em se tratando do primeiro ano de atuação -, de outro, deve-se frisar que **é grande a expectativa da Corte de Contas no sentido de que a CGE consiga solucionar a ineficiência hoje existente nessa área do Governo.**

A propósito, cumpre alertar que as recomendações de 2021 não são as únicas que recaem sobre os ombros do órgão recém-criado. Além dessas, de 2014 a 2019, o TCESP expediu pelo menos outras 30 recomendações (às vezes determinações) envolvendo o Sistema de Controle Interno Estadual, conforme já pormenorizado no parecer deste Ministério Público de Contas sobre o Balanço de 2020¹².

Naquele processo, a propósito, parte das deficiências então relatadas constituíram motivo para ressalvas no respectivo parecer prévio¹³, gerando 4 novas determinações/recomendações na ocasião.

Assim, o que se espera é que a CGE também leve em conta essas questões na estruturação administrativa/funcional em curso, no que ainda for aplicável, sendo certo que muitas delas, assim como as orientações consolidadas no Manual de Controle Interno publicado pelo TCESP¹⁴, revestem-se de importantes parâmetros para o exercício das atribuições que lhe competem.

¹² Parecer do MPC acerca das contas de 2020: TC-58666.989.20-5, evento 434.1, pág. 203/210.

¹³ Parecer prévio do TCESP sobre as contas de 2020: TC-5866.989.20-5, evento 513.1.

¹⁴ Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-controle-interno-2022-0>. Acesso em: 12/05/2023.



ANÁLISE ECONÔMICO- FINANCEIRA



Análise Econômico-financeira

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 2022.

Economia Mundial

A economia mundial enfrentou incertezas e desafios em 2022. As crises geopolíticas (como a guerra entre Rússia e Ucrânia) e as tensões entre EUA e China afetaram a confiança e geraram instabilidade. Além disso, fatores como as dificuldades nas cadeias globais de suprimentos, o aumento das taxas de juros e a política chinesa de combate à Covid-19 contribuíram para o enfraquecimento da atividade econômica ao longo do ano.

Entretanto, no último trimestre de 2022, alguns fatores contribuíram para amenizar as previsões mais pessimistas. Houve certa desaceleração da inflação mundial devido à acomodação dos mercados de *commodities* em patamares inferiores aos estimados, o que viabilizou uma política monetária menos agressiva no âmbito dos países desenvolvidos.

Além disso, a China reabriu integralmente sua economia, enquanto nos Estados Unidos observou-se avanços em termos de consumo e geração de empregos. A combinação de rotas alternativas para a aquisição de gás e petróleo e a probabilidade de um inverno mais ameno na Europa afastaram a perspectiva de crise energética e recessão no curto prazo.

Com base nesse cenário, as principais instituições financeiras revisaram suas projeções para a economia mundial em 2022. A versão mais recente (abril/2023) do relatório *World Economic Outlook*, do Fundo Monetário Internacional (FMI), por exemplo, calculou um crescimento de 3,4% para a economia mundial em 2022¹⁵, superior à estimativa anterior de

¹⁵ Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023>. Acesso aos 22/05/2023.



3,2% (indicada no relatório de julho de 2022¹⁶). O crescimento da economia em 2022, por região, pode ser conferido no gráfico a seguir:



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados do *World Economic Outlook* (WEO) de abril/2023.

Conforme se observa, houve crescimento notável na região do Oriente Médio e da Ásia Central, ao passo que a Europa emergente e em desenvolvimento teve um modesto crescimento de 0,8%. Merece destaque, ainda, a evolução de 4,0% da economia da América Latina e Caribe, desempenho acima da média mundial.

Economia Brasileira

Em termos anuais, o **Produto Interno Bruto (PIB)**¹⁷ brasileiro cresceu 2,9%, impulsionado pelo crescimento da indústria (1,6%) e dos serviços (4,2%), enquanto a agropecuária teve uma retração de 1,7%¹⁸.

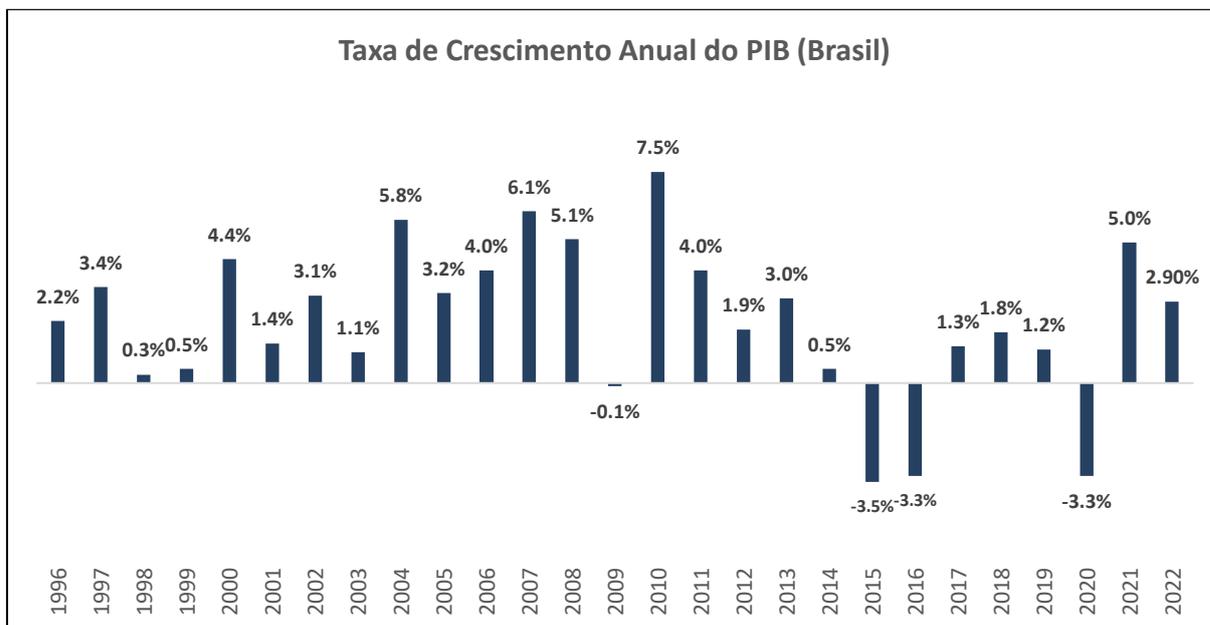
Apesar de a economia nacional ter crescido menos que a latino-americana, vale sopesar que o resultado ficou acima das projeções iniciais de cerca de 0,5%. De uma maneira geral, manteve-se a tendência de crescimento verificada em 2021 (quando o PIB cresceu 5,0%), ainda que num ritmo mais moderado.

¹⁶ Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/07/26/world-economic-outlook-update-july-2022>. Acesso aos 22/05/2023.

¹⁷ O Produto Interno Bruto (PIB) consiste na soma dos valores de todos os bens e serviços finais produzidos em um país, estado ou cidade.

¹⁸ Fils. 11/12 do Boletim Conjuntura Econômica (4º trim/2022) da Fundação Seade. Disponível em: https://conjuntura.seade.gov.br/wp-content/uploads/sites/3/2023/04/Conjuntura_Paulista_4trim2022.pdf. Acesso aos 22/05/2023.





Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹⁹. 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 5,79% no acumulado em 2022. O resultado ficou acima do centro da meta estipulada pelo Conselho Monetário Nacional para o exercício (3,50%), além de ter ultrapassado o teto de 5,0%²⁰.

Dentre os fatores que contribuíram para o fortalecimento da inflação, destacam-se a alta de 11,64% nos preços de alimentos e bebidas, bem como o acréscimo de 11,43% nos gastos com saúde e cuidados pessoais²¹.

Uma das principais consequências da pressão inflacionária foi a continuidade da política de aumento da taxa Selic. Vale lembrar que, em agosto de 2020, a **taxa básica de juros** (Selic)²² alcançou a mínima histórica de 2,0%, o que diminuiu o custo de captação dos bancos e estimulou o crédito. Em 2021, como resposta ao crescimento do IPCA (que alcançou 10,06% no

¹⁹ 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. Acesso aos 21/05/2023.

²⁰ Conforme noticiado em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-06/bc-admite-oficialmente-estouro-da-meta-de-inflacao-em-2022>. Acesso aos 21/05/2023.

²¹ Conforme noticiado em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-01/inflacao-oficial-fecha-2022-em-579>. Acesso aos 21/05/2023.

²² “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 21/05/2023.



acumulado anual), houve sucessivos aumentos da taxa de juros, resultando no percentual de 9,25% alcançado em dezembro daquele ano.

Diante da necessidade de convergir a inflação para o centro da meta, a Selic continuou a crescer, até atingir os 13,75% na reunião de 03/08/2022 do Comitê de Política Monetária (Copom)²³:

Reunião Copom	Meta Selic	Reunião Copom	Meta Selic
02/02/2022	10,75%	03/08/2022	13,75%
16/03/2022	11,75%	21/09/2022	13,75%
04/05/2022	12,75%	26/10/2022	13,75%
15/06/2022	13,25%	07/12/2022	13,75%

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados do Banco Central²⁴.

Com o controle da pandemia e a redução das restrições, o **setor de serviços**, que já estava impulsionando o crescimento, recebeu impulso adicional da demanda reprimida em vários segmentos, especialmente nos serviços prestados às famílias. Por exemplo, o índice de volume das atividades turísticas teve uma expansão anual de 32,0% de acordo com o IBGE. Com o crescimento das atividades, o **emprego** também se recuperou, resultando em uma queda na taxa de desocupação nacional de 13,2% para 9,3% entre 2021 e 2022²⁵.

Em 2022, o **comércio exterior brasileiro** apresentou desempenho geral positivo. Durante o período de janeiro a dezembro, as exportações aumentaram de US\$ 280,8 bilhões para US\$ 334,5 bilhões, representando uma expansão de 19,1%. Por outro lado, as importações registraram um crescimento de 24,3%, subindo de US\$ 219,4 bilhões para US\$ 272,7 bilhões. Conseqüentemente, o saldo da balança comercial teve um aumento de apenas 0,7%, passando de US\$ 61,4 bilhões para US\$ 61,8 bilhões. Apesar de modesto, esse resultado contribuiu de forma positiva para o Produto Interno Bruto:

em bi US\$

	Balança Comercial - Brasil		
	2021	2022	Varição (%)
Exportações	280,8	334,5	19,1%
Importações	219,4	272,7	24,3%
Saldo	61,4	61,8	0,7%

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados à fl. 16 do Boletim Conjuntura Econômica (4º trim/2022) da Fundação Seade.

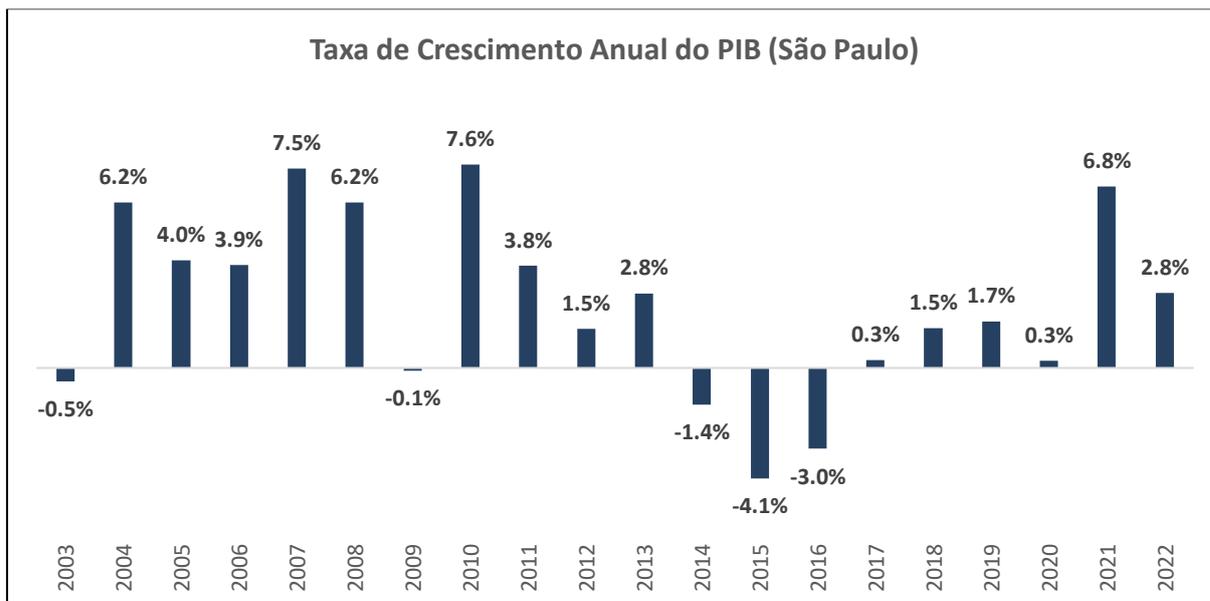
²³ Conforme consta do site do Banco Central, o Comitê de Política Monetária (Copom) é o órgão do Banco Central, formado pelo seu Presidente e diretores, que define, a cada 45 dias, a taxa básica de juros da economia – a Selic. [...] As decisões do Copom são tomadas visando com que a inflação medida pelo IPCA se situe em linha com a meta definida pelo CMN. Texto disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/copom>. Acesso aos 21/05/2023.

²⁴ Dados da Selic disponíveis em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>. Acesso aos 21/05/2023.

²⁵ Fl. 9 do Boletim Conjuntura Econômica (4º trim/2022) da Fundação Seade. Acesso aos 22/05/2023.

Economia Paulista

Acompanhando a tendência de crescimento das economias mundial e brasileira, o Estado de São Paulo viu seu **PIB aumentar 2,8% em 2022**:



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Fundação SEADE)²⁶. Obs.: dados dos exercícios mais recentes são provisórios e podem sofrer alterações.

A política de juros impactou na produção industrial e no consumo de bens, especificamente nas vendas do **comércio** varejista. Ao mesmo tempo, os **serviços** apresentaram crescimento mais elevado em relação ao agregado nacional.

Na **indústria**, houve crescimento anual de 0,9%, impulsionado pela recuperação no último trimestre. Entre os segmentos, a construção civil teve destaque, com evolução de 5,6%, enquanto a indústria de transformação (-0,1%) e a indústria extrativa mineral (-3,6%) tiveram desempenho negativo²⁷.

Já o setor de **serviços**, registrou expansão anual de 9,7% em 2022, cabendo menção especial para os serviços prestados às famílias (30,6%) e os serviços auxiliares aos transportes e

²⁶ Dados disponíveis em: https://repositorio.seade.gov.br/dataset/c2e666e8-7fae-48c6-983f-b21b9f28e622/resource/2333d4a3-1e1d-411a-b104-b8f58012f226/download/4t_tabelas_site.xlsx. Acesso aos 21/05/2023.

²⁷ Fl. 19 do Boletim Conjuntura Econômica (4º trim/2022) da Fundação Seade. Acesso aos 22/05/2023.



correios (16,3%). No entanto, o comércio varejista ampliado teve uma queda anual de 1,4%, refletindo um ano de baixo desempenho do consumo de bens.

Em relação ao **comércio exterior**, as exportações paulistas cresceram 28,7% em 2022, enquanto as importações aumentaram 21,3%. O saldo da balança comercial paulista foi negativo em US\$ 11,9 bilhões, o que representa uma redução de 9,8% do déficit em comparação com 2021.

em bi US\$

	Balança Comercial – Estado de São Paulo		
	2021	2022	Variação (%)
Exportações	54,1	69,6	28,7%
Importações	67,2	81,5	21,3%
Saldo	-13,2	-11,9	-9,8%

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados à fl. 27 do Boletim Conjuntura Econômica (4º trim/2022) da Fundação Seade.

Quanto ao **mercado de trabalho**, houve criação de 823 mil postos de trabalho com carteira assinada e de 313 mil ocupações informais. A taxa de desemprego continuou a diminuir no quarto trimestre, porém em menor intensidade, fechando o ano em 8,1% (excluindo a sazonalidade)²⁸.

Em relação aos **rendimentos do trabalho**, houve tendência de recuperação, impulsionada pela redução da inflação e pelo crescimento do emprego formal. Comparando o quarto trimestre de 2022 com o mesmo período de 2021, houve expansão de 9,9% no rendimento médio real, alcançando o valor de R\$ 3.523,00²⁹.

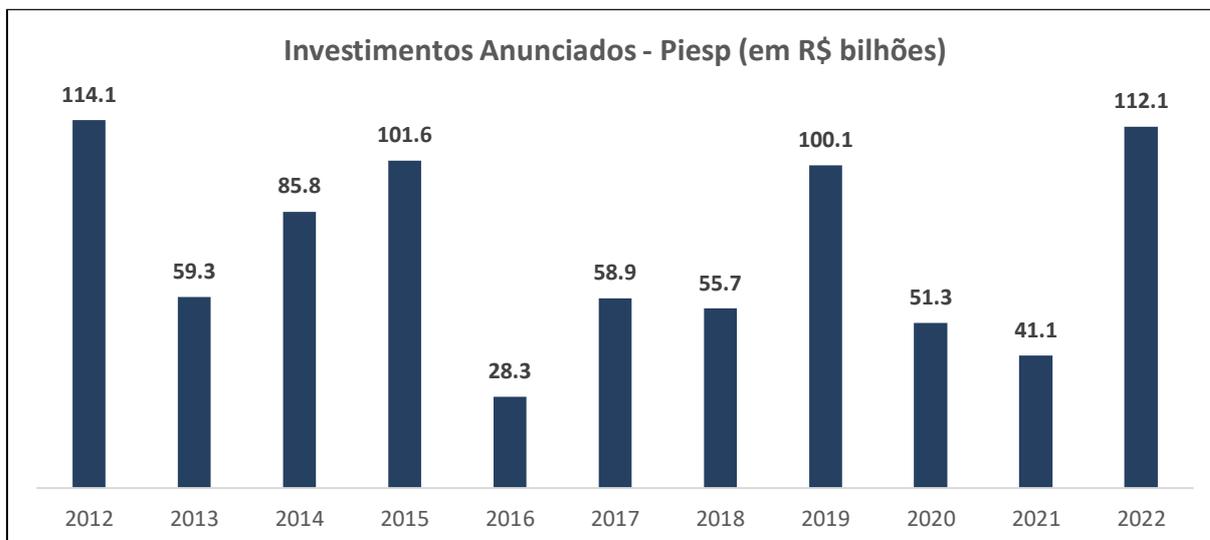
No que diz respeito aos **investimentos**, a pesquisa Piesp³⁰ revela que os valores anunciados somaram R\$ 112,1 bilhões, com uma expansão de 173,1% em relação a 2021. A maior parte deste valor foi direcionada para infraestrutura, seguida pela indústria e serviços. Esse aumento nos investimentos anunciados indica recuperação consistente da variável, superando os níveis pré-pandemia:

²⁸ Fls. 28/30 do Boletim Conjuntura Econômica (4º trim/2022) da Fundação Seade. Acesso aos 22/05/2023.

²⁹ Fl. 30 do Boletim Conjuntura Econômica (4º trim/2022) da Fundação Seade. Acesso aos 22/05/2023.

³⁰ 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 21/05/2023.





Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da Pesquisa de Investimentos Anunciados no Estado de São Paulo (Piesp)/Fundação Seade³¹.

Em síntese, houve crescimento da economia a nível mundial, nacional e estadual em 2022, ainda que em nível menos intenso que o observado em 2021. A inflação brasileira continuou a pressionar por taxas básicas de juros mais elevadas. O saldo da balança comercial do país continuou positivo e o déficit da balança comercial paulista foi reduzido. Adicionalmente, houve tendência de recuperação nos rendimentos do trabalho e criação de postos de empregos formais e informais no Estado de São Paulo.

Finalizada esta sucinta abordagem sobre o contexto econômico, passa-se à análise dos principais resultados contábeis do Estado de São Paulo em 2022.

³¹ Dados disponíveis em: <https://investimentos.seade.gov.br/>. Acesso aos 21/05/2023.



Resultados Contábeis

Como visto no tópico “Conjuntura Econômica”, 2022 foi mais um ano de recuperação para a economia paulista, com reflexos positivos para os indicadores fiscais do ente.

Entre 2021 e 2022 a **arrecadação total do Estado** (atualizada pelo IPCA) passou de R\$ 278,609 bilhões para R\$ 320,864 bilhões, o que representa um aumento real de 8,87%. Note-se que, no último biênio, a arrecadação cresceu 40% em termos nominais e 20% em termos reais, indicando expressivo aumento de receitas:

Em R\$ bilhões										
Receita total	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Valores nominais	175,786	185,316	192,876	191,613	204,851	213,158	225,590	229,491	278,609	320,864
Valores atualizados pelo IPCA	298,280	295,516	277,909	259,755	269,750	270,556	274,515	267,191	294,726	320,864
Varição real ³²	7,90%	-0,93%	-5,96%	-6,53%	3,85%	0,30%	1,46%	-2,67%	10,31%	8,87%

Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados dos Relatórios da Diretoria de Contas do Governador (DCG)³³.

Além disso, **o Estado conseguiu arrecadar 11,88% acima do estimado na Lei Orçamentária Anual (R\$ 286,795 bilhões), o que representou uma receita extra de R\$ 34,07 bilhões para os cofres públicos**. Trata-se do segundo exercício seguido em que a arrecadação foi superior ao estipulado na LOA³⁴, situação que contrasta com as frustrações de arrecadação observadas em 2019 (-2,41%)³⁵ e em 2020 (-4,04%).

O detalhamento das receitas auferidas, por categoria econômica e origem, pode ser conferido no quadro a seguir (desde 2019, para comparação):

³² No comparativo com cada ano anterior.

³³ Valores nominais de 2013 a 2016: eTC-5198.989.16-2, evento 22.8, fl. 23 do Relatório da DCG 2016; valores nominais de 2017 a 2018: eTC-6453.989.18-8, evento 148.1, fl. 15 do Relatório da DCG 2018; valores nominais de 2019 e 2020: eTC-5866.989.20-5, evento 411.1, fl. 90 do Relatório da DCG 2020; valor do exercício 2021: eTC-4345.989.21-4, evento 59.1, fl. 140 do Relatório da DCG 2021; valor do exercício 2022: evento 99.21, fl. 01 do Anexo A2 do Relatório da DCG 2022. Fatores de atualização por ano: 2013: 1,6968369; 2014: 1,5946574; 2015: 1,4408665; 2016: 1,3556241; 2017: 1,316813; 2018: 1,2692727; 2019: 1,2168736; 2020: 1,1642791; 2021: 1,0578484; 2022: 1. Fatores de atualização pelo IPCA obtidos na calculadora do Banco Central disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice> (acesso aos 14/05/2023).

³⁴ Em 2021 as receitas arrecadadas superaram em 13,10% o que fora previsto (fl. 189 do Relatório da DCG 2022).

³⁵ Arrecadação x previsão da LOA: 2019: -2,41%; 2020: -4,04%; 2021: 13,10%; 2022: 11,88% (fl. 189 do Relatório da DCG 2021, evento 99).



Em R\$ milhares

Receitas (atualizadas pelo IPCA)	2019	2020	2021	2022	AH (%) 2022/2021	AV (%) 2022
Receitas correntes	267.288.814	263.835.191	288.638.646	314.403.778	8,93%	97,99%
Contribuições	8.851.998	7.744.410	9.271.973	9.688.875	4,50%	3,02%
Impostos, taxas e contribuições de melhoria	225.463.486	216.835.756	242.080.137	252.708.918	4,39%	78,76%
Outras receitas correntes	5.686.410	4.396.527	4.392.824	6.104.621	38,97%	1,90%
Receita agropecuária	19.130	23.518	51.263	64.202	25,24%	0,02%
Receita de serviços	4.076.820	4.680.197	5.416.581	5.454.532	0,70%	1,70%
Receita industrial	147.494	102.267	101.676	67.165	-33,94%	0,02%
Receita patrimonial	7.703.526	3.505.970	10.400.976	15.046.239	44,66%	4,69%
Transferências correntes	15.339.951	26.546.544	16.923.216	25.269.227	49,32%	7,88%
Receitas de capital	7.226.128	3.356.104	6.087.278	6.460.671	6,13%	2,01%
Alienação de bens	347.450	149.032	197.287	55.011	-72,12%	0,02%
Amortização de empréstimos	6.344	1.548	0	0	0,00%	0,00%
Operações de crédito	2.744.656	1.587.564	1.216.469	3.029.460	149,04%	0,94%
Outras receitas de capital	3.488.011	1.274.057	4.462.539	3.153.879	-29,33%	0,98%
Transferências de capital	639.668	343.901	210.984	222.322	5,37%	0,07%
Total geral	274.514.942	267.191.295	294.725.926	320.864.450	8,87%	100,00%

Fonte: adaptado a partir de quadro à fl. 01 do anexo A2 do Relatório da DCG 2022 (evento 99) Obs: valores não incluem receitas intraorçamentárias. Obs. 2: atualização pelos seguintes índices de IPCA: 2019=1,216874; 2020=1,164279; 2021=1,057848; 2022=1,00.

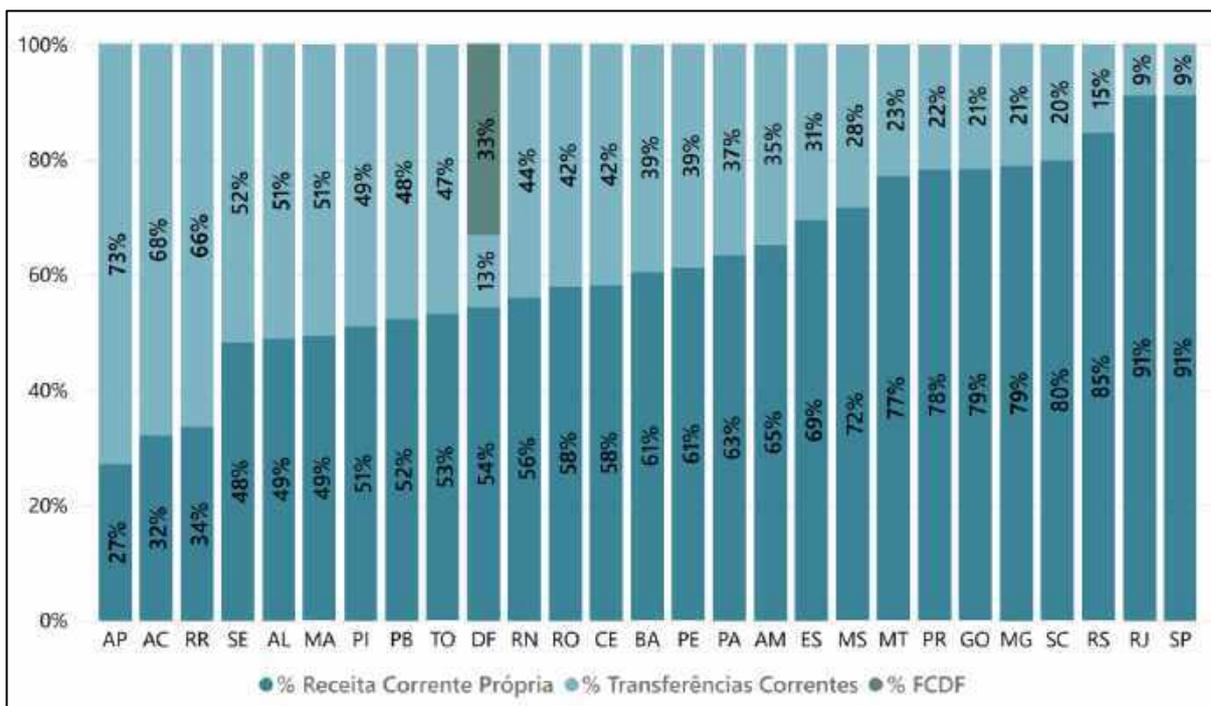
Como se observa, as receitas correntes cresceram 8,93%, enquanto as receitas de capital evoluíram 6,13% entre 2021 e 2022.

Dentre as receitas correntes, chama a atenção o aumento de 49,32% nas transferências correntes. Esse acréscimo é explicado pelas medidas para compensação das perdas de receitas dos Estados, ocasionadas pela redução do ICMS sobre combustíveis³⁶, assim como pelo crescimento da arrecadação de *Royalties* em virtude de leilão de bônus de excedentes de petróleo e gás natural nos campos de Sépia e Atapu³⁷.

Apesar do acréscimo das transferências correntes, São Paulo manteve-se (juntamente com o Rio de Janeiro) na posição de menor dependência de transferências correntes dentre as Unidades da Federação, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN):

³⁶ Lei Complementar nº 194/2020 (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp194.htm#:~:text=As%20opera%C3%A7%C3%B5es%20relativas%20aos%20combust%C3%ADveis.podem%20ser%20tratados%20como%20sup%C3%A9rfiuos) e Emenda Constitucional nº 123/2022 (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc123.htm).

³⁷ Fils. V e VI do Relatório Anual do Governo do Estado (RAGE) 2022 (evento 95).



Fonte: Boletim RREO em Foco: Estados + Distrito Federal (6º bimestre de 2022), elaborado pela STN³⁸. Obs.: foram consideradas as receitas correntes próprias e as transferências correntes recebidas em relação à receita corrente total de 2022.

Na mesma linha, as receitas patrimoniais cresceram expressivamente no período (44,66%), o que pode ser explicado por dois fatores. O primeiro é o aumento na receita de cessão de direitos operacionais (de R\$ 3,197 bilhões em 2021 para R\$ 5,636 bilhões em 2022) em função do recebimento da segunda parcela da renovação de acordo entre o TJ/SP e o BB para a administração da conta de depósitos judiciais e precatórios. O incremento nos rendimentos de aplicações financeiras (R\$ 6,152 bilhões), em virtude das elevadas taxas de juros no exercício, foi outro fator que impactou positivamente a receita patrimonial³⁹.

A parte mais representativa das receitas continua sendo a de “Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria”, responsável por 78,76% da arrecadação total. Nessa rubrica estão incluídas as receitas de ICMS, que apresentaram crescimento real de R\$ 15,520 bilhões (aumento de 8,27%) no ano (fl. 192 do Relatório da DCG 2022, evento 99).

As receitas de capital, por outro lado, foram afetadas positivamente pelo acréscimo de 149,04% nas “operações de crédito” (em virtude de três operações de financiamento para implantação e expansão de linhas do metrô, bem como para o Programa Renasce Tietê) e negativamente impactadas pela

³⁸ Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:46251.

³⁹ Fl. V do RAGE 2022 (evento 95).



queda de 29,33% das “outras receitas de capital” (oriunda de diminuição nos valores provenientes de depósitos judiciais)⁴⁰.

Acompanhando a evolução das receitas, nota-se que as **despesas cresceram tanto em termos nominais (14,26%) quanto reais (8,01%) em 2022:**

Em R\$ bilhões

Despesas	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Despesa nominal	176.781	185.671	194.416	192.256	204.011	212.253	226.144	221.767	272.679	311.551
Varição nominal da despesa	14,20%	5,03%	4,71%	-1,11%	6,11%	4,04%	6,54%	-1,94%	22,96%	14,26%
Despesa realizada atualizada pelo IPCA	299.969	296.082	280.128	260.627	268.644	269.407	275.189	258.199	288.453	311.551
Varição real da despesa	7,82%	-1,30%	-5,39%	-6,96%	3,08%	0,28%	2,15%	-6,17%	11,72%	8,01%
Despesa autorizada atualizada	310.137	311.580	303.363	287.812	280.274	283.635	291.160	289.926	303.494	326.166
Economia orçamentária atualizada pelo IPCA	10.169	15.498	23.235	27.185	11.629	14.228	15.972	31.728	15.041	14.615
Economia orçamentária (em %)	3,28%	4,97%	7,66%	9,45%	4,15%	5,02%	5,49%	10,94%	4,96%	4,48%

Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados dos Relatórios da Diretoria de Contas do Governador (DCG)⁴¹. Obs.: não inclui despesas intraorçamentárias.

Para compreender melhor os fatores que possibilitaram esse aumento real nos empenhos, oportuno analisar a composição detalhada das despesas do Estado (desde 2019, para comparação):

Em R\$ milhares

Despesas (atualizadas pelo IPCA)	2019	2020	2021	2022	Varição (%) 2022/2021	Varição real 2022/2021
Despesas correntes	253.296.718	240.645.906	252.073.742	274.326.547	8,83%	22.252.805
Juros e encargos da dívida	14.660.977	3.409.114	11.637.300	11.977.311	2,92%	340.011
Outras despesas correntes	127.253.685	124.834.706	138.985.452	149.850.649	7,82%	10.865.197
Pessoal e encargos sociais	111.382.056	112.402.086	101.450.990	112.498.588	10,89%	11.047.598
Despesas de capital	21.892.359	17.552.206	36.378.673	37.224.179	2,32%	845.506
Amortização da dívida	9.378.193	4.478.801	9.412.483	9.453.652	0,44%	41.169
Inversões financeiras	2.566.437	3.496.937	7.979.860	2.972.856	-62,75%	-5.007.004
Investimentos	9.947.729	9.576.468	18.986.330	24.797.670	30,61%	5.811.340
Total das despesas	275.189.077	258.198.112	288.452.415	311.550.726	8,01%	23.098.311

Fonte: adaptado de quadro à fl. 208 do Relatório da DCG 2022 (evento 99). Obs.: não inclui despesas intraorçamentárias.

Dentre as despesas correntes, merece destaque o aumento de 10,89% nos empenhos com “pessoal e encargos sociais”, ocasionado pelo fim das restrições da Lei Complementar nº

⁴⁰ Fl. VII do RAGE 2022 (evento 95).

⁴¹ Valores nominais de 2013 a 2015: TC-03554/026/15, fl. 14; valor nominal de 2017: eTC-3546.989.17-9, evento 30.1, fl. 15; valores nominais de 2016 a 2018: eTC-6453.989.18-8, fl. 15 do Relatório da DCG 2018 e eTC-6453.989.18-8, fl. 15 do Relatório da DCG 2018; valor nominal de 2019: evento 128.2, fl. 23 do Relatório da DCG 2019; valor nominal de 2020: eTC-5866.989.20-5, evento 411.1, fl. 90 do Relatório da DCG 2020; valor nominal de 2021: eTC-4345.989.21-4, evento 59, fl. 140 do Relatório da DCG 2021; e valor nominal de 2022: fl. 183 do Relatório da DCG 2022 (evento 99).



173/2020 e pela subsequente concessão de reajuste salarial a servidores do Estado⁴². O crescimento do número de inativos e da correspondente despesa com o Regime Próprio de Previdência dos Servidores também explica o aumento dos gastos nesta rubrica, como será abordado no tópico “despesas com pessoal”.

Os investimentos seguem como o principal componente das despesas de capital. Em 2022 a rubrica cresceu 30,61%, impactada pelos gastos nas funções transporte, administração, educação, habitação, gestão ambiental, segurança pública e saúde⁴³.

Consolidando-se receitas e despesas, o **balanço orçamentário do Estado** indicou superávit de R\$ 9,314 bilhões, correspondente a 2,90% da arrecadação de 2022:

Ano	Receita Arrecadada	Despesa Realizada	Resultado Orçamentário	Em R\$ milhares
				% sobre Receita Arrecadada
2013	175.785.940	176.780.596	-994.656	-0,57%
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%

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

Com isso, São Paulo manteve-se entre as 20 Unidades da Federação com resultado orçamentário positivo em 2022, conforme apurado pela STN:

⁴² Lei Complementar nº 1.373, de 30 de março de 2022 (<https://www.al.sp.gov.br/norma/202837>).

⁴³ Fl. XII do RAGE 2022 (evento 95).

⁴⁴ Dados de 2013 e 2014: TC-0788/026/14, fl. 24; dados de 2015 e 2016: eTC-05198.989.16-2, evento 22.8, fl. 18; dados de 2017 e 2018: eTC-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; e dados de 2022: fl. 182 do Relatório da DCG 2022 (evento 99).

Em R\$ milhões

UF	Resultado Orçamentário 2022	UF	Resultado Orçamentário 2022	UF	Resultado Orçamentário 2022
SP	9.314	RO	874	RN	20
PR	6.635	PA	826	RR	17
RJ	6.528	MT	546	PE	-28
GO	4.738	TO	455	DF	-76
RS	3.340	BA	386	AC	-251
MG	2.226	MA	270	MS	-544
PB	1.394	CE	256	AL	-574
ES	1.236	AM	252	SC	-1.181
AP	878	SE	36	PI	-1.668

Fonte: elaborado a partir de dados do Boletim RREO em Foco: Estados + Distrito Federal (6º bimestre de 2022), da STN.

O superávit orçamentário que o Estado obteve no exercício veio acompanhado de expressivo aumento de 164,77% do **superávit financeiro apurado no balanço patrimonial (R\$ 32,371 bilhões)**. Com isso, São Paulo acelerou o ritmo de evolução do superávit financeiro observado no exercício 2021⁴⁵. A esse respeito, veja-se:

Em R\$

Ano	2021	2022	Variação Percentual	Variação Nominal
Ativo Financeiro	82.780.740.526	102.959.312.369	24,38%	20.178.571.843
Passivo Financeiro	70.554.647.062	70.588.034.732	0,05%	33.387.670
Superávit Financeiro	12.226.093.464	32.371.277.637	164,77%	20.145.184.173

Fonte: elaborado a partir de dados à fl. 144 do Balanço Geral do Estado de 2022 (evento 95).

Conforme revela a instrução, “existem fortes evidências de que o Estado de São Paulo possui mais de 30.000 imóveis não reconhecidos nas demonstrações contábeis, incluindo aí todos os poderes e cujo montante é de, no mínimo, R\$ 120 bilhões”⁴⁶. Nesse horizonte, adequada a emissão de recomendação para que a Secretaria da Fazenda e Planejamento reconheça, mensure e avalie periodicamente os bens imóveis do Estado conforme preconizado pelo MCASP. A Administração deve, inclusive, revisar anualmente a vida útil e o valor residual dos itens de seu ativo de modo que, ao fim da depreciação e da exaustão, o valor líquido contábil seja igual ao valor residual.

Endossa-se, ainda, as demais recomendações realizadas pela DCG quanto à necessidade de adequações nos registros do balanço patrimonial, com especial destaque para a necessidade de implementação de sistema para cruzamento entre os saldos de extratos bancários

⁴⁵ Em 2021 o aumento fora de 64,24%, conforme manifestação do MPC-SP referente às Contas do Governador daquele ano (<https://www.mpc.sp.gov.br/sites/mpcsp/files/portal/2022/06/Parecer-MPC-ContasGov2021.pdf>).

⁴⁶ Fl. 112 do Relatório da DCG 2022 (evento 99).



e os existentes no Siafem (Prodesp), ferramenta esta que auxiliará no processo de conciliação bancária do Estado⁴⁷.

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. Entre 2021 e 2022 houve aumento de 7,80% no saldo em espécie para o exercício seguinte, acarretando um **resultado financeiro positivo de R\$ 6,719 bilhões**:

Em R\$ milhões

2021		2022		Variação Percentual (2022/2021)	Variação Nominal
Saldo do exercício 2021 para 2022	86.128	Saldo do exercício 2022 para 2023	92.847	7,80%	6.719 (Resultado Financeiro)
Caixa e Equivalentes de Caixa	69.767	Caixa e Equivalentes de Caixa	81.877	17,36%	12.110
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	16.361	Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	10.969	-32,95%	-5.392

Fonte: adaptado de quadro à fl. 170 do Relatório da DCG 2022 (evento 99).

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”⁴⁸.

Nos quadros abaixo, é possível comparar os fluxos financeiros do Estado entre 2021 e 2022:

Em R\$ milhões

DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA	2021			2022		
	Ingressos	Desembolsos	Fluxo de Cx. Líquido	Ingressos	Desembolsos	Fluxo de Cx. Líquido
Fluxos de Caixa das Atividades Operacionais (I)	315.873	271.018	44.855	366.479	320.697	45.781
Fluxos de Caixa das Atividades de Investimento (II)	186	12.429	-12.243	55	28.425	-28.370
Fluxos de Caixa das Atividades de Financiamento (III)	1.913	9.012	-7.099	4.273	9.574	-5.301
(I+II+III)	317.972	292.459	25.513	370.807	358.696	12.110

Fonte: extraído de quadro à fl. 171 do Relatório da DCG 2022 (evento 99).

Em R\$ milhões

⁴⁷ Fl. 77 do Relatório da DCG 2022 (evento 99).

⁴⁸ MCASP, 9ª edição, pág. 529. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501-9:::9-P9_ID_PUBLICACAO-41943.



APURAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA DO PERÍODO	2021	2022
Caixa e Equivalente de Caixa Inicial	44.254	69.767
Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa	25.513	12.110
Caixa e Equivalente de Caixa Final	69.767	81.877

Fonte: extraído de quadro à fl. 172 do Relatório da DCG 2022 (evento 99).

De acordo com os resultados apurados, as atividades de investimento e financiamento consumiram R\$ 28,370 bilhões e R\$ 5,301 bilhões do fluxo de caixa, respectivamente. Esses fluxos negativos foram amparados pelo fluxo positivo de caixa das atividades operacionais (R\$ 45,781 bilhões), que viabilizou uma geração líquida de caixa e equivalente de caixa de R\$ 12,110 bilhões em 2022.

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 (artigo 104 da Lei nº 4.320/1964), foi assim apresentada no Balanço Geral do Estado (em sua forma sintética):

	Em R\$ milhares		
	2022	2021	Varição (2022- 2021)
Variações Patrimoniais Aumentativas			
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	298.545.221	264.698.106	33.847.116
Contribuições	11.717.333	10.561.904	1.155.430
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	18.159.732	20.641.254	-2.481.522
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	47.022.237	27.511.150	19.511.087
Transferências e Delegações Recebidas	71.752.808	51.870.474	19.882.333
Valoriz. e Ganhos c/ Ativos e Desincorp. de Passivos	377.376	510.731	-133.355
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	54.083.204	160.167.240	-106.084.036
Total das Variações Patrimoniais Aumentativas (I)	501.657.911	535.960.859	-34.302.948
Variações Patrimoniais Diminutivas			
Pessoal e Encargos	87.656.915	81.398.567	6.258.348
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	50.018.733	40.599.222	9.419.511
Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	39.693.814	38.965.165	728.649
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	37.065.319	20.968.243	16.097.075
Transferências e Delegações Concedidas	132.858.324	99.773.755	33.084.568
Desvaloriz. e Perdas de Ativos e Incorp. de Passivos	80.411.539	47.353.812	33.057.728
Custo das Mercadorias e Produtos Vendidos, e dos Serviços Prestados	185.529	184.942	587
Tributárias	2.358.461	2.057.964	300.497
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	36.979.346	15.800.027	21.179.319
Total das Variações Patrimoniais Diminutivas (II)	467.227.979	347.101.697	120.126.282
RES. PATRIMONIAL DO PERÍODO (III) = (I - II)	34.429.932	188.859.162	-154.429.230

Fonte: extraído de quadro à fl. 175 do Relatório da DCG 2022 (evento 99).

O confronto entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas indica que o Estado obteve resultado patrimonial superavitário de R\$ 34,4 bilhões em 2022, o que representa uma queda de 82% em relação aos R\$ 188,9 bilhões apurados na DVP de 2021.

Dito de outro modo, o patrimônio do Estado cresceu R\$ 34,4 bilhões, influenciado sobretudo pela queda das “Outras Variações Patrimoniais Diminutivas” (decorrentes de registros de execução de obras e instalações, bem como de repasses às Universidades e à FAPESP).

A **demonstração das mutações do patrimônio líquido** (DMPL) de 2022, por sua vez, apresentou a seguinte posição:

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	Em R\$ milhares
									TOTAL
Saldos Iniciais	68.867.534	1.456.292	78.930	246.929	264	492.647	-740.834.932	0	-669.692.338
Ajustes de Exercícios Anteriores	-	-	-	-	-	-	-971.313	-	-971.313
Aumento de Capital	-412	290.317	-	-	-	-	188.321.354	-	188.611.259
Resgate/ Reemissão de ações e cotas	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Juros Sobre Capital Próprio	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Resultado do Exercício	-	-	-	-	-	-	-154.430.776	-	-154.430.776
Ajustes de Avaliação Patrimonial	-	-	-	946.246	-	-	-	-	946.246
Constituição / Reversão de Reservas	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Dividendos a distribuir (por Ação)	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Saldos Finais	68.867.122	1.746.609	78.930	1.193.175	264	492.647	-707.915.666	0	-635.536.921

Fonte: quadro à fl. 178 do Relatório da DCG 2022 (evento 99).

Segundo o demonstrativo, o **patrimônio líquido** de 2022 foi negativo em R\$ 635,537 bilhões, indicando uma melhora de 5,10% em relação ao passivo a descoberto de R\$ 669,692 bilhões verificado em 2021.

Esse resultado foi impactado positivamente, sobretudo, em virtude de adiantamentos de R\$ 1,456 bilhão para futuro aumento de capital (oriundos de aportes financeiros para investimentos em empresas estatais) e de ajustes de avaliação patrimonial de R\$ 247 milhões relacionados à Companhia Paulista de Trens Metropolitanos. Por outro lado, os resultados acumulados negativos de R\$ 741 milhões contribuíram negativamente para a composição do patrimônio líquido do exercício⁴⁹.

Ainda no tocante à demonstração das mutações do patrimônio líquido, **oportuno que o Estado republique o referido demonstrativo.** Com efeito, no campo correspondente à

⁴⁹ Fl. 179 do Relatório da DCG 2022 (evento 99).



interseção entre a coluna “Resultados Acumulados” e a linha “Resultado do Exercício” deveria constar o resultado patrimonial superavitário de R\$ 34,4 bilhões (como indicado na demonstração das variações patrimoniais). Entretanto, por equívoco, foi apresentado o valor de R\$ 154,4 bilhões, como bem observado pela DCG⁵⁰.

Noutro giro, observa-se que o Governo Estadual alcançou, no ano em apreço, **resultado primário positivo de R\$ 21,151 bilhões**⁵¹. Trata-se de importante indicador, que evidencia o esforço da Administração para redução do estoque da dívida pública⁵².

Mesmo no comparativo com outras Unidades da Federação, é possível confirmar que o resultado obtido por São Paulo foi expressivo, sendo superado apenas pelo do Amapá, conforme gráfico de resultado primário em relação à RCL elaborado pela STN:



Fonte: Boletim RREO em Foco: Estados + Distrito Federal (3º quadrimestre de 2022), elaborado pela STN.

Como apontado pelo TCESP no bojo do eTC-2347.989.19-6, do eTC-5866.989.20-5 e do eTC-4345.989.21-4, desde 2017 o anexo de metas fiscais da LDO estadual vinha trazendo estimativas de resultado primário bem inferiores às efetivamente alcançadas.

⁵⁰ Fl. 179 do Relatório da DCG 2022 (evento 99).

⁵¹ eTC-005399.989.22-7, evento 165.2, fl. 18.

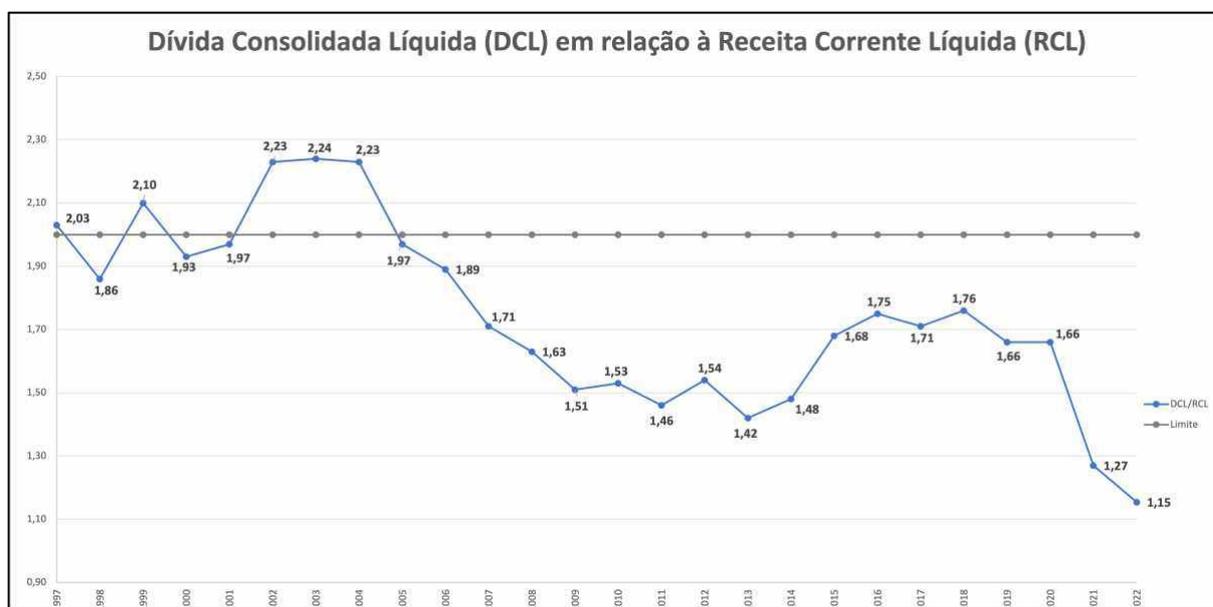
⁵² De acordo com a 12ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (elaborado pela STN para o exercício 2022), o resultado primário é “[...] obtido a partir do cotejo entre receitas e despesas orçamentárias de um dado período que impactam efetivamente a dívida estatal. O resultado primário pode ser entendido, então, como o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública”. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:16584.

Em 2021, por exemplo, o resultado primário alcançado foi cerca de três vezes superior ao reprogramado para aquele exercício. Em 2022 houve certa melhora neste aspecto, já que a diferença entre o resultado primário programado para o ano (R\$ 17,035 bilhões) e o efetivamente alcançado (R\$ 21,151 bilhões) foi reduzida para 24,16%⁵³.

O mesmo, contudo, não pode ser dito em relação ao resultado nominal. De fato, a instrução revela que o **resultado nominal apurado pela metodologia acima da linha foi de -R\$ 47,172 milhões**. Este valor diverge em -101,00% do previsto inicialmente (R\$ 4,707 bilhões) e em 97,97% do valor reprogramado (-R\$ 2,319 bilhões)⁵⁴.

Assim, necessário que o Governo Estadual reavalie os critérios adotados para a estimativa do resultado nominal quando da elaboração dos próximos projetos de Leis de Diretrizes Orçamentárias ou em suas correspondentes reprogramações.

Por seu turno, o índice de **dívida consolidada líquida** (DCL) em relação à receita corrente líquida (RCL) caiu de 1,27, em 2021, para 1,15, em 2022, alcançando um novo piso da série histórica iniciada em 1997:



Fonte: adaptado a partir de gráfico à fl. XV do RAGE 2022 (evento 95.5).

A dívida consolidada líquida consiste na diferença entre a dívida consolidada (mobiliária, contratual, precatórios⁵⁵, outras dívidas) e as deduções (disponibilidade de caixa bruta e haveres

⁵³ eTC-005399.989.22-7, evento 165.2, fl. 13.

⁵⁴ eTC-005399.989.22-7, evento 165.2, fl. 18.

⁵⁵ Posteriores a 05 de maio de 2000.



financeiros descontados de restos a pagar processados). Em 2022, a dívida consolidada cresceu 3,14%. Assim, a queda relevante na razão DCL/RCL não foi decorrente da redução no endividamento bruto, mas sim do aumento de 32,5% nas disponibilidades de caixa e do incremento de 16,4% na Receita Corrente Líquida (fl. XVI do RAGE 2022).

No tocante ao **Acordo de Renegociação da dívida pública com a União**, adequado que a Administração empreenda os estudos sugeridos pela DCG para melhor controle e análise, especialmente para fins de verificação da viabilidade de liquidação deste passivo até o fim do contrato em 2047.

Necessária, inclusive, a observância das regras da NBC TSP 14 (Custos de Empréstimos) caso valores adicionais desta dívida sejam compensados em virtude da Lei Complementar nº 194/2022, de modo que os saldos contábeis reflitam a posição patrimonial da conta pertinente segundo o Princípio da Competência⁵⁶.

Em síntese, **o cotejo geral desses balanços revela uma situação fiscal positiva para o Estado de São Paulo**. O resultado orçamentário de 2,90% contribuiu para o superávit financeiro apurado no balanço patrimonial de 32,371 bilhões. Houve geração líquida de caixa e equivalentes de caixa (R\$ 12,110 bilhões) e resultado patrimonial superavitário (R\$ 34,4 bilhões). O resultado primário em relação à RCL foi o segundo melhor do país e o quociente entre dívida consolidada líquida e RCL foi o menor da série histórica iniciada em 1997.

Como será abordado com mais detalhes adiante, **apesar dos indicadores fiscais positivos, é preocupante que o Estado continue a demonstrar dificuldades no cumprimento de obrigações constitucionais e legais de áreas como ensino e saúde**.

⁵⁶ Fl. 167 do Relatório da DCG 2022 (evento 99).



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 TCESP nos **últimos 6 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	- Conjugue 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.

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 incrementar a recuperação dos créditos inscritos; impulsionar a eficiência nos procedimentos de inscrição e cobrança dos créditos; aprimorar a contabilização das provisões de perdas.

Especificamente acerca do exercício sob análise, depreende-se do relatório da Fiscalização (evento 99.6, págs. 119/140) que **no final de 2022** havia um estoque de dívida ativa da



ordem R\$375 bilhões, a indicar um incremento de 8% em relação ao saldo existente ao final de 2021 (R\$347 bilhões) e de 14% se comparado a 2019 (R\$336 bilhões), quando iniciou o primeiro ano de mandato da gestão. A seguir, consta a evolução dos números em relação aos últimos anos:

Dívida Ativa	2018	2019	2020	2021	2022	Variação 2022/2021
Dívida Ativa Tributária gerida pela PGE (AC+ANC)	387.934.683	319.829.339	326.733.924	335.890.926	361.560.261	7,64%
Dívida Ativa não Tributária gerida pela PGE (AC+ANC)	8.381.709	9.476.754	10.041.367	11.587.817	13.755.173	18,70%
Total da Dívida ativa	396.316.391	329.306.093	336.775.291	347.478.743	375.315.434	8,01%
Ajustes para perdas	-220.471.474	-157.349.125	-168.029.312	-176.209.288	-224.406.975	27,35%
Total Líquido	175.844.917	171.956.968	168.745.978	171.269.455	150.908.459	-11,89%

Fonte: quadro extraído do Relatório da Fiscalização (evento 99.6, pág. 122).

Do saldo final apurado em 2022, a Fiscalização extraiu dados importantes, que, a bem da verdade, demonstram a **perpetuação da situação já relatada no exercício anterior**, senão vejamos:

a) a dívida ativa de longo prazo representa 98,27% do total (em face de 98,32% apurado em 2021);

b) houve um aumento de R\$25,67 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\$2,17 bilhões (em ambos os casos superando em muito os acréscimos ocorridos entre 2020 e 2021, de 9,16 bilhões e 1,55 bilhões, respectivamente, confirmando a tendência de crescimento no estoque da dívida ativa);

c) o ajuste para perdas aumentou 27,35% (R\$48,20 bilhões) no período, gerando uma diminuição no total líquido da Dívida Ativa de 11,89% (o decréscimo seria ainda maior caso o ajuste para perdas considerasse o histórico de recebimento ao longo dos anos);

d) o montante dos créditos tributários inscritos concentra-se nos tributos ICMS e IPVA, os quais juntos correspondem a aproximadamente 99,39% do total (em 2021, esse percentual era de 99,42%);

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

f) da importância inscrita em dívida ativa, 41,20% estava na situação de CNPJs e CPFs ativos, ao passo que 58,80% se refere a CNPJs suspensos, inaptos, baixados, nulos ou não



encontrados, portanto, com baixa probabilidade de recebimento (em 2021, esses percentuais eram de 43,73% e 56,27%, respectivamente);

g) os 200 maiores devedores “pessoa jurídica” concentram 33,19% do total da dívida em 2022 (contra 33,44% em 2021), o que representa uma média de R\$622.902.934,00 por inadimplente; dentre esses 200, por sua vez, 20 deles acumulam 11,32% do total de débitos inscritos, resultando numa média de R\$2,12 bilhões por devedor;

h) dentre as inscrições em Dívida Ativa ocorridas no exercício 2022 (R\$30.666.417 mil), em pelo menos 44,86% delas os fatos geradores dos respectivos créditos estavam vencidos há mais de um ano (o que significa que persiste o não cumprimento do prazo de 90 dias para cadastro e inscrição em Dívida Ativa dos créditos fiscais não pagos, tal como apontado em 2021):

Classificação	Tipo de Débito	Qty	Valor	AV		
Vencidas até 1 ano	ICMS	292.333	R\$ 7.468.214.473	24,35%	54,14%	
Vencidas até 1 ano	ICMS AUTUAÇÃO	1.883	R\$ 8.897.913.316	29,02%		
Vencidas até 1 ano	IPVA	4.595	R\$ 2.424.047	0,01%		
Vencidas até 1 ano	OUTROS	86.653	R\$ 539.556.186	1,76%		
Vencidas acima de 1 até 2 anos	ICMS	24.701	R\$ 1.377.180.645	4,49%	44,86%	
Vencidas acima de 1 até 2 anos	ICMS AUTUAÇÃO	1.409	R\$ 6.558.115.495	21,39%		
Vencidas acima de 1 até 2 anos	IPVA	14.259	R\$ 13.363.642	0,04%		
Vencidas acima de 1 até 2 anos	OUTROS	32.668	R\$ 88.698.620	0,28%		
Vencidas acima de 2 até 5 anos	ICMS	223.954	R\$ 1.011.050.800	3,30%		
Vencidas acima de 2 até 5 anos	ICMS AUTUAÇÃO	1.032	R\$ 3.957.352.570	12,90%		
Vencidas acima de 2 até 5 anos	IPVA	10.656	R\$ 20.367.136	0,07%		
Vencidas acima de 2 até 5 anos	OUTROS	50.381	R\$ 539.871.524	1,76%		
Vencidas acima de 5 anos	ICMS	2.310	R\$ 56.591.149	0,18%		
Vencidas acima de 5 anos	ICMS AUTUAÇÃO	88	R\$ 78.992.142	0,26%		
Vencidas acima de 5 anos	IPVA	364	R\$ 1.096.254	0,00%		
Vencidas acima de 5 anos	OUTROS	3.256	R\$ 57.629.114	0,19%		
Total		750.544	R\$ 30.666.417.093	100,00%		100,00%

Fonte: quadro extraído do Relatório da DCG (evento 99.6, pág. 129).

Particularmente em relação a esse último ponto, em pesquisa amostral perante os 200 maiores devedores, verificou-se 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, o atraso estaria presente inclusive nos casos em que não há apresentação de defesa administrativa por parte do devedor (evento 99.6, pág. 130), a indicar, em todas as situações, manifesto **descumprimento aos prazos fixados pelo Decreto**



nº 61.141, de 27/02/2015⁵⁷, e prejuízos para a sistemática de cobrança dos créditos pertinentes, como reconhece a própria Procuradoria Geral do Estado – PGE⁵⁸.

Por certo, considerando advir da Secretaria da Fazenda e Planejamento a maioria das inscrições dos créditos em dívida ativa, cabe àquele órgão, juntamente com a PGE⁵⁹, instituir procedimentos e controles mais céleres e efetivos para inscrição dos créditos a receber.

A propósito, o Balanço Geral do Estado (BGE) evidencia a composição por vencimento da dívida ativa, sendo possível inferir que pelo menos 66,6% dos créditos estão vencidos há mais de 5 anos:

5.1.3.2.1 Composição por Faixa de Atraso

Dívida Ativa - Composição por vencimento	31/12/2022	31/12/2021
Vencidas até 1 ano	24.813.056.036	20.049.412.007
Vencidas de 1 até 3 anos	45.637.486.350	49.729.616.319
Vencidas de 3 até 5 anos	54.901.545.253	51.142.957.090
Vencidas acima de 5 anos	249.963.346.419	225.656.757.939
Total	376.316.434.057	347.478.743.354

Fonte: reprodução extraída do BGE/2022 (evento 95.3, pág. 35).

Com efeito, não é somente sobre as inscrições que recai a crítica da Fiscalização. **O problema é ainda mais grave 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 2022 apenas 1,09% do estoque inicial de créditos inscritos foram efetivamente recebidos. A bem da verdade, tal constatação não é nova, já que **em nenhum dos 4 exercícios anteriores o percentual de recebimentos atingiu a faixa de 1% do saldo total referido**, sendo que, em 2017, assim como em 2022, superou muito pouco referido índice. Veja-se:

Exercício	R\$ milhares					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Recebimentos	3.912.408	2.659.235	3.866.099	2.546.104	3.312.998	3.794.871
Estoque inicial	335.075.121	369.843.753	396.316.391	329.306.092	336.775.290	347.478.743
% Arrecadação	1,16%	0,71%	0,97%	0,77%	0,98%	1,09%

⁵⁷ Decreto n. 61.141/2015:

“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).

⁵⁸ Estudos para melhorar a eficácia da cobrança da dívida ativa estadual: planejamento SUBG CTF 2022/2023 (evento 99.20, pág. 14).

⁵⁹ 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 “imitação 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”.



Fonte: elaborado pelo MPC, a partir de dados constantes dos Relatórios da DCG acerca das Contas de 2022 (evento 99.6, págs. 132/133) e de 2021 (TC-4345.989.21-4, evento 59.1, págs. 94 e 107).

Para que se tenha uma ideia, em 2012, ou seja, **há exatos 20 anos**, esse percentual foi apurado em 0,58%⁶⁰, revelando por si só que **pouco se evoluiu em termos representativos ao longo de tanto tempo** em termos de recuperação dos créditos inscritos.

Mesmo quando comparado ao estoque líquido de dívida ativa (R\$150,91 bilhões)⁶¹, o montante recebido em 2022 também não se mostra animador, visto que representa apenas 2,51% daquele total. Vale dizer, de cada R\$100,00 considerados recuperáveis, arrecadou-se apenas R\$2,51.

Não é demais reforçar⁶² 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 2022 foram inscritos R\$30,666 bilhões⁶³, mas recuperados apenas R\$3,7 bilhões, ou seja: **o valor recuperado foi oito 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, é **válido novamente mencionar a experiência exitosa vivenciada no âmbito federal**. Segundo recentemente divulgado (março/2023) pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, no ano 2022, o Órgão recuperou R\$39,1 bilhões em dívidas com a União e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o que representou um crescimento de mais de 20% em relação à arrecadação da dívida ativa no ano anterior (R\$31,7 bilhões)⁶⁴.

⁶⁰ Conforme anotado no Parecer do MPC acerca das Contas do Governador referentes ao exercício de 2012, objeto do TC-3564/026/12.

⁶¹ Após os ajustes de perda por irrecuperabilidade do ativo. Segundo o Relatório da DCG (evento 99.6, pág.135): “[...] o montante reconhecido como irrecuperável (R\$224,41 bilhões) representa 59,79% do total do estoque registrado como Dívida Ativa em 2022. O estoque líquido registrado em Dívida Ativa, uma vez ajustado, é de R\$150,91 bilhões, o equivalente a 65,77% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício de 2022 (R\$ 229,46 bilhões)”.

⁶² Tal como este MPC já disse por ocasião das Contas governamentais de 2012 (TC-3564/026/12) e de 2021 (TC-4345.989.21-4).

⁶³ Relatório da DCG, evento 99.6, págs. 132/133.

⁶⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2023/pgfn-em-numeros-2023-ja-esta-disponivel-na-internet> . Acesso em: 14/05/2023.



Desse montante, “36% (R\$ 14,1 bilhões) foram obtidos por meio de acordos consensuais, resultado de acordos de transação tributária” (grifou-se), os quais também se mostraram úteis como mecanismo de resolução de contenciosos - até 2022, R\$404,3 bilhões foram regularizados com transação, segundo a PGFN⁶⁵.

No caso do Estado de São Paulo, a Lei Estadual nº 17.293, de 15/10/2020 regulamenta a matéria no âmbito interno. Ocorre que, diferentemente da sua congênere federal, a legislação estadual ainda não surtiu os efeitos esperados, **o que sugere a necessidade de aprimoramento do instituto pertinente⁶⁶ e/ou a intensificação quanto a sua utilização.**

A esse respeito, notícias dão conta de que “em aproximadamente três anos de vigência, o programa [de transação tributária] [...] recuperou pouco mais de R\$ 222 milhões aos cofres públicos, em transações individuais e coletivas, além de acordos referentes ao IPVA e ao ICMS (recuperação judicial e demais casos)”, valor esse bem aquém, por exemplo, do registrado nos últimos anos com o Programa Especial de Parcelamento – PEP, que logrou recuperar R\$11,7 bilhões⁶⁷ em favor do Estado.

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 81,12% (R\$ 148,36 bilhões) das baixas do período (R\$ 182,91 bilhões)”, como se demonstra a seguir:

FAIXA DE VALOR	Total 2018 a 2022	Participação %
Pagamentos	16.066.177	8,78%
Outras baixas	18.475.383	10,10%
Baixas por Prescrição, Remissão e Cancelamento	148.364.955	81,12%
TOTAL	182.906.514	100,00%

Fonte: quadro extraído do Relatório da DCG (evento 99.6, pág. 133)

Os números acima, assim como o histórico da arrecadação desses valores ao longo dos anos, reforçam 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

⁶⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn-em-numeros-2023-versao-20042023.pdf>. Acesso em: 14/05/2023.

⁶⁶ Vide, a título ilustrativo, as inovações adotadas pela PGFN em 2022, citadas no relatório *PGFN em Números 2023 — Dados de 2022*”.

⁶⁷ Informações divulgadas Conselho Estadual de Defesa do Contribuinte de São Paulo – Codecon-SP, com base em informações disponibilizadas pela PGE-SP. Disponível em: <https://www.fecomercio.com.br/noticia/codecon-sp-discute-aperfeicoamento-do-programa-de-transacao-tributaria-estadual>. Acesso em: 14/05/2023.



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 irrecuperáveis, **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 si⁶⁸, 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.

Na esteira desse entendimento, tendo em vista os aspectos supramencionados e, ainda, as considerações da Fiscalização envolvendo os desajustes no reconhecimento contábil da perda por irrecuperabilidade de ativo (evento 99.6, pág. 137)⁶⁹, **o Parquet de Contas conclui que a matéria aqui tratada macula a regularidade das presentes contas**.

Ao mesmo tempo, dada a importância para os cofres públicos e, no entanto, a pouca evolução dessa temática nos últimos balanços governamentais, **pugna-se para que as propostas de melhoria sugeridas pela d. Fiscalização, com as ponderações trazidas acima por este órgão ministerial (especialmente em relação ao uso da transação tributária), sejam alçadas ao campo das determinações**, impelindo o Governo do Estado a apresentar um plano de ação, descrevendo e fixando as providências, responsabilidades e prazos com que pretende enfrentar a problemática destacada.

⁶⁸ Lei Complementar n. 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).

⁶⁹ Em resumo, a “metodologia empregada pela PGE/SP para o cálculo do Ajuste para Perdas não levou em consideração o sistema de rating, ou o histórico de recebimentos dos créditos inscritos em Dívida Ativa” (evento 99.6, pág. 137). Para se ter uma ideia da distorção, em 2022, a expectativa de recebimento prevista era de 40,21% do estoque, mas a análise de baixas evidenciou, posteriormente, que os efetivos recebimentos de Dívida Ativa não superaram a 1,09% do estoque inicial do exercício de 2022.



À margem do parecer prévio a ser exarado, propõe-se que, no acompanhamento das contas governamentais atinentes ao exercício 2023, considere-se a possibilidade de empreender ações fiscalizatórias acerca da utilização da transação (Lei nº 17.293/2020) pelo Estado de São Paulo⁷⁰ no contexto da gestão da Dívida Ativa, ante a relevância e potencialidade do instituto em termos arrecadatórios e de solução de conflitos.

⁷⁰ Vale destacar, a PGE tem divulgado dados acerca dessas transações na sua página eletrônica oficial: <https://www.dividaativa.pge.sp.gov.br/transacao/pages/home/home.jsf>, no link “Dúvidas” > “Dados da Transação”. Acesso em: 14/05/2023.



Pagamento de Precatórios e Requisitórios de Pequeno Valor

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 no ADCT).

Todavia, parte das disposições trazidas pela Emenda foi julgada inconstitucional pelo STF⁷¹. Após dirimir questão de ordem sobre os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, a Suprema Corte optou pela modulação dos efeitos da decisão: acertou-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. Ademais, decidiu-se pela manutenção, de forma parcial, do regime especial de pagamento de precatórios, por mais cinco exercícios financeiros a partir de 01/01/2016⁷².

Em 15/12/2016 entrou em vigor a EC nº 94/2016, que seguiu o quanto fora decidido pelo STF, com algumas alterações. Se nas regras do regime especial da EC nº 62/2009⁷³ o ente teria 15 anos para pagar seu estoque vencido e vincendo, pelo regime especial da EC nº 94/2016⁷⁴ o Estado deveria quitar todo seu estoque vencido e vincendo até 31/12/2020.

Além disso, se antes era permitido ao Estado 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 até 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).

⁷¹ Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 4.357 e 4.425.

⁷² Por conta deste entendimento, o regime especial da EC nº 62/2009, apesar de julgado inconstitucional, iria ser aplicado por 11 anos, de 2010 até o final de 2020.

⁷³ Art. 97 do ADCT.

⁷⁴ Art. 101 do ADCT.



Em observância ao art. 101 do ADCT da CF/1988 e aos procedimentos contidos no art. 59 da Resolução CNJ nº 303/2019⁷⁵, o e. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP) apurou que a alíquota que o Estado deveria destinar à quitação de precatórios em 2022 seria equivalente a 2,16% da RCL.

Por meio da Informação Conjunta nº 001/2021, o Estado noticiou que planejava transferências financeiras de modo a cumprir o percentual indicado pela Diretoria de Precatórios do TJ-SP, sendo que desses 2,16%, 1,5% seriam oriundos de recursos próprios do Tesouro e os outros 0,66% provenientes de depósitos judiciais (públicos e privados), descontos (de acordos e compensações) e financiamentos previstos na CF/1988⁷⁶.

Considerando-se os repasses de 1,5% da RCL (R\$ 3,16 bilhões) e os depósitos judiciais (R\$ 2,92 bilhões), verifica-se que **o Executivo Estadual repassou, no ano de 2022, R\$ 6,08 bilhões ao TJ-SP, totalizando 2,88% da RCL, o que supera os 2,16% da RCL definidos por aquela Corte de Justiça.** O detalhamento dos repasses mensais pode ser conferido na tabela seguinte:

Mês da Transf. Financeira	Receita Corrente Líquida apurada Resolução SF	Duodécimo	1,5% do Duodécimo	Total Transferido
jan/21	191.065.614.806	15.922.134.567	238.832.019	379.858.423
fev/21	197.089.874.182	16.424.156.182	246.362.343	437.123.987
mar/21	199.678.723.896	16.639.893.658	249.598.405	467.801.328
abr/21	201.587.117.321	16.798.926.443	251.983.897	444.176.763
mai/21	205.712.682.616	17.142.723.551	257.140.853	481.774.815
jun/21	209.895.270.267	17.491.272.522	262.369.088	490.109.811
jul/21	215.556.051.024	17.963.004.252	269.445.064	490.746.393
ago/21	219.090.226.272	18.257.518.856	273.862.783	540.459.861
set/21	219.466.784.437	18.288.898.703	274.333.481	540.753.213
out/21	222.296.936.438	18.524.744.703	277.871.171	606.010.054
nov/21	224.459.220.508	18.704.935.042	280.574.026	539.393.089
dez/21	225.889.340.152	18.824.111.679	282.361.675	665.767.418
Total	2.531.787.841.919	210.982.320.160	3.164.734.802	6.083.975.155

Fonte: adaptado de quadro às fls. 249/250 do Relatório da DCG 2022 (evento 99).

Desde a inclusão do Estado de São Paulo no Regime Especial de Pagamento de Precatórios, a Fazenda Estadual transfere as referidas parcelas ao Poder Judiciário, ao passo que os Requisitórios de Pequeno Valor (RPV) são pagos diretamente por meio da PGE.

⁷⁵ 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>.

⁷⁶ Informação Conjunta nº 001/2021 disponível em: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=130462>.



Nesse horizonte, considerando-se os precatórios quitados pelo Judiciário e os requisitórios de pequeno valor, conclui-se que foram pagos R\$ 7,28 bilhões em 2022 (sendo R\$ 6,22 bi de precatórios e R\$ 1,06 bi de RPV), conforme explicitado pela DCG:

Especificação	R\$	AV (%)	Quantidade de Requisitórios	Quantidade de Beneficiados
Precatórios	6.225.645.533	85,48%	16.301	33.562
Requisitórios Alimentares	4.331.016.546	59,47%	16.116	33.249
Requisitórios Não Alimentares	1.894.628.987	26,01%	185	313
Requisitórios de Pequeno Valor	1.057.213.926	14,52%	131.783	139.829
Requisitórios Alimentares	1.018.879.150	13,99%	123.610	130.817
Requisitórios Não Alimentares	38.334.775	0,53%	8.173	9.012
Total	7.282.859.459	100,00%	148.084	173.391

Fonte: adaptado de quadro às fls. 252 do Relatório da DCG 2022 (evento 99).

Com isso, o Estado de São Paulo finalizou o exercício analisado com um saldo de precatórios de R\$ 29,08 bi, valor que supera em 10,1% o saldo de R\$ 26,41 bi existente em 31/12/2021.

Apesar de o Estado ter sido capaz de realizar os repasses em percentual acima do estipulado pelo e. TJ-SP, a instrução revela que **há espaços para melhoria do ponto de vista da transparência e do controle contábil orçamentário.**

Nesse aspecto, merece destaque a necessidade de maior detalhamento do plano atual de pagamento de precatórios e de regularização das divergências contábeis apuradas pela Fiscalização.

Nota-se, ademais, que o Estado continua a descumprir as orientações do Comunicado SDG nº 29/2021⁷⁷ e da Instrução de Procedimentos Contábeis IPC-15 (da Secretaria do Tesouro Nacional)⁷⁸, as quais tratam dos critérios de contabilização de recursos provenientes de depósitos judiciais e extrajudiciais em que o ente é parte, na conformidade da LC nº 151/2015, da EC nº 94/2016 e da EC nº 99/2017.

Conforme roteiro de contabilização da IPC-15, o Estado deveria adotar as seguintes premissas na contabilização de tais recursos:

- a) As formas de contabilização dos depósitos judiciais devem ser segregadas entre os depósitos de lides nas quais o ente público é parte e os depósitos de terceiros;
- b) O fundo de reserva corresponde ao valor disponibilizado no Tribunal de Justiça para que possa haver liquidez quando do trânsito em julgado da lide. Neste caso, sua contabilização é realizada por meio dos recursos que permanecem junto ao TJ;

⁷⁷ Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/Comunicado_SDG29-2021.pdf.

⁷⁸ Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:10600.



c) Depósitos referentes a lides nas quais o ente público é parte:

a. Deverá haver a identificação do objeto da lide, de modo a ser registrada receita orçamentária conforme este objeto, respeitando-se todas as vinculações legais – nestes casos, destaca-se que os Tribunais deverão informar a qual objeto o depósito diz respeito;

b. Não sendo possível identificar a origem dos recursos quando do ingresso, o ente público deverá proceder com classificação genérica, e reclassificar tão logo possível a identificação desta origem. De todo modo, destaca-se a importância do trabalho conjunto ao Tribunal de Justiça para classificação do recurso na origem, de modo a observar-se as vinculações;

c. Sempre que houver expectativa de devolução de recursos em valor superior ao suportado pelo fundo de reserva, deverá ser constituída provisão no montante estimado a ser devolvido, e esta provisão deverá ser ajustada periodicamente, com frequência evidenciada em sua política contábil, de modo a adequadamente representar o valor que se espera devolver. Ademais, para a constituição da provisão é necessário fazer estimativas confiáveis da expectativa de devolução do recurso levantado.

d) Depósitos de lides de terceiros: a. A devolução dos recursos, na eventualidade da cobertura do fundo de reserva (recursos disponibilizados no Tribunal de Justiça para dar liquidez e honrar as obrigações decorrentes das sentenças transitadas em julgado), será realizada por meio de execução orçamentária, tendo como elemento de despesa o 93 – Indenizações e Restituições. Neste caso, o registro corresponderá a uma despesa de capital.

e) Para fins de controle das origens de recursos (depósitos nas quais o ente é parte ou de terceiros), recomenda-se a segregação das fontes de recursos, com utilização de códigos distintos para cada origem.

Ocorre que, na análise das Contas do Governador de 2021, restou apurado que o procedimento contábil utilizado pela Administração divergia do indicado pela STN e pelo TCESP, motivo pelo qual o Parecer referente àqueles demonstrativos trouxe a seguinte recomendação à Secretaria da Fazenda e Planejamento:

2.3.4. Depósitos judiciais: Adote o procedimento de reconhecimento da receita corrente, conforme objeto da lide, respeitando-se todas as vinculações legais no momento de ingresso dos recursos originários de depósitos judiciais. Referido procedimento preza pelos princípios contábeis da prudência, oportunidade, evidenciação contábil e transparência (eTC- 4345.989.21-4, evento 169.1, fl. 06).

Conforme anotado pela DCG, em 2022 o Estado tampouco utilizou o procedimento de reconhecimento da receita corrente conforme objeto da lide, além de não ter destinado as respectivas vinculações legais no momento de ingresso dos recursos originários de depósitos judiciais em que o ente é parte.

Sob a alegação de dificuldades financeiras e sobretudo técnicas (como a não identificação, pelo TJ-SP, da espécie tributária objeto da lide), a Administração chegou a solicitar, inclusive, a revisão da recomendação do parecer referente às contas de 2021.



Necessário ponderar, contudo, que a própria IPC 15 esclarece que, caso não seja possível a identificação da origem dos recursos quando do seu ingresso, o ente deve utilizar classificação genérica e promover a reclassificação assim que confirmada a origem. A instrução destaca, ademais, a importância do trabalho conjunto com o TJ-SP de modo a observar-se as necessárias vinculações.

Exemplo desta colaboração vem ocorrendo no Estado de Goiás. Por ocasião da análise das contas de 2019 daquele Estado, a e. Conselheira Relatora Carla Santillo destacou a inobservância aos procedimentos da IPC 15⁷⁹.

Posteriormente, por meio da Nota Técnica nº 01/2021, o Tribunal de Justiça do Estado e o Poder Executivo de Goiás noticiaram a existência de estudos técnicos para conciliar as rotinas de contabilização de depósitos judiciais ao previsto na Instrução⁸⁰. Em 2022 foi emitida outra Nota Técnica referente ao assunto, ratificando que “a questão da identificação dos depósitos judiciais é extremamente complexa e necessária, mas [...] o TJ-GO vem adotando as providências ao seu alcance para concretizar tal atividade”⁸¹.

Vale salientar que no parecer das contas de 2021 a falha voltou a ser apontada, sendo que o TCE-GO emitiu recomendação ao TJ-GO para que concluísse, até o final de 2023, em colaboração com o Executivo, “a identificação das partes, objeto e montante das lides, de maneira a possibilitar a conciliação dos valores utilizados pelo Estado, a título de Depósitos Judiciais, nos termos da Instrução de Procedimento Contábil - IPC – 15”⁸².

Assim, sem embargo das dificuldades apontadas pelo Governo do Estado de São Paulo, não se vislumbra particularidade específica que justifique o descumprimento de normas

⁷⁹ DETERMINAÇÕES ao Governo do Estado de Goiás: [...] 15) Em razão do apontamento sobre a divergência de conciliação e inobservância aos procedimentos de registro dos Depósitos Judiciais, concluir, em conjunto com o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, os levantamentos e estudos necessários para a correta identificação e conciliação dos valores de Depósitos Judiciais utilizados pelo Estado, bem como a completa identificação do objeto das lides e a constituição do Fundo de Reserva, em especial aos recursos de depósitos judiciais que se referem a processos onde o Estado não é parte, em atenção às instruções contidas no IPC 15 - Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, da STN [...]

Análise da Relatora disponível em:
<https://portal.tce.go.gov.br/documents/20181/282365/Parecer%20Pr%C3%A9vio%20do%20TCE%20sobre%20as%20contas%20de%20governo%202019/11ea4dc0-32e8-4d13-929a-0d4340eb3c63>.

⁸⁰ Nota Técnica disponível em:
<https://gestaocolaborativa.economia.go.gov.br/sites/contabilidade/layouts/15/download.aspx?guestaccesstoken=HaipqA2i%2BB3Xop4b5PnAzys0vptxzTqajKDhqUIjc4s%3D&docid=08ae6d4d43df74c809c99d8d44d24a019>.

⁸¹ Nota Técnica disponível em:
<https://gestaocolaborativa.economia.go.gov.br/sites/contabilidade/layouts/15/download.aspx?guestaccesstoken=pxbs%2Bf9m2ILQonNbATpUfUVE0J1%2FQfKqjguZkOdZJ1k%3D&docid=0fa1a2049cfb546689d581f80ab385070>.

⁸² Parecer disponível em:
<http://www2.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso/AbraPDF?key=722702531461841561491791841112032991981971032502881931252531202861581481542781732922031212>.



contábeis de abrangência nacional, sobretudo porque outras Unidades da Federação, como já exposto, vêm desenvolvendo esforços para adaptar-se às diretrizes da STN.

Pugna-se, portanto, pela manutenção da recomendação constante do parecer referente às contas de 2021, com a consequente emissão de determinação para que, até o final de 2025, os Poderes Executivo e Judiciário de São Paulo, de forma coordenada, adequem-se financeira e tecnicamente às orientações do Comunicado SDG nº 29/2021⁸³ e da Instrução de Procedimentos Contábeis IPC-15. Como solução provisória para os casos em que não seja possível identificar a origem dos recursos quando do seu ingresso, pertinente que o Estado proceda à classificação genérica, reclassificando-a tão logo seja possível a identificação da origem, consoante item 28, inciso 'c', alínea 'b', da IPC 15.

⁸³ Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/Comunicado_SDG29-2021.pdf.



Renúncia de Receitas

De acordo com o artigo 70, *caput*, da Constituição da República⁸⁴ (replicado no artigo 32 da Constituição Paulista⁸⁵), **a fiscalização quanto às renúncias de receitas é competência constitucional expressa do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.**

Segundo o artigo 14, §1º, da LRF, a renúncia 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.

Embora não representem despesas propriamente ditas, tais renúncias devem ser tratadas como gastos públicos⁸⁶, uma vez que 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 da matéria, este Ministério Público propôs, em **17/11/2015**, que as renúncias de receitas passassem a constar como tópico da análise das Contas do Governador⁸⁷.

No exercício de 2017, essa e. Corte iniciou a análise das renúncias de receitas do Estado de São Paulo, ocasião em que foram apresentados expressivos achados de auditoria, como concessão de benefícios por mero decreto, desrespeito aos requisitos impostos pela LRF, concessão de renúncias sem autorização do CONFAZ e insuficiente controle sobre os benefícios concedidos. Além disso, a análise de diversos aspectos das renúncias de receitas

⁸⁴ **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.

⁸⁵ **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”.

⁸⁶ 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 – RFDFFE, Belo Horizonte, ano 2, n° 2, p.51-69, set. 2012/fev. 2013.

⁸⁷ A proposta foi feita no Expediente TC-40471/026/15. No entanto, ante o adiantado da análise das contas do exercício e as complexidades envolvidas neste tipo de fiscalização (especialmente dada a amplitude do conceito de renúncia de receita trazido pela Lei de Responsabilidade Fiscal), o Conselheiro Relator das contas de 2015 optou por endereçar o pleito ao Conselheiro Relator das contas do exercício de 2016. Todavia, naquele ano, também não foi feita análise da adequação dos atos de renúncia de receitas com o regramento previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.



restou prejudicada, tendo em vista que a Secretaria de Fazenda e Planejamento (SFP) **encaminhou apenas parte dos dados requisitados pela Fiscalização** sob a alegação de sigilo fiscal⁸⁸.

Para a suplantação dos graves apontamentos verificados, a e. Corte de Contas paulista determinou ao Governador 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 Plano também deveria conter “*cronograma de implantação das imprescindíveis alterações procedimentais e estruturais nos diversos setores envolvidos com a concessão dos benefícios fiscais*”⁸⁹.

O Plano apresentado pelo Estado previa, inicialmente, que suas ações fossem cumpridas até 2019. Como será visto, 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 à apresentação do Plano, notadamente a **falta de transparência em torno dos benefícios concedidos e o desrespeito às premissas da LRF**.

Nesse horizonte, vale reforçar que, embora os pareceres do Tribunal referentes às contas de 2018 a 2021 tenham sido favoráveis, as impropriedades ligadas às renúncias de receitas foram sempre incluídas no campo das ressalvas e determinações. Ao todo, **o Tribunal emitiu 52 determinações e 47 recomendações relacionadas à temática de renúncias de receitas** nas análises das contas entre 2017 e 2021⁹⁰.

⁸⁸ 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>.

⁸⁹ Foram expedidas, ainda, seis recomendações relacionadas às renúncias de receitas (eTC-3546.989.17-9, evento 90.1, fls. 06/07):

“14) *Comprove a este Tribunal, em janeiro de 2019, que até 28/12/18 foram regularizados ou revogados os diversos benefícios fiscais irregularmente concedidos.*

15) *Adote providências voltadas à delimitação da vigência dos convênios atinentes à concessão de benefícios fiscais de acordo com a motivação e o interesse público envolvidos.*

16) *Cuide, doravante, para que o Sistema de Controle Interno do Governo promova análises voltadas à estimação e à execução das renúncias de receitas no Estado de São Paulo, notadamente quanto ao processo de contabilização e à fidedignidade dos valores de benefícios fiscais fruídos, aos impactos nas metas fiscais estabelecidas na LDO, bem assim à participação nos processos de avaliação da efetividade da política de renúncia fiscal.*

17) *Adote providências quanto à normatização da política de incentivos fiscais do Estado.*

18) *Submeta os pleitos de concessão de benefícios Fiscais ao Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ); aprimore o estudo financeiro que somente considera o quanto que o Estado deixará de arrecadar; preveja o impacto da renúncia de receitas nas metas fiscais; e indique as medidas de compensação a serem adotadas, bem como avalie os retornos socioeconômicos esperados.*

19) *Compatibilize os parcelamentos dos débitos do ICMS com as condições previstas na mencionada Lei Estadual nº 6.374/89, bem assim realize estudos de impacto orçamentário financeiro para cada exercício envolvido e preveja respectivas medidas de compensação para as renúncias concedidas às quais deverão ser incorporadas eventuais remissões e anistias”.*

⁹⁰ 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).



De se destacar, inclusive, na apreciação das contas de 2021 (TC-004345.989.21-4) o Governo do Estado foi admoestado no sentido de que, em derradeira oportunidade, buscasse implementar a maior parte das medidas previstas em seu Plano de Ação, **sob pena de juízo desfavorável às próximas contas governamentais**, senão vejamos:

Diante de todo o exposto, entendo apropriado traduzir a questão em seus devidos termos: mesmo diante da possibilidade real de apropriação privada de vultosas somas de recursos públicos, mediante a fruição de benefícios fiscais, **o Governo do Estado negligenciou, por mais um ano, as medidas indispensáveis para apurar a efetiva ocorrência desse tipo de irregularidade**, a despeito da inexistência de qualquer obstáculo efetivamente capaz de inviabilizar sua introdução, **mantendo inalteradas as condições que favorecem a ocorrência de desfalques ao erário que podem ter somado, apenas nos últimos cinco exercícios, algumas dezenas de bilhões de reais**. Por essa razão, para que não se associe, de nenhuma maneira, a esse tipo de resultado, entendo que esta Corte deva **conceder ao Governo do Estado a oportunidade derradeira para que, ainda no exercício em curso, implemente a maior parte das medidas previstas em seu Plano de Ação**, elaborado em atendimento às recomendações formuladas, inicialmente, em 2017, **alertando que a reiteração do comportamento negligente observado nos últimos exercícios ou a introdução de ações de caráter meramente procrastinatório conduzirão**, independentemente do cometimento de outras irregularidades, **ao juízo desfavorável às próximas contas apresentadas pelo Governo do Estado**. (grifou-se)
(eTC-4345.989.21-4, evento 162.3, voto do Relator, Conselheiro Sidney Beraldo)

E eis que o improvável aconteceu. Não apenas persistiu a baixa implementação do mencionado Plano de Ações, como houve patente **retrocesso no que tange ao compartilhamento de informações e documentos** que envolvam a estimação e/ou mensuração de valores renunciados e seus respectivos beneficiários, **prejudicando severamente a fiscalização da matéria por parte dessa e. Corte de Contas**.

Começando por esse último ponto, é importante rememorar que, desde o momento em que o Tribunal passou a analisar a temática de renúncia de receitas no escopo das Contas do Governador, uma limitação recorrente aos trabalhos de fiscalização era - **e de certo modo voltou a ser** - a alegação da Administração Estadual de que as informações sobre a matéria estariam resguardadas pelo **sigilo fiscal** do artigo 198 do Código Tributário Nacional (CTN).

Entretanto, conforme defendido à exaustão por este Ministério Público nos exercícios anteriores, **em nenhum momento o Tribunal almeja ter acesso a dados sigilosos**, visto que **as informações de renúncias de receitas não se enquadram no sigilo imposto pelo citado artigo 198 do Código Tributário Nacional (CTN)**, pois não expõem a situação econômica ou financeira dos sujeitos passivos de tributos, nem a natureza ou o estado de seus negócios ou atividades.



Corroborando tal entendimento, a e. Relatora das Contas do Governador de 2018 consignou em seu voto que “o interesse dessa Corte não é imiscuir-se nas informações sigilosas dos sujeitos tributários, mas, tão somente, salvaguardar o interesse público subjacente à sua atuação constitucional de verificar a escorreta e impessoal destinação de recursos públicos no atingimento dos objetivos de Estado”⁹¹.

Para regulamentar o compartilhamento de dados “em tese” resguardados pelo sigilo fiscal, a Secretaria da Fazenda e Planejamento editou a Resolução SFP n.º 42, de 26/05/2020, que acrescentou os §§ 3º a 5º ao artigo 2º da Resolução SF n.º 20, de 14/03/2012, prevendo que, “no atendimento a requisições feitas pelo Tribunal de Contas do Estado no exercício de suas funções constitucionais de fiscalização e colaboração na melhoria da gestão pública, poderão ser compartilhados os dados em princípio resguardados pelo sigilo fiscal, desde que de forma anonimizada” (eTC-2347.989.19-6, evento 184.1, fl. 08 e evento 161.1, fls. 17/18).

A Resolução, contudo, não sanou as limitações de sigilo, uma vez que as escassas informações transmitidas à Corte de Contas continuavam a inviabilizar o pleno controle sobre os benefícios. Como defendido por este *Parquet* no exame das contas de 2019 (eTC-2347.989.19-6, evento 203.1, fl. 03):

Nada obstante, a despeito não ser possível revelar o conteúdo constante do evento 161.2, haja vista que compete somente ao Relator a decisão sobre a manutenção ou não da restrição processual, **é possível asseverar, com absoluta convicção, que a escassa informação ali constante passa longe de ser tida como sensível ou sigilosa, sob qualquer ângulo que se observe.**

Remanesce, de fato, a **inviabilização do controle externo de natureza técnica, exercido pela Corte de Contas, e, o de natureza política, empreendido pelo Poder Legislativo Estadual**, nos termos do artigo 70, caput, da Constituição da República, e do artigo 32, caput, da Constituição Estadual, em razão da sonegação de informações adequadas sobre o elevado montante de renúncia de receita no exercício financeiro de 2019.

Pondo fim de vez a essa celeuma, a Lei Complementar n.º 187/2021 acrescentou o inciso IV ao § 3º do artigo 198 do CTN reconhecendo expressamente que “*não é vedada a divulgação de informações relativas a: [...] incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica*”.

Tudo isso levou a um cenário de maior cooperação nas contas de 2021, o que permitiu à Fiscalização avançar pontualmente nos exames em torno do assunto. Nada obstante,

⁹¹ eTC-6453.989.18-8, evento 255.3, pág. 25. Ressalte-se que o trecho do voto em comento foi acolhido pelo Plenário do TCE/SP na apreciação das Contas do Governador de 2018.



nas palavras da própria DCG, “*após a apreciação das contas do exercício de 2021, de forma abrupta e sem um parecer jurídico até então, a gestão estadual mudou a interpretação [...] e passou a impor sigilo, sem embasamento técnico [...]*” (evento 99.9, pág. 2).

A situação, por sinal, persiste até os dias atuais, sendo que agora conta com respaldo em um recém-elaborado parecer da Procuradoria Geral do Estado - PGE, pautado em discutível fundamentação jurídica, conforme análise percuciente da d. Assessoria Técnica da área Jurídica (evento 113.3, págs. 13/14):

Por fim, considerando que a própria PGE fundamentou seu parecer (item 25) com dispositivo que tangencia o tema (inciso I do § 3º do art. 19860), apresentando a decisão proferida pelo STF no Recurso Extraordinário nº 1.055.491 e argumentado que “ainda que o § 3º disponha que não é vedada a divulgação de informações relativas aos temas constantes dos seus incisos, o STF, quando da análise do inciso I, entendeu pela necessidade de transferência do sigilo nas representações fiscais para fins penais”, também gostaríamos de destacar em prol do nosso entendimento as disposições contidas no inciso II do § 3º, ressaltando que a hipótese do inciso I (representações fiscais para fins penais) é muito diversa das informações requeridas pela Diretoria de Contas do Governador, sendo que, na realidade, o nível de informações exigido para a consecução dos trabalhos pela DCG é muito mais próximo do inciso II do § 3º, relativo ao permissivo para a divulgação de inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública, cuja divulgação é feita no sítio eletrônico da Procuradoria Geral do Estado, diretamente a toda a Sociedade, apresentando, inclusive, relação dos 500 maiores devedores por CNPJ.

Do exposto, por parte desta ATJ, corroboramos o entendimento da DCG de que o inciso IV do § 3º do art. 198 do CTN permite a divulgação de informações relativas a incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica, não se confundindo com os casos previstos nos § 1º e § 2º do mesmo artigo relativos ao intercâmbio de informação sigilosa, nos quais a transferência de informação dá-se com a preservação de sigilo.

Diga-se de passagem, mesmo tendo havido pequena melhora na situação nas contas de 2021, ainda naquela ocasião diversas informações deixaram de ser compartilhadas – notadamente em relação aos beneficiários e valores efetivamente renunciados – sob o infundado argumento da indisponibilidade de um sistema que permitisse a extração automatizada de dados.

Deveras, seja por um argumento (sigilo) seja por outro (indisponibilidade de sistema), **o que se tem é um verdadeiro e grave empecilho à atuação do controle externo em matéria de elevada relevância no contexto das Contas de Governo**, circunstância omissiva que, além de não encontrar respaldo na legislação de regência, infringe expressamente a regra entabulada na Lei Complementar Estadual nº 709/93 (Lei Orgânica do TCESP):



Artigo 25 - No exercício das funções de auditoria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Poderes Públicos estaduais e municipais, o Tribunal de Contas, através de inspeções e verificações, acompanhará a execução orçamentária e patrimonial dos órgãos da administração direta e autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas direta ou indiretamente pelos Poderes supracitados, inclusive a aplicação de subvenções e renúncia de receitas quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, devendo:

[...]

§ 1º - Nenhum processo, documento ou informação poderá ser subtraído às inspeções do Tribunal de Contas, a qualquer pretexto, sob pena de responsabilidade.

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

[...]

V - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas; e [...] (grifou-se)

Na prática, a sonegação das informações requisitadas impede o Tribunal de fiscalizar diversos aspectos em torno da política estadual de renúncia de receitas, como elencado no relatório da DCG (evento 99.9, págs. 3/4):

- a) Fruição de benefícios fiscais em desacordo com a legislação instituidora e cumprimento de pré-requisitos necessários ao usufruto do benefício; ou, avaliação da adequação de ausência de exigências ou pré-requisitos ou contrapartidas socioeconômicas;
- b) Beneficiários da política fiscal de renúncia de receitas que não oferecem qualquer retorno socioeconômico à sociedade paulista ou, no mínimo, ao entorno geográfico e regional onde está situada;
- c) Entendimento das metodologias que justifiquem o direcionamento do benefício para contribuintes saudáveis financeiramente, em setores econômicos oligopolistas e com alta demanda, em detrimento de outros;
- d) Identificação e conhecimento dos critérios de escolha dos contribuintes e/ou setores mercedores de usufruir dos recursos públicos que foram renunciados, por vontade unilateral de seu governante;
- e) Percepção da fruição cumulativa indevida de benefícios fiscais;
- f) Fruição de benefícios fiscais por contribuinte incluso na dívida ativa e/ou com parcelamento de tributos rompido por inadimplência;
- g) Desvios de finalidade na concessão de benefícios.

Além disso, diante do desconhecimento de quem são os beneficiários e dos montantes de recursos públicos que lhes foram destinados, também inviabiliza a realização de avaliações de efetividade desta política pública, dos impactos socioeconômicos dela decorrente e seu custo-benefício para a sociedade como um todo.

E aqui, há que se destacar, **está-se falando de recursos efetivamente fruídos da ordem de bilhões de reais, a exemplo do constatado nos exercícios de 2020 (R\$45,6 bilhões) e 2021 (R\$48,3 bilhões)**, já que ainda não há dados sobre o exercício de 2022 – isso porque a



efetiva mensuração da renúncia de receitas fruída, somente tem sido divulgada 2 anos à frente (evento 99.9, págs. 1, 23 e 32).

Sob um viés comparativo, para que se tenha uma ideia da representatividade da renúncia financeira fruída anualmente, dados alusivos a 2020 revelam que “[...] **la função Educação teve um dispêndio de R\$ 34,01 bilhões de reais** (sem considerar o montante de insuficiência financeira da SPPREV) e **a função Saúde teve gastos de R\$ 18,85 bilhões de reais**. Isso significa que os gastos com Educação e Saúde correspondem, respectivamente, a **74,55% e 41,32% do valor renunciado com ICMS daquele ano**” (evento 99.9, pág. 30).

O modo descuidado com que as renúncias vêm sendo tratadas pela Gestão Estadual contrasta com a delicada situação de mais de oito milhões de habitantes do Estado que se sustentaram com renda mensal inferior a R\$497,00 no quarto trimestre de 2021⁹². Apenas entre 2019 e 2021, houve aumento de 14,09% para 17,85% na parcela da população que vive com essa renda, sendo que no mesmo período a Administração pouco fez para aperfeiçoar o controle sobre uma cifra bilionária, mesmo sendo alertada recorrentemente pelo controle externo sobre a necessidade de adequar-se aos ditames legais já pacificados até mesmo na Suprema Corte.

Daí porque **é importante se ponderar sobre o impacto social atrelado à política de renúncia fiscal** e, bem assim, o peso que essa temática possui no contexto geral da análise das contas governamentais.

Voltando à sonegação de documentos por parte da Origem, deve-se frisar, de nada vale o recebimento de informações referentes à administração tributária sob a modalidade de transferência de sigilo. Como bem pontuado pela Fiscalização (evento 99.9, pág. 2) “*a possibilidade de trabalhar com dados contendo informação sobre recursos públicos que foram fruídos por particulares, na condição de dados sigilosos, impediria diversos dos levantamentos pretendidos, limitaria a atuação em equipe e a divulgação dos resultados da fiscalização aos usuários desta informação*”, o que não faz qualquer sentido no contexto de análise de uma prestação de contas, em que os preceitos de transparência e responsividade (*accountability*) são primordiais.

⁹² Conforme levantamento da FGV disponível em: https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Texto-MapaNovaPobreza_Marcelo_Neri_FGV_Social.pdf. Acesso em: 21/05/2023.



Avançando na análise do tema, depreende-se que o Governo estadual tem igualmente incorrido em grave omissão no que toca à **transparência dos benefícios fiscais**.

Sobre esse aspecto, para além do atraso de 2 anos na publicização dos valores efetivamente fruídos em decorrência das renúncias, ressenete-se a Unidade Técnica de que *“permanecem sem divulgação os valores renunciados em favor de beneficiários de recurso público originário da renúncia de receitas tributárias”*, contrariando exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (evento 99.9, págs. 33/34).

Alerta-se, também, para a ausência de controle quanto à efetividade dos recursos renunciados e de estudos técnicos que possam atestar o interesse público subjacente às medidas implementadas nesse tocante (evento 99.9, págs. 27/30), a implicar expresse descumprimento ao mandamento disposto no art. 66 da LDO de 2022⁹³:

Artigo 66 - O Poder Executivo adotará providências com vistas à elaboração de metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade e dará publicidade aos resultados das avaliações, respeitando, quando for o caso, o sigilo das informações.

A consequência *“é a edição de atos de concessão de benefícios sem fundamentação do interesse público envolvido, do impacto na vida do cidadão e sem qualquer mapeamento dos retornos que podem ser esperados daqueles escolhidos como exceção ao pagamento de tributos definidos pela legislação paulista”* (relatório da DCG, evento 99.9, pág. 29).

A propósito, recentemente, **a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon expediu a Nota Recomendatória nº 01/2023⁹⁴** incentivando as Cortes de Contas a fiscalizarem, regularmente, a disponibilização de informações sobre os gastos tributários nos sítios institucionais dos Poderes Executivos, ocasião em que também elencou, a título de orientação, um rol mínimo de elementos a serem considerados em divulgações dessa natureza. Trata-se, por assim dizer, de um importante roteiro/parâmetro que convém ser incorporado em futuras auditorias acerca do tema.

Ainda nesse contexto de transparência e controle, verificou-se que - a despeito de ter sido criada e regulamentada por decreto executivo - **a Controladoria Geral do Estado,**

⁹³ Disponível em: <http://planejamento.sp.gov.br/orcamento/#>. Acesso em: 21/05/2023.

⁹⁴ Disponível em: <https://atrimon.org.br/notas-recomendatoria/>. Acesso em: 22/05/2023.



enquanto órgão central do Sistema Estadual de Controle Interno, não atuou na área específica da renúncia de receitas no decorrer do exercício de 2022 (evento 99.9, págs. 36/37), resultando no desatendimento à recomendação n. 2.2.5 do parecer prévio das contas governamentais de 2021⁹⁵.

Nessa ordem de ideias, a conclusão a que se chega é a de que, lamentavelmente, o atual estágio da política estadual de concessão de benefícios fiscais **está correndo quase que completamente à margem de quaisquer controles** (interno, externo e social) **e sem uma efetiva comprovação do interesse público subjacente às renúncias concedidas**, como resume com precisão o seguinte trecho do relatório técnico da Fiscalização (evento 99.9, pág. 4):

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

Deveras, a ausência de prestação de contas em relação ao assunto não se dirige apenas à Corte de Contas, mas também ao Poder Legislativo e à toda sociedade paulista, verdadeira titular dos bilhões de recursos renunciados anualmente pelo Estado de São Paulo.

Não bastasse tudo isso, outro aspecto que causa inquietação e que se repetiu no exercício em exame diz respeito à **concessão e à renovação de benefícios tributários por decreto executivo**, notadamente no contexto do ICMS (evento 99.9, págs. 24/25).

⁹⁵ TC-4345.989.21-4, evento 169.1, Parecer Prévio, Recomendações à Controladoria Geral do Estado: “2.2.5 - **Inicie sua atuação nas áreas específicas de Renúncia de Receitas, notadamente quanto aos aspectos de estimação, controle, mensuração e efetividade e, na área do Regime Próprio de Previdência, no que se refere à situação patrimonial e financeira, avaliando ainda, nesse último caso, a necessidade de capacitação especial dos servidores envolvidos. Tudo em atendimento a determinação constitucional e aos incisos XX e XXI do artigo 5º das Instruções 01/ 2020 desta Corte de Contas, republicadas no DOE de 16/12/2021**”.



Com efeito, pelo menos até as contas de 2020, tal possibilidade vinha sendo sistematicamente condenada por esse e. Tribunal (contas de 2018⁹⁶, 2019⁹⁷ e 2020⁹⁸), ante o entendimento de que seria necessária a edição de lei específica para tanto, por força do disposto no artigo 150, §6º, da CF/1988⁹⁹.

Cumprе ressaltar, **no exercício de 2022**, foram 13 decretos do tipo, sendo 10 voltados à concessão de benefício e 3 destinados à prorrogação de concessões anteriores (evento 99.9, pág. 23). Para justificar tais atos, dentre outros argumentos, **o Governo tem se valido da autorização consentida pela Lei Estadual nº 17.293/2021, in verbis:**

Artigo 22 - Fica o Poder Executivo autorizado a:

I - renovar os benefícios fiscais que estejam em vigor na data da publicação desta lei, desde que previstos na legislação orçamentária e atendidos os pressupostos da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000;

II - reduzir os benefícios fiscais e financeiros-fiscais relacionados ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, na forma do Convênio nº 42, de 3 de maio de 2016, do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, e alterações posteriores.

§ 1º - Para efeito desta lei, equipara-se a benefício fiscal a alíquota fixada em patamar inferior a 18% (dezoito por cento).

§ 2º - Fica o Poder Executivo autorizado a devolver o ICMS incidente sobre os produtos integrantes da cesta básica para as famílias de baixa renda, quando por elas adquiridos, na forma, prazos e condições a serem estabelecidos em regulamento, observado, no que couber, os termos da Lei 12.685, de 28 de agosto de 2007.

§ 3º - O disposto no § 1º não se aplica às operações com o produto a que se refere a alínea "b" do item 10 do § 1º do artigo 34 da Lei nº 6.374, de 1º de março de 1989.

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

⁹⁶ 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) (eTC-006453.989.18-8, evento 263.1, fls. 03/04)

⁹⁷ 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 (eTC-002347.989.19-6, evento 219.1, fls. 02/03)

⁹⁸ DETERMINAÇÕES DECORRENTES DAS RESSALVAS:

Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:

[...]

7. Abstenda-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;

⁹⁹ 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, § 2º, XII, g.



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)

Como se vê, especialmente 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.

Essa peculiaridade legislativa, a bem da verdade, foi inicialmente discutida nas contas governamentais de 2020¹⁰⁰, notadamente sob a suspeita de inconstitucionalidade.

Ocorre que, nas contas de 2021, ante a notícia de que os dispositivos supratranscritos teriam sido considerados constitucionais pelo e. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos da ADI nº 250266-75.2020.8.26.0000, houve sinalização de que a Corte de Contas doravante absorveria o disposto na lei em referência, como se depreende do voto condutor do parecer prévio sobre as contas daquele exercício. Confira-se:

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

De qualquer maneira, esta Corte não detém competência para recusar-lhe eficácia, tendo em vista que, conforme já indicado anteriormente, a partir do julgamento do Mandado de Segurança nº 35.500/DF, em 13-04-2021, o STF decidiu que os Tribunais de Contas, por não exercerem função jurisdicional, não estão autorizados a deliberar sobre a constitucionalidade dos atos normativos expedidos pelos entes submetidos à sua ação fiscalizatória. (grifou-se)
(eTC-4345.989.21-4, evento 162.3, voto do Relator, Conselheiro Sidney Beraldo)

Nos presentes autos, por sua vez, em acréscimo à transcrita linha de raciocínio, a d. Assessoria Técnico-Jurídica trouxe novas considerações sobre a situação processual da referida

¹⁰⁰ Nos termos do Voto do Relator, Conselheiro Dimas Eduardo, constante do TC-5866.989.20-5, evento 509.5, págs.49/74.



ADI e de outros processos judiciais com objeto análogo, com base no que sustentou estar prejudicada “qualquer análise de mérito da sistemática trazida pelo art. 23 da Lei Estadual nº 17.293/20”. Diz a ATJ (evento 113.3, págs. 27/29):

De novidade para esse exercício, trago a informação de que contra o v. Acórdão, foi interposto o Recurso Extraordinário nº 1.394.084 – São Paulo - no Supremo Tribunal Federal, que teve o seguimento negado em 11/10/2022, em decisão monocrática proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes.

[...]

E contra a r. decisão que negou seguimento ao Recurso Extraordinário, foi interposto Agravo Interno, destacando que, em 22/11/2022, após os votos dos Ministros Alexandre de Moraes, Relator, e Cármen Lúcia, que negavam provimento ao agravo interno, com aplicação de multa, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli, estando, portanto, o julgamento ainda em trâmite.

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

[...]

E se, no exame das contas do exercício de 2021, esta ATJ propôs ao e. Relator das Contas o sobrestamento do tema, com o propósito de evitar decisões conflitantes, tendo em vista a coexistência da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000 julgada improcedente em 09/02/2022 e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2283328-09.2020.8.26.0000 e nº 2017642-20.2021.8.21.0000, que estavam suspensas à época pelo TJSP para aguardar a decisão do E. STF da ADI n. 6.691 e da ADI n. 6.656, verificamos que a situação não mais subsiste, conforme acompanhamento mencionado a seguir.

Acompanhamos o desdobramento de outras 4 (quatro) Ações Diretas de Inconstitucionalidade perante o E. Tribunal de Justiça de São Paulo, questionando especificamente a legalidade do art. 22 da Lei Estadual nº 17.293/20 e por arrastamento, de decretos dela decorrentes, e verificamos que 2 (duas) ações foram julgadas extintas, sem resolução do mérito, considerando-se desnecessária a análise da inconstitucionalidade tendo em vista o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000; 1 (uma) ação foi considerada prejudicada na parte relativa à apreciação da constitucionalidade do art. 22 da Lei n.º 17.293/20, tendo em vista a decisão proferida na mencionada ação e 1 (uma) ação foi julgada extinta, sem resolução do mérito, por ilegitimidade ativa *ad causam*, conforme quadro a seguir:



Ação Direta de Inconstitucionalidade	Relator	Situação
2283228-09.2020.8.26.0000	Desembargador Moacir Peres	Em 14/12/2022 - Afastaram a preliminar e julgaram extinto o processo, sem resolução do mérito, considerando-se desnecessária a análise da inconstitucionalidade, tendo em vista o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2250266-75.2020.8.26.0000.
2017642-20.2021.8.21.0000	Desembargador Moacir Peres	Em 14/12/2022 - Afastaram a preliminar e julgaram extinto o processo, sem resolução do mérito, considerando-se desnecessária a análise da inconstitucionalidade, tendo em vista o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2250266-75.2020.8.26.0000. O v. acórdão transitou em julgado em 23/02/2023.
2012280-37.2021.9.26.0000	Desembargador Campos Mello	Em 28/07/2022 - A ação foi extinta sem resolução do mérito quanto aos 8º, 7º, 8º, 9º, 23 e 48 da Lei Estadual nº 17.293/20, por ser a inicial nesse ponto inapta; foi considerada prejudicada a apreciação da constitucionalidade do art. 22 da Lei 17.293/2020, visto que, em 9.2.2021, foi julgada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000, de relatoria do Desembargador Moacir Peres, tendo este Órgão Especial reconhecido a constitucionalidade do artigo 22, incisos I e II e § 1º da Lei Estadual 17.293/2020, de forma que é inviável revolver matéria já irremediavelmente julgada, e, no restante, a demanda foi julgada parcialmente procedente para: a) declarar a inconstitucionalidade formal do art. 5B, incisos II, III da Lei 17.293/2020 e b) para declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 21 da Lei Estadual nº 17.293, de 16 de outubro de 2020, de São Paulo, para que sejam observados os princípios da anterioridade anual e nonagesimal, com seu regular efeito ex tunc.
2201126-21.2020.8.26.0000	Desembargador Eloio Trujillo	Em 17/11/2021 - Extinção do processo sem resolução do mérito, por ilegitimidade ativa ad causam. O v. acórdão transitou em julgado em 16/02/2022.

De forma análoga, em acompanhamento do trâmite de 3 (três) Ações Diretas de Inconstitucionalidade no E. Supremo Tribunal Federal, que também questionavam a legalidade do art. 22 da Lei nº 17.293/20, esta ATJ pôde verificar que todas foram extintas, sem resolução do mérito, conforme quadro a seguir:

Ação Direta de Inconstitucionalidade	Relator	Situação
8.656-SP	Ministro Nunes Marques	Em 28/08/2022, a ADI foi extinta, sem resolução do mérito, ante a perda superveniente do objeto. A r. decisão transitou em julgado em 18/09/2022.
8.691-SP	Ministro Nunes Marques	Em 28/08/2022, a ADI foi extinta, sem resolução do mérito, ante a perda superveniente do objeto. A r. decisão transitou em julgado em 18/09/2022.
8.673-SP	Ministro Alexandre de Moraes	Em 16/09/2022, a ADI foi extinta, sem resolução do mérito. A r. decisão transitou em julgado em 17/11/2022.

Vale destacar, o digníssimo SDG igualmente encaminhou manifestação entendendo “por prejudicada qualquer censura quanto à concessão de benefícios fiscais por meio de Decreto amparada em previsão contida no art. 23, da Lei Estadual nº 17.293/2020” (evento 116.1, pág. 50).

Com a devida vênia, **embora concorde com a prejudicialidade da matéria no contexto da análise das presentes contas**, o MPC adota fundamento diverso dos órgãos preopinantes. Explica-se.

A par da discussão travada na ADI nº 2250266-75.2020.8.26.0000, depreende-se que o objeto da lide foi o art. 22 da Lei Estadual nº 17.293/20, que trata especificamente da



renovação e da **redução** de benefício tributário por ato exclusivo do Poder Executivo. É o que demonstra a ementa do julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Inconstitucionalidade do artigo 22, incisos I e II e § 1º, da Lei Estadual n. 17.293, de 15 de outubro de 2020, e, por arrastamento, dos Decretos Estaduais n. 65.252, n. 65.253, n. 65.254 e n. 65.255, todos de 15 de outubro de 2020.

Dispositivos legais que autorizam o Poder Executivo a (I) renovar os benefícios fiscais que estejam em vigor na data da publicação desta lei, 15 de outubro de 2020, desde que previstos na legislação orçamentária e atendidos os pressupostos da Lei de Responsabilidade Fiscal, e a **(II) reduzir os benefícios fiscais e financeiros-fiscais relacionados ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação ICMS, na forma do Convênio nº 42, de 3 de maio de 2016, do Conselho Nacional de Política Fazendária CONFAZ,** e alterações posteriores, equiparando a benefício fiscal, ainda, a alíquota fixada em patamar inferior a 18% (dezoito por cento).

PRELIMINARES AFASTADAS. Questionamento da validade dos atos normativos em face de dispositivos constitucionais estaduais, o que torna adequada a via eleita. Federação que demonstrou interesse jurídico no caso, razão pela qual é legitimada para o ajuizamento da presente ação.

RECONHECIMENTO DA PERDA PARCIAL DO OBJETO DA AÇÃO. Decreto Estadual n. 65.252/20, cuja inconstitucionalidade se pretende ver reconhecida por arrastamento, que exauriu seus efeitos, tornando desnecessária a prestação jurisdicional com relação à sua validade. Ausência do interesse processual limitada à apreciação desse decreto.

AUSÊNCIA DE VÍCIO MATERIAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. Princípio da legalidade estrita segundo o qual os benefícios tributários apenas podem ser concedidos por lei específica, editada pelo ente federativo competente e que trate exclusivamente desse assunto (artigo 150 da Constituição Federal, inciso I e § 6º), ressalvando, expressamente, a possibilidade de concessão e revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal (artigo 155, § 2º, inciso XII, g).

Dispositivo constitucional aplicável ao Estado de São Paulo (§ 6º do artigo 163 da Constituição Estadual e artigo 5º da Lei n. 6.374/89).

Deliberações realizadas pelo CONFAZ, que tem por finalidade equilibrar o exercício da competência tributária pelos Estados-membros e pelo Distrito Federal, evitando a guerra fiscal.

Benefícios fiscais ligados ao ICMS que, autorizados pelo CONFAZ, têm sido instituídos no Estado de São Paulo por decretos estaduais, que podem exigir para sua implementação, em alguns casos, ratificação pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, expressa ou tácita (pela ausência de apreciação da matéria em até 15 dias contados da publicação do decreto instituidor), nos termos do que dispõe o artigo 23 da Lei n. 17.293, de 15 de outubro de 2020.

Inexistência de decisão com força vinculante que ateste a alegada invalidez desse procedimento. Efetiva participação do Poder Legislativo garantida pelas normas em vigor. Autorização ao Chefe do Poder Executivo para a renovação de benefícios fiscais e financeiros fiscais ligados ao ICMS e definidos no Convênio



CONFAZ n. 42/16, bem como para a sua revogação, estabelecida nos dispositivos legais ora impugnados. Consequente observância aos princípios da legalidade e da legalidade estrita.

§ 1º DO ARTIGO 22 DA LEI IMPUGNADA. Podendo o Chefe do Poder Executivo, na forma prescrita na legislação ora analisada, conceder ou revogar benefícios fiscais relativos ao ICMS nos termos do convênio interestadual e da legislação estadual, não se verifica inconstitucionalidade na redução de benefícios em hipóteses nas quais for aplicável alíquota inferior a 18%.

Processo extinto, sem análise do mérito, apenas com relação ao Decreto Estadual n. 65.252/20.

Ação improcedente.

Com efeito, embora o art. 23 da Lei - que disciplina a **concessão de novos benefícios tributários** - tenha servido como parte do fundamento da decisão, há de se atentar que o dispositivo em si não compôs o objeto da ação, de modo que a ele não se pode estender os efeitos do Acórdão pertinente, sob pena de se vulnerar o princípio da adstrição ou congruência¹⁰¹.

Partindo desse pressuposto, o quanto decidido no âmbito da ADI nº 2250266-75.2020.8.26.0000 só valeria em relação aos atos pautados no art. 22 da lei e, diz-se mais, até o dia 07/02/2023.

Isso porque atualmente o dispositivo se encontra revogado pela **Lei Estadual nº 17.267, publicada no DOE de 08/02/2023**, fruto do Projeto de Lei nº 82/2021, o qual consigna dentre as justificativas o entendimento de que o (agora) revogado art. 22 da Lei nº 17.293/2020 violaria o princípio da legalidade tributária versado nos arts. 150, I e §6º da Constituição Federal. Veja-se¹⁰²:

[...] argumentamos ainda que a pretensa revogação é necessária também para reestabelecer as limitações constitucionais ao poder de tributar violadas com a edição do artigo 22 da Lei 17.293/2020.

Em primeiro lugar, **o mencionado dispositivo viola artigo 150, inciso I, da Constituição Federal (“CF”) - princípio da estrita legalidade tributária** -, que estabelece que a instituição ou majoração de tributo só poderá ser feita por meio de lei.

[...]

Além disso, trata-se de uma afronta clara ao princípio da separação de poderes, que rege o nosso regime republicano de governo. Retirar do Poder Legislativo o poder de deliberação sobre a majoração de tributos não está de acordo com a harmonia e preservação dos poderes que o texto da Constituição prega.

¹⁰¹ Código de Processo Civil, “Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado”.

¹⁰² Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000360464>. Acesso em: 21/05/2023.



Outro ponto é o tratamento de benefícios fiscais única e exclusivamente por meio de decreto. Tal expediente afronta o artigo 150, § 6º, da Constituição Federal, cujo teor expressa a necessidade de lei para tratar sobre benefícios fiscais.

Disso se conclui que a revogação do art. 22 da Lei Estadual nº 17.293/20 esvaziou, por assim dizer, o debate em torno da ADI nº 2250266-75.2020.8.26.0000, abrindo espaço para que a matéria seja novamente rediscutida, inclusive no âmbito d e. Corte de Contas paulista, tanto em relação à concessão quanto no tocante à renovação de benefícios fiscais por decreto executivo, observando-se, obviamente, a segurança jurídica de que trata o art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB¹⁰³.

A propósito, no que se refere à alegada impossibilidade de a Corte de Contas vir a recusar a eficácia de normas estaduais ou municipais em decorrência do decidido pelo e. STF no Mandado de Segurança nº 35.500/DF e outros¹⁰⁴, **o MPC não se compromete com a tese**, por se tratar de um assunto que demanda maior aprofundamento e reflexão para fins de eventual absorção por parte da jurisdição de contas.

Novamente respeitando entendimentos em contrário, ao que parece, o tema ainda não está pacificado, seja porque a Súmula nº 347 ainda não se encontra formalmente revogada, seja porque, ao sentir do *Parquet* de Contas, o quanto julgado nas citadas ações mandamentais – além de não possuir efeito *erga omnes* – não assinala expressamente vedação ao exercício do controle de constitucionalidade difuso pelas Cortes de Contas, mas sim pontua a impossibilidade de o Tribunal de Contas declarar a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos em tese com efeitos *erga omnes* e vinculantes.

Nessa linha de compreensão, cita-se posição recente do Pleno do e. **Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo**, manifestada no Acórdão n. 141/2023-2, lavrado em 02/03/2023¹⁰⁵:

De qualquer modo, ainda que surjam teses defendendo a observância do Acórdão emitido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, nos autos do Mandado de Segurança nº 35.410/DF, **convém registrar que o julgado não assinala a vedação ao exercício do controle de constitucionalidade difuso pelas Cortes de Contas, mas sim, e, tão somente, pontua a impossibilidade de o Tribunal de Contas**

¹⁰³ “Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais”.

¹⁰⁴ No mesmo julgamento, foram concedidos os pedidos formulados nos Mandados de Segurança (MS)35410, 35490, 35494, 35498, 35500, 35836, 35812 e 35824, impetrados por entidades representativas de servidores da Receita Federal e da auditoria-fiscal do Trabalho. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=464124&ori=1> . Acesso em: 22/05/2023.

¹⁰⁵ Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/consultas/processo/>. Acesso em: 21/05/2023.



declarar a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos em tese com efeitos *erga omnes* e vinculantes, bem como o impedimento de que, ao exercer o controle difuso, venha o Tribunal de Contas recair na transcendência dos seus efeitos de maneira a abranger outros casos, para além do apreciado e que levou, incidentalmente, à negativa de exequibilidade ou afastamento do ato normativo tido por contrário à Constituição.

Importante ainda destacar, que as referidas decisões foram realizadas em sede de Mandado de Segurança, ou seja, com efeitos limitados aos casos concretos apreciados, sem vinculação ou eficácia *erga omnes*, demonstrando apenas uma tendência do Supremo Tribunal Federal, que não é recente, de desvalorizar o controle difuso de constitucionalidade e incrementar, cada vez mais, o controle abstrato, fenômeno conhecido como “abstrativização do controle difuso de constitucionalidade”, gerando o debate de que o controle concreto não poderia ser exercido fora dos limites do Poder Judiciário.

[...]

Vislumbro que a revogação da súmula causaria limitação no trabalho exercido pelo órgão de Controle Externo, reduzindo os poderes a ele atribuídos na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 71, pois, para que fiscalize e julgue as contas dos administradores e demais responsáveis, não pode ele deixar de apreciar uma lei ou ato normativo inconstitucional.

Deste modo, resta demonstrada amplamente a competência do Tribunal de Contas para apreciar questão que lhe caiba decidir, caso esbarre com a existência de incompatibilidade entre a norma e a Constituição, quanto se deparar com o controle difuso de constitucionalidade, pois deverá resolver a questão prejudicial, ou incidental, de inconstitucionalidade anterior ao julgamento de mérito do caso concreto, tal como preconizado no art. 334 do RITCEES. (grifos originais) (TCE-ES, Plenário, Processo 04275/2020-0, Rel. Cons. Rodrigo Coelho do Carmo, disponibilizado em 13/03/2023).

Desse modo, antes de encampar eventual tese que implique a superação imediata da Súmula nº 347 do STF, o ideal seria que essa e. Corte de Contas instaurasse (caso ainda não o tenha feito, evidentemente) expediente processual específico voltado à discussão do tema no âmbito interno, até mesmo por se tratar de questão com grande repercussão para a fiscalização das contas públicas de um modo geral.

Dadas as peculiaridades apontadas, e em que pese o posicionamento ministerial manifestado em exercícios anteriores (v.g. Contas de 2020¹⁰⁶ e 2021¹⁰⁷), o MPC corrobora a prejudicialidade quanto à análise do tema nas contas em apreço, mas o faz em respeito ao princípio da segurança jurídica (art. 23 da LINDB), ante o decidido no parecer prévio sobre as contas de 2021.

¹⁰⁶ TC-5866.989.20-5, evento 473.1.

¹⁰⁷ TC-4345.989.21-4, evento 94.1.



Nada obstante, **pugna-se, desde já, para que a temática volte a ser analisada e rediscutida nas contas governamentais de 2023**, pelas razões declinadas anteriormente.

Dando seguimento ao presente tópico, verificou-se **em relação ao planejamento orçamentário** que, a despeito de ter havido melhoria na adequação dos anexos da LDO (art. 4º, §2º, inciso V da LRF) e da LOA (art. 165, § 6º da Constituição Federal de 1988 e art. 5º, II da LRF) em relação ao formato exigido no Manual de Demonstrativos Fiscais, referidos documentos *“permanecem incompletos quanto ao detalhamento das taxas e não há menção sobre as modalidades de anistias e remissões, inclusive as pertinentes a parcelamentos especiais”* (evento 99.9, págs. 5/16).

Demais disso, ressaltou-se que a previsão de novos benefícios para o ano a que se refere a LDO e os dois seguintes demandaria, necessariamente, a previsão de compensação por meio de aumento de receita, utilizando-se da alternativa prevista no inciso II do artigo 14 da LRF, não sendo aplicável, portanto, a hipótese consignada no inciso I do mesmo dispositivo¹⁰⁸ (como tem feito o Governo atualmente).

Ainda em relação aos mencionados documentos fiscais/orçamentários, chama atenção a **falta de consistência quanto à estimativa de valores a serem renunciados**, notadamente quando comparada **aos valores dos gastos tributários efetivamente fruídos**, com destaque para a subestimação da renúncia de receitas, o que, dentre outras consequências, prejudica a adequada estimativa da receita orçamentária (evento 99.9, págs. 16/23). Confira-se:

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

Ano	Estimativa de Renúncia do ano - LDO		RENÚNCIA FRUÍDA – Requisição 44-2022 R\$ milhões
	R\$ - milhões	Fonte - LDO	
2018	15.004	LDO 2018	43.882
	15.585	LDO 2017	
	16.710	LDO 2016	
	23.081	LDO 2019	
2019	15.937	LDO 2018	44.122
	16.624	LDO 2017	
	17.415	LDO 2020	
2020	24.604	LDO 2019	45.618
	17.132	LDO 2018	
	15.180	LDO 2019	
2021	18.519	LDO 2020	46.370 (*)
	26.228	LDO 2021	

Fonte: reprodução extraída do relatório da DCG (evento 99.9, pág. 23).

¹⁰⁸ LRF: “Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição”.



Sem falar na discrepância de valores apresentados de um ano para o outro no Demonstrativo de Estimativa e Compensação da LDO, a fragilizar ainda mais as peças orçamentárias em termos de planejamento e responsabilidade fiscal:

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

Fonte: reprodução extraída do relatório da DCG (evento 99.9, pág. 19).

Por sua vez, quanto à adoção de providências voltadas ao atendimento do Plano de Ação pactuado em 2018, decorrente do parecer prévio de apreciação das Contas do Governador do exercício 2017, a Fiscalização destacou que *“em que pese a ressalva contida no Parecer Prévio das Contas de 2021, a Secretaria da Fazenda e Planejamento reformulou novamente o Plano de Ação em 2022, alterando as ações que estavam pendentes em 2021 e firmando novos prazos de conclusão”* (evento 99.9, págs. 41/42), conforme sintetizado no quadro abaixo:

Item/Ação, especificado em 2020	Situação em 2021 (*)	Ação prevista 2022	Finalidade	Resumo
A - CONSTITUIÇÃO DA REGISTRAÇÃO DOS BENEFÍCIOS A TÍTULO DE CÔNUGA				
A.1 - Encaminhar para o TCE ocorrências comprovatórias do não atendimento de benefícios fiscais, conforme mencionado no Parecer ICMS 15072017	Ação suspensa.			
B - Limites temporais de vigência dos benefícios				
B.1 - Elaborar relação de benefícios do ICMS em vigor sem prazo determinado, indicando, ainda, aqueles que tenham sido vigência redefinida pelo Convênio ICMS 150/2017	Ação pendente.			
B.2 - Desenvolver estudos e elaborar Nota Técnica relativa a prazos de vigência de benefícios, indicando as providências cabíveis a serem determinadas, de acordo com a motivação e o interesse público.	Ação pendente.			
B.3 - Deliberar sobre a implementação das providências elencadas no estudo técnico (Item B.2.).	Ação pendente.	B.3. Realizar o estudo preliminar para a criação de prazos para benefícios nos quais ainda não haviam sido determinados.	Ação concluída em 04/2023	GS
C - Avaliação de renúncia de receitas pelo Sistema de Controle Interno				
C.1 - Elaborar nota de monitoramento do processo de renúncia aos valores de benefícios fiscais feitos considerando a LDO	Ação abandonada.			
C.2 - Produzir relatório analítico referente às informações sobre a renúncia fiscal	Ação abandonada.			
C.3 - Alterar estrutura do SDCAI, instituído, no âmbito do Gabinete do Secretário, uma unidade especializada em Controle Interno Direto dos Benefícios Fiscais, que se articule, funcionalmente, à Controladoria	Ação pendente.	C.1. Definir ocupantes para as funções criadas na estrutura da Assessoria Técnica de Controle de Benefícios Fiscais	04/2023	GS
C.4 - Editar ato normativo definindo os critérios do processo de controle a ser considerado da LCE	Ação pendente.	C.2. Elaborar relatório para disciplinar o exercício das funções de controle interno no âmbito das instituições da Assessoria Técnica de Controle de Benefícios Fiscais	Ação concluída em 04/2023 com Resolvy 8	GS
C.5 - Elaborar plano de análise da fase de emissão das notas de renúncia de receita, contemplando a regularidade dos atos de concessão e o atendimento ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal	Ação pendente.	C.3. Elaborar plano de avaliação da conformidade (Plano de Trabalho) referente à regularidade dos atos de concessão de benefícios fiscais.	04/2023	ATCBP
C.6 - Produzir relatório analítico preliminar, referente à análise da fase de emissão 1º semestre de 2020	Ação pendente.	C.4. Produzir relatório analítico preliminar referente à execução do plano iniciado na ação C.2, referente a 2023	04/2024	ATCBP
C.7 - Elaborar plano de análise da fase de emissão das renúncias de receitas, contemplando a forma e o conteúdo dos demonstrativos emitidos, integrantes da LDO	Ação pendente.	C.5 - Elabore plano de avaliação de conformidade (Plano de Trabalho) referente à regularidade das renúncias de receitas, contemplando a forma e conteúdo dos demonstrativos emitidos, integrantes da LDO	04/2023	ATCBP
C.8 - Produzir relatório analítico preliminar, referente à análise da fase de emissão PLDO 2021	Ação pendente.	C.6. Produzir relatório analítico preliminar referente à execução do plano iniciado na ação C.5, referente a 2024	04/2024	ATCBP
C.9 - Elaborar plano de análise da fase de monitoramento da execução dos indicadores que incidam em face dos objetivos de política pública persecutória	Ação pendente.	C.7. Elaborar plano de avaliação da conformidade (Plano de Trabalho) referente ao monitoramento de benefícios fiscais e à avaliação dos indicadores de metas em face dos objetivos de política pública persecutória	04/2024	ATCBP
C.10 - Produzir relatório analítico preliminar, referente à análise da fase de monitoramento, considerando o material produzido em 2020	Ação pendente.	C.8. Produzir relatório analítico preliminar referente à execução do plano iniciado na ação C.7, considerando o material produzido em 2023	04/2025	ATCBP
D - Normalização da Política de Incentivos Fiscais				
D.1 - Elaborar proposta de distribuição de competências na concessão, análise e monitoramento de benefícios fiscais, com vistas a definir modelo de fluxo processual adequado às exigências da Lei de Responsabilidade	Ação suspensa.			

Item	Ação	Responsável	Data	Status
D.1 - Elaborar a submissão das instâncias administrativas competentes às providências fiscais na proposta	Ação autônoma, para as providências para sua reavaliação em E.3.			
D.2 - Editar atos normativos que se façam necessários, dentro da esfera responsável pela concessão, avaliação e monitoramento de benefícios tributários, formalizando os procedimentos de cada um e o fluxo processual	Ação pendente.		06/22	GG
E - Controle a partir e a posteriori das impactos de benefícios fiscais				
E.1 - Implementar fluxo processual na edição de benefícios fiscais que atenda a necessidade documental para o cumprimento do disposto no artigo 14 da LRF (formalização e registro de diagnósticos, avaliações e considerações orientadoras pertinentes ao processo de concessão de benefícios fiscais) de forma compatível com o disposto no artigo fiscal, ajustando-o de acordo com a normatização pertinente (item D.3)	Ação cumprida.			
E.2 - Desenvolver e estruturar projeto de monitoramento	Ação pendente.			Ação concluída em 01/22 DEPT
E.3 - Definir competências para avaliação e monitoramento dos impactos econômicos dos benefícios fiscais, a serem normatizadas por meio do item D.3	Ação pendente.			08/23 DEPT
E.4 - Implementar ações de avaliação e monitoramento de benefícios fiscais, com base na metodologia adotada e nas competências detidas.	Ação pendente.			08/24 DEPT
				08/24 DEPT
F - Parcerias, renúncias e anistias				
F.1 - Consultar em Nota Técnica estudos que apontem a adequação jurídica dos procedimentos observados na concessão de programas especiais de parcelamentos do imposto de ICMS	Ação autônoma, com prejuízo de continuidade pelo TCE no Relatório de 2019.			
F.2 - Realizar a normatização referente à concessão de benefícios (item D.3), procedimentos aplicáveis na concessão de parcelamentos, renúncias e anistias	Ação pendente.		06/23	DRE-B

Fonte: reprodução extraída do relatório da DCG (evento 99.9, págs. 42/43).

Essas sucessivas revisões de ações, acompanhadas da falta de designação de responsáveis pelo acompanhamento de cada eixo, demonstram **preocupante falta de coordenação, controle e empenho** em solucionar, de uma vez por todas, as numerosas lacunas que impedem a análise da regularidade das renúncias de receitas que foram e continuam sendo concedidas pelo Estado de São Paulo.

Com efeito, os resultados apurados pelo órgão instrutivo (evento 99.9, págs. 37/44) demonstram baixo nível de evolução do Plano de Ação pactuado, reprogramações constantes além de reiterados não atendimentos de ressalvas, determinações e recomendações constantes dos pareceres prévios proferidos no período abrangido pela fiscalização (2016 a 2022)¹⁰⁹.

Nesse panorama, constatada a inadequada gestão das renúncias de receitas, além do reiterado desprezo a recomendações e determinações exaradas por essa e. Corte (eTC-4345.989.21-4, eTC-5866.989.20-5, eTC-2347.989.19-6, eTC-6453.989.18-8, eTC-3546.989.17-9) e, principalmente, **a imposição de empecilhos à regular atuação do Controle Externo** no exercício das suas competências institucionais, o Ministério Público de Contas, como já o fizera nos anos anteriores, entende que a matéria deve ser tratada como **motivo determinante para a emissão de parecer prévio desfavorável às contas anuais em apreço.**

¹⁰⁹ A síntese das determinações e recomendações expedidas pelo TCESP no período em questão consta de quadro demonstrativo elaborado pela DCG, conforme relatório técnico (evento 99.9, págs. 39/40).

Adicionalmente, **em virtude do reincidente descumprimento das determinações** emitidas pelo TCESP sobre a temática “renúncias de receitas”, **bem como pela sonegação de documentos e informações** necessários para o pleno exercício do controle externo, **pugna-se pela aplicação das multas previstas no art. 104, incisos V e VI, da LCE nº 709/1993¹¹⁰.**

Outrossim, em atenção ao disposto na Nota Recomendatória Atricon nº 01/2023, **propõe-se a essa e. Corte de Contas que incorpore no parecer prévio recomendação ao Governo de São Paulo no sentido de que**, em matéria de transparência envolvendo a temática de renúncia de receitas:

1) dê publicidade, no mínimo, às seguintes informações:

- 1.1. a identificação das espécies de desonerações concedidas, informando sobre os requisitos necessários para acesso a cada uma delas e o procedimento previsto para as respectivas concessões;
- e
- 1.2. os dados quantitativos sobre os gastos tributários já realizados e, quando possível, os em andamento, contendo as seguintes informações:
 - 1.2.1. espécie;
 - 1.2.2. justificativa e fundamento legal;
 - 1.2.3. beneficiário (nome e CNPJ) e/ou setor;
 - 1.2.4. valor renunciado ou valor agregado na arrecadação;
 - 1.2.5. previsão do montante a ser renunciado de acordo com as leis orçamentárias;
 - 1.2.6. contrapartida e/ou impacto obtido e/ou estimado (dados sobre resultados sociais, econômicos e/ou ambientais dos incentivos fiscais que tenham sido alcançados, tais como: sintonia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas; geração de emprego direto e/ou indireto; investimento direto na região; melhoria da infraestrutura; investimento em eficiência energética, energia limpa e/ou retrofit de prédios; inovação tecnológica; qualificação/inclusão da mão de obra; qualidade ambiental; apoio a P&D; desenvolvimento regional); e
 - 1.2.7. prazo de caducidade;

2. adote providências para que a disponibilização dos dados referidos no item anterior ocorra em local de fácil acesso, sobretudo nos seus portais, observados, ainda, os seguintes requisitos:

- 2.1. linguagem didática, incluindo “dicionários”, documentação, ou elemento explicativo dos dados quando necessário;
- 2.2. acesso gratuito às bases e publicação com licença aberta;
- 2.3. dados legíveis por máquina (formatos como “.csv” e “.json”);
- 2.4. possibilidade de *download* dos dados;
- 2.5. publicação de dados atualizados (referentes, no mínimo, ao exercício anterior);
- e
- 2.6. apresentação de série histórica (referente a, no mínimo, os últimos cinco exercícios).

¹¹⁰ LC nº 709/1993:

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

[...]

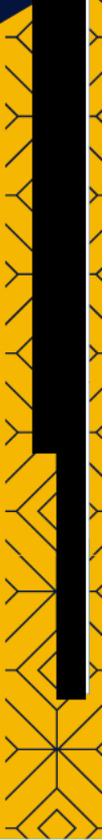
V - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas; e
VI reincidência no descumprimento de determinação ou instruções do Tribunal de Contas.

§ 1º - Ficará sujeito à multa prevista neste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal de Contas, salvo motivo justificado”.





PESSOAL



Pessoal

Despesas com Pessoal

No exercício 2022, as despesas do Estado de São Paulo com pessoal e encargos sociais somaram R\$112.498.588 mil, valor equivalente a 36,10% do consolidado das despesas (excluindo-se as despesas intraorçamentárias), segundo relatório da DCG¹¹¹.

Contrariando uma tendência de queda observada em exercícios anteriores (com exceção de 2020), depreende-se um aumento na participação desses gastos no montante total da despesa do Estado, como reconhece o Governo em seu Relatório Anual¹¹². Confira-se:

Ano	R\$ milhares					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Consolidado de despesas (R\$)	204.011.146	212.253.106	226.144.265	221.766.528	272.678.509	311.550.726
Pessoal e Encargos Sociais (R\$)	85.944.538	88.600.399	91.531.297	96.542.225	95.903.183	112.498.588
% sobre total de despesas	42,13%	41,74%	40,47%	43,53%	35,17%	36,10%

Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados dos relatórios da Diretoria de Contas do Governador (DCG)¹¹³.
Obs.: foram utilizados os valores nominais.

A propósito, enquanto o consolidado de despesas teve um incremento nominal de 14,26% em relação a 2021, no caso das despesas com pessoal e encargos, especificamente, chegou-se a 17,30%. Em termos reais, os aumentos foram de 8,01% e de 10,89%, respectivamente.

Adotando os critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, assim como as determinações da Secretaria do Tesouro Nacional – STN constantes do Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF¹¹⁴ (valendo-se da competência prevista no artigo 50, §2º, da LRF¹¹⁵) e,

¹¹¹ Vide Relatório da DCG (evento 99.6, pág. 208).

¹¹² RAGE de 2022 (evento 95.5, pág. 12): “O grupo de despesa, Pessoal e Encargos Sociais continua sendo o componente mais importante da despesa, com uma participação na Despesa Total de 36,1%. No exercício em foco experimentou um crescimento nominal de 17,3% e real de 7,3% (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 23,2%, em termos nominais, e 12,7%, em termos reais. Quanto aos gastos com servidores ativos aumentaram 13,3% e 3,7%, quando descontado o IPCA”.

¹¹³ Dados de 2017 e 2018: TC-6453.989.18-8, Relatório da DCG, evento 148, pág. 15; dados de 2018 e 2019: TC-2347.989.19-6, Relatório da DCG, evento 128.2, pág. 45; 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 2021 e 2022, Relatório da DCG, evento 99.6, págs. 208/209.

¹¹⁴ STN, Manual de Demonstrativos Fiscais, 12ª edição.

¹¹⁵ 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”.



finalmente, as orientações do TCESP sobre a matéria¹¹⁶, **apurou-se que a despesa líquida com pessoal do Poder Executivo totalizou R\$86.901.211 mil no exercício**, valor equivalente a 37,93% da Receita Corrente Líquida Ajustada (R\$229.116.679 mil)¹¹⁷:

Despesas com pessoal (LRF)	Limite de alerta (90% do limite máximo)	Limite prudencial (95% do limite máximo)	Limite máximo	2019	2020	2021 ¹¹⁸	2022
Poder Executivo	44,10%	46,55%	49,00%	44,35%	45,5%	36,80%	37,93%

Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados do relatório da Diretoria de Contas do Governador (DCG)¹¹⁹.

Como se vê, o limite estabelecido no art. 20, II, “c”, da LRF restou cumprido; no entanto, isso por si só não afasta a **necessidade de atenção quanto a alguns pontos**.

A começar pelo fato de o índice alcançado em 2022 superar o patamar do exercício anterior, cujo acréscimo percentual só não foi maior em razão do incremento substancial da receita arrecadada em 2022.

Deveras, enquanto a **despesa líquida com pessoal** teve um incremento nominal de 19,96%¹²⁰, e de 18,77% em termos reais¹²¹, a RCL ajustada em 2022 teve uma ascensão nominal equivalente de 16,4% (ou R\$32.280.687 mil em números absolutos) em comparação a 2021¹²².

Demais disso, cumpre anotar que, diferentemente do observado no exercício 2021¹²³, o Demonstrativo da Despesa com Pessoal (anexo I do RGF) não registrou gastos com pessoal alusivos às Organizações Sociais (à luz do disposto no art. 18, §1º, da LRF), o que tem razão de ser, uma vez que, no dia 30/06/2022 o Congresso Nacional editou o Decreto Legislativo nº 79/2022, sustentando os efeitos da Portaria nº 377/2020 da STN/Ministério da Economia¹²⁴.

¹¹⁶ Em especial, a Nota Técnica SDG n. 144, de 23/07/2018.

¹¹⁷ Relatório da DCG, evento 99.7, págs. 2.

¹¹⁸ Ressalta-se que se considerado o quanto apurado pela Contadoria Geral do Estado a título de “Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratação de Forma Indireta” (§2º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal), conforme a Portaria nº 377/2020 da STN, o percentual das despesas líquidas com pessoal representou 38,69% da RCL/2021. A esse respeito, vide o Relatório da DCG acerca das Contas Governamentais de 2021 (TC-4345.989.21-4, evento 59.2, págs. 32/33).

¹¹⁹ 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.

¹²⁰ Não foram considerados os valores contabilizados em 2021 pela Contadoria Geral do Estado a título de “Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização ou de contratação de forma indireta (§1º do art. 18 da LRF)”, para que se possa fazer uma análise comparativa em relação a 2022 partindo dos mesmos pressupostos.

¹²¹ Dados de 2021: TC-4345.989.21-4, Relatório da DCG, evento 59.1, pág. 140; evento 59.2, pág. 32; dados de 2022 e índice de atualização: Relatório da DCG, evento 99.7, pág. 2; e evento 99.6, págs. 208/209.

Ano	2021	2022	Varição (R\$)	Varição percentual
Despesas com pessoal – Executivo (nominais)	72.438.302	86.901.211	14.462.909	19,96%
Despesas com pessoal – Executivo (atualizadas pelo IPCA)	73.162.685	86.901.211	13.738.526	18,77%

¹²² Da ordem de R\$196.835.992 mil, consoante o Relatório da DCG sobre as Contas governamentais de 2021 (TC-4345.989.21-4, evento 59.2, págs. 32/33).

¹²³ No encerramento do exercício de 2021, o cálculo do respectivo Demonstrativo da Despesa com Pessoal do RGF chegou a registrar R\$3.713.120 mil a título de gastos de pessoal das Organizações Sociais (TC-4345.989.21-4, evento 57.6, pág. 28), em atendimento à exigência contida na Portaria n. 377/2020 da STN/Ministério da Economia.

¹²⁴ Estabelece 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 e que recebam recursos financeiros da administração pública, conforme definido no item 04.01.02.01



De outra sorte, motivo não há para a ausência 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 artigo 18, §1º, da LRF¹²⁵ e o Manual de Demonstrativos Fiscais¹²⁶.

A esse respeito, informações prestadas pela Controladoria Geral do Estado dão conta de que “a Portaria SO/SOG nº 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 nº 11, de 09 de setembro de 2022) que excluiu da classificação da despesa orçamentária o referido elemento de despesa” (evento 83.9, pág. 23).

Em outras palavras, o Governo do Estado sepultou a possibilidade de efetivação do comando previsto no art. 18, § 1º, da LRF, sendo que a justificativa utilizada para tanto, ao que parece, não encontra respaldo na realidade dos fatos:

(3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores”.

¹²⁵ 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).

¹²⁶ 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, 12ª edição, 2022, p. 497).





SECRETARIA DE ORÇAMENTO E GESTÃO
Tributária-Orçã de Orçamento

PORTARIA Nº 11, de 09 de 2022

O Secretariado de Orçamento, no uso de suas atribuições e tendo em vista o Decreto Legislativo nº 79 de 2022 que altera a Portaria nº 377, de 1 de julho de 2021, da Secretaria de Tesouro Nacional de Ministério da Economia, que estabelece parâmetros para a destinação de recursos e outras condições, bem como os procedimentos referentes com a finalidade de lançar pessoal e representação do seguinte registro dos recursos que dispõem com pessoal das organizações da sociedade civil, que atua na atividade fim de sede de Federação e que realiza outras atividades de administração pública, resolve:

Adota a Portaria CO 9, de 14 de dezembro de 2018, o Elemento de Despesa 34 e seus detalhamentos nos Anexos I - CÓDIGOS ESPECIFICAÇÕES, II - CÓDIGOS ESPECIFICAÇÕES - CONCEITOS e III - NATUREZA DA DESPESA POR ITEM (SUBLELEMENTO), a seguir especificado:

No ANEXO I - CÓDIGOS ESPECIFICAÇÕES, insere:

D - ELEMENTO DE DESPESA

Cod.	Especificação
34	Outras Despesas com Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização

No ANEXO II - CONCEITOS, insere:

D - ELEMENTO DE DESPESA

34 - Outras Despesas com Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização
Despesa representativa relativa a salários e demais encargos de pessoal terceirizado contratado em substituição de mão de obra de servidores ou empregados públicos, bem como quando por outro motivo de contratação por contrato de serviços de mão de obra temporária de acordo com o art. 38, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, compatível para fins de lançamentos contábeis com pessoal previsto no art. 13 desta Lei.

No ANEXO III - NATUREZA DA DESPESA POR ITEM (SUBLELEMENTO), insere:

CAT.	GR.	AID.	ELEM.	ITEM	Especificação
3					DESPESAS CORRENTES
	3				OUTRAS DESPESAS CORRENTES



SECRETARIA DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E FISCAL
COORDENADORIA DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO
Departamento de Contabilidade de Custos

34 - Outras Despesas com Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização insere: g/f Portaria SO-11, de 09/09/2022, publicada em 2022/21

Despesa representativa relativa a salários e demais encargos de pessoal terceirizado contratado em substituição de mão de obra de servidores ou empregados públicos, bem como quando por outro motivo de contratação por contrato de serviços de mão de obra temporária de acordo com o art. 38, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, compatível para fins de lançamentos contábeis com pessoal previsto no art. 13 desta Lei. insere: g/f Portaria SO-11, de 09/09/2022, publicada em 2022/21

34 - Outras Despesas com Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização

Despesa representativa decorrente de contratos com pessoas físicas ou jurídicas, prestadoras de serviços nos âmbitos de contabilidade e contabilidade tributária ou tributária financeira ou tributária, na contabilidade, inclusive os encargos sociais e obrigações fiscais decorrentes de contratação de tais serviços.

34 - Outras Despesas com Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização

Despesa representativa decorrente de contratos com pessoas físicas pagas diretamente a obra e não enquadradas nos elementos de despesa específicos, tais como contratação de serviços de natureza eventual, prestação de serviços de natureza eventual, manutenção, manutenção decorrente contratada, prestação de serviços de natureza eventual, limpeza e ajuda de custo e substituição eventual, locação de imóveis, utilidade de serviços não profissionais e outras despesas pagas diretamente a pessoa física por qualquer serviço prestado, desde que não tenham vínculo empregatício com o órgão. Insere: g/f Portaria SO-11, de 09/09/2022, publicada em 2022/21

34 - Outras Despesas com Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização

Despesa com a prestação de serviços, realizados por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como: treinamento e segurança patrimonial, controle de aplicação e fiscalização de projetos e realização de eventos.

34 - Outras Despesas com Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização

Despesa representativa com contratos de atendimento terceirizado, com objeto em âmbito de compra de bens de propriedade do município.

34 - Outras Despesas com Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização

Fonte: reprodução de partes da Portaria SO n. 11/2022¹²⁷ e da Portaria CO n. 9/2018¹²⁸, respectivamente.

Isso porque, tanto a Portaria ME/SEF/STN nº 377/2022, quanto o Decreto Legislativo CN nº 79/2022 – invocados no ato estadual como fundamento para a extinção do elemento de despesa “34” – dirigem-se à contabilização (ou não) das “Despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta”, correspondente ao “item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do MDF” (grifou-se), nada dispondo sobre o tópico atinente às “Outras Despesas com Pessoal decorrentes de contratos de terceirização”, objeto do item 04.01.02.01 (2) da 10ª edição do MDF:

¹²⁷ Disponível em: https://vclippingorcamento.planejamento.sp.gov.br/Vclipping1/images/1/14/PORTARIA_SO-11%2C_DE_09.09.2022-ALTERA_PORTARIA_CO_9_DE_14_DE_DEZEMBRO_DE_2018.pdf. Acesso em: 10/05/2023.
¹²⁸ Disponível em: https://www.dga.unicamp.br/Conteudos/Coordenadoria/Portaria_CO_09_2018_atualizada_2020.pdf. Acesso em: 10/05/2023.



Legislação Informatizada - DECRETO LEGISLATIVO Nº 79, DE 2022 -
Publicação Original



Fonte: Portaria ME/SEF/STN n. 377/2022¹²⁹ e do Decreto Legislativo CN n. 79/2022¹³⁰, respectivamente.

Com efeito, a despeito de 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, o que se sabe, até então, é que o Estado de São Paulo não detém “o controle total e todas as informações necessárias ao monitoramento de referidos contratos” inerentes aos serviços terceirizados firmados pela administração direta e indireta¹³¹, sendo tal circunstância um obstáculo à efetivação da referida exigência legal.

Tanto é que, tal como constatado nos exercícios financeiros anteriores¹³², o Relatório de Gestão Fiscal de encerramento do exercício de 2022 não contempla registro para aquela rubrica no respectivo Anexo 1:

¹²⁹ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-377-de-8-de-julho-de-2020-265866823>. Acesso em: 10/05/2023

¹³⁰ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2022/decretolegislativo-79-30-junho-2022-792916-publicacaooriginal-165652-pl.html>. Acesso em: 10/05/2023

¹³¹ Conforme Relatório da DCG acerca das Contas Governamentais de 2021 (TC-4345.989.21-4, evento 59.2, pág. 46).

¹³² Ressalta-se que o RGF do exercício de 2021 (TC-4345.989.21-4, evento 57.6, pág. 28) evidenciou a contabilização de valores apurados pela Contadoria Geral do Estado a título de “Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratação de Forma Indireta”, não havendo, por outro lado, R\$1,00 sequer atribuído por conta de eventuais despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização propriamente ditos.

9.5.1 Anexo 1 - Demonstrativo da Despesa com Pessoal

UNIDADE DO PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO
SECRETARIA DE FINANÇAS
SECRETARIA DE SAÚDE
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE CULTURA
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO
SECRETARIA DE TRANSPORTES
SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE
SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
SECRETARIA DE DEFESA CIVIL
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

SECRETARIA/ÓRGÃO	MUNICÍPIO DE SÃO PAULO												TOTAL FUNÇ. DE MUNICÍPIO		
	DEZEMBRO	NOVEMBRO	OUTUBRO	SETEMBRO	AUGUSTO	JULHO	JUNHO	MAIO	ABRIL	MARÇO	FEBREIRO	JANEIRO			
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
SECRETARIA DE FINANÇAS	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
SECRETARIA DE SAÚDE	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
SECRETARIA DE CULTURA	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
SECRETARIA DE TRANSPORTES	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
SECRETARIA DE DEFESA CIVIL	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
TOTAL	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000

Fonte: RGF-Poder Executivo, ref. 3º quadrimestre de 2022 (TC-5128.989.22-5, evento 95.4, pág. 141).

Para que se tenha uma ideia, por ocasião das contas de 2020, a auditoria empreendida sobre o “*Panorama Geral da Contratação de Serviços Terceirizados e das Parcerias Firmadas com o Terceiro Setor*” revelou **em termos amostrais** que pelos 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 estadual¹³³.

Em 2021, novamente sob amostragem¹³⁴, 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 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 Técnica¹³⁵.

Nesse passo, reiterada a ausência de contabilização das despesas em foco, concluiu-se pelo desatendimento da recomendação expedida no **parecer prévio sobre as contas de 2021**, no sentido de que o Sistema de Controle Interno “*realize a efetiva avaliação das atividades desempenhadas por mão-de-obra envolvida nos contratos de serviços terceirizados, a fim de*

¹³³ TC-5866.989.20-5, Relatório da DCG, evento 411.6, págs. 66/67.

¹³⁴ Conforme relatório da Fiscalização sobre as Contas governamentais de 2021, TC-4345.989.21-4, evento 59.2.

¹³⁵ 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.

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).

De igual sorte, ao que parece, permanecem igualmente sem implementação as propostas de melhoria consignadas no parecer prévio sobre as contas de 2020¹³⁶:

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 Audesp fase III;

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

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).

E tudo isso, vale destacar, só tende a se agravar, uma vez que só no exercício 2022 houve “[...] crescimento de 12,9% **em termos reais** nos gastos com serviços terceirizados/contratos de gestão” (grifou-se), de acordo com o Relatório Anual de Governo do Estado (RAGE, evento 95.5, pág. 16).

Nessa ordem de ideias, dado que **as admoestações destacadas acima visam dar cumprimento a disposições legais, devem, por isso, ser encaradas com natureza de**

¹³⁶ Contas de 2020, Parecer Prévio, TC-5866.989.20-5, evento 513.1.



determinação, e não de mera recomendação, não se cogitando eventual discricionariedade para fins de cumprimento ou não de tais advertências¹³⁷.

Com efeito, configurada a resistência em se cumprir o dever de transparência e responsabilidade fiscal de que trata o art. 18, §1º, da LRF, **deve-se impor ao Executivo a apresentação de plano de ação, prevendo etapas e cronograma de atendimento ao quanto deliberado nos Pareceres Prévios de 2020 e 2021**, a ser objeto de posterior acompanhamento pela Fiscalização, preservando-se com isso a autoridade e a eficácia das decisões emanadas do Controle Externo.

Mas esses não são os únicos problemas que rondam o Demonstrativo de Despesas com Pessoal do Poder Executivo, especialmente ao ser confrontado com as diretrizes do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).

Uma outra questão abordada em exercícios anteriores diz respeito às **deduções de despesas com inativos e pensionistas custeadas com recursos transferidos a título de cobertura de insuficiência financeira do RPPS**.

Nesse tocante, vinha-se apontando que o *“procedimento contábil adotado pelo Estado de São Paulo registra como despesa a insuficiência financeira do RPPS e referido valor é computado na despesa bruta com pessoal”*, sendo que a recomendação é de que componha a despesa bruta com pessoal, especificamente a despesa custeada por tal recurso, mas não o recurso em si, o qual tampouco deveria ser considerado recurso vinculado à previdência para fins de identificação das despesas entendidas como “não computadas” na despesa com pessoal.

O assunto foi devidamente debatido nas contas de 2020 e 2021. Em tais ocasiões, restou demonstrado que os referidos aportes financeiros ao RPPS foram acrescidos, de um lado, ao valor da despesa bruta com pessoal (na linha das despesas com inativos e pensionistas), como também, por outro lado, foram deduzidos posteriormente à razão de *“despesas com inativos e pensionistas com recursos vinculados”*, neste último caso, com a **mera finalidade de anular a operação contábil anterior** quanto ao cômputo indevido daquele valor dentre as despesas **brutas** com pessoal.

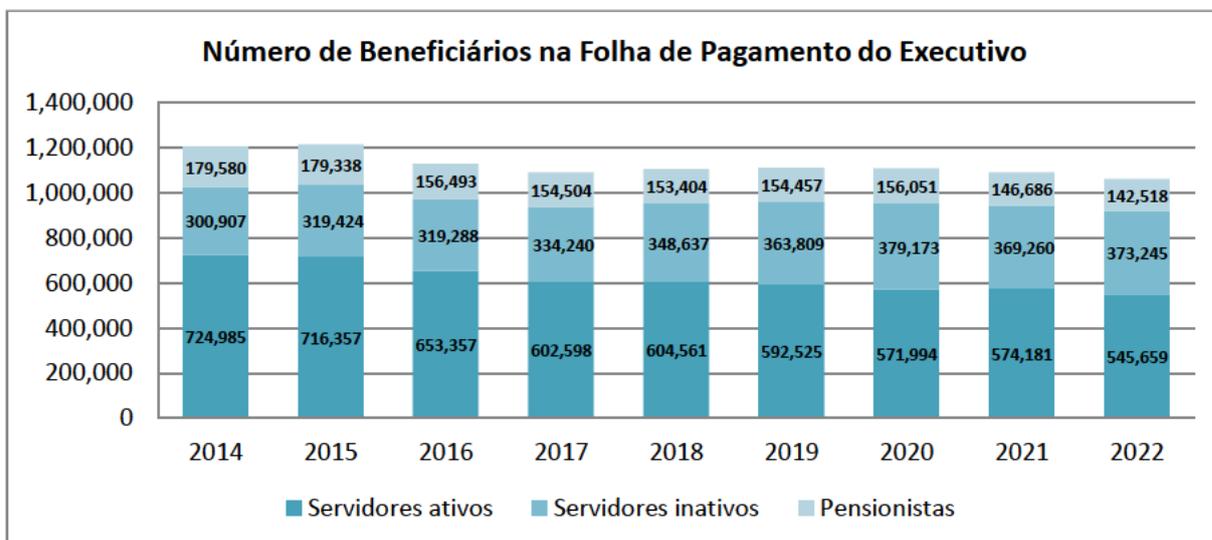
¹³⁷ A diferenciação entre “recomendação” e “determinação”, há muito, está presente na jurisprudência do e. Tribunal de Contas da União. Para a Corte de Contas Federal, as determinações são expedidas com o objetivo de que sejam corrigidas as irregularidades detectadas em face da afronta ao arcabouço normativo; por outro lado, quando os atos a serem adotados pelos gestores são discricionários, formulam-se recomendações. Logo, as primeiras são de cumprimento obrigatório, ao passo que as segundas podem ser atendidas ou não, muito embora nesse último caso seja necessário que o gestor apresente justificativa para o não atendimento, sob pena de responsabilização. Nesse sentido: Acórdão 1.752/2011 – Plenário; Acórdão 1.131/2009 – Plenário; Acórdão 1.171/2014 – Plenário; e o Acórdão 600/2019 – Plenário.



Embora a situação tenha persistido nas presentes contas, tudo leva a crer que a impropriedade finalmente caminha para uma solução, tendo em vista que, a partir de 2023, “as despesas com a cobertura da insuficiência financeira da SPPREV passarão a ser executadas nos termos do art. 12 da Lei nº 17.614, de 26 de dezembro de 2022 (LOA 2023)” (evento 99.6, págs. 290/291), o qual determina a adequação do procedimento em questão à metodologia preconizada pelo MDF.

Retomando a análise comparativa em relação ao exercício anterior (2021), agora sob a ótica quantitativa, constata-se que o número de **servidores ativos** no âmbito da administração direta e indireta diminuiu (decréscimo de 28.522 servidores, -4,96%), ficando inclusive abaixo da média do interregno 2014-2021 (630.069 servidores). Embora em menor proporção, o mesmo fenômeno se fez sentir em relação aos pensionistas (decréscimo de 4.168 beneficiários, -2,84%); ao passo que, em relação aos inativos, houve aumento no quantitativo pertinente (acréscimo de 3.985 servidores, +1,07%).

Em termos gerais, por sua vez, depreende-se um impacto de -2,63% no total de beneficiários da folha de pagamento entre 2021 e 2022 (de 1.090.127 para 1.061.422), como se demonstra a seguir:



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados dos Relatórios Anuais do Governo do Estado (RAGE)¹³⁸.

Ainda que se observe estar diminuindo a reposição dos servidores ativos ao longo dos últimos anos (com exceção de 2021), cumpre ao controle externo avaliar se o Poder Executivo

¹³⁸ Dados de 2013 a 2021 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: evento 95.7, págs. 241/247



tem adotado providências no sentido de eliminar os cargos vagos existentes em sua estrutura administrativa.

Isso porque, de acordo com a última informação que se tem a esse respeito - fruto de esclarecimentos prestados pela Origem nas Contas de 2020¹³⁹ -, o percentual de “cargos/funções-atividades/empregos públicos permanentes” vagos em 15/09/2020 seria de 48% do total (no âmbito das Secretarias de Estado, PGE e Autarquias, exceto Universidades), sendo que pelo menos 34.337 deles estariam vacantes há mais de 5 anos, ressaltando-se, ainda, que eventual decisão quanto à extinção caberia ao “núcleo estratégico do governo”.

Já naquela ocasião, este órgão ministerial ressaltou a ausência de “*um movimento institucional claro e definido para efetivamente resolver a questão, notadamente porque não foi apresentado qualquer estudo ou eventual processo administrativo com tal pretensão*”¹⁴⁰, que, por sua vez, confirmou-se em 2021 ante a não demonstração de qualquer medida corretiva nesse sentido¹⁴¹.

Tal omissão resulta no descumprimento de determinação¹⁴² exarada já nas contas de 2019¹⁴³, a qual foi reiterada nas Contas de 2020¹⁴⁴, nos seguintes termos:

DETERMINAÇÕES DECORRENTES DAS RESSALVAS:

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

2. 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; [...]. (grifos originais)

Ainda nesse contexto, oportuno frisar que há muito o MPC também vem reafirmando a necessidade de o Estado atentar para propostas legislativas que possam impactar as despesas com pessoal.

¹³⁹ Nota Técnica CRHE n. 07/2020, produzida no âmbito da Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão (TC-5866.989.20-5, evento 388.10).

¹⁴⁰ TC-5866.989.20-5, evento 434.1.

¹⁴¹ Como se depreende do Ofício 167/2022 – GS, do Secretário Executivo da Secretaria da Fazenda e Planejamento (TC-5866.989.20-5, evento 569), dispondo sobre o atendimento e/ou acompanhamento das determinações, recomendações e ressalvas, relativas às Contas do Governador do exercício de 2020.

¹⁴² Como atestado pela Unidade Técnica no Relatório sobre as Contas de 2021, no item pertinente ao “Monitoramento das Recomendações do Exercício Anterior” (TC-4345.989.21-4, evento 59.15, págs. 4/5).

¹⁴³ TC-2347.989.19-6, evento 219.1.

¹⁴⁴ TC-5866.989.20-5, evento 513.1.



Ciente da relevância em torno do tema, notadamente por ocasião da emissão do parecer prévio sobre as contas de 2019, essa Corte de Contas determinou ao Governo do Estado que “*indique, na Lei Orçamentária, critérios e limites para admissão de pessoal*”¹⁴⁵.

A despeito disso, desde então, as últimas LDOs não têm avançado quanto a essa questão¹⁴⁶ - a exemplo da atualmente em vigor¹⁴⁷ -, na medida em que se limitam a reproduzir dispositivos já estabelecidos em normas gerais expedidas no âmbito da União, de aplicabilidade nacional, como é o caso do regramento previsto na Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021 (art. 167-A)¹⁴⁸.

Parece que é pouco provável que essas novas disposições, sozinhas, sejam suficientes para amenizar a situação das despesas com pessoal no Estado de São Paulo¹⁴⁹, especialmente no que diz respeito a sua representatividade perante o conjunto das despesas orçamentárias e, também, em relação à Receita Corrente Líquida ajustada (para fins de apuração dos limites da LRF), **sendo recomendável a imposição de outras condicionantes específicas nas leis orçamentárias**, com o objetivo de reverter ou evitar, conforme seja o caso, o crescimento desarrazoado de tais dispêndios, a exemplo do que ocorre no âmbito da LDO da União¹⁵⁰.

¹⁴⁵ TC-2347.989.19-6, Parecer Prévio sobre as Contas de 2019, evento 219.1, Determinações, item 6.

¹⁴⁶ Conforme realçado por este MPC nas Contas governamentais de 2020 (TC-5866.989.20-5, evento 434.1) e 2021 (TC-4345.989.21-4, evento 94.1).

¹⁴⁷ Lei Estadual n. 17.555/2022. Disponível em: http://planejamento.sp.gov.br/static/arquivos/orcamento/LDO/LDO_2023.pdf. Acesso em: 11/05/2023.

¹⁴⁸ O art. 167-A da Constituição Federal (incluído pela Emenda Constitucional n. 109, de 15 de março de 2021) faculta aos Poderes e órgãos independentes a aplicação de restrições em matéria de despesas com pessoal para quando a relação entre despesas correntes e receitas correntes superar as taxas percentuais de 95% ou 85%, conforme o caso, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

¹⁴⁹ **Tomando-se como exemplo o exercício de 2021, vê-se que a relação entre despesa e receita corrente ficou em 87,33%**, o que, em tese, afastaria a aplicação do *caput* do art. 167-A da Constituição Federal (alterada pela EC n. 109/2021), podendo-se, quando muito, cogitar-se a aplicação (facultativa) da regra do §1º do mesmo dispositivo:

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

¹⁵⁰ **Confira-se a Lei Federal n. 14.436/2022**, em especial o disposto a seguir:

“Art. 115. As proposições legislativas relacionadas ao aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhadas de: [...] III - comprovação de que a medida, em seu conjunto, não impacta a meta de resultado primário estabelecida nesta Lei, nos termos do disposto no § 2º do art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, nem os limites de despesas primárias estabelecidos no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

IV - manifestação do Ministério da Economia, no caso do Poder Executivo federal, e dos órgãos próprios dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro; e [...]

§ 2º As proposições legislativas previstas neste artigo e as leis delas decorrentes:

I - não poderão conter dispositivo que crie ou aumente despesa com efeitos financeiros anteriores à sua entrada em vigor ou à plena eficácia da norma; e

II - deverão conter cláusula suspensiva de sua eficácia até constar autorização em anexo específico à Lei Orçamentária, correspondente ao exercício em que entrarem em vigor, e a despesa não será autorizada enquanto não for publicada a Lei Orçamentária com a autorização e a dotação suficiente ou a sua alteração.

[...]

Art. 116. Para atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição, observados as disposições do inciso I do referido parágrafo, os limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e as condições estabelecidas no art. 113 desta Lei, fica autorizada a regulamentação de gratificação estabelecida por lei específica e:

[...]

IV - a criação de cargos, funções e gratificações, o provimento de civis ou militares, o aumento de despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estrutura de carreiras, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários para o exercício e para a despesa anualizada constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2023, cujos valores



Nesse ponto, aliás, não custa lembrar que o índice de despesa com pessoal em 2022 indica tendência de crescimento, que, inclusive, só não foi maior em razão do significativo incremento na RCL e, evidentemente, porque não houve contabilização de despesas decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra (nos termos do art. 18, §1º da LRF), o que, se tivesse ocorrido, certamente pressionaria ainda mais os limites legais em questão. Logo, não se pode descurar das medidas que favoreçam e resguardem a necessária responsabilidade fiscal.

Ante todo o exposto, dado que as ocorrências relatadas ao longo do presente tópico **ou** atentam diretamente contra a legislação de regência **ou** acarretam o descumprimento injustificado de determinações ou de recomendações expedidas em exercícios anteriores, **o Ministério Público de Contas entende que tais fatos implicam na valoração negativa das presentes Contas.**

deverão constar de programação orçamentária específica e ser compatíveis com os limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, não abrangidos nos demais incisos do caput deste artigo;

§ 2º O anexo a que se refere o inciso IV do caput terá os limites orçamentários correspondentes discriminados por Poder, pelo Ministério Público da União e pela Defensoria Pública da União e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, com:

[...]

III - as dotações orçamentárias autorizadas para 2023 correspondentes ao valor igual ou superior à metade do impacto orçamentário-financeiro anualizado, constantes de programação específica, nos termos do disposto no inciso XIII do caput do art. 12; e

IV - os valores relativos à despesa anualizada.

§ 3º Fica facultada a atualização pelo Ministério da Economia dos valores previstos nos incisos III e IV do § 2º deste artigo durante a apreciação do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 no Congresso Nacional, no prazo estabelecido no § 5º do art. 166 da Constituição.

§ 4º Para fins de elaboração do anexo previsto no inciso IV do caput, cada órgão dos Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União enviarão as informações sobre suas pretensões à Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia no prazo estabelecido no art. 26”.

Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2023/Lei_14436/LEI%20N%C2%BA%2014.436-2022.pdf. Acesso em: 11/05/2023.



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, mormente em razão da relevância dos impactos provocados nos resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais.

Desde então, entre outros pontos, chama-se atenção para o fato de que **as receitas previdenciárias não têm sido capazes de custear as despesas pertinentes**, o que vem exigindo do Tesouro, ano após ano, a realização de significativos aportes financeiros em favor da São Paulo Previdência - SPPREV, gestora única do Regime Próprio de Previdência Estadual, a fim de subsidiar o pagamento dos benefícios previdenciários em sua integralidade.

Em 2022, depreende-se que o resultado foi novamente deficitário, desta feita, em **R\$24.287.704 mil**, demandando **repasses financeiros extraordinários da ordem de R\$23.480.527 mil¹⁵¹**, que, por sua vez, financiaram cerca de **51,38% de toda a despesa previdenciária** do exercício:

	R\$ milhares
Total das receitas previdenciárias realizadas	21.416.442
Total das despesas previdenciárias liquidadas	45.704.146
Resultado previdenciário	-24.287.704
Aportes realizados para cobertura de insuficiências financeiras	23.480.527

Fonte: elaborado pelo MPC, conforme dados apurados pela DCG (evento 99.6, págs. 287/288), considerada a consolidação dos dados inerentes ao denominado “Fundo em repartição” e ao “Sistema de Proteção Social dos Militares”.

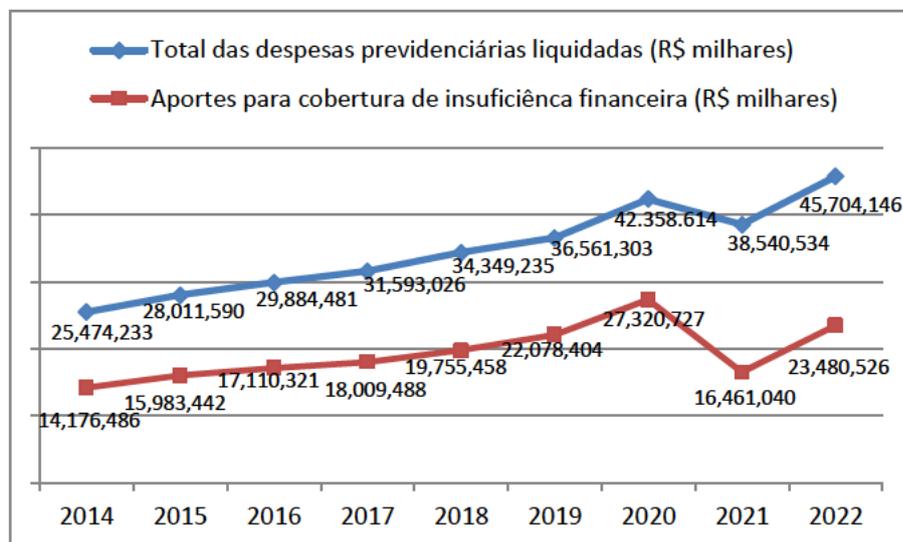
A esse respeito, vale destacar, o Relatório Anual do Governo do Estado – RAGE (evento 95.5, pág. 15) frisa que, comparativamente ao exercício anterior (2021), a soma dos aportes em questão representaria um crescimento nominal de 3,4% em relação ao valor repassado a esse título naquele ano (R\$16.461.040 mil). Ressalta, ainda, que “*entre 2014 e 2021, a contribuição do Tesouro para a cobertura das despesas previdenciárias subiu de R\$ 14,2 bilhões para R\$ 16,5 bilhões, uma variação acumulada de 16,4%*”. Mas não é bem assim.

É preciso esclarecer que, entre 2014 e 2020, o déficit financeiro na Previdência Estadual veio numa crescente, a ponto de, em apenas 7 anos, os aportes governamentais para

¹⁵¹ De acordo com o anexo 4 do RREO referente ao 6º bimestre de 2022, apresentado no Balanço Geral do Estado – BGE, dos recursos para Cobertura de Insuficiências Financeiras no valor total de R\$23.480.527 mil, há o valor de R\$13.626.595.121,85 a título de “Cobertura de Insuficiência Financeira do Civil” e R\$9.853.931.928,01 a título de “Cobertura de Insuficiência Financeira do RPPM” (evento 95.4, pág. 124).



cobertura de insuficiência financeira terem sido incrementados em mais de R\$13,1 bilhões em valores correntes. Confira-se:



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”.

Ocorre que, em 2021, excepcionalmente, houve uma **falsa interrupção** nessa tendência de crescimento, particularmente (para o que aqui interessa) em razão de uma **pretensa redução das despesas previdenciárias** no referido exercício.

Com efeito, **tal como alertara o MPC nas contas de 2021**¹⁵², a Fiscalização do TCESP confirmou esse ano (2022) que “a despesa com inativos e pensionistas do exercício de 2020 ficou superavaliada em R\$ 3,5 bilhões decorrente do Decreto nº 65.440 de 30/12/2020, que acabou implicando na (sic) realização de empenhos e liquidações intraorçamentárias em 2020, que geraram um montante de insuficiência financeira a maior em 2020”.

De acordo com o relatório técnico (evento 99.6, págs. 286/287), “isso significou receita da SPPREV em 2020 e provocou saldo de superávit para 2021” (grifou-se), o que, no final das contas, para além das consequências de natureza contábil, veio a prejudicar uma análise comparativa entre os exercícios financeiros envolvidos.

¹⁵² Detectou-se, na ocasião, que as despesas pertinentes ao exercício de 2021 teriam sido empenhadas já em 2020 e, uma vez incluídas em restos a pagar, foram executadas ao longo do ano de 2021, em manifesta contrariedade aos princípios da competência e da anualidade orçamentária (TC-4345.989.21-4, evento 94.1, pág. 125/126).



Seja como for, abstraindo-se essa peculiaridade em relação aos anos de 2020 e 2021, **o que se observa em 2022 é a continuidade da tendência histórica de elevação da despesa previdenciária e dos aportes financeiros necessários para custeá-la.**

Não por outra razão, o próprio RAGE¹⁵³ ressaltou 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).

Em outras palavras, finalmente o Governo do Estado admitiu que as recentes alterações legislativas alusivas à gestão previdenciária estadual (notadamente em razão do Decreto Estadual nº 65021/2020, da Lei Complementar Estadual nº 1354/2020 e da Lei nº 13954/2020), sozinhas, são insuficientes para reverter o quadro de déficit financeiro e atuarial do RPPS paulista.

Em consequência, **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 ascensão**, face à crescente insuficiência financeira do RPPS ao longo dos próximos anos. Nesse sentido, as estimativas mais atuais da avaliação atuarial contratada pela SPPREV¹⁵⁴:

¹⁵³ Evento 95.5, pág.15.

¹⁵⁴ Vale destacar, **além dessa última avaliação, outros três relatórios atuariais encomendados pela SPPREV comprovam que apenas a reforma da previdência estadual seria insuficiente para solver os déficits financeiro e atuarial.** A primeira (evento 286.6 do TC-5866.989.20-5) foi elaborada em outubro de 2019 e tratou dos “*impactos no plano de benefícios da SPPREV frente ao projeto de lei complementar que trata da reforma da Previdência no Estado de São Paulo*” (servidores civis), considerando 5 cenários diferentes. A segunda avaliação, por sua vez, foi apresentada no Balanço Geral da SPPREV, exercício de 2020, e está posicionada em dezembro de 2019, já considerando as alterações dadas pela Reforma da Previdência do Estado de São Paulo para os Servidores Civis, conforme Lei Complementar nº 1.354/2020, publicada em 07/03/2020, assim como as alterações das alíquotas de contribuição dos Militares, conforme disposto na Lei Federal nº 13.954, de 16/12/2019 (TC-4139.989.20-6, evento 15.4, fl. 30). A terceira foi realizada entre os meses de janeiro e abril de 2021, está posicionada em dezembro de 2020 (evento 411.43 do TC-5866.989.20-5). Nessa última avaliação, inclusive, agregou-se à base legal utilizada o Decreto Estadual n. 65.021/2020, que – à época - abriu caminho à incidência de contribuição previdenciária sobre o montante dos proventos de aposentadorias e de pensões que supere 1 (um) salário mínimo nacional.



Ano	Total de Contribuições do Governo					Total de Contribuições das Secretarias Civis			Total de Contribuições das Secretarias Militares			Total de Contribuições	Despesas com Benefícios	Despesas com Juros	Total de Despesas	
	Contribuições Remanescentes do Exercício	Comp. Entre Regimes	Royalties e Participação Especial	Aportes Extraordinários do Governo	Aportes Ordinários	Aportes	Pensão por Morte	Aportes	Pensão por Morte	Aportes	Pensão por Morte					
2025	10.371.261	1.340.230	3.140.377	20.951.222	443.394	4.322.714	1.282.831	251.110	802.560	332.202	80.966	46.338.430	46.338.430	46.338.430	46.338.430	46.338.430
2024	10.146.186	1.240.738	3.058.481	20.926.967	568.772	3.288.296	1.357.618	290.216	819.210	321.681	83.501	46.140.559	46.140.559	46.140.559	46.140.559	46.140.559
2023	9.846.247	1.071.013	2.948.892	19.712.942	597.428	3.022.909	1.402.372	268.950	820.664	322.414	85.077	45.986.891	45.986.891	45.986.891	45.986.891	45.986.891
2022	9.480.722	1.591.652	2.770.201	18.022.576	600.406	2.660.406	1.664.167	320.221	640.286	321.600	80.411	44.010.080	44.010.080	44.010.080	44.010.080	44.010.080
2021	8.124.024	1.049.710	2.400.000	16.573.734	600.000	2.373.734	1.607.789	320.377	640.720	320.184	80.707	42.947.448	42.947.448	42.947.448	42.947.448	42.947.448
2020	8.909.058	1.030.000	2.400.000	16.339.058	600.000	2.339.058	1.577.676	320.307	639.04	320.349	80.707	42.947.448	42.947.448	42.947.448	42.947.448	42.947.448

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial SPPREV 2022-2023, pág. 52.

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

Fonte: reprodução extraída do Relatório da Fiscalização (evento 99.6, pág. 289).

Ainda no campo da insuficiência financeira, verifica-se que até 2022 tanto a Secretaria da Fazenda como a SPPREV insistiam em fazer a execução orçamentária das transferências pertinentes, o que, apesar de não acarretar duplicidade (pelo fato de os registros realizados de execução orçamentária se darem na modalidade 91 – intraorçamentária), contrariava a norma contábil vigente, bem como implicava **desatendimento a reiteradas recomendações dessa Corte de Contas, expedidas em pareceres prévios anteriores** (2019, 2020 e 2021)¹⁵⁵.

Nada obstante, ao que parece, a situação está em vias de regularização, dado que, segundo a Fiscalização (evento 99.6, págs. 290/291), “a partir de 2023, as despesas com a cobertura da insuficiência financeira da SPPREV passarão a ser executadas nos termos do art. 12 da Lei nº 17.614, de 26 de dezembro de 2022 (LOA 2023)”¹⁵⁶, o qual determina a adequação dos registros contábeis para a cobertura da insuficiência financeira dos regimes de previdência à metodologia preconizada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP.

¹⁵⁵ **Contas do exercício de 2019**, TC-2347.989.19-6, evento 219.1, Recomendações à Secretaria da Fazenda e Planejamento, item 9.3; **Contas do exercício de 2020**, TC-5866.989-20-5, evento 513.1, Recomendações à Secretaria da Fazenda e Planejamento, item 61; **Contas do exercício de 2021**, TC-4345.989.21-4, evento 169.1, Recomendações ao Governo do Estado, item 2.1.3, e à São Paulo Previdência, item 2.6.1.

¹⁵⁶ **Lei Estadual n. 17.614/2022 (LOA 2023)**: “Artigo 12 - O Poder Executivo deverá proceder, em seu âmbito, movimentações orçamentárias por decreto, mediante o remanejamento de recursos em favor da São Paulo Previdência - SPPrev, de modo a adequar os registros contábeis para a cobertura da insuficiência financeira dos regimes de previdência à metodologia preconizada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. § 1º - As movimentações de dotações orçamentárias, previstas no ‘caput’, não se aplicam aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e às Universidades estaduais e não poderão resultar em alteração dos valores das programações aprovadas na lei orçamentária de 2023”.

Noutro giro, **tratando agora da ótica atuarial, a situação igualmente não é das melhores**. De acordo com o Relatório da Avaliação Atuarial – NBC TSP 15¹⁵⁷, o Estado de São Paulo contabilizou, em 2022, um **passivo atuarial da ordem de R\$768 bilhões**:

Valores em R\$ 1.000,00

VALORES RECONHECIDOS NO BALANÇO PATRIMONIAL	31/12/2022
(a) Servidores Inativos - Benefícios Concedidos	532.774.784
(b) Servidores Ativos - Benefícios a Conceder (*)	232.629.018
Valor Presente das Obrigações Atuariais (a) + (b)	765.403.802
Valor Justo dos Ativos do Plano (**)	2.693.370
Valor Presente das Obrigações em Excesso ao Valor Justo dos Ativos	768.097.172
Passivo/ (Ativo) líquido total a ser reconhecido neste exercício	768.097.172
Saldo Provisonado em Balanço	0
Passivo/ (Ativo) líquido total a ser reconhecido neste exercício	768.097.172

(*) Os resultados não consideraram a entrada de novos Servidores, conhecido como Geração Futura.

(**) O Patrimônio foi informado pela SPPREV e está posicionado em dezembro/2022.

Fonte: quadro reproduzido da avaliação atuarial apresentada no BGE (evento 95.4, pág. 150/181).

Como ponto positivo, observa-se que os dados cadastrais que serviram de base para a referida avaliação são contemporâneos a ela (agosto/2022) e, além disso, contemplam todos os Segurados do Plano, como determina o § 1º do art. 47 da Portaria MTP 1.467, de 02 de junho de 2022.

Ocorre que, para além da mera atualização da base, é preciso também que os dados pertinentes sejam suficientes, completos e consistentes, uma vez que, em matéria atuarial, qualquer variação das premissas impacta significativamente nos resultados, como destacado pela própria consultoria responsável pela elaboração do documento em questão¹⁵⁸.

Nas contas de 2020, diga-se passagem, ante a uma série de inconsistências apontadas na base cadastral utilizada naquele ano¹⁵⁹, o parecer prévio correspondente expediu diversas determinações ao Governo do Estado¹⁶⁰, no intuito de garantir maior confiabilidade às próximas avaliações atuariais.

¹⁵⁷ Evento 95.4, págs. 150/181.

¹⁵⁸ Evento 95.4, pág. 179.

¹⁵⁹ Dentre outros pontos, a Fiscalização apurou naquela ocasião (TC-5866.989.20-5, evento 411.2, págs. 45/81): i) base cadastral sem elementos mínimos necessários para a realização das reavaliações atuariais (não conformidade da base cadastral com a norma vigente); ii) base de dados com estrutura insuficiente, ausência e incompletude de dados; iii) dados desatualizados e inconsistentes; iv) base cadastral contém erros; e v) falta de padronização das informações da base cadastral devido à falta de um sistema integrado e da gestão descentralizada.

¹⁶⁰ Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais de 2020 (TC-5866.989.20-5, evento 513.1):

“DETERMINAÇÕES DECORRENTES DAS RESSALVAS:

[...]

À São Paulo Previdência – SPPREV, para que:

[...]

29. Proceda à adequação do leiaute da base cadastral, conforme legislação vigente, informando aos demais órgãos ou entidades, que gerenciam a própria folha de aposentados, sobre a necessidade de atendimento à legislação referente a essa matéria (Portaria MF nº 464/2018 e IN 01/2018), enquanto não cumprido o § 1º do art. 2º c/c art. 3º da Lei Complementar 1.010/2007;



A propósito, monitoramento realizado pela Fiscalização nas contas de 2021 (TC-4345.989.21-4, evento 59.15, págs. 8/12) **indica que boa parte das determinações em referência ou não haviam sido atendidas, ou foram consideradas prejudicadas ante a ausência de informação a respeito.**

De igual sorte, no que concerne à razoabilidade e consistência das previsões atuariais, a auditoria específica em matéria previdenciária realizada nas contas de 2020 constatou, por meio de análise comparativa entre as projeções atuariais referentes aos exercícios 2017 a 2020 e os demonstrativos contábeis e previdenciários correlatos, que *“de um ano para outro, a AA não exprime o real impacto nas contas previdenciárias, com relevantes variações nas estimativas ali propostas para o próximo exercício, o que gera desconfiância nas projeções apresentadas para os próximos 75 anos (período de elaboração do DRAA)”*¹⁶¹ (grifou-se).

Ainda nesse tocante, foi apontado que a maior parte das reduções do passivo atuarial em relação à avaliação anterior, decorrente da mensuração do item “Valor Justo dos Ativos do Plano”, foi feita de maneira simplória, contrariando o que determina a NBC TSP 15.

E, tal qual visto em 2020, depreende-se que o BGE/2022 (evento 95.3, pág. 21, e evento 95.4, pág. 59)¹⁶² não entra em maior detalhamento sobre o que acarretou o significativo decréscimo do valor da provisão matemática em questão comparado ao exercício 2021.

30. Solicite à Coordenadoria de Recursos Humanos do Estado - CRHE os dados dos dependentes para fins previdenciários dos servidores ativos;

31. Promova um estudo junto a CRHE para adequar o formulário de recadastramento de Ativos, a fim de atender integralmente a legislação vigente;

32. Providencie um estudo para readequação do recadastramento, a fim de automatizar o preenchimento do cadastro, de modo que as informações sejam completas, confiáveis, consistentes e atualizadas e que permitam realizar avaliações atuariais fidedignas e adequadas para o dimensionamento dos compromissos do plano de benefícios e a determinação do plano de custeio do regime;

33. Providencie o recenseamento para fins de atualização das bases cadastrais, em conformidade com a lei, assegurando a periodicidade de, no mínimo, 5 anos para tal procedimento;

34. Defina e implemente rotinas consistentes de validação nas informações constantes de todas as bases de dados, gerenciadas ou não pela SPPREV, antes de enviá-las ao atuariário para realização das reavaliações atuariais, com vistas a identificar inconsistências nos dados fornecidos, realizando a correção ou a complementação das informações necessárias;

[...]

37. Continue a empreender esforços para exigir que os órgãos cumpram o que dispõe a Portaria SPPREV nº 193/2020 no que se refere ao repasse das informações conforme o leiaute padronizado e para que o sistema SIGEPREV não demande intervenção manual dos operadores;

38. Envide esforços para a realização de uma Avaliação Atuarial fidedigna com foco na base cadastral e que cumpra com a legislação previdenciária e as normas contábeis, principalmente no que diz respeito às Instruções Normativas SPREV 08-2018; [...].”

¹⁶¹ TC-5866.989.20-5, evento 411.2, pág. 92.

¹⁶² A esse respeito, o BGE limita-se a afirmar que (evento 95.4, pág. 60): *“A atualização do valor do registro contábil do passivo atuarial previdenciário contemplou a conta de provisão matemática previdenciária em contrapartida a conta contábil de variações patrimoniais, ocasionando um decréscimo do saldo de provisões no montante de R\$ 43.463.683.711, passando o valor dessa provisão para R\$ 768.108.460.289 em 2022. Há que se esclarecer que o valor do registro contábil realizado considerou como base para o lançamento o valor de patrimônio do órgão de previdência do Estado, SPPREV na sua gestão atual de código 53057 e na unidade gestora 532301, cujo montante do patrimônio líquido apurado em 31.12.2022 representa nos registros contábeis do sistema SIAFEM o montante de R\$ 2.704.658.289, o qual diverge do valor informado pela SPPREV no relatório atuarial onde consta o montante de R\$ 2.693.670”* (grifou-se).



Nesse contexto de incerteza e imprecisão, dada a relevância do tema para a aferição patrimonial das contas governamentais, e bem assim do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, **propõe-se a essa Corte de Contas que considere a possibilidade de realizar auditoria financeira destinada a validar o valor contábil do passivo atuarial**, inclusive retomando a realização de testes de consistência e completude na base de dados dos segurados da avaliação atuarial e demais aspectos averiguados nas contas de 2020, que se considerem ainda pertinentes.

Feita essa ressalva, e muito embora se observe um decréscimo nominal (de R\$43.474.972 mil) em relação ao saldo registrado no exercício 2021 (R\$811.572.144 mil)¹⁶³, fato é que o **passivo atuarial continua expressivo em 2022** (R\$768.097.172 mil), a ponto de representar cerca de 70% do subgrupo do Passivo Não Circulante (R\$1.096.731.562 mil), e aproximadamente 1,5 vezes o total do grupo do Ativo Total no Balanço Consolidado do Estado (R\$543.807.939 mil)¹⁶⁴, o que demonstra o tamanho do esforço a ser empreendido para honrar com essa dívida no longo prazo.

Nessa conjuntura, tal como já ressaltado em pareceres ministeriais progressos, no caso de a avaliação atuarial de encerramento do exercício apurar déficit atuarial, **deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento, conforme plano a ser implementado em lei do respectivo ente federativo**, nos termos preconizados pela Portaria MPT n. 1.467/2022, editada com respaldo no artigo 9º da Lei n. 9.717/1998¹⁶⁵:

Art. 55. No caso de a avaliação atuarial apurar déficit atuarial, **deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento, que poderão consistir em:**

I - **plano de amortização** com contribuições suplementares, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;

II - **segregação da massa;**

III - **aporte de bens, direitos e ativos**, observados os critérios previstos no art. 63; e
IV - **adequações das regras de concessão, cálculo e reajustamento dos benefícios**, na forma do art. 164.

§ 1º **Complementarmente às medidas previstas no caput**, devem ser adotadas providências para o aperfeiçoamento da legislação do RPPS e dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios e para a melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do regime e identificação e controle dos riscos atuariais.

§ 2º **O Relatório da Avaliação Atuarial**, com base no estudo específico da situação econômico-financeira e atuarial do RPPS, **deverá identificar as principais causas**

¹⁶³ Dados de 2021 extraídos da Avaliação Atuarial apresentada nas Contas do Governador referentes ao exercício de 2021 (TC-4345.989.21-4, evento 57.6, pág. 57).

¹⁶⁴ Dados extraídos do Balanço Geral do Estado, evento 95.4, pág. 24.

¹⁶⁵ Conforme a Emenda Constitucional n. 103/2019, até que se edite a Lei Complementar Federal prevista no art. 40, §2º da Constituição Federal, “*aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na [Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998](#)”*. De acordo com o art. 9º dessa Lei, “*competem à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social: [...] II - o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei*” (redação anterior à edição da Lei Nacional n. 13.846/2019).



do deficit atuarial por meio do balanço de ganhos e perdas atuariais, apresentar cenários com as possibilidades para seu equacionamento e os seus impactos e propor plano de equacionamento a ser implementado em lei pelo ente federativo.

[...]

§ 6º O plano de equacionamento do deficit somente será considerado implementado a partir do seu **estabelecimento em lei do ente federativo**, observado o prazo previsto no art. 54.

§ 7º Considerando o porte e perfil do RPPS, conforme o ISP-RPPS e o Pró-Gestão RPPS, poderá ser estabelecida outra forma de estrutura atuarial do regime, cujo estudo técnico, encaminhado para aprovação prévia pela SPREV, tenha sido, comprovadamente, objeto de apreciação pelo conselho deliberativo e demonstre a adoção de medidas que visem assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime. (grifou-se)

Com efeito, o déficit atuarial de que ora se cuida tanto está demonstrado nos balanços gerais, como também já foi expressa e formalmente reconhecido pela Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão¹⁶⁶, em declaração subscrita em 19/06/2020 e publicada no DOE em 20/06/2020¹⁶⁷, com fundamento na Nota Técnica SPPREV nº 03/2020¹⁶⁸, **o que só reforça o dever de observância à referida legislação por parte do Governo Estadual.**

Nesse sentido, desde 2018, essa e. Corte de Contas vem apontando a necessidade de que a origem apresente *“um Plano de Ação consistente definindo como projeta equacionar de modo paulatino o seu déficit previdenciário e/ou suportar o pesado impacto da insuficiência financeira nos anos futuros, indicando fontes alternativas e adicionais de financiamento”*¹⁶⁹.

Em 2020, essa matéria ensejou ressalvas nas Contas Governamentais daquele ano, tendo constado do respectivo Parecer Prévio determinações no sentido de que:

DETERMINAÇÕES DECORRENTES DAS RESSALVAS:

[...]

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;
12. Apresente plano de amortização nos termos da Portaria MF nº 464/2018 e IN nº 07/2018 do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Previdência;
13. Apresente estudos sobre os impactos da implantação e manutenção da segregação da massa a curto, médio e longo prazo; [...]

¹⁶⁶ Nos termos do Decreto Executivo n. 65.021, de 19 de junho de 2020, foi atribuída competência ao Secretário de Projetos, Orçamento e Gestão à vista do Balanço Patrimonial do Estado, declarar, mediante despacho fundamentado, o déficit atuarial no Regime Próprio de Previdência do Estado. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/194241>. Acesso em: 04/05/2023.

¹⁶⁷ Contas do Governador de 2020, TC-5866.989.20-5, evento 286.11, pág. 55.

¹⁶⁸ Contas do Governador de 2020, TC-5866.989.20-5, evento 286.10, págs. 144/151.

¹⁶⁹ Parecer Prévio sobre as Contas Anuais do Governo de São Paulo, exercício de 2018 (TC-6453.989.18-8, evento 263.1) e exercício de 2019 (TC-2347.989.19-6, evento 219.1).



No parecer prévio alusivo às contas de 2021, por sua vez, o assunto voltou à pauta das recomendações, desta feita, direcionadas à São Paulo Previdência, no sentido de que:

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

Em que pese todo esse esforço dessa Corte de Contas em alertar e subsidiar as autoridades estaduais com elementos fáticos e jurídicos que contribuam para uma adequada e imperiosa resolução do problema, a verdade é que **até o momento não há qualquer sinalização administrativa que denote uma solução razoável e definitiva**.

Deveras, quanto ao plano de amortização e ao estudo da segregação de massa, a Defesa argumentou nas contas de 2020 que *“a São Paulo Previdência estaria com o processo licitatório (Processo SPREV-PRC-2021 /00300) em andamento para contratação da empresa que realizará os estudos atuariais para o biênio 2021/2022”*¹⁷⁰ e que ambos os documentos seriam solicitados a quem viesse a ser contratado, sendo que, ao que parece, nada foi apresentado à Fiscalização do TCESP nesse sentido até hoje.

Em outra oportunidade, agora no contexto das contas de 2021, disse a origem que¹⁷¹:

A São Paulo Previdência avaliará junto à Secretaria de Orçamento e Gestão e a Secretaria da Fazenda e Planejamento os impactos financeiro, orçamentário e fiscal de uma possível **implantação da segregação de massas** em razão dos valores envolvidos não período inicial, visto a necessidade da criação de um fundo em repartição e um fundo em capitalização, sendo este para os servidores estatutários que entrarem no Estado a partir da data da inauguração dos citados fundos, havendo, por certo, a necessidade de lei para tal situação. **Em relação ao plano de amortização**, os valores do atual déficit previdenciário registrado no Balanço orçamentário de 2021 do Estado, na ordem de R\$ 811 bi, torna, no momento, inviável a adoção de tal medida, uma vez que seria necessário o incremento das alíquotas de contribuição, ou aportes, em um patamar extremamente elevado para os ativos, inativos e pensionistas, além de aportes constantes por parte do Tesouro Estadual. (grifou-se)

¹⁷⁰ TC-5866.989.20-5, evento 569.34, págs. 7/8.

¹⁷¹ TC -4345.989.21-4, evento: 187.2, págs. 81/82.



Nas presentes contas (2022), por sua vez, os responsáveis alegam¹⁷² - mais uma vez - que avaliariam junto à Secretaria de Orçamento e Gestão a adoção das medidas acima em destaque, em mais um capítulo desse enredo sem fim.

Em tempo, sobre os mecanismos de facilitação legislativa para a migração de filiados da SPPREV à PREVCOM¹⁷³, cumpre rememorar que, em 2021, tal como nas contas de 2020¹⁷⁴, a origem aduziu que o aporte adicional de recursos exigido para tanto (durante os primeiros anos após a migração) seria incompatível com a situação fiscal do Estado¹⁷⁵, muito embora não tenha apresentado qualquer levantamento de “*impacto orçamentário, financeiro e os mecanismos de equilíbrio das finanças públicas no caso de uma possível abertura de migração da SPPREV para o PREVCOM*”, a fim de comprovar suas alegações¹⁷⁶.

Para piorar o quadro demonstrado acima, em novembro de 2022, a Lei Complementar Estadual nº 1.380/2022 revogou o § 2º do artigo 9º da Lei Complementar Estadual nº 1.012/2007 (alterada pela LC nº 1.354/2020), com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2023.

Com isso, a despeito de o RPPS paulista se encontrar em situação de declarado déficit atuarial, **extinguiu-se a possibilidade de cobrança de contribuição previdenciária em relação aos aposentados e pensionistas com proventos a partir de um salário-mínimo**. Segundo as fontes oficiais¹⁷⁷, a estimativa é que a medida acarrete um impacto negativo em termos de receita previdenciária da ordem de R\$2 bilhões anuais.

¹⁷² TC-1202.989.23-2, evento 1.47, pág. 7.

¹⁷³ A respeito da questão envolvendo a migração de filiados da SPPREV à PREVCOM, vide o Parecer ministerial sobre as Contas de 2020, ocasião em que o tema foi abordado com o devido aprofundamento (TC-5866.989.20-5, evento 434.1).

¹⁷⁴ TC-5866.989.20-5, evento 286.3.

¹⁷⁵ Conforme documento da SPPREV, datado de novembro/2021, que trata das recomendações/determinações impingidas pelo Parecer Prévio das Contas de 2020 (TC-5866.989.20-5, evento 569.34, págs. 7/8):

“Em razão da queda de arrecadação devido ao arrefecimento da economia provocada pela pandemia da Covid-19, o Governo do Estado de São Paulo tem envidado esforços para minimizar o impacto da crise nas suas contas, ao passo que busca a redução das despesas. Evidência dessa atuação foi a LC 17.293/20, a qual estabeleceu medidas voltadas ao ajuste fiscal e ao equilíbrio das contas públicas. Ainda, houve a realização da reforma previdenciária do Estado, por meio da ECE 49/2020, da LCE 1.354/20 e do Decreto Estadual 65.021/20. Referidas legislações visaram a redução do déficit previdenciário, cujo peso no orçamento estadual dificulta a canalização de recursos para investimento em outras áreas. Dessa forma, o plano de migração de servidores filiados ao RPPS para a PREVCOM, nesse momento, não se mostra adequado em razão da redução de receita que de pronto acarretaria ao RPPS, gerando de imediato um maior esforço financeiro do Estado para a cobertura da insuficiência financeira do regime previdenciário. Ademais, ainda com base no contexto acima exposto, a obtenção de empréstimo para financiamento da migração, no atual momento, não se coaduna com o que se pretende para o equilíbrio fiscal”.

¹⁷⁶ Documentação nesse sentido foi solicitada por ocasião das Contas de 2020 (TC-5866.989.20-5, eventos 254.1 e 303), mediante Diligências específicas deflagradas pelo então Conselheiro Relator da matéria, sendo que até hoje nada de concreto foi mostrado, reforçando o desinteresse da Origem quanto ao tema.

¹⁷⁷ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?04/11/2022/apos-aprovacao-da-alesp--lei-que-acaba-com-desconto-previdenciario-de-aposentados-e-pensionistas-do-estado-e-sancionada>. Acesso em: 04/05/2023.



Outrossim, não se pode esquecer que, em decorrência da edição do Tema 1177 de Repercussão Geral¹⁷⁸ pelo Supremo Tribunal Federal, a São Paulo Previdência voltará a efetuar, no caso de inativos e pensionistas militares, o desconto previdenciário 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 Estado¹⁷⁹.

Como destacado pela Fiscalização, a não regulamentação da matéria no âmbito estadual “*poderá não trazer o impacto positivo inicialmente previsto pela SPPREV, que em 2020 era estimado em R\$ 16,19 bilhões para os próximos 10 anos*” (evento 99.6, pág. 297).

Obviamente, ambas as ocorrências contribuirão significativamente para o aumento do déficit previdenciário (financeiro e atuarial) do RPPS paulista, acarretando repasses financeiros ainda maiores por parte do Tesouro estadual ao longo dos próximos exercícios.

Ante todo o exposto, em que pesem as reiteradas promessas ano após ano, fato é que o Governo do Estado até essa altura:

- não demonstrou a adoção de medidas com a suficiência necessária para reverter o expressivo déficit financeiro do RPPS, o qual se manterá em ascensão, mesmo após a reforma da Previdência Estadual;
- não apresentou plano de equacionamento do déficit atuarial do RPPS, a ser implementado em lei, nos termos do art. 55 da Portaria MPT nº 1.467/2022 do Ministério do Trabalho e Previdência;
- não apresentou estudo atualizado que disponha sobre os impactos da implantação e manutenção da segregação da massa a curto, médio e longo prazo no âmbito do RPPS estadual, embasando-se em estudo técnico de impacto administrativo, financeiro, patrimonial e atuarial (arts. 58 e seguintes da Portaria MPT nº 1.467/2022 do Ministério do Trabalho e Previdência);

¹⁷⁸ 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*”.

¹⁷⁹ Disponível em: http://www.spprev.sp.gov.br/Detailhe_todasNoticias.aspx?Noticia=1019. Acesso em: 08/05/2023.



- e tampouco viabilizou a migração de servidores filiados ao RPPS para a PREVCOM, nos moldes sugeridos por essa Corte de Contas, em pareceres pretéritos.

Com efeito, a conduta omissiva do Poder Executivo nesses temas implica **descumprimento de determinações** exaradas pelo TCESP e, dada a relevância da matéria, deve ser objeto de **valoração desfavorável nas contas em exame, sem prejuízo de que se reiterem os mesmos comandos**, para fins de monitoramento nos exercícios financeiros vindouros.

À margem do parecer prévio a ser emitido, ante o contexto de incerteza e imprecisão mencionado alhures, **propõe-se a essa Corte de Contas que considere a possibilidade de realizar auditoria financeira destinada a validar o valor contábil do passivo atuarial**, inclusive retomando a realização de testes de consistência e completude na base de dados dos segurados da avaliação atuarial e demais aspectos averiguados nas contas de 2020, que ainda se julguem pertinentes.





ENSINO



Ensino

Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

O artigo 212 da CF/1988 estabelece que os Estados devem aplicar, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos (compreendida a proveniente de transferências) na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)¹⁸⁰. A Constituição Estadual, por sua vez, exige que o Estado de São Paulo aplique, pelo menos, 30% de sua receita na MDE¹⁸¹.

Conforme apontado nas contas referentes ao exercício 2016¹⁸², o Estado vinha considerando seus gastos com inativos e pensionistas para atingir os patamares mínimos obrigatórios de despesas vinculadas ao ensino, valendo-se da regra prevista no artigo 26, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007¹⁸³.

Em virtude disto, em 12 de dezembro de 2016, o então Procurador-Geral de Contas, Dr. Rafael Neubern Demarchi Costa, encaminhou representações à Procuradoria-Geral da República (PGR), para que a norma fosse contestada¹⁸⁴. A atuação foi motivada após recebimento de petição da Procuradora Dra. Éliada Graziane Pinto. Como resultado, a PGR propôs ADI no STF em face do normativo (ADI nº 5.719/SP, Rel. Min. Edson Fachin).

A ação foi julgada parcialmente procedente em 17 de agosto de 2020, quando **foi declarada a inconstitucionalidade integral do artigo 26, inciso I, da LCE nº 1.010/2007 e a inconstitucionalidade sem redução de texto do artigo 27 do mencionado normativo¹⁸⁵, a fim de que os valores ali regulados não fossem mais contabilizados para o efeito de cumprimento das vinculações mínimas constitucionais do ensino.**

¹⁸⁰ 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.*

¹⁸¹ 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.*

¹⁸² eTC-5198.989.16-2. Manifestação do MPC disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/contas-anuais>.

¹⁸³ LCE nº 1.010/2007, art. 26 - *Os valores dos benefícios pagos pela SPPREV serão:*

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

¹⁸⁴ Ofício 402/2016-GPGC.

¹⁸⁵ LCE nº 1.010/2007, art. 27. *O Estado de São Paulo é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do RPPS e do RPPM decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, observada a insuficiência apurada em cada um dos Poderes e órgãos autônomos.*

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



Antes mesmo da declaração de inconstitucionalidade da LCE nº 1.010/2007, a questão do cômputo de gastos com inativos na aplicação de MDE ganhou novos contornos. Isso porque foi editada a LCE nº 1.333/2018¹⁸⁶. O normativo, em seu artigo 5º, inciso III, seguindo a mesma lógica da Lei impugnada na ADI nº 5.719/SP, disciplinou que as despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio poderiam ser consideradas dispêndios em educação¹⁸⁷. A principal distinção em relação à LCE nº 1.010/2007 consistia no fato de que o novo diploma legal disciplinou o que poderia ser computado, não para atingir os 25% exigidos pela Constituição Federal, mas a diferença de cinco pontos percentuais para alcançar os 30% requeridos pela Constituição Estadual.

O artigo 5º, inciso III, da LCE nº 1.333/2018 teve sua eficácia suspensa em 10 de abril de 2019, após o e. TJ-SP conceder medida cautelar na ADI nº 2077323-86.2019.8.26.0000. Porém, em 02 de outubro 2019, a ação foi extinta sem resolução do mérito e a liminar revogada¹⁸⁸. Paralelamente, este Ministério Público, pelos mesmos motivos declinados anteriormente, peticionou à PGR para que ingressasse com Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF em face da norma¹⁸⁹.

De fato, em 11 de novembro de 2020, foi ajuizada a ADI nº 6.593/SP contra o artigo 5º, inciso III, da LCE nº 1.333/2018. Na sessão plenária virtual de 3 a 14 de setembro de 2021, a eminente Ministra Relatora Cármen Lúcia defendeu a procedência do pleito da PGR. Em acréscimo, pugnou pela conversão do julgamento da cautelar em definitivo de mérito para fins de declarar, com eficácia *ex nunc*, a inconstitucionalidade do art. 5º, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018.

¹⁸⁶ Conforme seu art. 7º.

¹⁸⁷ 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;

¹⁸⁸ Veja-se excerto da ementa do julgado:

III – Contexto subjacente ao questionamento de mérito, não obstante, a revelar hipótese típica de “conflito de legalidade”, obstaculizando, por corolário, o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, haja vista a natureza meramente oblíqua da ofensa às normas constitucionais tida por caracterizada. Despesas objeto da vinculação constitucional, com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, cuja definição, em âmbito nacional, vem posta na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Tal circunstância implica, com vistas a viabilizar a identificação do vício de inconstitucionalidade apontado, imprescindível confronto prévio da Lei Federal de Diretrizes e Bases da Educação Nacional com a Lei Complementar Estadual objurgada, na perspectiva do condomínio legislativo da União e Estados Federados, mercê do que caracterizada inexorável hipótese de ofensa reflexa ao texto constitucional. Doutrina. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Órgão Especial. Carência de ação cujo reconhecimento se impõe. Extinção do feito sem resolução do mérito, com fundamento no art. 485, VI do CPC. Julgamento definitivo da ação nesses termos que torna prejudicado o recurso de agravo interno. [...] (TJ-SP, Órgão Especial, ADI nº 2077323-86.2019.8.26.0000, Rel. designado Des. Pereira Calças, j. 02/10/2019)

¹⁸⁹ Ofício 039/2019-GPGC (vide expediente eTC-6766.989.19-8).



Contudo, conforme ata da sessão, o julgamento foi suspenso após o Ministro Alexandre de Moraes pedir vista dos autos¹⁹⁰. O processo foi devolvido ao Plenário aos 02/06/2022 e incluído no calendário de julgamento pela Presidente da Corte por nove oportunidades (a última delas em 29/03/2023), mas até o momento a matéria não teve seu mérito apreciado em definitivo.

Assim, levando-se em conta que a LCE nº 1.333/2018 estava vigente no exercício 2022, conclui-se, para fins de análise da obrigação contida no **artigo 255 da Constituição do Estado**, que foi aplicado o percentual de 31,37 % em MDE, em respeito ao piso fixado de 30%:

Despesas com MDE	R\$ milhares	% rel. receitas ¹⁹¹
Ensino Básico (inclui inativos e considera glosas da DCG)	45.359.192	
Ensino Superior (inclui inativos e considera glosas da DCG)	13.627.567	
Total das despesas (básico + superior) (inclui inativos e considera glosas da DCG)	58.986.759	31,40%
Exclusão do FUNDEB empenhado em 2022, mas não quitado até 30/04/2023 (proposta de glosa da ATJ-CAL)	59.283	
Total Das Despesas (Básico + Superior) (inclui inativos e considera glosas da DCG e ATJ-CAL)	58.927.476	31,37%

Fonte: adaptado a partir de quadro à fl. 71 da manifestação da ATJ-CAL (evento 113.1).

Cumprе repisar que a LCE nº 1.333/2018 permitiu a inclusão de gastos com inativos tão somente na parcela excedente ao limite mínimo de 25% exigido pelo artigo 212 da CF/1988¹⁹². Assim, na apuração do piso exigido pela Constituição Federal, não pode o Estado valer-se das despesas realizadas com inativos¹⁹³.

Na primazia de tal entendimento, verifica-se que, para fins de análise do disposto no **artigo 212, caput, da Constituição da República**, a Administração Estadual aplicou 25,60% de suas receitas no ensino, em observância ao piso mínimo de 25%:

¹⁹⁰ Conforme Certidão de Julgamento disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757343197&prcID=6046974&ad=s#>.

¹⁹¹ Total de receita de impostos vinculados à educação: R\$ 187.871.939 mil (eTC- 5398.989.22-8, evento 78.1, fl. 45 do Acessório 2 - Relatório Aplicação em Ensino - 3º Quadrimestre de 2022).

¹⁹² Com efeito, no parecer prévio relativo às Contas do Governador de 2016, já havia esta Corte alertado que não mais consideraria gastos com inativos na aplicação do ensino:

III.A-1 Atente para a decisão deste Tribunal de não mais considerar, a partir de janeiro de 2018, no cômputo dos gastos com ensino, os valores despendidos com o pagamento dos inativos da educação, adotando medidas orçamentárias. (eTC-5198.989.16-2, evento 77.1, fl. 03)

Na mesma vertente, o parecer prévio relativo às Contas do Governador de 2017 trouxe a seguinte recomendação:

4) Aproveite os recursos voltados à cobertura de insuficiência financeira do regime próprio de previdência estadual – SPPREV para o pagamento de despesas consideradas como aplicação no ensino. (eTC-3546.989.17-9, evento 90.1, fl.05)

¹⁹³ A impossibilidade de direcionar recursos do ensino para o pagamento de inativos foi sedimentada com a edição da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, que incluiu o §7º ao art. 212 da CF/1988, vedando expressamente o uso de tais valores para o pagamento de aposentadorias e pensões.



Despesas com MDE	R\$ milhares	% rel. receitas ¹⁹⁴
Ensino Básico (exclui inativos e considera glosas da DCG)	36.453.013	
Ensino Superior (exclui inativos e considera glosas da DCG)	11.695.135	
Total das despesas (básico + superior) (inclui inativos e considera glosas da DCG)	48.148.148	25,63 %
Exclusão do FUNDEB empenhado em 2022, mas não quitado até 30/04/2023 (proposta de glosa da ATJ-CAL)	59.283	
Total Das Despesas (Básico + Superior) (inclui inativos e considera glosas da DCG e ATJ-CAL)	48.088.865	25,60%

Fonte: adaptado a partir de quadro à fl. 71 da manifestação da ATJ-CAL (evento 113.1).

Necessário esclarecer que, na apuração de despesas com MDE, foram consideradas glosas¹⁹⁵ sugeridas pela DCG (despesas custeadas com superávit financeiro na fonte Fundeb; valores empenhados e não pagos do PAINSP; despesas restituídas do Fundeb; e saldo em conta das APMs), bem como pelo setor de cálculos da ATJ (Fundeb empenhado em 2022, mas não quitado até 30/04/2023). A seguir são justificadas cada uma destas glosas:

a) despesas custeadas com superávit financeiro na fonte Fundeb, no valor de R\$ 15.719 mil:

Foram verificadas despesas em MDE com utilização da fonte de recursos “041 - TESOURO - CRÉDITO POR SUPERAVIT FINANCEIRO”.

A própria Secretaria da Fazenda e Planejamento realizou a exclusão, dos gastos em MDE, de R\$ 1.672 mil referente à fonte detalhada “041001001 - TESOURO SUPERAVIT-GERAL”. Entretanto, o mesmo procedimento não foi adotado em relação ao valor de R\$ 5.074 mil referente à fonte detalhada 041002007 - FUNDO DESENV.EDUCACAO BASICA-FUNDEB-SUPERAVIT. Tal montante é oriundo de restos a pagar inscritos em 2020, mas cancelados em 2021, não podendo, portanto, ser considerado no cômputo da aplicação de 2022 (eTC- 5398.989.22-8, evento 78.1, fl. 18 do Acessório 2 - Relatório Aplicação em Ensino - 3º Quadrimestre de 2022).

Conforme apurado pela Fiscalização, “além desse valor de R\$ 5.074 mil, outros restos a pagar foram cancelados em 2022 e aplicados com Superávit no valor de R\$ 10.645 mil.” (eTC- 5398.989.22-8, evento 78.1, fl. 19 do Acessório 2 - Relatório Aplicação em Ensino - 3º Quadrimestre de 2022).

¹⁹⁴ Total de receita de impostos vinculados à educação: R\$ 187.871.939 mil (eTC- 5398.989.22-8, evento 78.1, fl. 45 do Acessório 2 - Relatório Aplicação em Ensino - 3º Quadrimestre de 2022).

¹⁹⁵ Além dos dispêndios excluídos pelo próprio Estado.



Nesse horizonte, adequada a proposta da DCG de glosa de R\$ 15.719 mil (R\$ 5.074 mil + R\$10.645 mil) pois, como bem salientado pelo setor de cálculos da ATJ, “a aplicação deste recurso em despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino é, de fato, devida. Porém, não pode ser novamente computada como aplicação do exercício de 2022” (evento 113.1, fl. 39).

b) valores empenhados e não pagos referentes ao Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo (PAINSP), no valor de R\$ 50.195 mil:

O Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo (PAINSP) foi criado pela Lei nº 17.414, de 23 de setembro de 2021, com o objetivo de propiciar assistência técnica e financeira aos Municípios do Estado para a execução, de forma colaborativa, de programas e ações voltadas ao aperfeiçoamento da educação básica pública.

Através de um sistema informatizado, os Municípios interessados em participar do PAINSP indicam as ações em que desejam obter a assistência técnica ou financeira, cabendo à Secretaria da Educação verificar a viabilidade de estabelecer acordo para prestação de apoio conforme disponibilidade de recursos e adequação às normas regulamentares (art. 4º da Lei nº 17.414/2021).

Em 2022, o Estado empenhou R\$ 59.366.811,00 a título de despesas do PAINSP, mas foram pagos apenas R\$ 2.335.680,00 até dezembro/2022 e R\$ 6.835.766,00 em janeiro/2023. Restou, portanto, um saldo a pagar de R\$ 50.195.365,00, que não pode ser considerado para fins da aplicação em MDE, uma vez **que houve apenas procedimento administrativo de lançamento empenho, sem a transferência efetiva de valores aos Municípios**. A questão, inclusive, já havia sido objeto de específica ressalva por parte do TCE-SP na apreciação das Contas do Governador de 2021:

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

1.3. Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:

1.3.1. Deixe de considerar, dentre as despesas aplicadas em MDE:

1.3.1.2. valores destinados ao PAINSP (Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo) empenhados, não liquidados e não pagos até janeiro do ano seguinte. (eTC-4345989214, evento 169.1, fl. 04, g.n.).



c) gastos restituídos do Fundeb, no importe de R\$ 12.553 mil:

O Estado registrou, em dezembro de 2022, R\$ 12.553 mil a título de receita de restituição do Fundeb. Uma vez que tal montante não representa aplicação, de fato, de recursos em MDE, pertinente a glosa indicada pela DCG (eTC- 5398.989.22-8, evento 78.1, fl. 24 do Acessório 2 - Relatório Aplicação em Ensino - 3º Quadrimestre de 2022).

d) saldos em contas de repasses às Associações de Pais e Mestres via Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista (PDDE Paulista), no valor de R\$ 400.287 mil:

Com a edição da Lei Estadual nº 17.149, de 13 de setembro de 2019¹⁹⁶, que instituiu o Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista (PDDE Paulista), houve alteração na dinâmica de repasses às Associações de Pais e Mestres (APMs). Até então, estes repasses eram preponderantemente realizados pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) e envolviam um prazo célere e uma destinação mais específica dos recursos. Com a nova dinâmica, tanto a Secretaria da Educação quanto o Centro Estadual de Educação Tecnológica “Paula Souza”, em seus respectivos âmbitos de atuação, ficaram responsáveis por conceder assistência financeira por transferência direta às APMs, mediante crédito do valor do repasse em conta bancária específica (artigo 1º, parágrafo único, da Lei Estadual nº 17.149/2019)

Em sua manifestação sobre as Contas do Governador de 2019, este *Parquet* de Contas pugnou pela glosa dos repasses às APMs nos cálculos do ensino. À época, o MPC, além de chamar atenção para os repasses intempestivos, criticou a forma precária como a prestação de contas dos recursos destinados às APMs vinha sendo realizada¹⁹⁷. Tais ponderações foram sopesadas no Parecer do TCE/SP referente às Contas daquele exercício, com a emissão de uma primeira recomendação ao Governo Estadual sobre a matéria¹⁹⁸.

¹⁹⁶ Regulamentada através do Decreto Estadual nº 64.644, de 05 de dezembro de 2019.

¹⁹⁷ A agravar a situação, verificou-se que: (i) não foram apresentados planos de aplicação financeira definindo como os recursos seriam aplicados pelas APMs; (ii) não havia ferramenta de captação da informação sobre como os recursos poderiam ser utilizados por cada APM, nem sequer precisão de quando as informações sobre as despesas realizadas seriam disponibilizadas; (iii) não havia documento formal contendo as diretrizes e plano de trabalho para aplicação dos recursos repassados ou orientações sobre como a prestação de contas seria realizada (eTC-2347.989.19-6, evento 156.1, fls. 124/130).

¹⁹⁸ 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



Não obstante, como ressaltado pelo MPC no bojo do eTC-5866.989.20-5, o Estado pouco avançou no ano seguinte, sobretudo no quesito do controle sobre as contas prestadas de recursos repassados às APMs. Conforme voto condutor do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, as impropriedades foram relevadas, mas a falta de avanços no planejamento e controle da aplicação dos recursos pelas APMs deixou de constar como recomendação (tal qual ocorrera nas Contas de 2019), passando a ser encarada como ressalva nas Contas de 2020¹⁹⁹. Vale mencionar que a ressalva foi reiterada pelo Conselheiro Sidney Beraldo nas Contas de 2021, pois a situação tampouco havia sido revertida naquele ano:

VOTO, ainda, para que os itens abaixo sejam objeto de RESSALVAS, alertando o Governo do Estado que a negligência das medidas especificadas a seguir, ou outras de efeitos equivalentes, poderá conduzir à emissão de parecer desfavorável:

[...]

Certifique-se de que os valores repassados ao PDDE Paulista foram efetivamente aplicados pelas APMs em MDE, como condição para considerá-los dentre as despesas que compõem o limite de aplicação no ensino.

(eTC- 4345989214, evento 169.1, fl. 04).

Nas contas ora analisadas, o que se nota é a reiteração de falhas já apontadas nos exercícios anteriores. **A SEDUC continua sem controle dos saldos financeiros por subprograma. Além disso, não há controle dos valores repassados e utilizados por APM durante o ano.**

Como bem apontado pela DCG e endossado por este MPC, o montante de R\$ 400.287 mil deve ser objeto de glosa, pois não é possível atestar que foi efetivamente direcionado à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:

“De forma conclusiva, assim como apontado nas fiscalizações de 2019 em diante, os controles disponíveis atualmente não permitem concluir pela ocorrência de efetiva aplicação dos recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino da integralidade dos recursos destinados ao PDDE Paulista em 2022.

Indícios fortes são de que os valores repassados em 2022 não foram aplicados em quase sua totalidade, afinal, do total repassado em 2022 de R\$ 438.180 mil, através de fonte de recursos Tesouro ou Tesouro Geral, ainda permanecem em caixa das APMs, no mínimo, o valor de R\$ 400.287 mil conforme informado por Seduc. É possível concluir que referido montante não foi aplicado no exercício, contrariando recomendação do exercício de 2019 e determinações e ressalvas do Pleno deste

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.).

¹⁹⁹ [...] entendo que a situação pode ser relevada nestas Contas, visto que a operacionalização de controles dos repasses às APMs demanda adaptações, inclusive orçamentárias, por parte do Governo. Por outro lado, não houve avanços efetivos na implementação de sistema para planejamento e controle da aplicação dos recursos pelas APMs até o presente momento, razão pela qual, acolho a manifestação da SDG para deixar de constar como recomendação e, nestas contas, consignar como ressalva a ocorrência, visto que tais gastos devem ser empregados de forma efetiva para o cumprimento dos limites constitucionais e legais durante o exercício para que seja considerado como montante aplicado (eTC-005866.989.20-5, fl. 81 do voto, g.n.).



Tribunal em Pareceres dos exercícios de 2020 e 2021 [...]” (eTC- 5398.989.22-8, evento 78.1, fl. 45 do Acessório 2 - Relatório Aplicação em Ensino - 3º Quadrimestre de 2022).

e) despesas do FUNDEB empenhadas em 2022, porém não quitadas até 30/04/2023, no valor de R\$ 59.283 mil:

Como será visto no tópico “Utilização do Fundeb”, o Estado deixou de quitar R\$ 59.283 mil de restos a pagar do Fundeb até 30/04/2023 (eTC- 5398.989.22-8, evento 78.1, fls. 27/30 do Acessório 2 - Relatório Aplicação em Ensino - 3º Quadrimestre de 2022).

O valor **merece ser glosado dos cálculos, já que se refere a recursos não utilizados no prazo estipulado pelo art. 25 da Lei nº 14.113/2020, como consignado pelo setor de cálculos da ATJ** (evento 113.1, fls. 70/71).

Em apertada síntese, nota-se que o Estado, apesar das referidas glosas, cumpriu o piso de 25% estabelecido no artigo 212, *caput*, da CF/1988. Necessário destacar, contudo, que **o piso de 30% estabelecido no artigo 255 da Constituição do Estado só foi alcançado por força do art. 5º, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018, cuja constitucionalidade está sendo questionada na ADI nº 6.593/SP.**

Assim, considerando o impacto que a análise da referida ação pode acarretar às contas públicas futuras, **reforça-se a proposta de alerta para que o Estado de São Paulo planeje sua alocação de despesas de modo a dar pleno cumprimento ao artigo 255 da Constituição Estadual.**

Por fim, **endossa-se a recomendação realizada pela DCG para que o Estado revise a “classificação orçamentária funcional programática das despesas destinadas à Educação de Jovens e Adultos - EJA, pois atualmente não há segregação da informação por subfunções específicas, da forma preconizada pela Lei nº 4.320/64 e Portaria dDa Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia (SOF/SETO/ME) nº 42 de 14/04/1999”** (evento 99, fl. 1.636 do Relatório da DCG 2022).



Utilização do Fundeb

Criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) substituiu o antigo Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), que vigorou de 1998 a 2006.

Inicialmente, sua vigência foi prevista para o período de 2007 a 2020. Com a edição da Emenda Constitucional nº 108/2020 (que incluiu o artigo 212-A na CF/1988), o Fundeb passou a ter caráter permanente. A mesma Emenda estabeleceu, no artigo 4º, que seus efeitos financeiros seriam produzidos a partir de 1º de janeiro de 2021.

Quanto à aplicação, o artigo 25 da Lei nº 14.113/2020 previu que os recursos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, devem ser utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública (conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394/1996), sendo que até 10% dos valores recebidos à conta dos fundos (inclusive relativos à complementação da União) podem ser utilizados mediante abertura de crédito adicional no primeiro quadrimestre do exercício subsequente.

Ademais, por expressa determinação constitucional (artigo 212-A, inciso XI, da CF/1988, incluído pela EC nº 108/2020)²⁰⁰ ao menos 70% dos recursos do Fundo devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício na rede pública (artigo 26, Lei nº 14.113/2020), enquanto os 30% restantes, assim como os recursos do tesouro recebidos pela arrecadação e transferência de impostos (artigo 212 da CR/1988), devem ser empregados nos termos do artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996).

No caso concreto, a instrução revela que o Estado destinou 80,31% **dos recursos do Fundeb aos profissionais da educação básica em efetivo exercício** (cumprindo, portanto, o piso de 70% do artigo 212-A, inciso XI, da CF/1988)²⁰¹.

²⁰⁰ CF/1988, art. 212-A, inciso XI - *proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea "c" do inciso V do caput deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020).*

²⁰¹ eTC- 5398.989.22-8, evento 78.1, fl. 30 do Acessório 2 - Relatório Aplicação em Ensino - 3º Quadrimestre de 2022.



Entretanto, contrariando a legislação regente, verifica-se que **apenas 92,73% dos recursos do Fundeb 2022 foram utilizados**, restando um saldo a aplicar de R\$ 1.825.693 mil. Tal percentual foi apurado após glosas referentes a **restos a pagar de 2022 não quitados até 30/04/2023, saldo em conta das APMs (referente a repasses via PDDE Paulista) e gastos com inativos da educação**. A seguir, são justificadas cada uma das exclusões:

f) Restos a Pagar de 2022 não quitados até 30/04/2023, no valor de R\$ 59.283 mil.

Conforme revelam os autos, o Estado deixou de quitar R\$ 59.283 mil de restos a pagar do Fundeb até 30/04/2023. O valor corresponde a 0,24% do saldo do Fundeb 2022 e **deve ser glosado dos cálculos, já que se refere a recursos não utilizados no prazo estipulado pelo art. 25 da Lei nº 14.113/2020** (eTC- 5398.989.22-8, evento 78.1, fls. 27/30 do Acessório 2 - Relatório Aplicação em Ensino - 3º Quadrimestre de 2022).

Como já sustentado pelo MPC-SP na análise das Contas do Governador de 2021 (eTC-4345.989.21-4, evento 153.1, fls. 06/07), uma vez que a Secretaria da Fazenda e Planejamento deve disponibilizar o Balanço Geral do Estado até o dia trinta de abril de cada ano (conforme art. 5º das Instruções TCE-SP nº 01/2020), permitir que restos a pagar quitados após esse prazo sejam considerados na aplicação do Fundeb referente a exercício anterior implicaria em desvirtuamento da própria sistemática de prestação de contas definida pela Corte, uma vez que eventuais restos a pagar cancelados posteriormente a 30 de abril não seriam evidenciados pelo Estado no Balanço Geral entregue anualmente ao Controle Externo.

Com efeito, a firme jurisprudência dessa e. Corte tem rejeitado Contas de gestores que mantêm valores do Fundeb inscritos em restos a pagar sem os quitar até o prazo limite conferido pela legislação. Sob a vigência da Lei nº 11.494/07, referido prazo se limitava ao primeiro trimestre do exercício posterior. Com a edição Lei nº 14.113/2020, o prazo de aplicação da parcela diferida passou a ser estendido até o primeiro quadrimestre do ano seguinte. Apesar da mudança de prazo, a sistemática e a lógica que fundamentam a valoração desfavorável das contas de gestores que o descumprem são equivalentes.

Nesse viés, abaixo são transcritos excertos de votos em que o TCESP reforçou a necessidade de quitação de restos a pagar do Fundeb até o prazo conferido pela legislação reguladora do Fundo:



[Contas de 2017 da Prefeitura de São Vicente, FUNDEB: 98,84%] *A análise conjunta das informações apuradas pelo Sistema AUDESP em cotejo com os achados de fiscalização demonstraram que a aplicação de recursos do FUNDEB se restringiu a 98,84% até o final do exercício, faltando nos autos informações que comprovem atendimento à sistemática do § 2º do art. 21 da Lei Federal nº 11.494/2007. Nota-se que o percentual de aplicação inicialmente informado foi reduzido por glosas lançadas pela fiscalização, relativas a pessoal em desvio de função, despesas não amparadas pela LDB, **cancelamentos de Restos a Pagar ou Restos a Pagar não quitados até o final do primeiro trimestre de 2018.***

[...]

Ante o exposto, acompanho pronunciamentos unânimes de ATJ, sua Chefia, MPC e SDG e voto pela emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de SÃO VICENTE, exercício de 2017, excetuando aqueles atos, porventura, pendentes de julgamento neste e. Tribunal. (TCE/SP, 1ª Câmara, eTC-6890.989.16, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, j. 10.12.2019, v.u., g.n.)

[Contas de 2016 da Prefeitura de Santa Isabel, FUNDEB: 97,10%] *Os cálculos elaborados pela Fiscalização, endossados pela Assessoria Técnica competente, impugnaram o montante de R\$716.537,14, que representa 2,90% do total de recursos provenientes do FUNDEB, R\$24.701.485,13. Esse montante se refere ao saldo de R\$642.758,72 cuja aplicação no primeiro trimestre de 2017 não foi comprovada pela Origem, mais **R\$73.778,42 relativo a restos a pagar não quitados até 31/03/2017.***

[...]

Ante o exposto, no mérito, **VOTO pela emissão de PARECER DESFAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2016, da PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ISABEL, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte. (TCE/SP, 2ª Câmara, TC-4071/989/16, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. 04.12.2018, v.u., g.n.)

[Contas de 2014 da Prefeitura de Regente Feijó, FUNDEB: 98,58%] *Por sua vez, Setor de Cálculos da Assessoria Técnica, por não vislumbrar nenhum argumento que motivasse a revisão dos cálculos, manteve a **impugnação dos Restos a Pagar não quitados até 31.03.15 (R\$96.955,49) e atestou a aplicação equivalente a 98,58% do total recebido do FUNDEB, em desacordo com a regra do artigo 21, “caput” e §2º da Lei Federal nº 11.494/2007.***

[...]

Nestas circunstâncias, acompanho as manifestações das Assessorias Técnicas, d. Chefia e douto Ministério Público, e consoante disposição do artigo 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, **voto pela emissão de Parecer Desfavorável** às contas do PREFEITO DO MUNICÍPIO DE REGENTE FEIJÓ, atinentes ao exercício de 2014, com as determinações e recomendações consignadas na fundamentação do presente decisório. (TCE/SP, 1ª Câmara, TC-0336/026/14, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. 08.11.2016, trânsito em julgado em 06.12.2016, v.u., g.n.)

No mais, vale reforçar que a impossibilidade de se considerar restos a pagar não quitados até o primeiro quadrimestre do exercício seguinte no cômputo da aplicação do Fundeb foi abordada pelo TCE/SP na análise das Contas do Governador de 2021:

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

[...]



1.3. Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:

[...]

1.3.2. Deixe de considerar, dentre as despesas de aplicação de recursos do FUNDEB, os valores empenhados mas não pagos até o 1º quadrimestre do exercício seguinte. (eTC- 4345989214, evento 169.1, fls. 04/05).

g) Saldo em conta das APMs (referente a repasses via PDDE Paulista), no valor de R\$ 400.287 mil.

Como já mencionado no tópico “Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”, foi apurado saldo de R\$ 400.287 mil nas contas das APMs, sendo que os controles disponíveis atualmente são incapazes de atestar a efetiva aplicação deste valor:

Indícios fortes são de que os valores repassados em 2022 não foram aplicados em quase sua totalidade, afinal, do total repassado em 2022 de R\$ 438.180 mil, através de fonte de recursos Tesouro ou Tesouro Geral, ainda permanecem em caixa das APMs, no mínimo, o valor de R\$ 400.287 mil conforme informado por Seduc. É possível concluir que referido montante não foi aplicado no exercício, contrariando recomendação do exercício de 2019 e determinações e ressalvas do Pleno deste Tribunal em Pareceres dos exercícios de 2020 e 2021 (eTC- 5398.989.22-8, evento 78.1, fl. 44 do Acessório 2 - Relatório Aplicação em Ensino - 3º Quadrimestre de 2022).

Uma vez que não há evidência razoável de que tais valores foram efetivamente utilizados até o primeiro quadrimestre de 2023, entende-se que não podem ser computados para fins de averiguação do atendimento ao disposto no artigo 25 da Lei nº 14.113/2020.

h) Gastos com inativos da educação, no valor de R\$ 1.366.123 mil.

No escopo do Expediente eTC-5980.989.19-8, após representação da 2ª Procuradoria do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, foi determinada apuração sobre possível utilização de recursos do Fundeb para a cobertura de insuficiência financeira do Regime Próprio de Previdência Social. Na ocasião, o Estado confirmou o emprego de recursos do Fundeb para pagamento de inativos, sob o argumento de que não haveria proibição expressa a este respeito (eTC-5980.989.19-8, evento 66).

Ao apreciar as Contas do Governador de 2018, o e. TCESP reconheceu que as despesas com aportes para cobertura de insuficiência financeira não poderiam ser admitidas na aplicação do Fundeb. O Plenário resolveu, contudo, modular os efeitos da Decisão na



conformidade do voto do Conselheiro Renato Martins Costa. A modulação começou a vigorar a partir do exercício 2020, com previsão de término em 2024²⁰².

Entretanto, com a edição da Emenda Constitucional nº 108/2020, a utilização dos recursos destinados ao Ensino para pagamento de aposentadorias e pensões passou a ser expressamente vedada (art. 212, § 7º, da CF/1988²⁰³), de modo que a aludida modulação restou prejudicada. Aliás, vale observar que a própria decisão do TCESP previu, dentre suas premissas, que a regra seria válida caso não houvesse “alterações relevantes nas premissas consideradas para esta modulação”.

O MPC-SP, endossando manifestação do Departamento de Supervisão da Fiscalização I no bojo das Contas do Governador de 2020, já alertara previamente sobre a impossibilidade de considerar gastos com inativos no Fundeb a partir do exercício 2021 em virtude do conflito surgido com a nova regra constitucional²⁰⁴.

Na mesma linha, a d. SDG consignou que a modulação restaria prejudicada a contar do exercício 2021, devendo o Estado abster-se de utilizar os recursos do fundo para cobertura de gastos com inativos do ensino:

Destarte, por não conjecturar a existência de contexto diverso daquele existente em 2018 e 2019, compreendo permanecer apropriada a utilização da modulação de efeitos estabelecida no TC-06453.989.18-8 como parâmetro para a avaliação das contas sub examine.

Sem embargo, tendo em conta as retromencionadas alterações legais introduzidas pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e pela Lei Federal nº 14.113/2020, com efeitos a contar de 2021, creio restar prejudicada a adoção da modulação de efeitos determinada no TC-06453.989.18-8 a partir de referido exercício, devendo o Governo do Estado, doravante, adequar-se aos preceitos contidos em aludidos regramentos, deixando de utilizar recursos do FUNDEB para pagamentos de inativos da Educação (eTC-5866.989.20-5, evento 427.1, fl. 61).

²⁰² 1 - MODULAÇÃO DE EFEITOS (Aplicação de recursos do FUNDEB): - No exercício de 2020, e nos quatro seguintes, caso prorrogado ou substituído o FUNDEB sem alterações relevantes nas premissas consideradas para esta modulação, o Governo do Estado reduzirá anualmente 1/5 (um quinto) do valor de R\$3.415.306 mil dos recursos do Fundo utilizados em 2018 para o custeio de despesas com inativos da Educação, corrigidos pelo mesmo incremento da receita arrecadada do exercício anterior, devendo o montante de cada quinto (R\$683.061 mil, com a correção ora determinada) ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino em sentido estrito (artigo 70 da LDB), vencida a Conselheira Relatora Cristiana de Castro Moraes. (eTC-6453.989.18-8, evento 263.1, fl. 03 do Parecer).

²⁰³ CF/1988, art. 212, § 7º É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020).

²⁰⁴ Em acréscimo, mencione-se que a EC nº 108/2020 explicitou que os recursos do ensino não podem ser destinados para o pagamento de aposentadorias e pensões (artigo 212, § 7º, da CR/1988) desde 1º de janeiro de 2021. Como bem apontado na manifestação do Departamento de Supervisão da Fiscalização I, referida regra está “conflitando com a modulação inserta no Parecer das contas do exercício de 2018, TC-006453.989.18” (eTC-5866.989.20-5, evento 434.1, fl. 159).



No exercício seguinte (Contas do Governador de 2021), esse entendimento foi reforçado pelo ilustre Secretário-Diretor Geral, que destacou a impossibilidade de utilização de recursos do Fundeb para custeio de inativos:

*Ocorre que, como exposto alhures, as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional n° 108/2020 e pela Lei Federal n° 14.113/2020, com vigência a partir do exercício em exame, não se compatibilizam com a modulação de efeitos estabelecida por este Tribunal no Parecer sobre as Contas do Governador de 2018, cumprindo destacar que mesmo no assentamento efetuado por esta Casa em referido Parecer constou a ressalva de que ela se processaria, *ipsis litteris*, “caso prorrogado ou substituído o FUNDEB sem alterações relevantes nas premissas consideradas para esta modulação” (g.n.).*

[...]

De outra sorte, quanto aos recursos do FUNDEB, a sua utilização em despesas com inativos não se afigura mais possível a partir do exercício em exame, tendo em conta, como disposto linhas atrás, a existência de expressa proibição legal nesse sentido, em pleno vigor desde 2021 (eTC-4345.989.21-4, evento 76.1, fls. 55/58, g.n.).

Como previsto na modulação, seria aceitável uma adaptação gradual até o exercício 2024, ao passo que o art. 4° da EC n° 108/2020 estabeleceu expressamente que os efeitos financeiros da emenda (que incluiu o § 7° no art. 212 da CF/1988) seriam produzidos a partir de 1° de janeiro de 2021.

Uma vez que a modulação foi proferida em processo administrativo de análise de contas e entrou em conflito com dispositivo constitucional superveniente, a norma hierarquicamente superior deve prevalecer, neste caso para fins de glosar da aplicação do Fundeb o montante indevidamente destinado ao pagamento de inativos.

A questão foi abordada pelo e. TCESP nas Contas do Governador de 2021. Na oportunidade, a i. relatoria destacou que a questão estava sendo discutida judicialmente:

Entretanto, a despeito da declaração de inconstitucionalidade dos artigos 26, inciso I, e 27 da LC n° 1.010/07, permanece integralmente vigente no Estado de São Paulo a Lei Complementar n° 1.333, promulgada em 17 de dezembro de 2018, que, além de estabelecer diretrizes gerais para a organização do sistema estadual de educação profissional e tecnológica, admitiu, em seu art. 5°, inciso III, a satisfação da diferença entre os percentuais de aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento no ensino, fixados pelas Constituições Estadual e Federal, mediante a contabilização de dispêndios ordenados à restauração do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS do Estado. Ou seja, sem prejuízo da destinação de 25% do produto da arrecadação de impostos e transferências para o custeio das finalidades especificadas pelo art. 70 da LDB, a norma conferiu à Administração a faculdade de despender a totalidade da parcela excedente prevista pela Carta Paulista, de 5%, com a realização de despesas de natureza previdenciária – desde que, evidentemente, associadas a beneficiários cujas atribuições profissionais, quando do ingresso na atividade, concorriam para a consecução dos objetivos fundamentais das unidades escolares.



[...]

De qualquer maneira, malgrado a praticamente incontornável inconstitucionalidade da norma veiculada pelo art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 1.333/93, sua eficácia não encontra, por ora, qualquer óbice, cabendo a este Tribunal, por conseguinte, proceder às suas análises em linha com os efeitos que dela decorrem, tendo em vista que, a partir do julgamento do Mandado de Segurança nº 35.500/DF, em 13-04-2021, o STF, alterando o entendimento até então prevalecente naquela Corte, decidiu que os Tribunais de Contas, por não exercerem função jurisdicional, não detêm competência para deliberar sobre a constitucionalidade dos atos normativos expedidos pelos entes submetidos à sua ação fiscalizatória [...](eTC-4345.989.21-4, evento 162.3, fls. 206/211, g.n.).

De todo modo, com a devida vênia ao respeitável Voto²⁰⁵, entende-se que a impossibilidade de destinar recursos do Fundeb para custeio de insuficiência financeira da SPPREV extrapola o que se discute atualmente no âmbito do Supremo.

Com efeito, a ADI 6.593 aprecia a constitucionalidade do artigo 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 1.333/2018 do Estado de São Paulo²⁰⁶. O dispositivo, editado previamente à EC nº 108/2020, versa sobre a específica inclusão de “despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio” no cômputo da “aplicação de recursos da parcela excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no artigo 212 da Constituição Federal”.

Por outro lado, o art. 25, *caput*, da Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o Fundeb, estabelece que “os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, **conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**” (g.n.).

É notável que o dispositivo estadual questionado não faz qualquer menção ao Fundeb. Além disso, a própria petição do Procurador-Geral da República (Petição Inicial AJCONST Nº 363330/2020²⁰⁷) não menciona o Fundo em qualquer momento, até mesmo porque o que se

²⁰⁵ De qualquer maneira, malgrado a praticamente incontornável inconstitucionalidade da norma veiculada pelo art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 1.333/93, sua eficácia não encontra, por ora, qualquer óbice, cabendo a este Tribunal, por conseguinte, proceder às suas análises em linha com os efeitos que dela decorrem, tendo em vista que, a partir do julgamento do Mandado de Segurança nº 35.500/DF, em 13-04-2021, o STF, alterando o entendimento até então prevalecente naquela Corte, decidiu que os Tribunais de Contas, por não exercerem função jurisdicional, não detêm competência para deliberar sobre a constitucionalidade dos atos normativos expedidos pelos entes submetidos à sua ação fiscalizatória, conforme se extrai do seguinte excerto do voto do Ministro Relator da matéria, Alexandre de Moraes [...] Voto disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/Contas%20do%20Governador%20-%20Exerc%20-%20ADcio%202021.pdf>.

²⁰⁶ Legislação disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2018/lei.complementar-1333-17.12.2018.html>.

²⁰⁷ Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6046974>.



discute na Ação é a regra para cumprimento do piso constitucional estadual no ensino, e não a aplicação do Fundeb em si. Reforça-se que o Fundo possui regramento próprio em Lei Nacional, sendo que o cômputo de sua aplicação não é afetado por regulamentações estabelecidas por outros entes, já que o art. 25, *caput*, da Lei nº 14.113/2020 considera como despesas do Fundo tão somente aquelas previstas no art. 70 da LDB. Assim, eventuais discussões sobre a constitucionalidade da LC nº 1.333/2018 não afetam o cálculo dos gastos estaduais com o Fundeb nem mesmo de forma indireta.

Em síntese, o fato de o artigo 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 1.333/2018 ainda estar vigente pode até justificar a **temporária** inclusão dos repasses para cobertura de insuficiência financeira de inativos no cálculo da parcela excedente aos 25% exigidos pelo art. 212, *caput*, da CF/1988, mas não no cômputo do Fundeb, tendo em vista que:

- (a) o art. 25, *caput*, da Lei nº 14.113/2020 considera, para fins de aplicação no Fundeb, tão somente as despesas listadas no art. 70, da Lei nº 9.394/1996 (LDB). Portanto, não basta que o Estado (ou qualquer outro ente) considere a despesa como de Manutenção e Desenvolvimento no Ensino (como o fez a LC nº 1.333/2018), pois é necessária a condição cumulativa e expressa de a despesa estar prevista na LDB; e
- (b) a EC nº 108/2020 é superveniente à Lei Complementar nº 1.333/2018, de modo que, a partir da vigência da mencionada alteração constitucional (1º de janeiro de 2021), a interpretação jurídica do artigo 5º, inciso III, da Lei Estadual deve considerar a impossibilidade de utilização de recursos do Fundeb para cumprimento do piso de 30%, inclusive porque o normativo estadual não faz (e nem poderia fazê-lo) qualquer menção ao Fundo. Assim, enquanto não há decisão de mérito na ADI 6.593, entende-se que o Estado pode se valer da prerrogativa de considerar repasses para custeio de inativos do ensino de modo a alcançar o piso em MDE exigido pela Constituição Estadual, mas não pode utilizar recursos do Fundeb para este fim.

Importante esclarecer que o MPC não questiona a vigência do artigo 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 1.333/2018 enquanto a ADI 6.593 estiver pendente de apreciação²⁰⁸. Tampouco pugna-se que o TCE/SP extrapole suas atribuições ou questione assuntos que são da alçada dos Poderes Judiciário e Legislativo.

²⁰⁸ Ou seja, apesar de sua patente inconstitucionalidade, é evidente que apenas o próprio Poder Legislativo ou o Poder Judiciário (em sede de apreciação de constitucionalidade) podem rever a vigência da norma em comento.



Ainda assim, entende-se que **a específica questão do uso de recursos do Fundeb para custeio de inativos não encontra qualquer respaldo jurídico, seja na modulação do TCESP (que foi reconhecidamente prejudicada pela edição da EC nº 108/2020), seja em normativo estadual (pois a LC nº 1.333/2018 não trata do Fundo, nem mesmo indiretamente).** Ao revés, entende-se que o verdadeiro risco à segurança jurídica, no caso concreto, seria relativizar a importante alteração inserida na Carta Magna pela EC nº 108/2020 com base em interpretações que, ao menos a princípio, não se extraem de qualquer normativo.

A reforçar o entendimento de que nem mesmo a legislação estadual paulista respalda a utilização de recursos do Fundeb para o custeio de inativos (ainda que na parcela excedente aos 25% exigidos pela CF/1988), cumpre trazer à baila excerto de manifestação do competente Setor de Cálculos da ATJ, que assim se pronunciou ao analisar a matéria no eTC-4345.989.21-4:

Sendo assim, não vislumbro sustentação para que seja mantida a modulação na aplicação dos recursos do FUNDEB no custeio dos inativos, originária do parecer proferido nos autos do TC-6453/989/18 – contas anuais de 2018.

Sob o enfoque legal, a modulação em pauta não coaduna com a lei de regência do FUNDEB, pois esbarra na vedação do inciso II do artigo 29 da Lei Federal n. 14.113/2020, bem como não há respaldo na Lei Complementar Paulista n. 1.333/2018 para utilizar recursos do FUNDEB no pagamento de inativos, ainda que na parcela que exceda os 25% definidos na Constituição Federal.

Sob o enfoque constitucional, a modulação desta E. Corte de Contas passou a colidir com o artigo 212, §7º, a partir de 1º de janeiro de 2021.

Concluindo este tema, nas contas anuais em exame, exercício de 2021, opino pela impossibilidade de computar nos cálculos do ensino as despesas com inativos custeadas com recursos do FUNDEB, no montante de R\$2.049.184.000,00.

(eTC-4345.989.21-4, evento 73,1, fl. 45, g.n.).

Vale mencionar, ademais, que entre a edição da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, e o primeiro quadrimestre de 2023 (prazo máximo para aplicação da parcela diferida do Fundeb 2022), a Administração Estadual dispôs de cerca de 32 meses para adequar-se à nova sistemática do Fundo e, nem assim, foi capaz de planejar-se de forma satisfatória.

A par de tais considerações, o MPC entende que há saldo a aplicar de R\$ 1.825.693 mil do Fundeb 2022 (equivalente a 7,27% das receitas do Fundo), referente às seguintes glosas:



Glosa	Valor (R\$ milhares)	%Fundeb 2022 ²⁰⁹
Restos a pagar não quitados até 30/04/2023	59.283	0,24%
Saldo em contas das APMs	400.287	1,59%
Gastos com inativos da educação	1.366.123	5,44%
Total	1.825.693	7,27%

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados do eTC- 5398.989.22-8, evento 78.1, fls. 27/44 do Acessório 2 - Relatório Aplicação em Ensino - 3º Quadrimestre de 2022.

A utilização de apenas 92,73 % do Fundeb 2022 configura afronta ao art. 212-A, *caput*, da CF/1988, ao art. 25, *caput*, da Lei nº 14.113/2020 e à jurisprudência consolidada desse e. Tribunal²¹⁰, devendo, portanto, ser tratada como **motivo determinante para a emissão de parecer prévio desfavorável à presentes contas.**

Por fim, sugere-se determinação para que o montante pendente de aplicação seja transferido para conta específica e aplicado até 2024, com a devida correção monetária, nos termos do artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

²⁰⁹ Total de Recursos do Fundeb 2022: 25.108.974 mil (eTC- 5398.989.22-8, evento 78.1, fl. 55 do Acessório 2 - Relatório Aplicação em Ensino - 3º Quadrimestre de 2022).

²¹⁰ A jurisprudência consolidada do TCE/SP, há tempos, recrimina a falta da aplicação integral do Fundeb. A seguir, alguns precedentes exemplificativos do vasto número de contas de prefeituras municipais que receberam pareceres prévios desfavoráveis em razão de falhas na aplicação dos recursos do Fundo: TC-2403/026/15, TC-2278/026/15, TC-2619/026/15, TC-0269/026/14, TC-0126/026/14, TC-0585/026/14, TC-1915/026/13, TC-1587/026/13, TC-1913/026/12 e TC-1465/026/12.



Aplicação dos Repasses por meio do PDDE Paulista

Sob o eTC-22761.989.22-7, a DCG empreendeu percuente análise do Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista (PDDE Paulista), criado pelo Governo de São Paulo com o objetivo de promover melhorias na infraestrutura física e pedagógica de unidades de ensino estaduais. Dentre outros pontos, o relatório contemplou a avaliação da aplicação dos recursos públicos distribuídos às Associações de Pais e Mestres (APMs) vinculadas às escolas estaduais.

Conforme revelam os autos, foram enumeradas diversas falhas sob os enfoques de planejamento; procedimentos; despesas; contratações; gestão dos equipamentos; e controle e monitoramento da aplicação dos recursos.

No tocante ao **planejamento**, constatou-se que os Planos de Aplicação Financeira (PAFs)²¹¹ apresentavam informações genéricas e insuficientes. A maioria dos PAFs analisados não indicava de forma satisfatória a quantidade, o local de utilização/execução e o tipo dos itens a serem adquiridos ou serviços a serem contratados. Além disso, a divulgação dos PAFs foi considerada insuficiente em 76% das unidades escolares visitadas, indicando falha sob o quesito da transparência (evento 99, fl. 450 e fls. 484/490 do Relatório da DCG 2022).

Em relação aos **procedimentos** de compras e contratações, foram apontadas deficiências na padronização das informações nos orçamentos solicitados. Faltavam especificações de itens, quantidades, valores individualizados, forma de pagamento, prazo de entrega ou execução, validade da proposta e assinatura do responsável pelo orçamento. Essas deficiências comprometem a comparabilidade entre as propostas e abrem espaço para questionamentos sobre a seleção realizada dos fornecedores (evento 99, fl. 450 e fls. 491/509 do Relatório da DCG 2022). Assim, necessária a padronização de conteúdo nas pesquisas de preço para garantir a integridade dos orçamentos, a isonomia e a qualidade dos produtos e serviços orçados.

Quanto às **despesas**, verificou-se deficiência na descrição dos objetos nas notas fiscais de produtos e serviços. Houve casos em que a descrição do produto na nota fiscal não era satisfatória, a data dos orçamentos e das notas fiscais de serviços eram iguais ou muito próximas, indicando possível pagamento antecipado. Em outros casos, foram adquiridos itens que não condiziam com a proposta pedagógica (como vídeo game “Xbox”). Houve, ainda,

²¹¹ Documentos de planejamento para a utilização dos recursos do PDDE Paulista.



apontamentos de preços contratados aparentemente acima do mercado (evento 99, fl. 450 e fls. 509/528 do Relatório da DCG 2022).

Nos processos de **contratações**, foram anotadas situações de possível conflito de interesses. Também foram identificados vínculos de parentesco entre proponentes de uma mesma pesquisa de preços; fornecedores com pendências de inscrição e de situação cadastral na Receita Federal; e empresas com sócios em comum entre concorrentes que forneceram orçamentos (evento 99, fl. 451 e fls. 529/535 do Relatório da DCG 2022).

No que diz respeito à **gestão dos equipamentos**, constatou-se a falta de inventário atualizado dos bens adquiridos com recursos do PDDE Paulista, o que dificulta o controle do patrimônio e pode resultar em perda ou desvio dos equipamentos (evento 99, fl. 451 e fls. 557/581 do Relatório da DCG 2022).

Sob o enfoque do **controle e monitoramento da aplicação dos recursos**, verificou-se ausência de sistemática efetiva de acompanhamento das despesas realizadas pelas APMs, já que as visitas dos supervisores de ensino nem sempre resultavam em inspeções relativas à aplicação de recursos do PDDE (evento 99, fls. 451/452 e fl. 580/581 do Relatório da DCG 2022). Faz-se necessário, portanto, o desenvolvimento de um plano de trabalho específico para os supervisores de ensino, o qual deve contemplar, inclusive, registros fotográficos que comprovem a necessidade de execução dos serviços contratados.

Em síntese, as constatações indicam a **necessidade de diversos ajustes na operacionalização do Programa PDDE Paulista**. Tais medidas incluem **desde a revisão dos procedimentos de planejamento, compras e contratações, até o fortalecimento dos controles internos, a capacitação dos responsáveis pela gestão dos recursos, a intensificação das fiscalizações e a implementação de um sistema integrado de registro e monitoramento das informações**.

As recomendações visam garantir a eficiência, transparência e legalidade na aplicação dos recursos do PDDE Paulista, assegurando que esses recursos sejam direcionados de forma adequada para a melhoria da infraestrutura e qualidade educacional das escolas públicas do Estado de São Paulo.

Por fim, necessário ponderar que **as finalidades do programa são nobres, mas para que o fortalecimento das APMs e o fomento à participação das comunidades escolar**



e local na gestão do ensino sejam realmente efetivos, faz-se necessária a pronta correção das fragilidades anotadas.

Expansão do Programa de Ensino Integral

Com o advento do ano letivo escolar de 2022, notícias veiculadas na mídia²¹² deram conta de um grave problema de déficit de vagas na rede pública estadual de ensino, particularmente nos anos iniciais do ensino fundamental.

Um das causas prováveis seria a ampliação do número de escolas participantes do Programa de Ensino Integral – PEI. À época, cumpre frisar, as próprias publicações oficiais²¹³ informavam que, a partir de 2022, o PEI iria ofertar mais de um milhão de vagas em todo o Estado, aumentando o número de escolas aderentes ao programa “em quase 6 vezes em comparação a 2018, quando o programa estava presente em 364 unidades escolares”.

Nesse contexto, suspeitou-se de que o aludido déficit escolar poderia ser fruto - ao menos em parte - dessa política expansiva, que, desacompanhada das necessárias medidas estruturantes, teria acarretado a redução de vagas disponíveis na rede pública de ensino.

Mediante provocação deste Ministério Público de Contas, autuadas no TC-5146.989.22-3, o Governo Estadual prestou informações a esse respeito, as quais, embora não tenham esclarecido as causas exatas do problema²¹⁴, serviram para confirmar, já nesse primeiro momento, a redução no número de turmas e da capacidade física da rede escolar estadual, a despeito do aumento da demanda por matrículas nos últimos anos²¹⁵. Outrossim, as escusas demonstraram que as escolas estaduais aderentes ao PEI em 2022 registraram expressiva queda no número de alunos matriculados nos ensinos fundamental e médio, quando comparado a 2021.

Diante da problemática suscitada no referido expediente e dos indícios colhidos àquela altura, rememorou-se que, nas contas de 2015 (objeto do TC-3554/026/15), essa Corte de Contas empreendera auditoria operacional tratando dos “modelos de educação em período integral existentes na rede pública estadual de ensino”, ocasião em que constatou diversos desafios na execução dos programas então em curso (PEI e ETI).

²¹² Consoante tais publicações, apenas na capital paulista, ao menos 14 mil crianças estariam na fila por uma matrícula no 1º ano do Ensino Fundamental, cujo atendimento, como se sabe, também é de responsabilidade do Governo do Estado, nos termos dos arts. 208, I; 211, §§ 3º e 4º da Constituição Federal Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/02/governo-e-prefeitura-de-sp-deixam-14-mil-criancas-sem-escola.shtml>. Acesso em: 25/04/2023.

²¹³ Disponível em: <https://www.educacao.sp.gov.br/o-governo-de-sp-anuncia-2029-escolas-programa-de-ensino-integral-em-2022-com-mais-de-um-milhao-de-vagas/>. Acesso em: 25/04/2023.

²¹⁴ Sobretudo ante a ausência de comprovação das justificativas apresentadas, além de sonegação de parte das informações requeridas à época.

²¹⁵ Tal circunstância também foi constatada pela Unidade Técnica na auditoria operacional em questão, quando se aponta a supressão de turmas entre 2021 e 2022, num contexto que já havia ocorrido um aumento da demanda em 2021 (evento 99.14, pág. 51).



De igual modo, destacou-se que, nas contas governamentais de 2021 (TC-4345.989.21-4, evento 59.14), outra fiscalização operacional avaliara a eficácia escolar e a equidade na rede pública estadual, tendo-se apontado obstáculos relacionados à recente expansão do Programa de Ensino Integral – PEI²¹⁶, que vão (dentre outros aspectos não menos relevantes) desde a indisponibilidade de recursos humanos até a inadequação da estrutura física de algumas escolas aderentes, além da precariedade do planejamento posto em execução.

Nesse cenário, o MPC propôs (TC-5146.989.22-3, evento 81.1) que o assunto fosse retomado nas contas de 2022, tanto para verificar se os gargalos anteriormente pontuados haviam sido resolvidos ou minorados, como também para apurar em que medida essas novas adesões de escolas ao PEI estariam pautadas nos pressupostos estruturantes necessários, de modo a não acarretar prejuízos às populações discente e docente em geral.

Acatada a proposição pela d. relatoria (TC-5146.989.22-3, evento 85.1), a demanda deu origem ao TC-22754.989.22-6²¹⁷, que corre em apenso aos presentes autos principais.

Pois bem. Conforme atestado pelo órgão técnico (evento 99.14, pág. 30), entre 2019 e 2022, a SEDUC empreendeu uma política de forte ampliação do PEI, fazendo com que, no início de 2023, a proporção de escolas aderentes ao programa chegasse a patamar de 45% do total da rede estadual²¹⁸, como pode ser visto no gráfico reproduzido abaixo:

²¹⁶ Principalmente em decorrência da Resolução SEDUC n. 44, de 10/09/2019, que “Dispõe sobre a expansão do Programa Ensino Integral – PEI no âmbito da rede estadual de ensino de São Paulo e dá outras providências”.

²¹⁷ De acordo com a Unidade Técnica, esse trabalho representa uma nova fiscalização de natureza operacional, tendo por objeto, de um lado, o monitoramento das porções do Relatório de 2015 que ainda se mostrassem pertinentes - em virtude do lapso temporal decorrido e das significativas alterações já realizadas no programa ao longo dos anos -, e, de outro, a “expansão do PEI em si, avaliando a qualidade e a sustentabilidade do planejamento da SEDUC na inauguração de novas escolas no Programa até sua pretendida universalização” (evento 99.14, pág. 13).

²¹⁸ Para que se tenha uma ideia, a ampliação da educação integral é uma meta dos Planos Nacional e Estadual de Educação, com a ambição de atingir, até 2026, 50% das escolas da rede pública e 25% do alunado. No entanto, conforme anotou a Unidade Técnica, a rede estadual a cargo da SEDUC, já em 2023, chegou a 45% das escolas com jornada integral (2.304 escolas), sendo que, em 2022, 27% dos alunos já se encontravam no modelo, a indicar uma antecipação das metas nacionais em aproximadamente 3 anos (evento 99.14, pág. 03).



Gráfico 1 – Quantidade de escolas no Programa de Ensino Integral, por ano (2012-2023)



Fonte: quadro extraído do relatório da Fiscalização (evento 99.14, pág. 31).

Indo mais além, constatou-se que o planejamento estatal previu metas arrojadas no tocante a essa expansão, ante a fixação de “um cronograma de conversão de 95% das escolas ao PEI até 2030 — uma previsão de 3.050 escolas no modelo em 2023 [...]”²¹⁹ (evento 99.14, pág. 37/38).

Ocorre que, das novas análises e verificações realizadas sobre a matéria, a d. Fiscalização voltou a registrar empecilhos em torno da execução da citada política pública.

Com efeito, tal qual já antecipado nas contas de 2021, as derradeiras evidências colhidas nesse tocante reiteram a conclusão de que a expansão do Programa Ensino Integral possui falhas graves em sua condução, conforme sintetizado a seguir²²⁰:

- a) O processo de expansão do PEI não repousa em bases claras e sustentáveis de planejamento;
- b) Há limitações importantes em infraestrutura física para as quais não se encontra planejamento adequado:
 - b.1) Limitação de espaço para a criação de vagas tem causado superlotação das turmas em toda a rede;
 - b.2) O PEI tem causado desmonte de ambientes pedagógicos e não há previsão de esforços na adaptação da estrutura das escolas ao modelo pedagógico e de gestão do PEI;

²¹⁹ Parceria entre Estado e municípios, no qual os municípios apresentariam projetos de expansão de escolas estaduais para o atendimento da educação integral, formalizando convênios para que executassem esses projetos com auxílio pecuniário do Estado.

²²⁰ Ressalta-se que os apontamentos em destaque correspondem apenas a uma síntese dos “achados” de auditoria, sendo que em cada um dos tópicos elencados no relatório técnico da Fiscalização consta o detalhamento de cada ocorrência e das evidências colhidas a respeito delas.



c) Há limitações importantes em recursos humanos e custos operacionais para as quais não se encontra planejamento adequado:

c.1) Quase um terço das escolas do PEI possuem módulos docentes incompletos;

c.2) A maior parte das escolas do PEI possui carência de equipes de apoio escolar;

c.3) Há um grande contingente de servidores do PEI sem capacitação específica para o Programa;

c.4) As estimativas de custos operacionais para a universalização do PEI possuem omissões e imprecisões;

d) Apesar de avanços, o PEI segue excluindo alunos mais vulneráveis:

d.1) Não há políticas de acesso suficientes para a inclusão dos alunos que trabalham.

A propósito, as inúmeras ocorrências apontadas no planejamento, na infraestrutura física, nos recursos humanos e custos operacionais do PEI implicam desconformidades às diretrizes do Plano Nacional de Educação e do Plano Estadual de Educação voltadas à implementação do programa pertinente (evento 99.14, págs. 17/18); além do que, acarretam risco significativo de vulneração ao direito constitucional de acesso à educação pública e de qualidade²²¹.

Em termos de recursos humanos, para além do quadro incompleto de professores em face da demanda atualmente existente, a carência igualmente se faz sentir em relação aos cargos de Apoio Escolar, para os quais a auditoria vê um déficit de profissionais da ordem de 79% das escolas do PEI e de 71% das escolas em tempo parcial (evento 99.14, pág. 71). E isso num contexto de recente agravamento dos conflitos escolares, inclusive com situações fáticas de violência que repercutiram nacionalmente²²²:

²²¹ CF/88, arts. 6º, 205 e seguintes.

²²² Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/03/27/professores-e-alunos-sao-esfaqueados-dentro-de-escola-estadual-na-zona-sul-de-sp-diz-pm.ghtml>. Acesso em: 26/04/2023.



Com aumento de conflito entre alunos, escolas de SP sofrem com falta de funcionários

Rede estadual de São Paulo tem 24,5 mil agentes escolares, menos do que 1% do total de alunos; gestão pretende contratar 7700 profissionais



Carlos Detreccio
Isabela Palhares

Em um momento em que enfrentam um aumento de conflitos entre alunos, as escolas estaduais de São Paulo convivem ainda com a falta de funcionários responsáveis por auxiliar na convivência dos estudantes.

O déficit generalizado de agentes de organização escolar — conhecidos também como inspetores de alunos — levou a Secretaria de Educação a abrir um processo seletivo para a contratação de novos profissionais. A medida só ocorreu após o retorno das aulas. Além disso, o número previsto de contratações (777) é considerado insuficiente pelo sindicato da categoria.

Atualmente, o estado reúne 24,5 mil agentes na ativa, de acordo com a pasta. Isto representa menos de 1% dos quase 3,5 milhões de alunos matriculados na rede estadual.

Proporcionalmente, há um agente para cada 143 alunos, ou 4,6 agentes para cada uma das cerca de 5.300 unidades no estado.

Fonte: notícias veiculadas pelos jornais Folha de São Paulo²²³ e G1²²⁴, em março de 2023.



De outra banda, as externalidades negativas decorrentes da expansão do PEI em relação às escolas não aderentes e, também, perante os alunos vulneráveis de um modo em geral, denotam inadequação das práticas de governança, notadamente no que tange no gerenciamento dos riscos.

Os esclarecimentos prestados pela origem no TC-22754.989.22-6 (eventos 44.1 ao 44.9) não desconstituem os achados de auditoria acima referidos, sendo que, de tudo quanto ali argumentado, para além da notícia de realização de concurso público para professor do ensino fundamental e médio, sobressai o comprometimento da nova gestão estadual no tocante à “realização de um amplo diagnóstico de revisão do programa para garantir qualidade na implementação”, cuja implementação prática convém ser acompanhada ao longo desse e dos próximos exercícios financeiros.

Ante o exposto, o MPC reforça a necessidade de que sejam adotadas providências corretivas o quanto antes, nos termos das recomendações propostas pela DCG, sob pena de prejuízo aos objetivos almejados no programa e agravamento dos desafios



em torno da política de educação básica estadual, dos quais a evasão e o baixo rendimento escolar são exemplos.

De se registrar, finalmente, que parte dos achados, a bem da verdade, repetem impropriedades assinaladas em auditorias anteriores, como exemplificado a seguir:

Processo	Objeto	Parecer Prévio
TC-4345.989.21-4	Contas Governamentais de 2021	<p>“3. RECOMENDAÇÕES (PROPOSTAS NAS FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS) [...]</p> <p>3.9.1. À Secretaria de Estado da Educação (SEDUC): 3.9.1.2. Elabore e apresente um planejamento viável para a universalização do PEI, com o detalhamento de prazos, recursos necessários e etapas de implementação, incluindo projeções regionalizadas de demanda e considerações sobre as inter-relações com as redes municipais de ensino. 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. [...]</p> <p>3.9.1.11. Identifique restrições de infraestrutura para o funcionamento de espaços pedagógicos necessários, como salas de aulas e laboratórios, e elabore um plano para sua correção. 3.9.1.12. Generalize, quando indisponível a universalização imediata, o uso de indicadores de vulnerabilidade (socioeconômica ou outras) para orientar a priorização da distribuição de recursos na rede estadual de ensino, em especial na distribuição de recursos para obras e reformas”.</p>
TC-3554/026/15	Contas Governamentais de 2015	<p>“[...] Recomendações, a fim de orientar a atividade administrativa e contribuir para o aprimoramento dos programas governamentais, nos seguintes termos: 2.4. SECRETARIA DA EDUCAÇÃO: Modelos de Educação em Período Integral na Rede Pública Estadual de Ensino: √ Estabelecer as próximas unidades do Programa Educação Integral em locais caracterizados pela elevada vulnerabilidade socioeconômica de seus moradores; [...] √ Estudar a elaboração de outras estratégias, auxiliares das tecnologias pedagógicas já introduzidas pelo programa, que garantam a permanência de todos os estudantes matriculados em suas unidades, sobretudo dos que apresentam dificuldades em corresponder às exigências acadêmicas estabelecidas pelo modelo; √ Estudar a viabilidade de políticas de concessão de bolsas que permitam a diminuição da transferência dos alunos que, em face da necessidade de contribuir com sua renda familiar, são constrangidos a exercer atividades de natureza profissional, inviabilizando sua permanência nos estabelecimentos do programa.”</p>

Para além de chamar atenção ao desatendimento de recomendações expedidas por essa e. Corte de Contas, no caso em específico, as questões ora suscitadas têm inteira relação com a legalidade, a eficiência e a eficácia no uso dos recursos públicos destinados à educação,



podendo, em algum momento futuro, repercutir negativamente na apuração dos índices de aplicação em MDE e Fundeb.

Reformas em Prédios Escolares Contratadas pela FDE

A presente inspeção avaliou a execução de reformas em prédios escolares, promovida pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE, o que, já de início, reclama situar tal instituição no âmbito da administração paulista.

Conforme prevê seu estatuto (Decreto nº 27.102, de 23 de junho de 1987), a FDE, pessoa jurídica de direito privado, dotada de autonomia técnica, administrativa e financeira, é vinculada à Secretara da Educação e tem por desígnio complementar as políticas educacionais no que se refere à produção e distribuição de material instrucional, bem assim cumprir a política de suprimento de recursos físicos para a educação²²⁵.

Para a consecução de seus objetivos estatutários, dentre outras atribuições, a FDE executa, diretamente ou através de contratos e convênios, a manutenção, reforma e ampliação de edificações destinadas à educação.

A fim de verificar o fiel desempenho dessa relevante incumbência, a criteriosa equipe da DCG-2 promoveu fiscalização operacional voltada a avaliar o planejamento, o cumprimento dos objetos, os prazos e a qualidade dos serviços contratados pela FDE, notadamente na ação orçamentária “2494 – Melhorias, Manutenção e Ampliação da Rede Física Escolar”, que só no exercício 2022 atingiu o montante de R\$ 845,7 milhões (evento 99, fls. 21 do Relatório da DCG 2022)

O período abrangido pela inspeção foi de dezembro/2019 a dezembro/2022, incidindo em obras contratadas por meio do Convênio de Obras Prioritárias, tendo sido selecionadas 33 unidades escolares contempladas pelo referido ajuste, amostragem correspondente a 52% dos valores iniciais dos convênios celebrados entre a Secretaria da Educação e a FDE com vigência em 2022, o que demonstra expressiva materialidade (evento 99, fls. 09 do Relatório da DCG 2022)

O resultado da fiscalização operacional revelou achados nada animadores.

²²⁵ No âmbito do TCESP, a fiscalização da FDE atualmente encontra-se a cargo da DF-6.



Verificou-se, inicialmente, que o planejamento das obras é falho: em média, não se executa 60% dos itens nos quais se decompõe um orçamento, enquanto 32,5% do valor gasto nas obras é consumido com itens não previstos.

Em todas as 33 obras analisadas houve alteração do que fora planejado, seja pela inexecução de parte das intervenções pretendidas, seja pela execução de intervenções não previstas.

Além do planejamento deficitário, verificou-se que as modificações daquilo que é inicialmente pactuado também se devem a objetos demasiadamente flexíveis, permitindo alterações frequentes e por causas diversas, muitas vezes em razão da utilização de informações desatualizadas e que não representam as necessidades prioritárias das escolas no momento da execução das obras.

Outro achado digno de nota refere-se à falta de efetividade e qualidade nos serviços executados, demonstrada em dezenas de casos abordados no relatório da fiscalização operacional sob enfoque, que indica que obras são recebidas sem que os serviços contratados tenham solucionado os problemas preexistentes que ensejaram a contratação (tais como: permanência de infiltrações e vazamentos mesmo após reforma completa de telhado; falhas em acabamento, por vezes danificando partes do prédio escolar; problemas com pinturas, em virtude da baixa qualidade do material empregado, da má execução ou da ausência de realização de etapas preparatórias para garantir a durabilidade do serviço; etc.).

Chama a atenção, também, o fato de que, em todas as 33 obras analisadas, os prazos convencionados foram descumpridos, verificando-se atrasos de 37 a 600 dias. Relatórios de vistoria produzidos pelas gerenciadoras das obras atestam, dentre outros dados, que 42,4% das reformas tiveram ritmo classificado como lento ou parado, o que evidencia que a própria fiscalização empreendida pela FDE identificou descontrole no aspecto temporal dos ajustes e, mesmo assim, apenas em 15,2% dos casos as contratadas foram apenas por conta de atrasos.

Restaram detectadas, ainda, impropriedades nos editais de licitações, como informações insuficientes e memoriais descritivos abstratos e genéricos, percepção essa confirmada junto à direção das escolas avaliadas, que, em sua grande maioria, informou não ter conhecimento do serviço específico que viria ser realizado na própria unidade; demais disso, identificou-se que nenhuma das empresas contratadas para realizar as 33 obras analisadas optou



por realizar a visita técnica facultada nos instrumentos convocatórios, o que leva a crer que tanto a unidade destinatária quanto a executora responsável pelo serviço não detinham compreensão plena sobre o objeto a ser realizado.

Conclui-se, portanto, que, seja no tocante à fase de planejamento das contratações, seja no que se refere ao prazo transcorrido para a execução do objeto, ou, ainda, seja no que concerne ao resultado final obtido, as obras para reformas de prédios escolares perpetradas pela FDE não se encontram em conformidade com os ditames legais e com os princípios norteadores da administração pública.

Há, por exemplo, unidades escolares em condições absolutamente insalubres para o alunato, com salas de aulas com infiltrações e mofo (evento 99, fls. 92, 93, 95 e 98 do Relatório da DCG 2022), detectando-se, inclusive, casos extremos, em que as condições das estruturas físicas encontram-se tão precárias que, se não interditadas, colocam em risco a integridade física e a própria vida dos alunos e servidores, ante a possibilidade de colapso estrutural (evento 99, fls. 62 e 77 do Relatório da DCG 2022).

Falhas como as identificadas na inspeção operacional em testilha, pormenorizadamente descritas no relatório da DCG-2, que se apresenta amplamente embasado em registros fotográficos, denotam que a generalizada defasagem da seara educacional não se deve somente à alardeada escassez de recursos financeiros, comumente invocada para justificar as mazelas do setor, mas, também, à má gestão dos recursos disponíveis, o que depõe sobremaneira contra as contas sob análise.

A situação verificada no específico segmento de obras em prédios escolares não difere daquela constada em outros setores da administração pública, conforme evidencia o “Painel de Obras Paralisadas”²²⁶, banco de dados compilados pela Corte de Contas paulista que revela ter subido de 762 (outubro/2022) para 784 (abril/2023) o número de obras paradas ou em atraso, aspecto que, inclusive, foi recentemente destacado pelo Excelentíssimo Conselheiro Presidente Sidney Estanislau Beraldo, por ocasião dos comunicados da Presidência, na 14ª sessão ordinária do egrégio Tribunal Pleno, realizada aos 10/05/2023.

Na oportunidade, sua Excelência ressaltou que levantamento feito pelo TCESP constatou que, do total atualizado, 507 obras estão paralisadas e outras 277 encontram-se em

²²⁶ <https://paineldeobras.tce.sp.gov.br/>



atraso, sendo que, desde 2010, quando o projeto mais antigo da lista deveria ter sido entregue, tais empreendimentos consumiram mais de R\$ 12,9 bilhões em recursos públicos, conforme informações constantes do sobredito painel, envolvendo 3.156 órgãos da administração direta e indireta do Estado e dos 644 municípios.

Assim, visando reverter esse quadro, mais especificamente no que toca às obras encetadas pela FDE, medidas corretivas revelam-se prementes, valendo destacar a série de recomendações alvitradas pela Fiscalização, as quais o *Parquet* de Contas endossa, e, de maneira objetiva, destaca a seguir:

1. Revise e atualize o escopo da obra e seu orçamento sempre que for significativo o lapso temporal entre a vistoria que originou o Processo de Intervenção e a licitação, valendo-se, inclusive, de informações obtidas nas inspeções periódicas para excluir intervenções que se tornaram desnecessárias e incluir outras que melhor atendam às necessidades da comunidade escolar;
2. Justifique as exclusões e inclusões de serviços nos documentos de acompanhamento do Processo de Intervenção, tanto nas vistorias registradas no Livro de Ocorrência, quanto no Termo de Recebimento Provisório;
3. Aperfeiçoe os procedimentos de avaliação dos serviços realizados pelas contratadas, sendo o mais diligente possível, exigindo, para o recebimento da obra, que as intervenções executadas tenham sido eficazes e feitas com qualidade;
4. No planejamento da obra e na elaboração do orçamento, preveja e inclua as etapas e serviços necessários para garantir que a pintura seja aderente e duradoura, exigindo que estes serviços sejam efetivamente adimplidos na execução;
5. Crie procedimento formal e instrua a direção das escolas beneficiárias sobre como proceder ao detectar que houve falhas na execução dos serviços após o recebimento definitivo da obra;
6. Registre, nos documentos de acompanhamento da obra, os problemas que se manifestarem após seu recebimento definitivo e as intervenções que vierem a ser realizadas pela contratada para sua correção;
7. Institua uma rotina para realização de inspeções programadas nas obras recém-concluídas, a fim de identificar problemas que se manifestarem após seu



recebimento e, em sendo o caso, acione a contratada e reclame a garantia quinquenal de obras públicas;

8. Inclua nos editais de licitação conteúdo que descreva de maneira mais específica os serviços que devem ser executados;

9. Elabore os orçamentos de forma estruturada, de modo que os itens de serviço que os compõem fiquem organizados de acordo com os ambientes a serem reformados ou com os objetivos pretendidos, e inclua esse conteúdo nos editais de licitação;

10. Crie procedimento para compartilhar com a direção da escola o escopo da obra planejada, ainda que o momento da contratação seja incerto, para que tais informações possam ser consideradas pela direção ao definir as reformas que serão realizadas com seus próprios recursos;

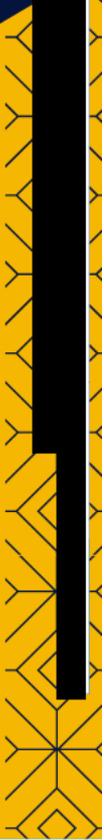
11. Avalie cuidadosamente as justificativas apresentadas para atrasos, bem assim instaure processo administrativo, em sendo o caso, para o fim de apurar responsabilidades e aplicar as penalidades cabíveis às contratadas que descumprirem os prazos estabelecidos;

12. Oriente a fiscalização das obras a especificar no Termo de Recebimento Provisório apenas os serviços efetivamente executados, fazendo-o com a maior clareza possível e se atentando para não incluir entre eles intervenções que, embora planejadas, não foram executadas.





SAÚDE



Saúde

Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

De modo a regulamentar o art. 198, §3º, da CF/1988²²⁷, o Congresso Nacional editou a Lei Complementar nº 141/2012, que dispôs sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pelos entes federativos em ações e serviços públicos de saúde. No caso dos Estados, ficou definido que esse percentual corresponderia a 12% da arrecadação de impostos e transferências²²⁸.

A norma estabeleceu, ademais, que a fiscalização da aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde ficaria a cargo do Poder Legislativo, 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 (artigo 38, inciso III).

No caso concreto, verifica-se que o Estado de São Paulo aplicou, em 2022, a importância de R\$ 18.611.429 mil em ações e serviços de saúde, o que equivale a 9,98% da receita proveniente de impostos e transferências, em desrespeito ao piso fixado pelo art. 6º, caput, da LC nº 141/2012:

²²⁷ CF/1988, art. 198, § 3º *Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)*

I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

II – os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III – as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

IV - (revogado). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

²²⁸ 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.*



	Em R\$ milhares
	2022
RECEITA PROVENIENTE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS (Constitucionais e Legais) LÍQUIDA	186.433.458
DESPESA LÍQUIDA apurada pela Gestão Estadual²²⁹	23.964.136
(-) Despesas realizadas com recursos não movimentadas pelo Fundes e sem responsabilidade específica da SES	3.257.397
(-) Despesas sem responsabilidade específica da SES	1.823.330
(-) Despesas não vinculadas a objetivo e meta do PES 2020-2023	271.985
(+) Cancelamento de Restos a Pagar indevido	1
(+) Duplicidade de exclusão	4
DESPESA LÍQUIDA apurada pela DCG ^(*)	18.611.429
PERCENTUAL DE APLICAÇÃO	9,98 %

Fonte: eTC- 5400.989.22-4, evento 100.2, fl. 54 do Acessório 4 - Relatório Aplicação em Saúde - 3º Quadrimestre de 2022.

Nos cálculos acima foram considerados ajustes realizados pela DCG e endossados pelo setor de cálculos da ATJ (evento 113.1, fls. 83/119), conforme sintetizado a seguir:

a) glosa de despesas realizadas com recursos não movimentadas pelo Fundes e sem responsabilidade específica da Secretaria de Estado da Saúde (SES):

À luz do art. 2º, parágrafo único, da LC nº 141/2012, as despesas com ações e serviços públicos de saúde devem ser financiadas com recursos movimentados por meio do fundo de saúde.

Tal fundo, mantido pelo ente, deve ser instituído por lei e constituir-se em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados à saúde, ressalvados apenas os valores repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde (art. 14, da LC nº 141/2012).

Assim, a instituição e efetiva operacionalização e movimentação dos recursos da saúde pelo fundo é imprescindível para fins de comprovação do atendimento ao piso exigido de cada ente²³⁰.

No caso de São Paulo, a LCE nº 204/1978 instituiu o Fundo Estadual de Saúde (FUNDES) “como instrumento de suporte financeiro para o desenvolvimento das ações nas áreas médica, sanitária, hospitalar e de apoio, executadas ou coordenadas pela Secretaria de Estado da Saúde (art. 1º, *caput*).

Entretanto, em 2022 foi constatada uma série de falhas ligadas ao FUNDES, tanto do ponto de vista legal quanto contábil, conforme elucidado pela DCG:

²²⁹ Considera a despesa liquidada e restos a pagar não processados.

²³⁰ Com a única ressalva dos repasses diretos a unidades vinculadas ao Ministério da Saúde.

As análises pretéritas autorizam a desconsiderar a existência do fundo de saúde (Fundes), tanto sob a ótica legal como contábil, qualificando-o pro forma (pelas citações em lei e ajustes), considerando que há uma indefinição quanto a lei instituidora do Fundes da Lei Complementar nº 141/2012; a unidade orçamentária funciona similarmente a unidade orçamentária de reserva de contingência; a execução orçamentária e financeira não é realizada por unidade orçamentária e gestora do Fundes; há dependência da SES da SFP na transferência dos recursos a conta bancária do Fundes (que deveria ser automática) e no estabelecimento de cotas financeiras para uso dos recursos Fundes (sem a autonomia pretendida em lei); o uso da conta bancária é como conta de passagem para pagamento, sem apropriação de receitas financeiras (accessórias dos impostos e transferências) e identificação de credores; o Conselho Orientador do Fundes esteve inoperante; não houve elaboração das demonstrações contábeis segregadas; e os registros de despesas segundo as fontes de recursos são inconsistentes, além de não permitirem obter o detalhamento dos pagamentos por documento emitido (OB, NP e GR) (eTC- 5400.989.22-4, evento 100.2, fls. 52/53 do Acessório 4 - Relatório Aplicação em Saúde - 3º Quadrimestre de 2022).

A questão não é inédita. Por ocasião da análise das Contas do Governador de 2021, o assunto já havia sido abordado pela DCG. Na oportunidade, o MPC criticou o desatendimento à legislação de regência e entendeu que a falha merecia ser objeto de ressalva e determinação, para fins de correção por parte da Administração, sob o risco de impugnação em caso de reincidência:

Em síntese, nota-se generalizada falta de controle contábil, falhas na movimentação de recursos e ausência de fidedignidade nos demonstrativos de receitas e despesas da SES/SP, o que se revela particularmente preocupante em um contexto pandêmico, no qual se espera zelo adicional na gestão de cada centavo destinado à preservação da saúde da população.

Merece crítica, em especial, a movimentação de recursos do FUNDES via conta única do Estado, ao invés de em conta bancária específica do Fundo, o que compromete a autonomia do gestor de saúde e desatende ao disposto no artigo 33 da Lei nº 8.080/1990, no artigo 49 da Lei Complementar Estadual nº 791/1995, no artigo 14 da Lei Complementar nº 141/2012 e no parágrafo único do artigo 8º c/c incisos I e III, ambos do artigo 50 da Lei Complementar nº 101/2000.

[...] entende-se que as impropriedades anotadas pela instrução merecem ser levadas ao campo das ressalvas e determinações, para que o Estado adote maior rigor na movimentação de recursos e elaboração de demonstrativos das receitas e despesas da saúde, sob o risco de ver gastos dessa espécie impugnados nas contas dos próximos exercícios (eTC-4345.989.21-4, evento 94.1, fls. 179/183, g.n.).

De fato, a irregularidade foi tratada como ressalva pela e. Corte, que alertou o Estado sobre o risco de rejeição dos demonstrativos futuros caso a falha persistisse:

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, [...] RESOLVE emitir parecer prévio favorável à aprovação das contas do Governador do



Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2021, com ressalvas nos itens Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, Renúncia de Receitas e Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, ensejando alerta ao Governo do Estado de que a negligência da adoção das medidas corretivas especificadas, ou de outras de efeitos equivalentes, poderá conduzir à emissão de parecer desfavorável [...]

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

1.1. Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde:

1.1.1. Utilize as contas bancárias específicas do FUNDES para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro), nos termos exigido pelo art. 33 da Lei nº 8.080/90 e art. 49 da Lei Complementar Estadual nº 791/1995.

1.1.2. Constitua o FUNDES como unidade gestora dos recursos, nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012.

(eTC-4345.989.21-4, evento 169.1, fls. 179/183, g.n.).

Ausentes os indicativos de esforços da gestão para correção da grave impropriedade, endossasse-se a proposta de glosa de despesas realizadas com recursos não movimentados pelo Fundes e sem responsabilidade específica da SES, no valor de R\$ 3.257.397 mil, pois configurado reiterado desrespeito ao art. 2º, inciso III e art. 14 da LC nº 141/2012 c/c art. 1º e art. 4º, inciso I, da LCE nº 204/1978.

Cumprе destacar que as impropriedades verificadas no FUNDES foram tamanhas que a DCG chegou a aventar (pelo segundo exercício seguido) a possibilidade de glosa de todo o percentual apurado pelo Estado nas ações e serviços públicos de saúde.

Por ora, o MPC alinha-se ao posicionamento do i. Setor de Cálculos da ATJ, para fins de não glosar a integralidade dos recursos destinados a tais ações e serviços, reiterando a necessidade de emissão de nova determinação ao Estado quanto à possibilidade de desconsideração integral dos valores computados a este título caso as falhas verificadas no FUNDES persistam em prestações de contas futuras (evento 113.1, fl. 118).

b) glosa de despesas sem responsabilidade específica da SES:

Um dos pontos criticados pela Fiscalização foi o fato de **quatro secretarias²³¹ terem executado o valor de R\$1.823.330 mil do Fundo Estadual de Saúde (FUNDES) sem respaldo em convênios ou ajustes celebrados com a SES/SP. Adicionalmente, verificou-se**

²³¹ Administração Geral do Estado, Secretaria da Administração Penitenciária, Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Secretaria da Justiça e Cidadania (eTC- 5400.989.22-4, evento 100.2, fl. 35 do Acessório 4 - Relatório Aplicação em Saúde - 3º Quadrimestre de 2022).



um montante de R\$3.257.397 mil referente a despesas realizadas por entidades públicas da administração indireta, sem responsabilidade específica da Secretaria da Saúde²³².

De acordo com o inciso I do artigo 4º da Lei Complementar Estadual nº 204/1978, os recursos do FUNDES poderão ser aplicados “no financiamento total ou parcial de programas integrados de saúde desenvolvidos pela Secretaria ou com ela conveniados”.

Assim, nada impede que outras secretarias e entidades, sob a coordenação da SES/SP, executem recursos do FUNDES em ações de saúde. Entretanto, nesse caso, faz-se necessária a celebração de convênio formalizando o financiamento dos programas integrados entre as Secretarias executoras e a SES/SP. Do contrário, as despesas não podem ser apropriadas para fins de comprovação de atendimento ao piso fixado pelo art. 6º, *caput*, da LC nº 141/2012, pois entrariam em conflito com o inciso III do art. 2º do normativo, como bem ressaltado pelo Conselheiro Sidney Beraldo, no Voto condutor referente às Contas do Governador de 2021:

No exercício analisado, a DCG constatou que o equivalente a 6,56% (R\$ 1.388.097.506,06) do total informado nos demonstrativos elaborados pelo Executivo (ou 0,84% das receitas de impostos e transferências auferidas no período) foram aplicados por outras cinco Secretarias (ou órgãos equivalentes), sem que o Governo do Estado tenha carreado aos autos, seja por ocasião de suas últimas manifestações, seja nas oportunidades concedidas para esclarecer os apontamentos dos relatórios quadrimestrais de acompanhamento da gestão do setor (TC-005074.989.21), os termos dos ajustes que formalizaram as parcerias correspondentes. Assim, diante da ausência de tais documentos, incontornável a glosa dos referidos valores, nos termos do disposto no art. 2º, III, da LC nº 141/12, reduzindo o percentual efetivamente aplicado na Saúde para 11,89%, abaixo, portanto, do mínimo exigido pelo art. 6º desse mesmo Diploma (eTC-4345.989.21-4, evento 162.3, fl. 289, g.n.).

Na continuidade do Voto, entendeu o eminente Relator que a questão poderia ser excepcionalmente relevada naquele exercício, mas sem prejuízo da emissão de alerta à Administração para que, já no próximo ano, promovesse as medidas saneadoras imprescindíveis, “sob pena de glosa dos valores e o conseqüente risco de rejeição das contas pela falta de aplicação mínima no setor” (eTC-4345.989.21-4, evento 162.3, fl. 300, g.n.). Uma vez que não foram evidenciados esforços do Governo Estadual para a reversão do cenário já no exercício 2022, como exigido pelo TCESP, adequada a exclusão proposta pela instrução.

²³² Note que se trata das mesmas despesas abordadas no item a), o que reforça a proposta de glosa.



c) glosa de despesas não vinculadas a objetivos e metas do PAS 2022 e, por reflexo, desvinculadas do PES 2020-2023:

O art. 2º, inciso II, da LC nº 141/2012 determina que serão consideradas como despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas que, dentre outras diretrizes, estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação.

Entretanto, a análise dos instrumentos de planejamento utilizados no âmbito do SUS indicou desrespeito à referida diretriz sob as ações "26340000 - CONSTRUCAO DO HOSPITAL DE BEBEDOURO", "63810000 - MUTIROES DE SAUDE" e "25290000 - CONSTRUCAO DE NOVAS UNIDADES DE SAUDE", motivo pelo qual os correlatos gastos, de R\$ 271.985 mil, devem ser expurgados do cálculo da aplicação em saúde informada pela Administração Estadual²³³.

Cumprе anotar que a exigência de conformidade com objetivos e metas dos Planos de Saúde para que a despesa seja computada no piso fixado pela LC nº 141/2012, é ressaltada no Manual Básico da Saúde (editado pelo TCESP)²³⁴, bem como na 12ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (elaborado pela STN e vigente no exercício 2022)²³⁵, o que reforça a glosa proposta pela DCG.

d) inclusão de cancelamento indevido de restos a pagar e de despesa que fora excluída duplamente pelo Estado:

De acordo com a DCG, foi verificada “duplicidade de exclusão em ‘Despesa intraorçamentária’ e ‘Demais deduções’ de R\$ 3.853 reais oriundos do documento de nº ‘2022NL38435’, bem como a exclusão indevida de cancelamento de restos a pagar sob fonte detalhada ‘041065051’ no montante de R\$ 1.146,12”²³⁶.

²³³ eTC- 5400.989.22-4, evento 100.2, fl. 53 do Acessório 4 - Relatório Aplicação em Saúde - 3º Quadrimestre de 2022.

²³⁴ Ademais, cabe salientar que, consoante disposto no art. 2º, II, da Lei Complementar supracitada, para serem computadas nos gastos mínimos com ações e serviços de saúde, as despesas devem estar em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Financiamento%20das%20A%C3%A7%C3%B5es%20e%20Servi%C3%A7os%20P%C3%BAblicos%20de%20Sa%C3%BAde_1.pdf.

²³⁵ A Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, no seu artigo 2º, define: “Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos, considerar-se-ão como despesas em ações e serviços públicos de saúde – ASPs, aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e às seguintes diretrizes”: [...] b) estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:16584.

²³⁶ eTC- 5400.989.22-4, evento 100.2, fl. 53 do Acessório 4 - Relatório Aplicação em Saúde - 3º Quadrimestre de 2022.



Após tais ajustes, a aplicação em ações e serviços públicos de saúde atingiu o percentual de 9,98%, o que corrobora a rejeição dos presentes demonstrativos, em virtude do desrespeito ao art. 6º, *caput*, da LC nº 141/2012.

No mais, a análise realizada pela DCG indicou a necessidade de maior zelo no cumprimento da atribuição constitucional de apoio financeiro aos municípios; no planejamento da saúde; na aplicação de recursos vinculados ao SUS; na transparência e visibilidade da Gestão; na fidedignidade e confiabilidade das despesas de pessoal indicadas no Siafem e disponibilizados pelo Sigeo²³⁷.

Dentre os pontos elencados pela Fiscalização, merece especial destaque o descumprimento, em 2022, de importantes metas do Plano Estadual de Saúde, quais sejam: redução da mortalidade infantil e materna; ampliação do acesso das mulheres às ações de prevenção e detecção precoce do câncer de colo de útero e do câncer de mama; cobertura vacinal preconizada para crianças menores de 2 anos de idade; acesso oportuno de medicamentos em farmácias ambulatoriais; redução do tempo de regulação de urgência/emergência interhospitalar; eficiência no uso dos leitos hospitalares (geridos pela administração e por organizações sociais); e emprego de tecnologias de inovação em saúde²³⁸.

Vale salientar que os preocupantes índices de cobertura vacinal motivaram atuação conjunta do MPC-SP e do TCE-SP no exercício passado, após proposta da 2ª Procuradoria de Contas²³⁹, que culminou no Comunicado GP nº 62/2022, que realizou alerta sobre o Programa Nacional de Imunização²⁴⁰.

A par de tais considerações, **o Ministério Público de Contas, além de ratificar as propostas realizadas pela DCG sobre a aplicação em ações e serviços da saúde, sugere a emissão das seguintes recomendações à Administração Estadual:**

- a) realize campanhas de conscientização sobre a importância de cuidados pré-natais, parto seguro e atenção neonatais, enfatizando os benefícios para a saúde da mãe e do recém-nascido;
- b) amplie a oferta de exames para prevenção e detecção precoce do câncer de colo de útero e do câncer de mama;

²³⁷ eTC- 5400.989.22-4, evento 100.2, fls. 54/80 do Acessório 4 - Relatório Aplicação em Saúde - 3º Quadrimestre de 2022.

²³⁸ eTC- 5400.989.22-4, evento 100.2, fls. 28 do Acessório 4 - Relatório Aplicação em Saúde - 3º Quadrimestre de 2022.

²³⁹ Ofício disponível em: <https://www.mpc.sp.gov.br/sites/mpcsp/files/portal/2022/10/Oficio-04-2022-2-PC-Presidente-TCESP-Cobertura-vacinal.pdf>.

²⁴⁰ Comunicado disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/comunicado/alerta-sobre-programa-nacional-imunizacao>.



- c) auxilie os municípios em ações de busca ativa, identificando crianças que não estão com a cobertura vacinal completa, de modo a assegurar a imunização adequada;
- d) aperfeiçoe o monitoramento dos tempos de espera e dos fluxos de regulação interhospitalar, identificando gargalos e implementando medidas corretivas para reduzir os atrasos e melhorar o fluxo de pacientes;
- e) estabeleça uma gestão eficiente da cadeia de suprimentos de medicamentos, desde a aquisição até a distribuição nas farmácias ambulatoriais, o que passa por um melhor monitoramento de estoques, ajuste na previsão de demanda e coordenação com os fornecedores;
- f) promova a integração entre os diferentes níveis de atenção à saúde, visando a otimização do fluxo de pacientes e a redução do tempo de espera por leitos;
- g) estimule a inovação no setor, implementando novas tecnologias que facilitem o acesso aos serviços de saúde e otimizem os processos de integração da rede de atenção.



A Secretaria Estadual da Saúde e as Organizações Sociais.

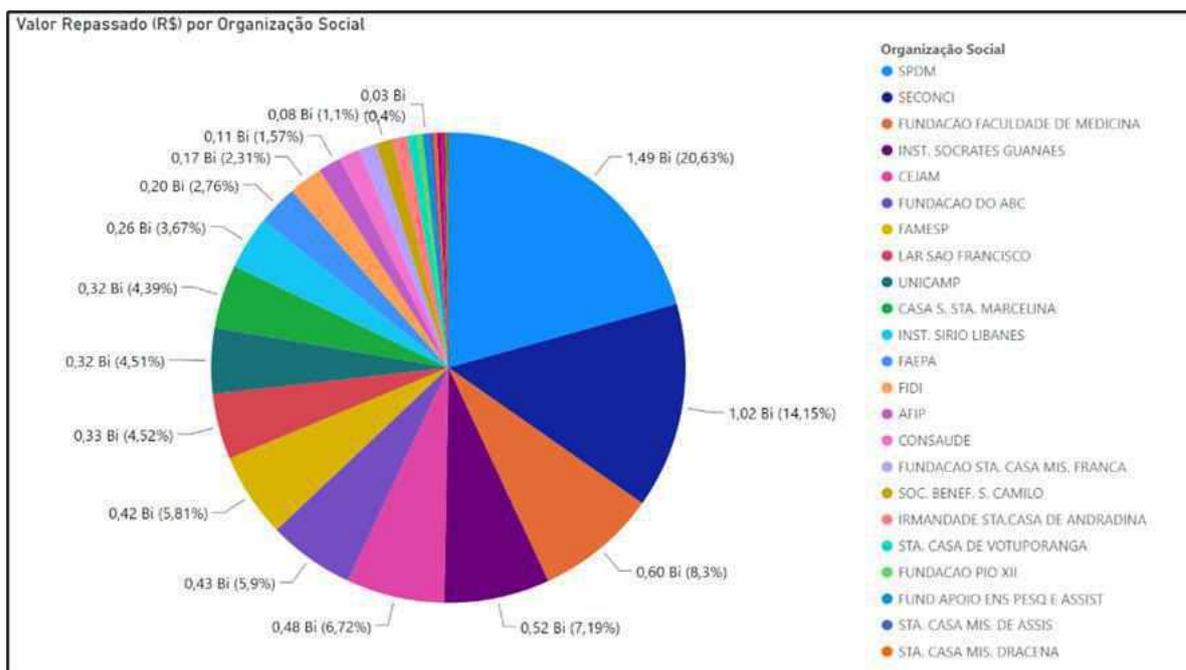
Em 1995, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) promoveu importantes ajustes na Administração Pública. Um dos conceitos inseridos no PDRAE foi o de publicização, que contempla a redução gradual do papel direto do Estado na prestação de serviços públicos. Sob este viés, passa a Administração a assumir um novo enfoque de financiar, regular e subsidiar tais serviços, além de promover o controle social direto.

Paralelamente, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 199, § 1º, permitiu a participação complementar de instituições privadas no Sistema Único de Saúde (SUS) por meio de contratos de direito público ou convênios, com preferência para entidades filantrópicas e sem fins lucrativos. A Lei nº 8.080/90 reforçou essa previsão, estabelecendo que, caso o SUS não consiga garantir cobertura assistencial suficiente, poderá recorrer aos serviços oferecidos pela iniciativa privada. Posteriormente, o Governo Federal regulamentou essa questão por meio da Lei Federal nº 9.697/98, e no Estado de São Paulo, a Lei Complementar nº 846/98 foi promulgada.

Desde então, as Organizações Sociais (OSs) têm desempenhado papel significativo na gestão da saúde tanto a nível nacional quanto no estado de São Paulo. Em 2022, por exemplo, a LOA do Estado de São Paulo contemplou a Ação 4852 (Atendimento Ambulatorial e Hospitalar em unidades gerenciadas por Organizações Sociais), inserida no Programa 0930 (Atendimento Integral e Descentralizado no SUS no Estado de São Paulo). Foi inicialmente autorizada uma dotação orçamentária de R\$ 6.984.337.692,00 para essa ação. A meta estabelecida para o indicador de produto foi de 13.285.938 atendimentos ambulatoriais e hospitalares (evento 99, fl. 377 do Relatório da DCG 2022).

Ao longo do exercício, o Governo do Estado, por meio da Secretaria da Saúde, repassou às Organizações Sociais um total de R\$ 7,2 bilhões por meio de Contratos de Gestão. Esse montante representa 24% do orçamento executado na Secretaria seguinte (evento 99, fl. 378 do Relatório da DCG 2022). Os recursos foram distribuídos entre 31 organizações sociais que atuam na área da saúde, visando à prestação de serviços e ao cumprimento das metas estabelecidas, conforme diagrama:





Fonte: evento 99, fl. 379 do Relatório da DCG 2022.

Apesar da presença significativa do Terceiro Setor no Estado de São Paulo, ainda são numerosas as impropriedades verificadas no cumprimento da legislação. Com efeito, no processo de instrução dos ajustes, fiscalizações ordenadas e prestação de contas de repasses realizados a Organizações Sociais de Saúde, o TCESP tem identificado diversas irregularidades recorrentes (evento 99, fls. 380/395 do Relatório da DCG 2022).

No âmbito dos ajustes, falha frequente é a ausência de memória de cálculo que detalhe as quantidades e custos dos itens que compõem as metas estabelecidas. A irregularidade compromete a demonstração da adequação e compatibilidade dos valores apresentados na contratação, em desacordo com as instruções vigentes e os princípios de eficiência e economicidade.

Outro ponto digno de crítica é a falta de justificativa para prazos estabelecidos para manifestação de interesse e apresentação de propostas. Muitas vezes estes prazos mostram-se incompatíveis com a complexidade e o volume dos correlatos objetos, prejudicando a concorrência e contrariando recomendações do Tribunal de Contas.

Em certos casos, vem sendo constada a contratação de Organizações Sociais que não adequaram seus Estatutos Sociais às legislações vigentes, como a Lei Complementar Estadual nº 846/98 e a Lei Federal nº 9.637/98. Tais entidades, por terem deixado de instituir o

Conselho de Administração ou por não terem observado a composição prevista na lei, estariam impedidas de se qualificar como Organizações Sociais e celebrar Contratos de Gestão com o Poder Público.

Há falta de precisão, inclusive, na definição das metas e objetivos a serem alcançados. Com certa frequência não há indicadores de desempenho efetivos, o que compromete a avaliação adequada da execução. Também tem sido observado que os recursos financeiros estabelecidos para o exercício nem sempre refletem as modificações verificadas nos atendimentos previstos, em desacordo com os princípios de eficiência e economicidade.

Dentre os achados das fiscalizações ordenadas, sobressai-se a falta de acesso público à escala de jornada de trabalho dos médicos, o inadequado controle de frequência dos profissionais de saúde e o descumprimento de normas de transparência nos portais das Organizações Sociais. Além disso, merecem destaque os problemas estruturais de diversas unidades de saúde.

Em relação às prestações de contas, chama a atenção que haja controle manual de frequência de profissionais de saúde, plantões médicos com carga horária superior a 24 horas ininterruptas (em desacordo com as regulamentações do Conselho Regional de Medicina), execução de atividades não previstas no Plano de Trabalho, gastos irregulares com rateio administrativo e extrapolação do limite de despesas previsto no contrato para remuneração e vantagens dos dirigentes e empregados da Unidade Gerenciada.

No mais, há que se ressaltar as ocorrências relacionadas à falta de transparência nos portais eletrônicos das Organizações Sociais. Tais falhas denotam descumprimento das Leis reguladoras da transparência e do acesso à informação, bem como às Instruções TCESP 02/2016, já que cabe aos órgãos estaduais exigir que as entidades beneficiadas com recursos públicos garantam a ampla transparência de seus atos a toda a sociedade, o que inclui os itens elencados no Comunicado SDG nº 016/2018²⁴¹, quais sejam: *“o estatuto social atualizado; termos de ajustes; planos de trabalho; relação nominal dos dirigentes, valores repassados; lista de prestadores de serviços (pessoas físicas e jurídicas) e os respectivos valores pagos; remuneração individualizada dos dirigentes e empregados com os respectivos nomes, cargos*

²⁴¹ A íntegra do Comunicado está disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/comunicado_sdg_16-2018.pdf.



ou funções; balanços e demonstrações contábeis e os relatórios físico-financeiros de acompanhamentos, regulamento de compras e de contratação de pessoal”.

Somam-se às falhas verificadas nas prestações de contas: o não atingimento das metas estipuladas sem justificativas adequadas; a ausência de manifestação do Controle Interno do Órgão Concessor; as inconsistências nos relatórios de produção assistencial; as aquisições/contratações em desacordo com os regulamentos das entidades e princípios de impessoalidade, economicidade e eficiência; as contratações sem prazo determinado e com prorrogações sucessivas; o pagamento de indenizações por ações judiciais em desconformidade com as cláusulas contratuais; e os registros contábeis que não refletem a situação financeira e patrimonial da entidade pública gerenciada.

Vale destacar que não é de hoje que tais irregularidades vêm sendo apontadas no âmbito do Estado. A reforçar o quanto dito, entre 05 de abril e 12 de setembro de 2018 foram realizados os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito das Organizações Sociais da Saúde (OSs) na Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP).

A CPI identificou que diversos contratos realizados pelas OSs não possuíam objeto bem delimitado. Algumas subcontratações, inclusive, permitiam concluir que o gerenciamento total da unidade hospitalar estava sendo transferido pelas OSs a terceiros. Outro problema identificado foi a concentração de contratos em uma mesma organização. A seguir é possível conferir uma síntese dos principais achados indicados no relatório final da CPI:

Conforme restou observado, foram apontados inúmeros problemas nos contratos de gestão entre as Organizações Sociais e o poder público nas esferas estadual e municipais, dentre os quais, as irregularidades mais evidenciadas foram a contratação de empresas quarterizadas, demonstrando a falta de capacidade técnica na realização da atividade fim nos hospitais públicos.

No mesmo sentido, foram apontadas contratações de empresas para prestação de serviços assistenciais, cujos sócios ou dirigentes são ou já integraram o quadro de funcionários públicos estaduais, o que viola a lei do funcionalismo público e a moralidade do ato administrativo, bem como infere na incompatibilidade de horário de trabalho.

Outra irregularidade demonstrada com veemência, foi em relação aos salários dos dirigentes e diretores superior ao do governador do estado, contrariando a súmula do Supremo Tribunal Federal.

Restou constatado o pagamento de ações trabalhistas referente ao período anterior a vigência do contrato de gestão, nos quais não se



encontravam previstos no planejamento de execução do Trabalho, o que gera desvio de finalidade por utilização da verba pública destinada a saúde para pagamento de verbas aleatórias.

Aquisição de insumos a custos superiores aos praticados pelo governo do Estado, ensejando superfaturamento do contrato.

Notas fiscais sem identificação do contrato de gestão a que se referem, não sendo possível identificar se aquelas notas referiam-se à prestação de contas em questão.

Médicos ausentes no plantão com pontos assinados, bem como em quantidades insuficientes para atender a demanda e as metas pactuadas, com total desrespeito a população, e a quebra de contrato por descumprimento de cláusula de prestação de serviço.

*Contratação de empresas pertencentes a parentes de Dirigentes da Organização Social, sem realização de processo seletivo ou qualificação técnica que justificasse a contratação
Contradições das informações prestadas pelas Entidades quanto ao plano de Cargos, Salários e Benefícios, com total falta de transparência dos gastos com contratos de prestação de serviços²⁴².*

Esses fatos justificaram a criação, em 3 de fevereiro de 2020, de nova Comissão Parlamentar de Inquérito no âmbito da ALESP, desta vez com a finalidade específica de "apurar irregularidades nos contratos de quarterização praticados nos convênios, parcerias, contratos de gestão e outros ajustes firmados pelo Governo do Estado de São Paulo com o terceiro setor"²⁴³.

O Ministério Público de Contas foi um dos órgãos que recebeu ofício da ALESP solicitando informações e documentos relativos ao objeto de investigação da CPI. Para subsidiar os trabalhos da Comissão, o MPC apurou dados referentes às dez principais entidades do Terceiro Setor beneficiadas com repasses estaduais.

Na análise, foram identificados numerosos casos de quarterização indevidas, consubstanciados pela subcontratação de pessoas jurídicas para a prestação de serviços que, segundo os contratos de gestão analisados, deveriam ser prestados com os recursos técnicos e humanos da própria organização do Terceiro Setor.

²⁴² Relatório disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/arquivoWeb/com/com5772.pdf>.

²⁴³ O relatório final da CPI está disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/arquivoWeb/com/com6992.pdf>.



Os serviços subcontratados iam desde exames em geral (como endoscopia, radiologia e diagnósticos por imagem), até mesmo serviços médicos de obstetrícia, oftalmologia, anestesia e cirurgia (geral, cardíaca, pediátrica e neurocirurgia), a despeito do quanto fora previsto nos contratos celebrados com a Administração Estadual.

A gestão dos médicos contratados pelas empresas quarteirizadas era tão precária que, em um dos casos, o Ministério Público do Estado chegou a ajuizar Ação Civil Pública de Indenização por Danos Sociais (ACP nº 1009056-69.2020.8.26.0477) em face da Associação Paulista para o Desenvolvimento da Medicina (SPDM) e de duas de suas contratadas (a CAP Serviços Médicos e a Unidade Clínica de Ortopedia e Traumatologia - UCOT) após a constatação de que um falso médico estava atuando no Hospital Irmã Dulce.

Em virtude desta precária gestão do quadro de profissionais da saúde subcontratados, o *Parquet* de Contas realizou conferência dos dados do CNES²⁴⁴ com aqueles contidos nos Portais da Transparência das organizações beneficiadas com repasses, sendo que em diversos casos verificou-se a subcontratação de funcionários da área da saúde cuja carga de trabalho semanal registrada no CNES era superior ao número de horas existentes na semana (168 h).

Cotejando-se os dados das bases disponíveis no Órgão, o MPC identificou, ainda, que uma série de servidores do Estado eram sócios administradores de empresas que estavam sendo subcontratadas por entidades do Terceiro Setor.

A falha denota descumprimento dos incisos I e II do art. 243 do Estatuto dos Servidores do Estado, que veda ao funcionário público civil do Estado de São Paulo “*fazer contratos de natureza comercial e industrial com o Governo, por si, ou como representante de outrem*” bem como de “*participar da gerência ou administração de empresas bancárias ou industriais, ou de sociedades comerciais, que mantenham relações comerciais ou administrativas com o Governo do Estado, sejam por este subvencionadas ou estejam diretamente relacionadas com a finalidade da repartição ou serviço em que esteja lotado*”.

Ou seja, decorridos dois anos desde a CPI das OSs, a mesma impropriedade (no caso, a subcontratação de empresas comandadas por servidores através de organizações sociais), continuava a ser praticada.

²⁴⁴ Dados do CNES disponíveis em: <http://cnes.datasus.gov.br/pages/profissionais/consulta.jsp>.



Essas irregularidades, em conjunto, demonstram a necessidade de uma avaliação cautelosa por parte do Governo do Estado ao decidir terceirizar os serviços públicos da saúde. Estudos e pesquisas devem ser realizados para analisar os custos e benefícios dessa publicização, de modo a identificar as melhores estratégias de prestação de serviços de saúde à população paulista.

Outrossim, importante realçar a necessidade de uma correta formalização das contratações firmadas junto ao Terceiro Setor. A esse respeito, vale destacar a recente divulgação do Comunicado SDG nº 25, de 17 de maio de 2023, que trouxe os seguintes alertas quanto ao detalhamento do plano de trabalho e ao rateio de despesas administrativas:

- o plano de trabalho e o ajuste devem conter o detalhamento de quantitativos e preços unitários apurados para a estipulação das metas e do orçamento, demonstrando inclusive o custo próprio de cada uma delas;
- o ajuste ou o plano de trabalho deve conter autorização específica para apropriação e realização de despesas com rateio administrativo;
- as despesas decorrentes de processos de rateio, ou seja, as realizadas em centros de serviços compartilhados, tais como folha de pagamento, energia elétrica, água, internet, telefone, devem ser controladas de forma que haja rastreabilidade da sua origem, permitindo sua clara identificação;
- cada valor decorrente do processo de rateio deve ser acompanhado de documentos comprobatórios da origem da despesa, permitindo análise da composição dos custos específicos de cada unidade gerenciada;
- as despesas administrativas realizadas pela sede da organização social, necessárias à execução do objeto do contrato de gestão e comuns a diferentes ajustes por ela celebrados, devem ser proporcionais ao valor do repasse e pertinentes ao objeto da parceria;
- o plano de trabalho deve estabelecer a composição analítica das despesas a serem incluídas no rateio administrativo e demonstrar o custo total da administração central e a parcela rateada;
- devem ser estabelecidos os critérios e o cálculo para o rateio administrativo, de forma a demonstrar a pertinência das proporções utilizadas para a divisão de custos;
- os entes jurisdicionados devem regulamentar a matéria concernente ao rateio administrativo mediante a edição de legislação local sobre o tema²⁴⁵.

²⁴⁵ Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/comunicado/correta-formalizacao-contratacoes-publicas-ambito-terceiro-setor>.



Tais medidas, uma vez adotadas, contribuem para a transparência das despesas realizadas e fomentam a utilização mais eficiente dos recursos públicos no âmbito dos Contratos de Gestão.

Necessário ponderar, aliás, que a terceirização dos serviços públicos não é uma solução em si mesma, mas sim uma ferramenta que deve ser utilizada de forma responsável e criteriosa, buscando sempre o interesse coletivo e o bem-estar da população. Afinal, o objetivo principal é garantir um sistema de saúde eficiente, acessível e de qualidade para todos os cidadãos.

A par de tais considerações, o MPC sugere a emissão das seguintes recomendações ao Governo do Estado:

- a) providencie sistema informatizado que demonstre a composição detalhada dos custos individualizados das atividades inerentes aos contratos de gestão, de modo a viabilizar a aferição da economicidade das parcerias firmadas com o Terceiro Setor;
- b) aprimore o acompanhamento e a fiscalização dos Contratos de Gestão celebrados com as Organizações Sociais, inclusive por meio da compatibilização do quantitativo de servidores destinados a esta finalidade;
- c) aperfeiçoe a formalização de contratações públicas no âmbito do Terceiro Setor, em especial no que se refere ao detalhamento do plano de trabalho e ao rateio de despesas administrativas, conforme diretrizes do Comunicado SDG nº 25/2023;
- d) exija das entidades beneficiárias de repasses a divulgação, em portais eletrônicos, de informações sobre as atividades e resultados dos Contratos de Gestão, conforme detalhado no Comunicado SDG nº 16/2018;
- 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.

É bem verdade que o crescimento contínuo dos repasses de recursos revela a consolidação da parceria entre a Administração Pública e o Terceiro Setor. Entretanto, é necessário adotar procedimentos que fortaleçam a transparência e aprimorem o controle interno, externo e social sobre esses recursos. Isso é essencial para garantir a tomada de decisões



responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis, conforme preconiza a meta 16.7 da Agenda 2030 da ONU.

Fiscalização de Natureza Operacional Sobre Prontuário Eletrônico

Em meados de 2013, a Secretaria da Saúde iniciou a implantação do chamado “Programa Saúde para São Paulo - S4SP”, desenvolvido no Instituto do Coração – INCOR, do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP, em parceria com a Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo – PRODESP, com o objetivo de promover a completa informatização das unidades estaduais de saúde e sua integração com as redes municipais, permitindo o armazenamento padronizado de todos os registros de saúde do paciente, de forma que seu histórico clínico estivesse disponível para a unidade de saúde e para os profissionais que efetuassem o atendimento.

Considerando que em 2023 referido Programa atinge uma década de existência, nada mais pertinente que uma inspeção operacional para avaliação de resultados.

Nesse contexto, a DCG promoveu minuciosa análise visando identificar o nível de implementação do Programa, avaliar seu alcance e verificar a efetividade da almejada informatização.

Conforme se verá a seguir, os dados obtidos pela auditoria revelam, contudo, que os resultados até o momento alcançados estão longe das pretensões iniciais.

Preliminarmente, antes de adentrar ao exame dos aspectos que mais chamaram atenção do *Parquet* de Contas, cumpre registrar que, para implementar as políticas objeto do Programa em referência, a Secretaria da Saúde vem celebrando, ao longo dos anos, contratações com a PRODESP, pactuadas com amparo na dispensa de licitação prevista no artigo 24, XVI, da Lei de Licitações, para prestação de serviços de tecnologia voltados às fases de implantação, manutenção e sustentação do sistema, daí porque a importância de, a par da presente análise no contexto das contas do Governador, também promover o acompanhamento de tais ajustes por ocasião da fiscalização ordinária, tanto no âmbito da PRODESP como no da Secretaria da Saúde, cujo exame dos atos de gestão e contas anuais encontram-se a cargo das DFs 3 e 8, respectivamente.

Dito isso, especificamente no que toca ao Programa sob análise, a inspeção detectou que a implantação do sistema informatizado não se consolidou conforme previsto inicialmente, já que não alcançou a rede de hospitais de gestão indireta nem as redes públicas de saúde



municipais, atingindo utilização em apenas 56% dos equipamentos de saúde de gestão direta, a despeito dos relevantes investimentos recebidos ao longo de sua vigência (evento 99, fls. 1058 do Relatório da DCG 2022)

Nesse sentido, a DCG conseguiu estimar gastos individualizados para as unidades identificadas nos trabalhos de fiscalização, que, somados, perfizeram R\$ 220.391.565,16 destinados ao Programa, montante que se revela destoante da fase de desenvolvimento até agora alcançada, de modo que o nível de investimentos promovidos pelo Estado estaria a ensejar um estado de avanço muito maior, já com o efetivo funcionamento do Prontuário Eletrônico em substituição ao de papel, o que, todavia, não ocorreu (evento 99, quadro de fls. 1106/1107 do Relatório da DCG 2022).

Restaram verificadas, em aspectos funcionais, diversas falhas que contribuem para referida situação, tais como: falta de planejamento estratégico na implementação da solução, bem assim disfuncionalidade na gestão integrada dos meios viabilizadores; dependência gerencial, por parte da Secretaria da Saúde em relação à PRODESP, quanto ao desenvolvimento do Programa; ausência de comprovação de planos de trabalho nos convênios celebrados entre a Fundação Zerbini e a PRODESP no entre período de 2012 a 2022 e, referente ao atual, plano de trabalho sem aquiescência e aprovação dos demais envolvidos (Fundação Zerbini e Secretaria da Saúde), revelando-se desprovido de detalhamentos e prazos para os serviços de manutenção e suporte; falta de rastreabilidade das despesas em peças orçamentárias específicas e consequente ausência de parâmetros de medição da implantação, o que retrata um processo perene e contínuo de despesas sem criticidade operacional, dentre outros.

Quanto à realidade das unidades usuárias, observou-se que: mais da metade daquelas com sistema instalado não alcançaram a fase mínima idealizada (Fase 3); nenhum estabelecimento de saúde atingiu o ápice de maturidade (Fase 7) e o processo evolutivo mostra-se ainda incipiente, estando as áreas de estoque, laboratório e farmácia com baixos níveis de informatização; reduzido percentual de áreas cujos profissionais (médicos, corpo de enfermagem, farmacêuticos) possuem assinatura digital (certificado Prodesp, CRM-Digital, etc.), sendo que quase 40% dos diretores técnicos não possuem tal certificação.

Importa destacar que a análise levada a efeito por ocasião da inspeção operacional em tela não se debruçou sobre a regularidade da prestação dos serviços ou verificação dos devidos pagamentos, o que se dará no acompanhamento de cada contrato e na prestação de



contas; o objeto de exame aqui é a efetiva informatização do sistema de atendimento aos pacientes da rede pública de saúde, por meio de uma esperada evolução do Programa nas unidades de implantação, o que, lamentavelmente, não se comprovou existir.

A insuficiente informatização de dados é atestada pela baixíssima maturidade do sistema: áreas em Fases 0, 1 e 2 (num método de classificação que vai de 0 a 7) correspondem a 54% do total de 248 unidades com sistema instalado, ao passo que o ápice de desenvolvimento (Fase 7), mesmo após 10 anos de Programa, não foi alcançado sequer por um único estabelecimento de saúde.

Cumpra registrar, por oportuno, que a Lei nº 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) classifica os dados referentes à saúde da pessoa como “dado pessoal sensível” (artigo 5º, II), só permitindo sua utilização, quando sem consentimento do titular, para indispensável tutela de sua saúde, exclusivamente em procedimento realizado por profissionais de saúde, serviços de saúde ou autoridade sanitária (artigo 11, II, “f”).

Tal restrição reclama ainda mais eficiência e cautela quanto ao controle dos dados gerados e tratados durante a assistência à saúde, sobretudo em se verificando utilização bastante incipiente de um pretense sistema informatizado, mas que se desenvolve de forma paralela à adoção de registros físicos.

Nesse sentido, verificou-se que, tanto na fase de atendimento inicial quanto nas subsequentes, a impressão de dados do paciente ainda é indispensável: de todas as áreas pesquisadas, quase 90% necessitam reproduzir em papel dados que estão no Programa Saúde para São Paulo para atendimento dos pacientes.

Para se ter uma ideia quantitativa do que o prontuário em papel ainda representa, a partir da fiscalização operacional foi possível verificar junto ao serviço de arquivo das unidades inspecionadas pela DCG o impacto na gestão do acervo físico decorrente da utilização de suporte em papel: foram mais de 180 mil prontuários físicos enviados para realização de atendimentos só no primeiro semestre de 2022 (evento 99, fls. 1114 do Relatório da DCG 2022)

Impende ressaltar que a informatização dos sistemas de saúde não se restringe a uma opção administrativa, já que, com o advento da Lei nº 13.787/2018, a digitalização e a utilização de recursos informatizados para guarda, armazenamento e manuseio de prontuário de paciente passaram a ser uma imposição legal.



Diante de todo o exposto, as atuais condições identificadas pelo presente acompanhamento operacional quanto à informatização do atendimento prestado pela rede estadual de saúde indicam que predomina uma conjuntura não homogênea na adoção de soluções tecnológicas, pautada na inversão de papéis entre o gestor da necessidade e o provedor de soluções, carente de planejamento estratégico, de gestão integrada e de individualização orçamentária, essenciais e vinculativas às contratações, as quais amealharam investimentos incompatíveis com a maturidade sistêmica verificada nas unidades avaliadas.

Em outras palavras, verificou-se que uma iniciativa deflagrada há dez anos para implementar o prontuário eletrônico dos pacientes da rede pública de saúde não se concretizou, e, a despeito dos alentados recursos públicos que consumiu durante todo o período de sua existência, encontra-se ainda embrionária, não havendo uma única unidade de saúde em que foi plenamente adotado em substituição ao prontuário em papel.

Ante esse quadro de insucesso, **o Ministério Público de Contas endossa, na íntegra, as vinte propostas de encaminhamento alvitadas pela DCG, individualmente endereçadas a cada um dos órgãos operantes, conforme minuciosamente elencado no item 7 do relatório em comento (evento 99, fls. 1148/1149 do Relatório da 2022), pugnando pela continuidade do acompanhamento dos estágios de desenvolvimento do Programa no próximo ano, para verificação de efetiva readequação e correção de falhas, sob pena de adoção das medidas de responsabilização cabíveis.**

No âmbito do processo TC-22758.989.22-2, tratou-se da auditoria operacional envolvendo o “*Programa 0944 – Recomeço: uma vida sem drogas*”, que visa propiciar condições para uma vida saudável e digna à população do Estado de São Paulo e auxiliar os dependentes de substâncias psicoativas, seus familiares e comunidade.

O objeto fiscalizado tem abordagem multissetorial e está ligado ao campo funcional das seguintes Secretarias estaduais: Desenvolvimento Social (Seds), Saúde (SES), Educação (SEE), Justiça e Cidadania (SJC) e Segurança Pública (SSP).

Cumprе rememorar que o assunto já foi analisado anteriormente por essa Corte de Contas, por ocasião das contas governamentais de 2017²⁴⁶, sendo que a auditoria desse ano (2022), além de possibilitar um acompanhamento das proposições de melhoria formuladas à

²⁴⁶ TC-3546.989.17-9, evento 30.2, págs. 11-32.



época, mostra-se mais ampla que a anterior, visto que o escopo congrega “todas as ações desenvolvidas” no âmbito do programa.

A propósito, a reiteração do tema tem razão de ser. Além de matéria de inegável relevância social, o aumento no consumo de drogas - em face das consequências sociais a ele associadas - demanda do Estado o planejamento e a execução de políticas públicas em diversas áreas (voltadas à prevenção, ao apoio socioassistencial e ao tratamento da população atingida), mobilizando volumes consideráveis de recursos públicos e, por conseguinte, a necessidade de maior controle sobre os dispêndios pertinentes, notadamente sob os aspectos da eficiência, eficácia e efetividade.

Para que se tenha uma ideia, de acordo com os dados colhidos pela Fiscalização, nos últimos 8 anos (2015-2022) o Programa 0944 despendeu o total de R\$265.217.787,64 (liquidados), o que resulta numa média de R\$33.152.223,45 por exercício financeiro. Para o ano de 2023, a LOA²⁴⁷ autorizou gastos da ordem de R\$85.914.010,00 -, mais que o dobro do autorizado em 2022 (R\$41.971.020,00) -, o que claramente indica um importante reforço de investimento na área:

Valores em R\$ 1,00

PROGRAMA: 0944 - RECORRER: UMA VIDA SEM DROGAS				
OBJETIVO	PÚBLICO ALVO			TOTAL
PRESTAR APOIO PARA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA RECORRER NOS MUNICÍPIOS DO EIXO USAROCK A PROMOÇÃO DE AÇÕES DE PREVENÇÃO AO USO ABUSIVO DE SUBSTÂNCIAS PSICOTRÓPICAS E REINTEGRAÇÃO SOCIAL DE PESSOAS QUE FAZEM USO ABUSIVO DE ALCOOL E OUTRAS DROGAS, AMPLIANDO O ACESSO À AJUSTE AO TRATAMENTO DE SAÚDE INTEGRAL, PORTALICENSO SEUS VINCULOS FAMILIARES E COMUNITÁRIOS DE MODO A RESGATAR SUA AUTONOMIA.	USUÁRIOS DE DROGAS E SEUS FAMILIARES.			25.916,00
AÇÃO	INDICADOR DE PRODUTO (UNIDADE DE MEDIDA)	META	ÓRGÃO	VALOR
0104 - PROGRAMA ESTADUAL DE SAÚDE DE ENFRENTAMENTO AO CRACK - "RECORRER"	DIÁRIAS PAGAS PARA AÇÕES DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL VINCULADAS À SECRETARIA ESTADUAL DA SAÚDE (UNIDADE)	200.000	0600 - SAÚDE	12.000.000
0106 - OPERACIONALIZAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE UNIDADES DE ACOLOHIMENTO INSTITUCIONAL	NÚMERO DE VAGAS DISPONIBILIZADAS EM SERVIÇOS DE ACOLOHIMENTO INSTITUCIONAL (UNIDADE)	1.200	3000 - DESENVOLVIMENTO SOCIAL	32.888.000
0106 - ACOLOHIMENTO INSTITUCIONAL PARA REINTEGRAÇÃO SOCIAL E AUTONOMIA	VAGAS DISPONÍVEIS PARA ACOLOHIMENTO INSTITUCIONAL PARA REINTEGRAÇÃO SOCIAL (UNIDADE)	400	3000 - DESENVOLVIMENTO SOCIAL	6.400.012
0303 - PREVENÇÃO AO USO E ABUSO DE DROGAS	NÚMERO DE EQUIPAMENTOS SOCIOASSISTENCIAIS QUE REALIZAM AÇÕES DE PREVENÇÃO (N)	30	3000 - DESENVOLVIMENTO SOCIAL	180.000
0606 - RECORRER: PROGRAMA ESTADUAL DE ENFRENTAMENTO AO CRACK - DESENVOLVIMENTO SOCIAL			0600 - SAÚDE	33.480.000

Fonte: reprodução extraída da LOA/2023.

Ocorre que, se por um lado, as informações orçamentárias dos anos anteriores evidenciam certa regularidade na execução dos valores autorizados nas respectivas leis

²⁴⁷ Nos termos da Lei Estadual n. 17.614/2022 (LOA/2023). Disponível em: <http://planejamento.sp.gov.br/orcamento/#loa> . Acesso em: 18/05/2023.



orçamentárias para tal finalidade (com exceção de 2015 e 2022²⁴⁸), os achados de auditoria - constantes do relatório técnico posicionado no evento 99.17 destes autos principais - revelam riscos significativos ao alcance dos objetivos pretendidos com a referida política pública.

A começar pelo fato de que muitas das estruturas de governança e de gestão inerentes ao programa ou não foram formalmente implantadas (Comitê Técnico-Científico, Câmaras Técnicas) ou não se encontram em efetivo funcionamento (Grupo de Gestão Executiva, Coordenadoria Geral), o que, dentre outras circunstâncias, repercute em prejuízo à gestão integrada e intersetorial do programa, a exemplo da baixa participação da SEE, da SJC e da SSP, seja na execução de ações seja na formulação das diretivas.

De igual sorte, verificou-se que o **programa carece de métodos contínuos e sistemáticos de monitoramento acerca da sua execução**, não havendo, por exemplo, geração de informações e indicadores que possibilitem análises interdisciplinares e a avaliação da efetividade das ações em curso.

Ainda nesse contexto, no que toca particularmente à SES, chama a atenção não só a ausência de padronização nos valores dos repasses em prol das Comunidades Terapêuticas conveniadas, mas também a escassez de fiscalização e controles adequados sobre elas, em evidente afronta às regras basilares em matéria de *accountability*.

A falta de acompanhamento gerencial também se faz sentir no âmbito da Seds, com destaque para o descumprimento de metas firmadas entre a pasta e a Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas – Febract (em decorrência de Termo de Colaboração)²⁴⁹, sendo que, em grande parte, os propósitos não cumpridos estão relacionados ao acompanhamento na rede de assistência social.

Da mesma forma, apurou-se que a Secretaria tampouco realiza o acompanhamento dos egressos do programa referenciados nas Raps e na rede de assistência social, omissões essas que, somadas àquelas, põem em xeque a efetividade da política pública em questão.

²⁴⁸ Em 2022, “o montante empenhado e liquidado ficou 19,6% abaixo do inicialmente planejado na LOA, notadamente pela diferença de 55,8% abaixo entre planejado e realizado da SES” (relatório da DCG, evento 99.17, pág. 24).

²⁴⁹ Consoante a Unidade Técnica, “a disponibilização de vagas em Comunidade Terapêutica de Interesse Social e Repúblicas foi realizada até o final de 2022 em colaboração com a Febract, por meio de Termo de Colaboração com Atuação em Rede firmado em 2017, no qual cabe a mesma a busca e contratação de Organizações da Sociedade Civil (OSC) para a execução dos serviços de acolhimentos em CTs e em Repúblicas, realizando o monitoramento, fiscalizações in loco e avaliação, análise e encaminhamento para a Coed das prestações de contas das OSCs executantes” (evento 99.17, págs. 17/18).



Em termos de infraestrutura, os apontamentos da Fiscalização quanto à situação das Comunidades Terapêuticas também se mostram preocupantes, a indicar ineficiência no gasto dos recursos públicos geridos por terceiros, principalmente em razão da falta de AVCB e de divergências estruturais com as normas estabelecidas para o funcionamento das CTs, notadamente as seguintes situações aferidas por amostragem: a) 38% dos quartos com mais camas do que o permitido; b) 62% das CTs não possuem banheiros adaptados para pessoas com deficiência; c) 24% não possuem veículos próprios para transporte de acolhidos em intercorrências de saúde; e d) 48% das CTs apresentavam quadros de infraestrutura degradada, como pintura, mofos, pisos, forros de teto e camas quebradas.

De resto, as demais desconformidades repetem constatações já apontadas na auditoria realizada nas contas de 2017²⁵⁰, o que significa dizer que as recomendações então formuladas no respectivo parecer prévio não foram atendidas, muito embora passados 4 anos da deliberação pertinente. É o caso das seguintes ocorrências:

- i) o sistema CROSS não exerce sua atribuição de gestão das vagas de acolhimento da rede do programa;
- ii) necessidade de aprimoramento das ações de apoio à implementação das Raps – Redes de Assistência Psicossocial do estado;

²⁵⁰ Contas governamentais de 2017, TC-3546.989.17-9, evento 90.1, recomendações constantes do Parecer Prévio em relação ao Programa 0944:

“1) **Regulem o acesso das vagas de acolhimento social do Programa Recomeço via portal CROSS mediante integração com o sistema já existente da FEBRACT/ COED, conforme o disposto no Decreto no 61.674/ 15;**

2) **Aprimorem o sistema FEBRACT/ COED para o fim de garantir o acesso dos dependentes (porta de entrada) das diversas unidades de saúde e assistência social no Estado de São Paulo, cadastrando-se ao menos um solicitante por município, especialmente daqueles sem acesso e que tenham sido diagnosticados com problemas sociais decorrentes do uso indevido ou abuso de substâncias psicoativas;**

3) **Conjuguem esforços a Secretaria de Estado da Saúde e os municípios com vistas a aprovar as Redes de Atenção Psicossocial (RAPS) pendentes de instalação. Além da atenção à saúde mental no módulo de urgência, deverão ser oferecidos e consultas naquelas 19 unidades (RAPS) em funcionamento;**

4) **Expandam a quantidade de vagas disponibilizadas para acolhimento social em todas as unidades de atendimento do Programa Recomeço;**

5) **Regulem a "Moradia Monitorada" nos moldes dos demais equipamentos vinculados ao programa, a exemplo das unidades de atendimento;**

6) **Estudem a possibilidade de expandir o modelo de tratamento desenvolvido no Prédio Helvetia para as unidades assistenciais de todo o Estado de São Paulo;**

7) **Disponibilizem ao menos uma unidade de acolhimento social do Programa Recomeço a cada uma das 26 Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS), bem como em todas as Redes de Atenção Psicossocial (RAPS) existentes no Estado de São Paulo;**

8) **Adotem efetivas providências para que as Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS) passem a fiscalizar o funcionamento das unidades de atendimento aos usuários de substâncias psicotrópicas no âmbito do Programa;** 9) **Estabeçam o Protocolo Anual de Monitoramento e Avaliação (PAMA) entre as Secretarias de Estado da Saúde e de Desenvolvimento Social;**

10) **Passem a formalizar o Termo de Adesão dos municípios ao Programa Recomeço, conforme o artigo 70 da Resolução Conjunta-7, SEDS/ SEE/ SBS/SSP/ SJDC, de 05.12.17;**

11) **Implementem ações tendentes à concessão do "Selo Parceiros do Recomeço" a entidades públicas ou privadas, nos termos do Decreto no 60.455, de 15 de maio de 2014" (grifou-se).**



iii) ausência de um compromisso formal por parte dos municípios em relação à adesão do Programa;

iv) quantidade de portas de entrada registradas no sistema está aquém da potencialidade do território estadual;

v) poucas portas de entrada cadastradas no Sistema de Gestão de Vagas efetivamente encaminharam acolhidos;

vi) número de vagas ofertadas é insuficiente em determinadas regiões;

vii) as Diretorias Regionais de Assistência Social - Drads não participam da fiscalização dos equipamentos do programa e têm dificuldades na articulação com os Municípios.

Por fim, há que se ressaltar que o “Programa Recomeço” era regido pelo Decreto Estadual nº 61.674, de 02/12/2015, sendo que era anterior à política estadual de drogas, instituída pela Lei Estadual nº 17.183/2019, o que por si só se mostrava contraditório em termos de higidez e coerência normativa.

A boa notícia é que recentemente foi editado o Decreto nº 67.642/2023, o qual regulamenta a citada lei de regência e, ao fazê-lo, revoga expressamente o Decreto nº 61.674/2015.

Em que pese tal ato ter sido editado após a conclusão da auditoria em exame, entende-se que não há prejuízo para efeitos de manutenção das recomendações de melhoria propostas, tendo em vista que elas se adaptam perfeitamente às novas disposições regulamentares. Outrossim, é perceptível que a nova legislação repete diversos dispositivos do Decreto anterior, cabendo frisar ainda que alguns dos novos mandamentos convergem com os pontos de atenção aqui expostos²⁵¹.

Registre-se que s próprios órgãos estaduais envolvidos (em especial a SES e a Seds)²⁵², ao serem inquiridos a respeito do relatório técnico, não só demonstraram compactuar com os aludidos apontamentos como também informaram a adoção de providências administrativas no

²⁵¹ A exemplo do art. 1º, §1º do Decreto Estadual n. 67.642/2023, que, ao atribuir a coordenação do programa aos cuidados da Vice-Governadoria, supre uma deficiência mencionada pela Fiscalização ao longo do relatório técnico.

²⁵² Conforme esclarecimentos prestados no evento 53 do TC-22758.989.22-2.



intuito de aperfeiçoar a execução da política pública em questão²⁵³, cujo cumprimento efetivo enseja monitoramento por parte dessa e. Corte de Contas.

²⁵³ Tal como afirmado pela Fiscalização na manifestação constante do evento 61 do TC-22758.989.22-2.



ASSISTÊNCIA SOCIAL



Assistência Social

Programa Recomeço: Uma Vida sem Drogas

No âmbito do processo TC-22758.989.22-2, tratou-se da auditoria operacional envolvendo o “Programa 0944 – Recomeço: uma vida sem drogas”, que visa propiciar condições para uma vida saudável e digna à população do Estado de São Paulo e auxiliar os dependentes de substâncias psicoativas, seus familiares e comunidade.

O objeto fiscalizado tem abordagem multissetorial e está ligado ao campo funcional das seguintes Secretarias estaduais: Desenvolvimento Social (Seds), Saúde (SES), Educação (SEE), Justiça e Cidadania (SJC) e Segurança Pública (SSP).

Cumprе rememorar que o assunto já foi analisado anteriormente por essa Corte de Contas, por ocasião das contas governamentais de 2017²⁵⁴, sendo que a auditoria desse ano (2022), além de possibilitar um acompanhamento das proposições de melhoria formuladas à época, mostra-se mais ampla que a anterior, visto que o escopo congrega “todas as ações desenvolvidas” no âmbito do programa.

A propósito, a reiteração do tema tem razão de ser. Além de matéria de inegável relevância social, o aumento no consumo de drogas - em face das consequências sociais a ele associadas - demanda do Estado o planejamento e a execução de políticas públicas em diversas áreas (voltadas à prevenção, ao apoio socioassistencial e ao tratamento da população atingida), mobilizando volumes consideráveis de recursos públicos e, por conseguinte, a necessidade de maior controle sobre os dispêndios pertinentes, notadamente sob os aspectos da eficiência, eficácia e efetividade.

Para que se tenha uma ideia, de acordo com os dados colhidos pela Fiscalização, nos últimos 8 anos (2015-2022) o Programa 0944 despendeu o total de R\$265.217.787,64 (liquidados), o que resulta numa média de R\$33.152.223,45 por exercício financeiro. Para o ano de 2023, a LOA²⁵⁵ autorizou gastos da ordem de R\$85.914.010,00 -, mais que o dobro do

²⁵⁴ TC-3546.989.17-9, evento 30.2, págs. 11-32.

²⁵⁵ Nos termos da Lei Estadual n. 17.614/2022 (LOA/2023). Disponível em: <http://planejamento.sp.gov.br/orcamento/#loa> . Acesso em: 18/05/2023.



autorizado em 2022 (R\$41.971.020,00) -, o que claramente indica um importante reforço de investimento na área:

PROGRAMA: 004 - RECONECER UMA VIDA SEM DROGAS				
OBJETIVO	PÚBLICO ALVO		TOTAL	
PRESTAR APOIO PARA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA RECONECER NOS MUNICÍPIOS DO ES TADO USUÁRIO E PREVENÇÃO DE AÇÕES DE PREVENÇÃO AO USO ABUSIVO DE SUBSTÂNCIAS PSICOATIVAS E REINTEGRAÇÃO SOCIAL DE PESSOAS QUE FAZEM USO ABUSIVO DE ALCOOL E OUTRAS DROGAS, IMPLANTANDO O PROCESSO JURÍDICO DE TRATAMENTO CÍVIL INTEGRAL, PORTALICENDO SEUS VÍNCULOS FAMILIARES E COMUNITÁRIOS DE MODO A RESGATAR SUA AUTONOMIA.	USUÁRIO E SEUS FAMILIARES		22.916.000	
AÇÃO	INDICADOR DE PRODUTO (UNIDADE DE MEDIDA)	META	ÓRGÃO	VALOR
0104 - PROGRAMA ESTADUAL DE SAÚDE DE ENFRENTAMENTO AO CRACK - "RECONECER"	CARDAS PAGAS PARA AÇÕES DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL VINCULADAS À SECRETARIA ESTADUAL DA SAÚDE (UNIDADE)	200.000	0000 - SAÚDE	12.000.000
0106 - OPERACIONALIZAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE UNIDADES DE ACOLOHIMENTO INSTITUCIONAL	NÚMERO DE VAGAS DISPONIBILIZADAS EM SERVIÇOS DE ACOLOHIMENTO INSTITUCIONAL (UNIDADE)	1.200	0000 - DESENVOLVIMENTO SOCIAL	32.880.000
0106 - ACOLOHIMENTO INSTITUCIONAL PARA REINTEGRAÇÃO SOCIAL E AUTONOMIA	VAGAS OBRIGATORIAS PARA ACOLOHIMENTO INSTITUCIONAL PARA AUTONOMIA E REINTEGRAÇÃO SOCIAL (UNIDADE)	400	0000 - DESENVOLVIMENTO SOCIAL	6.400.000
0303 - PREVENÇÃO AO USO E ABUSO DE DROGAS	NÚMERO DE EQUIPAMENTOS SOCIOASSISTENCIAIS QUE REALIZAM AÇÕES DE PREVENÇÃO (UN)	700	0000 - DESENVOLVIMENTO SOCIAL	180.000
0006 - RECONECER PROGRAMA ESTADUAL DE ENFRENTAMENTO AO CRACK - DESENVOLVIMENTO SOCIAL			0000 - SAÚDE	32.480.000

Fonte: reprodução extraída da LOA/2023.

Ocorre que, se por um lado, as informações orçamentárias dos anos anteriores evidenciam certa regularidade na execução dos valores autorizados nas respectivas leis orçamentárias para tal finalidade (com exceção de 2015 e 2022²⁵⁶), os achados de auditoria - constantes do relatório técnico posicionado no evento 99.17 destes autos principais - revelam riscos significativos ao alcance dos objetivos pretendidos com a referida política pública.

A começar pelo fato de que muitas das estruturas de governança e de gestão inerentes ao programa ou não foram formalmente implantadas (Comitê Técnico-Científico, Câmaras Técnicas) ou não se encontram em efetivo funcionamento (Grupo de Gestão Executiva, Coordenadoria Geral), o que, dentre outras circunstâncias, repercute em prejuízo à gestão integrada e intersetorial do programa, a exemplo da baixa participação da SEE, da SJC e da SSP, seja na execução de ações seja na formulação das diretrizes.

De igual sorte, verificou-se que o **programa carece de métodos contínuos e sistemáticos de monitoramento acerca da sua execução**, não havendo, por exemplo, geração de informações e indicadores que possibilitem análises interdisciplinares e a avaliação da efetividade das ações em curso.

²⁵⁶ Em 2022, "o montante empenhado e liquidado ficou 19,6% abaixo do inicialmente planejado na LOA, notadamente pela diferença de 55,8% abaixo entre planejado e realizado da SES" (relatório da DCG, evento 99.17, pág. 24).

Ainda nesse contexto, no que toca particularmente à SES, chama a atenção não só a ausência de padronização nos valores dos repasses em prol das Comunidades Terapêuticas conveniadas, mas também a escassez de fiscalização e controles adequados sobre elas, em evidente afronta às regras basilares em matéria de *accountability*.

A falta de acompanhamento gerencial também se faz sentir no âmbito da Seds, com destaque para o descumprimento de metas firmadas entre a pasta e a Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas – Febract (em decorrência de Termo de Colaboração)²⁵⁷, sendo que, em grande parte, os propósitos não cumpridos estão relacionados ao acompanhamento na rede de assistência social.

Da mesma forma, apurou-se que a Secretaria tampouco realiza o acompanhamento dos egressos do programa referenciados nas Raps e na rede de assistência social, omissões essas que, somadas àquelas, põem em xeque a efetividade da política pública em questão.

Em termos de infraestrutura, os apontamentos da Fiscalização quanto à situação das Comunidades Terapêuticas também se mostram preocupantes, a indicar ineficiência no gasto dos recursos públicos geridos por terceiros, principalmente em razão da falta de AVCB e de divergências estruturais com as normas estabelecidas para o funcionamento das CTs, notadamente as seguintes situações aferidas por amostragem: a) 38% dos quartos com mais camas do que o permitido; b) 62% das CTs não possuem banheiros adaptados para pessoas com deficiência; c) 24% não possuem veículos próprios para transporte de acolhidos em intercorrências de saúde; e d) 48% das CTs apresentavam quadros de infraestrutura degradada, como pintura, mofos, pisos, forros de teto e camas quebradas.

De resto, as demais desconformidades repetem constatações já apontadas na auditoria realizada nas contas de 2017²⁵⁸, o que significa dizer que as recomendações então

²⁵⁷ Consoante a Unidade Técnica, “a disponibilização de vagas em Comunidade Terapêutica de Interesse Social e Repúblicas foi realizada até o final de 2022 em colaboração com a Febract, por meio de Termo de Colaboração com Atuação em Rede firmado em 2017, no qual cabe a mesma a busca e contratação de Organizações da Sociedade Civil (OSC) para a execução dos serviços de acolhimentos em CTs e em Repúblicas, realizando o monitoramento, fiscalizações in loco e avaliação, análise e encaminhamento para a Coed das prestações de contas das OSCs executantes” (evento 99.17, págs. 17/18).

²⁵⁸ Contas governamentais de 2017, TC-3546.989.17-9, evento 90.1, recomendações constantes do Parecer Prévio em relação ao Programa 0944:

“1) **Regulem o acesso das vagas de acolhimento social do Programa Recomeço** via portal CROSS mediante integração com o sistema já existente da FEBRACT/ COED, conforme o disposto no Decreto no 61.674/ 15;
2) **Aprimorem o sistema FEBRACT/ COED para o fim de garantir o acesso dos dependentes (porta de entrada) das diversas unidades de saúde e assistência social no Estado de São Paulo**, cadastrando-se ao menos um solicitante por município, especialmente daqueles sem acesso e que tenham sido diagnosticados com problemas sociais decorrentes do uso indevido ou abuso de substâncias psicoativas;
3) **Conjuguem esforços a Secretaria de Estado da Saúde e os municípios com vistas a aprovar as Redes de Atenção Psicossocial (RAPS) pendentes de instalação**. Além da atenção à saúde mental no módulo de urgência, deverão ser oferecidos e consultas naquelas 19 unidades (RAPS) em funcionamento;



formuladas no respectivo parecer prévio não foram atendidas, muito embora passados 4 anos da deliberação pertinente. É o caso das seguintes ocorrências:

- i) o sistema CROSS não exerce sua atribuição de gestão das vagas de acolhimento da rede do programa;
- ii) necessidade de aprimoramento das ações de apoio à implementação das Raps – Redes de Assistência Psicossocial do estado;
- iii) ausência de um compromisso formal por parte dos municípios em relação à adesão do Programa;
- iv) quantidade de portas de entrada registradas no sistema está aquém da potencialidade do território estadual;
- v) poucas portas de entrada cadastradas no Sistema de Gestão de Vagas efetivamente encaminharam acolhidos;
- vi) número de vagas ofertadas é insuficiente em determinadas regiões;
- vii) as Diretorias Regionais de Assistência Social - Drads não participam da fiscalização dos equipamentos do programa e têm dificuldades na articulação com os Municípios.

Por fim, há que se ressaltar que o “Programa Recomeço” era regido pelo Decreto Estadual nº 61.674, de 02/12/2015, sendo que era anterior à política estadual de drogas, instituída pela Lei Estadual nº 17.183/2019, o que por si só se mostrava contraditório em termos de higidez e coerência normativa.

4) *Expandam a quantidade de vagas disponibilizadas para acolhimento social em todas as unidades de atendimento do Programa Recomeço;*

5) *Regulem a "Moradia Monitorada" nos moldes dos demais equipamentos vinculados ao programa, a exemplo das unidades de atendimento;*

6) *Estudem a possibilidade de expandir o modelo de tratamento desenvolvido no Prédio Helvetia para as unidades assistenciais de todo o Estado de São Paulo;*

7) *Disponibilizem ao menos uma unidade de acolhimento social do Programa Recomeço a cada uma das 26 Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS), bem como em todas as Redes de Atenção Psicossocial (RAPS) existentes no Estado de São Paulo;*

8) *Adotem efetivas providências para que as Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS) passem a fiscalizar o funcionamento das unidades de atendimento aos usuários de substâncias psicotrópicas no âmbito do Programa;* 9) *Estabeçam o Protocolo Anual de Monitoramento e Avaliação (PAMA) entre as Secretarias de Estado da Saúde e de Desenvolvimento Social;*

10) *Passem a formalizar o Termo de Adesão dos municípios ao Programa Recomeço, conforme o artigo 70 da Resolução Conjunta-7, SEDS/ SEE/ SBS/SSP/ SJDC, de 05.12.17;*

11) *Implementem ações tendentes à concessão do "Selo Parceiros do Recomeço" a entidades públicas ou privadas, nos termos do Decreto nº 60.455, de 15 de maio de 2014” (grifou-se).*



A boa notícia é que recentemente foi editado o Decreto nº 67.642/2023, o qual regulamenta a citada lei de regência e, ao fazê-lo, revoga expressamente o Decreto nº 61.674/2015.

Em que pese tal ato ter sido editado após a conclusão da auditoria em exame, entende-se que não há prejuízo para efeitos de manutenção das recomendações de melhoria propostas, tendo em vista que elas se adaptam perfeitamente às novas disposições regulamentares. Outrossim, é perceptível que a nova legislação repete diversos dispositivos do Decreto anterior, cabendo frisar ainda que alguns dos novos mandamentos convergem com os pontos de atenção aqui expostos²⁵⁹.

Registre-se que s próprios órgãos estaduais envolvidos (em especial a SES e a Seds)²⁶⁰, ao serem inquiridos a respeito do relatório técnico, não só demonstraram compactuar com os aludidos apontamentos como também informaram a adoção de providências administrativas no intuito de aperfeiçoar a execução da política pública em questão²⁶¹, cujo cumprimento efetivo enseja monitoramento por parte dessa e. Corte de Contas.

²⁵⁹ A exemplo do art. 1º, §1º do Decreto Estadual n. 67.642/2023, que, ao atribuir a coordenação do programa aos cuidados da Vice-Governadoria, supre uma deficiência mencionada pela Fiscalização ao longo do relatório técnico.

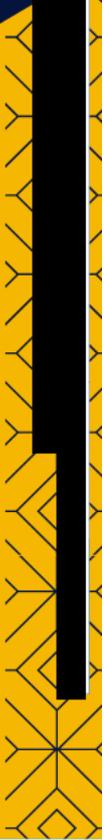
²⁶⁰ Conforme esclarecimentos prestados no evento 53 do TC-22758.989.22-2.

²⁶¹ Tal como afirmado pela Fiscalização na manifestação constante do evento 61 do TC-22758.989.22-2.





SEGURANÇA



Segurança Pública

Acompanhamento específico sobre a Secretaria da Administração Penitenciária (SAP), referente ao exercício de 2022.

“Se você for em um zoológico, doutor, os animais são mais bem tratados do que a gente” (frase dirigida por um detento à equipe da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, durante inspeção feita em unidade prisional do interior)²⁶².

O Brasil é o terceiro país, **em números absolutos**, que mais prende pessoas no mundo²⁶³, sendo que apenas em São Paulo sobrevivem aproximadamente **196 mil pessoas encarceradas** em 181 estabelecimentos prisionais²⁶⁴, o que, por si só, representa **quase um terço da população prisional brasileira**. É importante destacar o grande número de pessoas presas por **crimes não violentos**, a começar pela expressiva participação de crimes de **tráfico de drogas e furto**, que, juntos, representam 49,33% dos crimes cometidos pelos homens e 61,36% dos cometidos pelas mulheres²⁶⁵.

Ciente desse quadro, pelo menos desde 2016²⁶⁶ essa e. Corte de Contas tem procedido a fiscalizações de caráter operacional no âmbito do sistema prisional do Estado de São Paulo, 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.

Dentre outras particularidades²⁶⁷, aborda-se nesses trabalhos a capacidade de atendimento perante a população carcerária, a expansão da oferta de vagas, o aparato

²⁶² Afora os relevantes apontamentos da d. Fiscalização do TCESP, esta manifestação ministerial – tal qual se fez nas Contas de 2021 - também agregou informações oriundas da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, que, no exercício de 2020 a 2022, fiscalizou as instalações de diversas unidades penitenciárias estaduais. O relatório completo da Defensoria com as conclusões pertinentes está disponível em: <https://ponte.org/wp-content/uploads/2022/04/Relatorio-Pandemia--FINAL4.pdf>. Acesso em: 28/04/2023.

²⁶³ Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2021/05/17/com-322-encarcerados-a-cada-100-mil-habitantes-brasil-se-mantem-na-26a-posicao-em-ranking-dos-paises-que-mais-prendem-no-mundo.ghtml>. Acesso em: 28/04/2023.

²⁶⁴ Conforme relatório da Fiscalização (evento 99.18, pág. 14).

²⁶⁵ Conforme relatório da Fiscalização (evento 99.18, pág. 25).

²⁶⁶ 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.

²⁶⁷ A partir de 2020, passou-se também a aferir os efeitos da pandemia da Covid-19, considerando a situação dos custodiados e dos funcionários, bem como a análise dos gastos realizados para o financiamento das ações de enfrentamento ao vírus. No ano de 2022, todavia, o relatório técnico não apontou ocorrências significativas nesse tocante, razão por que, em prol da economia processual, deixou-se de abordar o assunto na presente manifestação ministerial.



tecnológico, o quadro de pessoal existente, bem como as ações ligadas à ressocialização dos presos, egressos e seus familiares.

De se registrar, ainda, que, **em atendimento à proposição emanada deste Ministério Público de Contas nas Contas de 2021** (TC- 4345.989.21-4, evento 94.1), a auditoria desse ano contemplou pontos específicos em termos de infraestrutura carcerária, tomando como subsídio trabalho desenvolvido pelo Núcleo Especializado de Situação Carcerária (NESC)²⁶⁸, da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

A esse respeito, cumpre lembrar que em 2021 a Defensoria denunciou o Estado de São Paulo à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) por "dezenas de violações de direitos constatadas em inspeções feitas em unidades prisionais durante a pandemia da Covid-19"²⁶⁹, o que reforça a necessidade de se manter um monitoramento efetivo das ações a serem tomadas no sentido de reverter esse preocupante quadro.

Partindo desses pressupostos e à luz das evidências e conclusões ora reunidas pela d. Fiscalização, notam-se alguns avanços **pontuais** na situação relatada em exercícios anteriores.

A começar pela capacidade física do sistema prisional, que tem logrado reduzir o déficit de vagas, muito em razão da construção de novas Unidades Prisionais – Ups e da ampliação dos equipamentos já existentes.

Apesar disso, ainda existe um longo caminho a percorrer, uma vez que, no final de 2022, a relação entre a capacidade de atendimento (oferta) e o quantitativo da população carcerária (demanda) ainda se mostra deveras crítica, de acordo com o levantamento da Diretoria das Contas do Governador - DCG, sintetizado no quadro a seguir:

Capacidade de atendimento (vagas)	População carcerária em 30.12.2022	Déficit de vagas	% de déficit
152.811	195.194	42.383	27,73%

Fonte: quadro extraído do relatório da Fiscalização (evento 99.18, pág. 17).

²⁶⁸ Fruto de inspeções realizadas em presídios durante a pandemia de Covid-19, que ensejou a elaboração de relatório técnico a respeito do tema. Disponível em: <https://ponte.org/wp-content/uploads/2022/04/Relatorio-Pandemia--FINAL4.pdf>. Acesso em: 28/04/2023.

²⁶⁹ O objetivo é que a comissão, que é órgão da Organização dos Estados Americanos (OEA), reconheça que os direitos dos presos estão sendo desrespeitados no estado e que imponha uma garantia para que isso mude. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/04/28/defensoria-denuncia-governo-de-sp-a-orgao-internacional-por-superlotacao-e-acionamento-de-agua-em-presidios-na-pandemia.ghtml>. Acesso em: 28/04/2023.



Há casos, inclusive, como o Centro de Progressão Penitenciária Masculino de Valparaíso, que abriga mais que o dobro da sua capacidade de atendimento, o que é alarmante sob todos os pontos de vista (segurança pública, sanitário, direitos fundamentais etc.).

Para que se tenha uma ideia, segundo a DCG, “*considerando que a UP tem por padrão atender 823 presos, seria necessário construir 51 novas Unidades Prisionais para cobrir o déficit atual de 42.383 vagas*”, daí porque é imprescindível que o país, de uma forma em geral, reveja a política de encarceramento em massa, em especial para delitos não violentos, dada a insustentabilidade econômica (alto custo) e social (reforça as desigualdades) desse modelo.

Além da lotação em si, a auditoria desse ano – de forma inédita - também enfatizou que “*a quantidade de colchões disponibilizadas é inferior à capacidade de atendimento e a população carcerária das respectivas Unidades Prisionais*”, citando como exemplo (negativo, obviamente), mais uma vez, o Centro de Progressão Penitenciária Masculino de Valparaíso, “*no qual há quase 3 custodiados para cada colchão*”.

Em termos de recursos humanos, vale destacar, relatório produzido recentemente pelo Sindicato dos Funcionários do Sistema Prisional de São Paulo – SIFUSPESP²⁷⁰ deu conta de que as 181 unidades prisionais do Estado funcionam com apenas 55% do efetivo previsto pela Secretaria de Administração Penitenciária – SAP, estimando-se, ainda, que 20% do total de cargos providos se encontra afastado por questões médicas, sendo um ponto importante a ser aprofundado em futuras auditorias encampadas por esta Corte de Contas sobre o tema.

Seja como for, o que já se sabe é que as Unidades Prisionais possuem uma **média de 9,4 presos por agente de custódia**, muito distante do padrão de **01 agente para cada 05 presos** recomendado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP. Em 2018, a propósito, a média paulista era de 9,5 presos por agente²⁷¹, o que significa **que pouco se avançou nesse sentido nos últimos 4 anos**.

De igual modo, a assistência à saúde se mostra em situação precária, sobretudo pela insuficiência de profissionais médicos, os quais só representam 5,25% do quadro de pessoal da SAP, senão vejamos:

²⁷⁰ Disponível em: <https://www.metropoles.com/sao-paulo/policia-sp/sp-raio-x-entregue-a-tarcisio-aponta-deficit-de-agentes-nos-presidios> . Acesso em: 02/05/2023.

²⁷¹ Conforme relatório da DCG acerca da auditoria realizada no ano de 2018, no âmbito do TC-6453.989.18-8.



CARGO	QTDE 2022	%
AGENTE DE SAUDE	1	0,07%
AUXILIAR DE SAUDE	4	0,27%
TECNICO DE LABORATORIO	9	0,61%
AUXILIAR DE LABORATORIO	17	1,16%
TECNICO DE ENFERMAGEM	19	1,30%
MEDICO	77	5,25%
CIRURGIAO DENTISTA	142	9,69%
ENFERMEIRO	281	19,17%
AUXILIAR DE ENFERMAGEM	353	24,08%
AG.TEC. DE ASSIST. A SAUDE	563	38,40%
TOTAL	1.466	100,00%

Fonte: quadro extraído do relatório da Fiscalização (evento 99.18, pág. 35).

Além disso, das 114 UPs não beneficiadas com apoio da rede municipal (por meio da assinatura de convênios específicos), pelo menos **31 estabelecimentos não possuem equipe mínima de profissionais da saúde**, nos parâmetros da Deliberação CIB n. 62/2012²⁷², o que **representa uma piora em relação a 2021**, em que apenas 12 unidades se encontravam nessa situação (TC-4345.989.21-4, evento 59.12, pág.35).

Dentre esses, destaca-se o Centro de Detenção Provisória de Lavínia, que só conta com 1 profissional (enfermeiro) para o atendimento de 1.126 custodiados; e o Centro de Progressão Penitenciária Masculino de São Vicente, inaugurado em 12/08/2021, o qual não dispõe de qualquer profissional da saúde para uma população carcerária de 900 pessoas.

Em outra análise, a Fiscalização observou que existem 2.535 presos para cada médico, assim como 10.273 presos por técnico de enfermagem, considerando-se a população carcerária posicionada em 30/12/2022. A proporção em relação a outros profissionais da saúde pode ser conferida no quadro a seguir:



²⁷² Dispõe sobre as Diretrizes para a Atenção à Saúde da População Privada de Liberdade, aprovadas pela Comissão Intergestores Bipartite – CIB do Estado de São Paulo.



Fonte: quadro extraído do relatório da Fiscalização (evento 99.18, pág. 44).

Particularmente em relação ao número de médicos e dentistas, verificou-se que “**48 Unidades Prisionais não contam com nenhum médico para prestar atendimento e, no caso dos dentistas, constatou-se que em 22 Unidades Prisionais não há nenhum dentista para prestar atendimento e em 57 estabelecimentos penais não há a quantidade mínima de dentistas, conforme a deliberação CIB 62**” (grifos originais).

Há que se registrar que, até 2022, o orçamento destinado à Ação 6142 – Provisão de Serviços de Atenção à Saúde, no âmbito da SAP, estava em constante queda pelo menos desde 2019. Veja-se:

SAP - Ação 6142 - PROVISÃO DE SERVIÇOS DE ATENÇÃO À SAÚDE			
LOA 2019	LOA 2020	LOA 2021	LOA 2022
R\$137.897.537	R\$133.794.755	R\$128.683.818	R\$127.851.487,00

Fonte: elaborado pelo MPC-SP, a partir das Leis Orçamentárias dos exercícios pertinentes²⁷³.

Para 2023, a LOA (Lei Estadual n. 17.614/2022) consignou uma dotação de R\$140.856.569,00, o que pode vir a significar melhoria da situação dantes relatada, a depender de como esses recursos venham a ser executados ao longo do exercício em curso, sob a perspectiva da eficiência, eficácia e efetividade. Vale destacar que o **Parecer Prévio sobre as Contas governamentais de 2021 consignou recomendação específica à Secretaria de Administração Penitenciária** no sentido de que “*adote medidas efetivas no sentido de assegurar o atendimento médico adequado a toda população carcerária*” (TC-4345.989.21-4, evento 169.1, item 2.7.1).

Noutro giro, em complemento às ocorrências pontuadas pela diligente Fiscalização do TCESP, reitera-se que, **em abril de 2022, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo divulgou 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 – NESC²⁷⁴.

Como se sabe²⁷⁵, o resultado não foi nada animador. Afora o quadro de superlotação/déficit de vagas já abordado anteriormente, o relatório indica que, diante das

²⁷³ 2019 – Lei Estadual n. 1693/2019, 2020 – Lei Estadual n. 17.244/2020, 2021 – Lei Estadual n. 17.309/2020; 2022 – Lei Estadual n. 17.498/2021. Disponível em:

<http://www.planejamento.sp.gov.br/?cmVkaXI9aHR0cDovL29vY2FtZW50by5wbGFuZWphbWVudG8uc3AnZ292LmJvL29vY2FtZW50b3ZpZHNpc3RlbWE9MTYmcGVvZmlsPVBIYmxpY28mdXIscmVkaXI9InNpZ2xhPVNQRvUyMEluZm8iMiBDZW50cmFsJTIwZGUIMiBJbmZvcmlhJUMzJUE3JUMzJUI1ZXMmdHBzaXN0ZW1hPUEmdHBjYXRIZ29vaWE9UE9SVEFJUw==>. Acesso em: 02/05/2023.

²⁷⁴ Disponível em: <https://ponte.org/wp-content/uploads/2022/04/Relatorio-Pandemia--FINAL4.pdf>. Acesso em: 02/05/2023.

²⁷⁵ Tal como já mencionado no parecer ministerial exarado sobre as Contas de 2021 do Governador (TC-4345.989.21-4, evento 94.1).



situações degradantes encontradas no sistema prisional paulista, nenhuma das funções da pena previstas pela legislação penal brasileira, voltadas para a ressocialização do indivíduo, teve condições de ser cumprida. **Dentre outros aspectos, a pesquisa revelou que:**

a) a maioria dos presídios inspecionados funciona sem alvarás e laudos técnicos da Defesa Civil, Corpo de Bombeiros e Vigilância Sanitária;

b) o Estado não disponibiliza cama para todas as pessoas e, em pelo menos 74% das unidades inspecionadas, não há fornecimento de colchões de forma suficiente;

c) a iluminação das celas é ruim em 77% dos relatórios produzidos, ao passo que 68% deles apontaram expressamente que não havia lâmpadas nas celas;

d) há unidades com infestação de insetos e outras “pragas”;

e) não há oferta suficiente de medicamentos à população carcerária;

f) em 30,79% das unidades inspecionadas não havia proteína para o preparo das refeições, as quais também carecem de legumes, verduras e frutas;

g) havia racionamento de água em 70,4% das unidades prisionais inspecionadas, sendo que em 21,4% dos locais de aprisionamento a oferta de água se dá por período inferior a uma hora diária;

h) não há distribuição regular e suficiente dos itens básicos de higiene (sabonete, pasta de dente, papel higiênico, absorventes íntimos para mulheres etc.) e limpeza;

i) nenhuma das 242 unidades inspecionadas pelo NESC possui equipe de saúde completa nos moldes da PNAISP²⁷⁶, contemplando a formação de equipe multiprofissional composta por diferentes profissionais, como médicos/as, enfermeiros/as, auxiliares de enfermagem, dentistas, psicólogos/as, assistentes sociais, entre outros;

j) 48,1% das unidades prisionais inspecionadas não têm nenhum médico para prestar atendimento, ao passo que os 62,69% dos presídios inspecionados não têm a quantidade mínima de médicos de acordo com o preestabelecido na PNAISP;

k) 22,2% das unidades inspecionadas não tem dentista e nenhuma delas tem técnicos de higiene bucal/auxiliares de saúde bucal, como previsto na PNAISP; e

²⁷⁶ Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional. Disponível em: <https://aps.saude.gov.br/ape/pnaisp>. Acesso em: 02/05/2023.



l) 55,5% dos estabelecimentos inspecionados não contam com psicólogos em suas equipes de saúde, ao passo que 37% deles não tem assistência de profissionais do serviço social.

Mais que nunca, é preciso atenção em relação a essa conjunta, dado que, para além de um **sistemático e persistente quadro de descumprimento de direitos fundamentais**, estudos indicam que a superlotação e as péssimas condições dos presídios brasileiros são as raízes para o surgimento e a perpetuação das facções criminosas²⁷⁷.

Outra questão relevante tratada na auditoria realizada pela Diretora das Contas do Governador diz respeito aos **instrumentos viabilizadores de uma efetiva ressocialização social 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)²⁷⁸, comparativamente aos recursos destinados à gestão da custódia (Programa 3813, abordado no início dessa manifestação), como demonstra o quadro a seguir:

Tabela 1 – Composição da execução orçamentária 2022

Programa	Liquidado	%
3813 - GESTÃO DA CUSTÓDIA DA POPULAÇÃO PENAL	4.945.436.556,59	98,13%
3814 - GESTÃO DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO PENAL, EGRESSOS E SEUS FAMILIARES	94.040.961,84	1,87%
Total Geral	5.039.477.518,43	100%

Fonte: reprodução extraída do Relatório da Fiscalização (evento 99.18, pág. 10).

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 criminal²⁷⁹.

Em outra análise, levando em consideração o total de encarcerados em 30/12/2022, nota-se, grosso modo, que são gastos R\$2.151,48 mensais por cada preso²⁸⁰, perfazendo um

²⁷⁷ Como afirma a doutora em sociologia Camila Nunes Dias, professora da Universidade Federal do ABC Paulista e especialista no tema. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2023-03/superlotacao-e-pessimas-condicoes-em-presidios-sao-base-de-faccoes>. Acesso em: 02/05/2023.

²⁷⁸ 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 (relatório da DCG, evento 99.18, pág. 44).

²⁷⁹ 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%” (evento 99.18, págs. 48/49).

²⁸⁰ A propósito, dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) coletados em 2022 apontam que um preso custa, em média, R\$ 1,8 mil mensais aos cofres brasileiros. Para que se tenha uma ideia, um aluno da educação básica – segundo informações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – recebe um investimento mínimo médio



aumento nominal de 21,15% em relação a 2021. Sendo que, desse montante, apenas **R\$40,15 mensais são destinados às ações de ressocialização**, o que, embora represente um acréscimo em relação ao valor apurado em 2021 (R\$31,92), não afasta o subfinanciamento desse viés específico da política pública em questão:

PROGRAMA	Total de presos	Gasto total 2022	Gastos por preso		%
			Ano	Mensal	
Gestão da Custódia da População Penal	195.194	4.045.436.556,59	25.336,01	2.111,33	98,13%
Gestão de Reintegração Social da População Penal, Egressos e Familiares		94.040.981,84	481,78	40,15	1,87%
Total		5.039.477.518,43	25.817,79	2.151,48	100,00%

Fonte: reprodução extraída do relatório da Fiscalização (evento 99.18, pág. 12).

Por sua vez, **considerando os dados relativos à educação escolar e à qualificação profissional**, ainda que a SAP tenha registrado um incremento de vagas e alunos em comparação ao exercício de 2021²⁸¹, o número de presos matriculados ainda representa apenas 1/4 da população carcerária.

Ainda com relação a esse tema, verificou-se que em 2022 “*não houve inclusão de Projeto Atividade relacionado à Ação ‘Provisão de cursos de qualificação a presos do regime semiaberto’*”, o que já ocorre pelo terceiro ano seguido.

De outra banda, em se tratando da **provisão de postos de trabalho**, houve queda de 31,7% no número de vagas ofertadas à **população carcerária** em 2022 (31.364) comparativamente a 2021 (41.317), além do que, na melhor das hipóteses²⁸², **somente 16,06% do público-alvo se encontra em situação de ocupação laboral** (em 2021 a proporção era de 18,54%)²⁸³.

Igualmente cabe destacar a inexpressiva quantidade de **egressos** que conseguiram colocação no mercado de trabalho por ações diretas da SAP. Embora se tenha notado uma evolução no ano de 2021, quando 513 egressos informaram sua recolocação no mercado de trabalho²⁸⁴, em 2022, segundo a Unidade Técnica, o número caiu para apenas 186 casos,

anual de R\$ 5,6 mil – cerca de R\$ 470,00 por mês, valor quatro vezes menor. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/brasil-gasta-quase-quatro-vezes-mais-com-sistema-prisonal-em-comparacao-com-educacao-basica/>. Acesso em: 02/05/2023.

²⁸¹ No parecer ministerial sobre as Contas de 2021 do Governador (TC-4345.989.21-4, evento 94.1), percebeu-se que “*a quantidade e o percentual de presos que participou de cursos de educação escolar e profissionalizante reduziu de cerca de 14% (30.381 alunos) em 2020 para cerca de cerca de 9% (18.971 alunos) do público-alvo em 2021, observando-se, igualmente, o acanhamento das vagas ofertadas entre um ano e outro: 30.623 em 2020 para 20.400 em 2021*”.

²⁸² Considerando um posto trabalho por preso, a despeito da possibilidade de uma mesma pessoa poder exercer mais de uma atividade, segundo a Fiscalização (evento 99.18, pág. 48).

²⁸³ Conforme destacado no parecer ministerial sobre as Contas de 2021 do Governador (TC-4345.989.21-4, evento 94.1).

²⁸⁴ Conforme informado na auditoria realizada nas Contas de 2021 (TC-4345.989.21-4, evento 59.12).



equivalente a 0,18% das pessoas que saíram da prisão aquele ano (103.111), o que é estarrecedor.

Com efeito, a baixa representatividade orçamentária, aliada a ausência de formalização de uma política estadual de reintegração social (que, segundo fontes oficiais, ainda estaria em formulação)²⁸⁵, contribuem para o enfraquecimento dos instrumentos viabilizadores de uma efetiva ressocialização dos presos.

Por fim, **tratando agora do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB nos estabelecimentos do Sistema Prisional Paulista**, a Fiscalização apurou que, de 181 unidades prisionais, 138 não possuem o documento vigente (76,24% do total, portanto), o que põe em risco a vida e a segurança de quase 150 mil custodiados, sem contar os servidores, visitantes e demais prestadores de serviços/fornecedores da SAP que transitam por estes locais.

Embora haja evidência de que providências administrativas estão sendo tomadas a esse respeito, a Fiscalização rememorou que a problemática vem sendo apontada desde 2013 – há 10 anos, portanto – a denotar pouco avanço em termos de regularização desde então.

Já finalizando, diante de tudo quanto relatado esse ano, o que se observa – de um modo em geral - é a reiteração de ocorrências e o provável desatendimento de recomendações emanadas por esta e. Corte de Contas, de cujos apontamentos técnicos se extraem informações relevantes e que em muito podem contribuir com a melhoria do sistema penitenciário estadual.

Não se desconhece que os desafios postos são diversos e complexos; todavia, exatamente por isso é preciso demandar das autoridades envolvidas ação concatenada e um planejamento mais efetivo entre as diversas instâncias competentes no intuito de se possa - se não resolver - ao menos minorar significativamente o quadro de descalabro 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 correlatados 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:**

²⁸⁵ 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: 28/04/2023.



(i) adote providências com vistas a assegurar a cada Unidade Prisional equipe de saúde, nos parâmetros da Deliberação CIB n. 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;

(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.

Além de tudo quanto exposto, cumpre lembrar que no Parecer Prévio sobre as Contas de 2021²⁸⁶, foram expedidas recomendações à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, sendo que muitas delas demandam atuação conjunta com a Secretaria da Administração Penitenciária, por envolver atividades de capacitação e empregabilidade de presos e egressos do sistema penitenciário.

²⁸⁶ TCESP, Parecer Prévio sobre as Contas de 2021 (TC-4345.989.21-4, evento 169.1):

“3. RECOMENDAÇÕES (PROPOSTAS NAS FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS)

[...]

3. 6. OBJETO DA FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL: ENFRENTAMENTO À CRISE ECONÔMICA E AO DESEMPREGO – PROGRAMA 1046 (QUALIFICAÇÃO, TRABALHO E EMPREENDEDORISMO)

3.6.1. À Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo:

[...]

3.6.1.24. Estude, juntamente com a Secretaria da Administração Penitenciária (SAP), a via e o formato mais efetivos à capacitação dos beneficiários do programa Pró- Egresso.

[...]

3.6.1.26. Estude, juntamente com a SAP, formas de maior propagação do programa, adesão de empresas e alocação de egressos;

3.6.1.27. Integre a SAP à fase de inscrição no programa Bolsa-Trabalho, para contínuo preenchimento total de vagas reservadas a pessoas egressas desempregadas e recebimento de bolsa-auxílio;

3.6.1.28. Integre a SAP à fase de planejamento e de inscrição dos cursos Via Rápida Expresso, a fim de que efetivamente seu público receba a qualificação prevista legalmente, e, por conseguinte, colabore com a manutenção de prédios públicos;

3.6.1.29. Integre a SAP à fase de inscrição nos cursos do Via Rápida em vagas prioritariamente reservadas a seu público, acarretando maior número de matrículas e recebimento de bolsas”.



Logo, é preciso também levar em conta essas proposições de melhoria em futuros trabalhos de acompanhamento/monitoramento relativos ao objeto da presente auditoria, caso se julgue ainda pertinente.



DEFESA CIVIL



Defesa Civil

Atuação estadual na prevenção às catástrofes e desastres naturais.

Dentre as auditorias operacionais realizadas esse ano, sobressai a que tratou sobre “a atuação estadual na prevenção às catástrofes e desastres naturais”, objeto do processo TC-22755.989.22-5, cujo relatório técnico foi incorporado a estes autos principais no evento 99.15.

Vale destacar que, no início de 2023, o Litoral Norte do Estado de São Paulo foi assolado 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 desabrigadas²⁸⁷, sem falar no rastro de destruição, descrita como “um cenário de guerra”²⁸⁸:



Fotos: Governo do Estado de São Paulo.

²⁸⁷ 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: 16/05/2023.

²⁸⁸ 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: 16/05/2023.



Trata-se de fato recorrente, a bem da verdade. Em 2022, especificamente, o saldo de mortes em decorrência das chuvas foi de 50 pessoas, “o dobro do registrado na estação do ano passado [2021]”²⁸⁹, segundo dados da Defesa Civil de São Paulo. No mesmo ano, situação similar ocorreu nos Estados da Bahia, de Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro e Santa Catarina.

Especialistas no tema, como o cientista brasileiro referência mundial em mudanças climáticas, o meteorologista e climatologista Carlos Nobre, alertam que “os desastres ambientais no Brasil, como o ocorrido nos últimos dias no litoral de São Paulo, tendem a ser cada vez mais frequentes e mais graves”²⁹⁰, notadamente em razão da escalada do aquecimento global.

Entre os eventos previstos para o Brasil, estão chuvas mais intensas no litoral e em alguns Estados da Amazônia e o aumento da seca no Nordeste. A projeção é que a população afetada por enchentes e deslizamentos de terra dobre ou triplique até o fim do século²⁹¹.

Daí porque é imprescindível que o Poder Público, em todas as instâncias, estruture-se adequadamente em matéria de planejamento, gerenciamento de riscos e infraestrutura, a fim de prevenir e minorar os efeitos causados por tais eventos climáticos; e bem assim, garantir a segurança e a integridade física e patrimonial das cidadãs e cidadãos.

Historicamente, as políticas de prevenção de desastres, seja no plano federal²⁹² seja no regional e local, costumam receber pouco investimento dos governos se comparado aos desafios existentes nessa área.

A título ilustrativo, levantamento divulgado agora em 2023 deu conta de que “Governadores responsáveis por administrar o estado de São Paulo entre 2011 e 2022 deixaram de investir 38% do valor previsto no orçamento público para prevenção de desastres naturais no estado”:

²⁸⁹ Disponível em: <https://noticias.r7.com/sao-paulo/numero-de-mortes-por-chuvas-em-sp-dobra-no-verao-de-2022-29062022> . Acesso em: 16/05/2023.

²⁹⁰ Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/desastres-ambientais-no-brasil-vaio-piorar-alerta-carlos-nobre/>. Acesso em: 16/05/2023.

²⁹¹ Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/o-brasil-no-relatorio-do-ipcc-o-que-podemos-esperar-do-futuro-no-cenario-de-mudancas-climaticas/#:~:text=Os%20impactos%20das%20mudan%C3%A7as%20no.de%2097%25%20no%20mesmo%20per%C3%ADodo> . Acesso em: 16/05/2023.

²⁹² Em 2023, tem-se notícia de que o orçamento federal para o combate a desastres teria sido o menor em 14 anos, apesar de os recursos terem crescido com a PEC (Proposta de Emenda Constitucional) da Transição. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2023/02/22/Como-Lula-se-apoia-na-PEC-da-Transi%C3%A7%C3%A3o-no-in%C3%ADcio-do-governo> . Acesso em: 16/05/2023.





Fonte: reprodução de notícia veiculada na internet²⁹³.

Em 2022, especificamente, a pesquisa apontou uma situação mais favorável do que em anos anteriores, visto que se teria aplicado 86% da verba de R\$1,99 bilhão aprovada para infraestrutura hídrica e combate a enchentes. Ainda assim, depreende-se que “*pouco mais de R\$ 271 milhões deixaram de ser investidos em ações como implantação de sistemas de drenagem, manutenção e construção de reservatórios de contenção e transferências de recursos a municípios no setor de recursos hídricos*” (grifou-se)²⁹⁴.

Desse modo, louvável a iniciativa do eminente Conselheiro Relator no sentido de ter determinado a realização de fiscalização específica sobre o tema, a qual, por sua contemporaneidade e impacto social, reforça a importância do caráter preventivo da atividade fiscalizadora a cargo dessa Corte de Contas e que em muito contribui para o aprimoramento da gestão pública paulista.

No tocante à auditoria em si, importante frisar que as análises se voltaram à operacionalização do Programa Estadual de Prevenção de Desastres Naturais e de Redução de Riscos (PDN), assim como à articulação entre as diversas instituições públicas do Estado de São Paulo envolvidas direta ou indiretamente em ações de Proteção e Defesa Civil (P&DC), inclusive no tocante ao apoio técnico prestado pelo Estado aos Municípios (Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil – SIEPDEC).

²⁹³ Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/02/23/nos-ultimos-12-anos-governos-de-sp-deixaram-de-investir-toda-verba-aprovada-para-prevencao-de-desastres-naturais.ghtml>. Acesso em: 16/05/2023.

²⁹⁴ Ressalta-se que a auditoria empreendida pela Fiscalização do TCESP não “*incluiu análises referentes às ações do programa 26222 do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023*”, denominado “*Infraestrutura Hídrica e Combate a Enchentes*” (evento 99.15, pág. 12).

Em todo caso, diga-se de passagem, considerou-se, sobretudo, o contexto dos “desastres classificados como ‘geológico’, ‘hidrológico’ e ‘meteorológico’ [...], principalmente aqueles cujos efeitos estão relacionados às chuvas intensas no Estado de São Paulo” (evento 99.15, pág. 11).

De igual sorte, também foram abordados aspectos relacionados às políticas públicas de atendimento habitacional em áreas de risco geológico e/ou inundações, notadamente no âmbito da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU.

Pois bem. À luz desses parâmetros e com base nas evidências colhidas na execução do trabalho, **a Fiscalização chegou aos seguintes achados de auditoria:**

a) Ações do Plano de Trabalho de Curto e Médio Prazo (2012-2020) do Programa Estadual de Prevenção de Desastres Naturais e de Redução de Riscos (PDN)²⁹⁵ não foram executadas na forma e no prazo determinado pelos Decretos Estaduais nº 57.512/11 e nº 64.673/19 e seu plano subsequente, que deveria ter abrangência e projeção mínima até o ano de 2024, ainda não foi elaborado;

b) O monitoramento hidrológico e meteorológico no Estado de São Paulo apresenta falhas, principalmente no que concerne à competência do Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE) em disponibilizar informações adequadas e suficientes para subsidiar as ações de Proteção e Defesa Civil;

c) O apoio técnico prestado pelo Estado no que concerne às atividades de Proteção e Defesa Civil apresentou indícios de ineficácia relacionados à frequência de realização de simulados práticos, ao estímulo à criação de Núcleos de Proteção e Defesa Civil (NUPDECs) e ao envio de mensagens de alerta na iminência ou ocorrência de desastres, dentre outros;

d) Apesar de sua relevância no gerenciamento das ações de Proteção e Defesa Civil em âmbito estadual, o Sistema Integrado de Defesa Civil (SIDEV) não é utilizado por todos os Municípios paulistas;

e) A atuação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU sob a ótica do atendimento habitacional e reassentamento prioritário às famílias residentes em

²⁹⁵ Que tem “como principais objetivos promover o diagnóstico atualizado dos perigos e de riscos de escorregamentos, inundações, erosão e colapso de solo, estabelecendo prioridades para mapeamento de áreas de risco existentes no Estado de São Paulo; desenvolver estratégias de planejamento a fim de promover uma adequada ocupação do território; integrar e estimular estratégias para o monitoramento e fiscalização em áreas de risco e; sistematizar ações institucionais e procedimentos operacionais para redução, mitigação e erradicação do risco em sintonia com as políticas públicas Estaduais e Municipais”.



áreas de risco alto (R3) e muito alto (R4) e/ou inundações não atende às disposições da Lei nº 12.608/12 e do Decreto Estadual nº 64.592/19 e, em algumas situações, demonstrou indícios de intempestividade e ineficácia.

Objetivamente, os fatos relacionados ao longo do relatório técnico indicam um preocupante quadro de comprometimento da capacidade preventiva, mitigadora e articuladora do Governo do Estado na área auditada, notadamente em razão da **inoperância de algumas estruturas administrativas** a nível estratégico, tático e operacional (evento 99.15, págs. 38/39, 57, 74) **ou da falta de sinergia entre elas** (evento 99.15, págs. 50, 63/64); da **inutilização, ausência e/ou falta de manutenção de equipamentos meteorológicos** (evento 99.15, págs. 45 e 50/51); 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 (evento 99.15, págs. 44, 49, 57/74); dentre outros fatores igualmente relevantes.

De outro lado, ainda que os aspectos orçamentários não tenham sido – justificadamente²⁹⁶ – o cerne do trabalho em questão, os dados apurados em relação ao programa “5101 – Defesa Civil Protege Você” demonstram que o planejamento governamental não tem se efetivado na prática. No caso em específico, verifica-se que, apesar de as dotações pertinentes terem evoluído entre 2016 e 2022, de tudo quanto **autorizado** no período, **apenas 19,6% chegaram a ser efetivamente liquidados**:

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
2021	886.843.488,00	647.428.570,10	255.974.770,11
Total	2.423.351.549,00	1.265.995.397,84	474.520.856,37

Fonte: elaborado pelo MPC com base no relatório da DCG (evento 99.15, pág. 32).

²⁹⁶ Relatório da DCG, evento 99.15, págs. 27/28.



Tal constatação se assemelha ao levantamento realizado em relação ao programa “2622 – Infraestrutura Hídrica e Combate a Enchentes”, mencionado no início do presente tópico, o qual entre 2011 e 2022 teve apenas 62% do valor previsto no orçamento público executado.

Logo, é preciso que as autoridades atentem para a questão da execução orçamentária²⁹⁷ em torno dos programas e ações alusivos à prevenção de desastres, na medida em que o subfinanciamento - somado aos problemas de governança mencionados pela Fiscalização – comprometem ainda mais o alcance e o êxito das políticas públicas em questão. Mais que isso, há que se ponderar uma priorização na alocação dos recursos pertinentes²⁹⁸, conforme o estabelecimento de critérios técnicos adequados para tal.

Por fim, se de um lado as justificativas preliminares apresentadas pela origem²⁹⁹ não desconstituem os apontamentos constantes do relatório técnico (evento 99.15)³⁰⁰, de outro, evidenciam a disposição das instâncias competentes em adotar providências capazes de atender recomendações ali propostas, as quais o MPC corrobora na íntegra.

Nesse sentido, em vista da relevância do tema, propõe-se que essa Corte de Contas prossiga no monitoramento dessas e outras medidas administrativas que venham a ser anunciadas a esse respeito.

²⁹⁷ O baixo empenhamento e a ausência de critérios técnicos para a alocação de recursos e seleção de projetos voltados à prevenção de desastres também foram observados no âmbito federal, como demonstra auditoria realizada pelo TCU acerca da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil no intervalo de 2012 a 2017, nos termos do Acórdão n. 351/2020 – Plenário, Processo 023.751/2018-5, Rel. Min. Augusto Nardes. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/351%252F2020/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=b2a32120-5a45-11ea-ae9c-cdf785744fc8>. Acesso em: 16/05/2023.

²⁹⁸ A título ilustrativo, reportagem do site Metrôpoles revelou, com base em dados da Secretaria Estadual da Fazenda, “*que o Município de São Sebastião estaria desde 2013 sem receber dinheiro da Defesa Civil paulista para a prevenção de desastres naturais. A última vez que a cidade recebeu recursos para ações preventivas teria sido em 2013*”. Disponível em: <https://www.metropoles.com/sao-paulo/tragedia-em-sp-sao-sebastiao-nao-recebe-dinheiro-para-prevencao-desde-2013>. Acesso em: 16/05/2023.

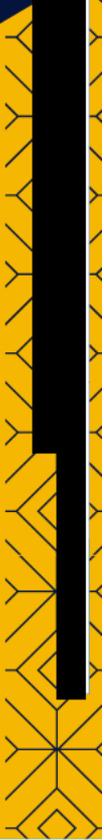
²⁹⁹ Apresentadas no TC-22755.989.22-5, eventos 56, 57, 66 e 70.3.

³⁰⁰ Como se depreende da análise final formulada pela Unidade Técnica no TC-22755.989.22-5, evento 70.2.





TRANSPARÊNCIA



Transparência

A transparência sobre as contas públicas é princípio que remonta à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que em seu art. 15 define ser direito da sociedade “pedir contas a todo agente público pela sua administração”.

A Constituição Federal de 1988 trata deste importante alicerce do Estado democrático de direito ao estipular que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (art. 5º, inciso XXXIII).

Para regulamentar o direito constitucional de acesso à informação, foi editada a Lei nº 12.527/2011, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Ainda nesta temática, merecem destaque a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência). Em conjunto, estes normativos contribuem para o fortalecimento da transparência no país, ao considerarem o acesso à informação pública como regra, e o sigilo como exceção.

Em sua análise, a d. DCG elaborou tópico específico sobre a situação da transparência no Estado.

Cabe salientar que, no voto referente às Contas do Governador de 2021, o e. Conselheiro Relator Sidney Estanislau Beraldo já havia destacado o fato de o Estado de São Paulo ter sido o 24º posicionado, dentre as 27 Unidades da Federação, no **Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal Estadual** de 2021³⁰¹.

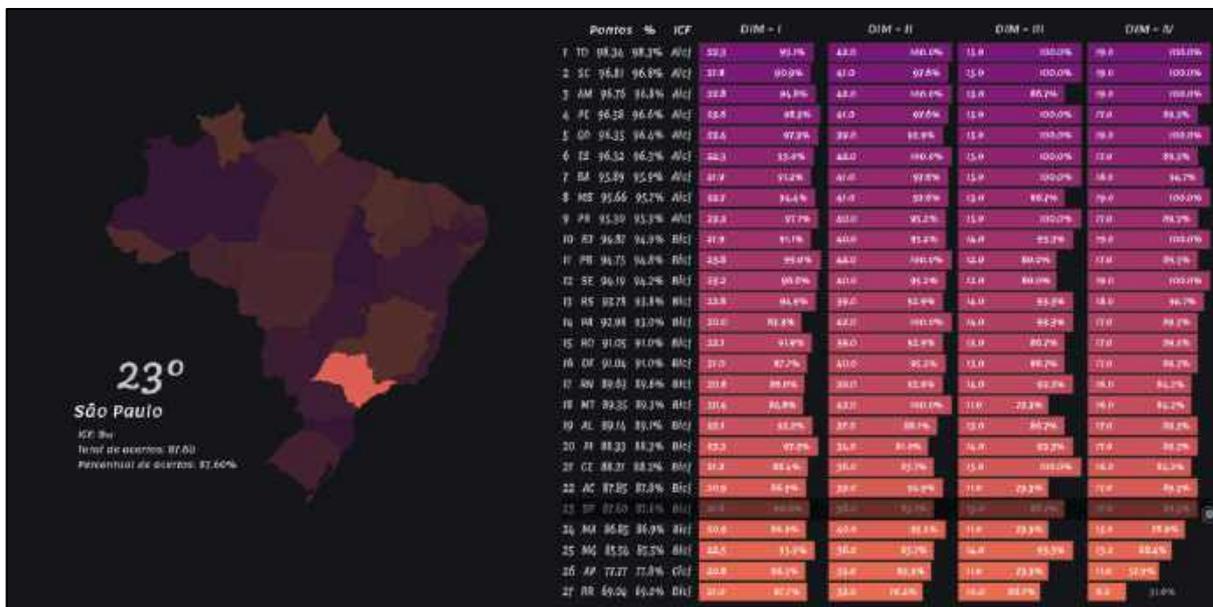
Dentre os motivos que justificaram o fraco desempenho do Estado na avaliação, sobressaiu-se o registro contábil inadequado (tanto orçamentário quanto patrimonial) da retenção e retorno do Fundeb. Por este motivo, constou expressamente do Voto e do Parecer referentes àquelas Contas, a necessidade de o Estado promover a adequação deste registro orçamentário.

Em consulta à versão de 2022 do ranking é possível constatar que São Paulo pouco avançou no comparativo com os demais Estados, tendo em vista que obteve a 23ª posição,

³⁰¹ O ranking analisou dados de 2020 conforme declarações homologadas pelo Siconfi até 03/06/2021.



desempenho superior apenas às Unidades Federativas do Maranhão, Minas Gerais, Amapá e Roraima.



Fonte: Ranking dos Estados³⁰², elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

De acordo com a Contadoria Geral do Estado a partir de 2023, o orçamento foi adaptado e passou a adotar os procedimentos contábeis relativos ao Fundeb indicados no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), medida que merece ser objeto de acompanhamento nas Contas do próximo exercício.

Outro ranking destacado pela DCG e que denota a necessidade de aperfeiçoamento do Estado na temática é o da Transparência Internacional Brasil. O levantamento considera o **Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP)**, calculado a partir da avaliação de itens como portais eletrônicos, aplicativos e perfis em redes sociais e legislação. No caso, o Estado de São Paulo registrou a 12ª posição entre as Unidades da Federação, com nota de 67,3. A título comparativo, a melhor nota foi do Espírito Santo (90,4) e o pior desempenho foi do Acre (nota 26,7)³⁰³.

Conforme apontado pela Organização Não-Governamental, para o Estado de São Paulo avançar no tema é necessária a publicação detalhada de dados relativos às “emendas parlamentares estaduais, obras públicas, concessões de crédito e financiamentos, notas fiscais

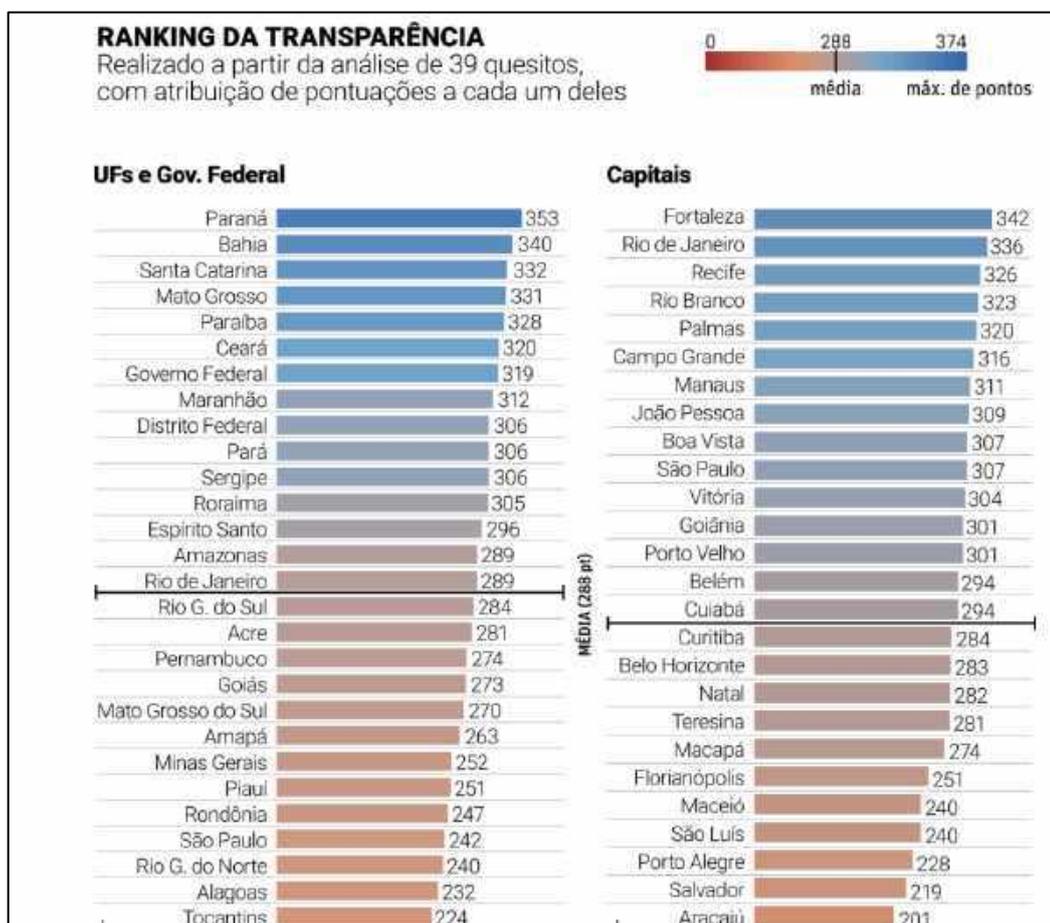
³⁰² Disponível em: <https://ranking-municipios.tesouro.gov.br/estados>. Acesso aos 08/05/2023.

³⁰³ Disponível em: <https://indice.transparenciainternacional.org.br/estado/sao-paulo/>. Acesso aos 08/05/2023.

eletrônicas, além de publicar as agendas das autoridades estaduais. São Paulo também pode promover mais políticas participativas e envolver os cidadãos na tomada de decisão”.

Em acréscimo aos apontamentos trazidos pela instrução, vale destacar a recente divulgação do **Ranking da Transparência 2021/2022** do Núcleo de Estudos da Transparência Administrativa e da Comunicação de Interesse Público (Netacip) da Faculdade de Direito da USP (FDUSP). Referido estudo foca na transparência administrativa dos portais de internet mantidos pelos Estados, capitais, União e DF.

De acordo com a análise, **São Paulo obteve o quarto pior desempenho (nota: 242) no ranking** que considera os Estados, o DF e o Governo Federal (média nacional: 288).



Fonte: Ranking da Transparência 2021/2022³⁰⁴, elaborado pelo Netacip/FDUSP.

Dentre os pontos positivos destacados pelos pesquisadores da FDUSP, merecem ser citados: a disponibilização (na página inicial) de dados sobre gastos da Administração,

³⁰⁴ Disponível em: https://direito.usp.br/pca/arquivos/ec16a61ca6be_relatorio-netacip--02.pdf. Acesso aos 08/05/2023.



servidores e concursos; a disposição de dados por temas; e o uso de elementos gráficos. Há, contudo, pontos negativos que demandam correção por parte da Gestão Estadual, como a falta de destaque para gastos com previdência e dívida pública, bem como a aglomeração de dados em uma única página, o que acaba por dificultar a leitura dos usuários do portal.

Outro levantamento digno de nota sobre transparência pública foi conduzido pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) de maio a novembro de 2022. O estudo, que foco na transparência ativa, foi realizado em 8.000 portais da transparência de 4.191 Municípios, 26 Estados, DF e União. Os resultados do detalhado levantamento foram reunidos no **Radar Nacional de Transparência Pública**.

No caso do Estado de São Paulo, o índice de transparência foi de 77,40%, abaixo, portanto, da média nacional dos Estados e do DF (77,63%):

Radar da Transparência Pública Atricon (2022)					
UF	Índice de Transparência	UF	Índice de Transparência	UF	Índice de Transparência
Goiás	98,37%	Maranhão	82,83%	Amapá	70,53%
Rio Grande do Norte	95,12%	Santa Catarina	82,59%	Rio De Janeiro	69,83%
Paraná	90,65%	Espírito Santo	81,79%	Tocantins	69,68%
Pernambuco	88,22%	Distrito Federal	77,51%	Sergipe	69,01%
Rondônia	87,37%	São Paulo	77,40%	Paraíba	68,61%
Rio Grande do Sul	87,27%	Mato Grosso Do Sul	76,98%	Para	68,41%
Mato Grosso	85,69%	Piauí	74,43%	Acre	43,34%
Amazonas	85,47%	Minas Gerais	74,35%	Alagoas	35,39%
Ceará	83,48%	Bahia	72,58%	Roraima	-

Fonte: elaborado pelo MPC-SP a partir de dados do Radar da Transparência Pública de 2022³⁰⁵ da Atricon.

Dentre os destaques positivos do Estado, sobressaem-se a disponibilização de informações prioritárias e o Serviço de Informação ao Cidadão – SIC (físico), ambos com atendimento a 100% dos critérios analisados. Desempenhos acima da média foram observados, ainda, sob os quesitos de informações institucionais (97,92%), recursos humanos (85,19%), ouvidorias (83,33%) e SIC Eletrônico (83,33%).

Em outros grupos de critérios, contudo, o desempenho ficou abaixo da média, quais sejam: acessibilidade (76,67%); relatórios referentes à transparência da gestão fiscal (76,67%);

³⁰⁵ Disponível em: <https://radar.tce.mt.gov.br/extensions/atricon2/panel.html>. Acesso aos 08/05/2023.



receita (73,33%); despesa (72,55%); contratos (68,75%); licitações, dispensas, inexigibilidades, atas de adesão ao Sistema de Registro de Preços – SRP (65,28%); e diárias (62,12%).

De modo a evidenciar com maiores detalhes as deficiências anotadas pela Atricon, o MPC-SP compilou, na tabela seguinte, todas os quesitos nos quais foram verificadas impropriedades no Portal mantido pelo Governo Estadual, bem como as correspondentes exigências legais.

Tema	Quesito	Fundamentação legal ³⁰⁶
Acessibilidade	Exibição do “caminho” de páginas percorridas pelo usuário	Art. 8º, §3º, inciso VIII, da LAI e art. 63, <i>caput</i> e § 1º, da Lei nº 13.146/2015
Contratos	Relação dos contratos celebrados, com o seu respectivo resumo	Art. 7º, inciso VI e art. 8º, §1º, inciso IV, da LAI
	Indicação do Fiscal do Contrato	
	Gravação de relatórios em diversos formatos	Art. 8º, §3º, inciso II, da LAI
Despesa	Procedimento licitatório, bem como a sua dispensa ou inexigibilidade	Art. 7º, inciso VI e art. 8º, §1º, inciso III, da LAI; art. 48, §1º, inciso II e art. 48 - A, inciso I, da LC nº 101/2020; art. 8º, inciso I, do Decreto nº 10.540/2000
	Gravação de relatórios em diversos formatos em relação aos critérios de transferências voluntárias realizadas	Art. 8º, §3º, inciso II, da LAI
Diárias	Número de diárias usufruídas por afastamento	Art. 48 -A, I, da LC nº 101/2000; arts. 3º, incisos I, II, III, IV e V, 7º, incisos VI, e 8º da LAI, art. 37, <i>caput</i> , da CF (princípio da publicidade) e art. 8º, inciso I, "e" do Decreto nº 10.540/2020
Licitações, Dispensas, Inexigibilidades e Atas de Adesão- SRP	Íntegra dos processos de dispensa de licitação	Art. 7º, inciso VI, e art. 8º, §1º, inciso IV, da LAI
	Íntegra dos processos de inexigibilidade de licitação	
	Íntegra das Atas de Adesão - SRP	
	Relatório das licitações fracassadas e/ou desertas	
	Gravação de relatórios em diversos formatos	Art. 8º, §3º, inciso II, da LAI
Ouvidorias	Participação em redes sociais	Art. 7, art. 13 e ss. da Lei nº 13.460/2017; e art. 9º, II, da LAI
Poder Executivo Estadual	Ferramenta de pesquisa específica (que permita pesquisar dentro deste conjunto de informações, possibilitando filtros específicos) (RREO)	Art. 8º, §3º, inciso I, da LAI
	Existência de informações atualizadas em relação às Renúncias Fiscais	Art. 8º, §3º, inciso VI, da LAI
	Existência de histórico das informações em relação às Renúncias Fiscais	Art. 7º, incisos II e VI e art. 8º, <i>caput</i> , da LAI
	Gravação de relatórios em diversos formatos em relação ao conjunto de dados referentes às Renúncias Fiscais	Art. 8º, §3º, inciso II, da LAI
	Ferramenta de pesquisa específica (que permita pesquisar dentro deste conjunto de informações, possibilitando filtros específicos) em relação ao conjunto de dados referentes às Renúncias Fiscais	Art. 8º, §3º, inciso I, da LAI
	Divulga o Plano Estadual de Saúde	Art. 9º, inciso II, da LAI e art. 37, <i>caput</i> , da CF (princípio da publicidade)
	Divulga o Plano Estadual de Educação	
Divulga o Relatório de Gestão Estadual de Saúde		
Receita	Ferramenta de pesquisa específica (que permite pesquisar dentro deste conjunto de informações, possibilitando filtros específicos) em relação aos critérios de transferências voluntárias recebidas	Art. 8º, §3º, inciso I, da LAI

³⁰⁶ Fundamentação legal extraída da Resolução Atricon nº 01/2022, disponível em: https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Resolucao-01_2022-Altera-Resolucao-Atricon-09-2018-.pdf

Tema	Quesito	Fundamentação legal ³⁰⁶
Relatórios Referentes à Transparência da Gestão Fiscal	Ferramenta de pesquisa específica (que permita pesquisar dentro deste conjunto de informações, possibilitando filtros específicos)	Art. 8º, §3º, inciso I, da LAI
Serviço de Informações ao Cidadão e-SIC (Eletrônico)	Existe rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses	Art. 30, inciso I, da LAI
	Existe rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura	Art. 30, inciso II, da LAI

Fonte: elaborado pelo MPC-SP a partir de dados do Radar da Transparência Pública de 2022 da Atricon.

Vale anotar que os apontamentos da tabela acima consideram aspectos contidos nas Diretrizes de Controle Externo 3218/2018 e na Matriz de Fiscalização de Transparência Pública da Resolução nº 09/2018³⁰⁷, ambas da Atricon.

Dentre as falhas de transparência registradas, chamam a atenção, em especial, as relativas às renúncias fiscais; às licitações e contratos; e às diárias.

Em face de tais apontamentos, e sem prejuízo das proposições já realizadas pela DCG, **o Ministério Público de Contas propõe que sejam emitidas as seguintes recomendações ao Governo do Estado:**

- (i) divulgue a relação (com seus resumos) e indique o fiscal de todos os contratos celebrados, na conformidade do art. 7º, inciso VI e art. 8º, §1º, inciso IV, da LAI;
- (ii) publique as íntegras dos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, as atas de adesão ao Sistema de Registro de Preços e os relatórios de licitações fracassadas e/ou desertas (anonimizando, sempre que necessário, os dados protegidos pela LGPD), conforme art. 7º, inciso VI, e art. 8º, §1º, inciso IV, ambos da LAI;
- (iii) garanta a divulgação de informações atualizadas das renúncias de receitas, inclusive do seu histórico (art. 7º, incisos II e VI; art. 8º, *caput*; e art. 8º, §3º, inciso VI, da LAI);
- (iv) proceda à divulgação, no Portal da Transparência, do Plano Estadual de Saúde, do Plano Estadual de Educação e do Relatório de Gestão Estadual de Saúde, nos termos do art. 9º, II, da LAI e do art. 37, *caput*, da CF/1988 (princípio da publicidade);
- (v) assegure a publicização de rol de informações desclassificadas nos últimos doze meses (art. 30, inciso I, da LAI) e de rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura (art. 30, inciso II, da LAI);

³⁰⁷ Atualizadas pela Resolução Atricon nº 01/2022.



- (vi) possibilite, via Portal da Transparência, a gravação de relatórios em diversos formatos em relação: a) aos contratos firmados pelo ente; b) aos critérios de transferências voluntárias realizadas; c) ao conjunto de dados referentes às renúncias fiscais; e d) às licitações, dispensas, inexigibilidades e atas de adesão ao SRP, conforme art. 8º, §3º, inciso II, da LAI;
- (vii) disponibilize ferramenta de pesquisa (com filtros específicos) que permita a visualização de dados referentes ao RREO, às renúncias fiscais, aos critérios de transferências voluntárias recebidas e aos relatórios referentes à Transparência da Gestão Fiscal, de modo a efetivar o art. 8º, §3º, inciso I, da LAI; e
- (viii) publicize o número de diárias usufruídas por afastamento, tendo em vista as exigências do art. 48 -A, I, da LC nº 101/2000; art. 3º, incisos I, II, III, IV e V; art. 7º, inciso VI; e art. 8º da LAI; art. 37, *caput*, da CF/1988 (princípio da publicidade); e art. 8º, inciso I, "e", do Decreto nº 10.540/2020.



PARCERIAS PÚBLICO- PRIVADAS E PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO



Parceiras Público-Privadas e Programa Estadual de Desestatização

Após traçar um breve histórico acerca do arcabouço normativo afeto às concessões e permissões de serviços e obras públicos (Lei Estadual nº 7.835/1992 e Lei nº 8.987/1995), ao Programa Estadual de Desestatização – PED (Lei Estadual nº 9.361/1996) e às Parcerias-Público Privadas – PPPs (Lei Estadual nº 11.688/2004 e Lei nº 11.079/2004), a DCG identificou na referida matriz temática ocorrências merecedoras de atenção.

Contrariando as Instruções nº 01/2020 do TCESP, que em seu artigo 5º, XIV, exigem apresentação das atas das reuniões semestrais conjuntas realizadas entre representantes do Conselho Gestor do Programa de PPP, Secretário da Fazenda e Comissões Legislativas, a origem informou que, a partir de 2020, referidas reuniões foram suspensas em razão das medidas adotadas pelo Governo Estadual para controle da pandemia de Covid-19.

Ocorre, entretanto, que a realização de tais reuniões é medida imposta por força de lei (artigo 3º, § 10, da Lei Estadual nº 11.688/2004), de modo que cumpre aos responsáveis promover sua fiel observância, valendo-se, para tanto, dos meios disponíveis com vistas a realizar sobreditos encontros (como, por exemplo, reuniões remotas quando da impossibilidade do formato presencial), no intuito de preservar minimamente o bom funcionamento dos respectivos conselhos, assegurando a necessária transparência e o exercício do controle, tanto externo como social.

Verificou-se, também, no tocante às PPPs, que o programa encontra-se composto por uma carteira de 10 contratos vigentes (06 concessões administrativas e 04 patrocinadas), divididos em “Trilhos”, “Saneamento e Recursos Hídricos”, “Saúde”, “Logística e Transportes” e “Habitação” (evento 99, quadro de fls. 06 do Relatório da DCG 2022).

No que concerne à avaliação de ativos, passivos e passivos contingentes, observou-se no exercício em exame mesmo apontamento já realizado pela Fiscalização em relação a 2021, qual seja, registro de passivos em duas contas distintas, que totalizaram R\$1.164 milhões em obrigações com PPPs.

Acerca do registro e contabilização das despesas com PPPs, detectou-se crescimento de 119,14% das despesas orçamentárias executadas sob a modalidade “código 67 – execução de contrato de PPP” em relação ao exercício anterior, não obstante a Fiscalização,



desde 2019, venha apontando divergência entre o montante registrado no demonstrativo do RREO e o valor registrado na citada aplicação “67”.

Tais diferenças, uma vez mais, não restaram elucidadas, de modo que se impõe recomendação expressa para que a contadoria passe a apresentar, dentre as notas explicativas presentes no Balanço Geral do Estado, esclarecimentos necessários sobre tal ocorrência.

Já no que diz respeito ao PED, a Fiscalização informa a existência de 36 contratos vigentes e em execução, relacionados no quadro-resumo que apresenta, dividido por concedente: “ARTESP”, “STM”, “EMTU”, “SIMA”, “SETUR” e “ARSESP” (evento 99, quadro de fls. 12/13 do Relatório da DCG 2022)

Dada a magnitude das cifras envolvidas, além das pertinentes recomendações propostas pela DCG no tocante à correta contabilização das despesas com PPPs e à necessidade de realização das reuniões dos Conselhos do PED e de PPPs, entende o *Parquet* de Contas imperioso que, para o próximo ano, sejam incluídas nos trabalhos de fiscalização análises sobre o andamento dos estudos promovidos pelo Governo Estadual para desestatização da EMAE e da SABESP, iniciativas que têm gerado grande repercussão, inclusive com demandas perante este órgão ministerial e para o próprio TCESP.



PROPOSTA DE MONITORAMENTO DAS FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS⁵



Proposta de Monitoramento das Fiscalizações Operacionais.

Como se sabe, as fiscalizações de natureza operacional consistem em uma das vertentes de atuação do e. TCE-SP e têm como finalidade avaliar o cumprimento dos respectivos programas de governo e do desempenho dos Órgãos e Entidades jurisdicionadas, em relação aos seus objetivos, metas e prioridades, bem como quanto à alocação e uso dos recursos públicos.

As avaliações realizadas nesse contexto se dão, principalmente, sob a ótica dos princípios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, visando à identificação de oportunidades de melhoria na atuação administrativa, que serão objeto de recomendações e posterior monitoramento por parte do Controle Externo.

Especificamente nas Contas do Governador referentes ao exercício de 2022, ora em análise, seguindo plano aprovado pelo Conselheiro Relator da matéria, foram realizadas 7 auditorias do tipo, envolvendo temas diversos, no âmbito das áreas da saúde, educação, desenvolvimento social, infraestrutura, segurança e meio ambiente, como se vê a seguir:

Exercício	Processo principal	Auditorias Operacionais	Objeto das Auditorias
2022	TC-5128.989.22-5	TC-22758.989.22-2	Programa Recomeço: uma vida sem drogas.
		TC-22759.989.22-1	Prontuário Eletrônico no âmbito da Secretaria de Saúde.
		TC-22761.989.22-7	Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista, no âmbito da Secretaria de Educação.
		TC-22754.989.22-6	Expansão do PEI – Programa de Ensino Integral.
		TC-22755.989.22-5	Atuação estadual na prevenção às catástrofes e desastres naturais.
		TC-22756.989.22-4	Acompanhamento sobre a Secretaria de Administração Penitenciária.
		TC-22757.989.22-3	Obras em prédios escolares contratados pela Fundação para o Desenv. da Educação.

Aproveitando o ensejo, o MPC reitera o apelo consignado no parecer ministerial sobre as Contas governamentais de 2021 (TC-4345.989.21-4, evento 94.1) **no sentido de que a Corte de Contas avance na regulamentação da matéria, notadamente no que tange à implementação de uma fase de monitoramento das recomendações** expedidas em processos dessa natureza.

Com efeito, entre os anos 2014 e 2022, estima-se que a d. Fiscalização do TCESP tenha feito aproximadamente 1.129 proposições de melhoria aos Órgãos e Entidades estaduais



apenas em sede de auditorias operacionais³⁰⁸, sendo a grande maioria delas (senão a totalidade) acolhida nos respectivos votos dos eminentes Relatores.

A despeito disso, tem-se observado que, tão logo as Contas do Governador são apreciadas, não apenas o processo principal, mas todos os demais autos a ele atrelados, seguem para o arquivamento, inclusive os que abrigam as auditorias operacionais. Confira-se:

Exercício	Processo principal	Processos de Auditoria Operacional	Situação processual ³⁰⁹
2019 ³¹⁰	TC-2347.989.19-6	TC-10688.989.20-1	Arquivado
		TC-10692.989.20-5	Arquivado
		TC-10691.989.20-6	Arquivado
		TC-10693.989.20-4	Arquivado
		TC-10695.989.20-2	Arquivado
		TC-10696.989.20-1	Arquivado
		TC-10697.989.20-0	Arquivado
		TC-10699.989.20-8	Arquivado
		TC-10701.989.20-4	Arquivado
		TC-10702.989.20-3	Arquivado
		TC-10703.989.20-2	Arquivado
		TC-10704.989.20-1	Arquivado
2020	TC-5866.989.20-5	TC-10706.989.20-9	Arquivado
		TC-17123.989.20-4	Arquivado
		TC-17124.989.20-3	Arquivado
		TC-17125.989.20-2	Arquivado
		TC-17628.989.20-4	Arquivado
		TC-17629.989.20-3	Arquivado
		TC-17630.989.20-0	Arquivado
		TC-22113.989.20-6	Arquivado
2021	TC-4345.989.21-4	TC-25809.989.20-5	Arquivado
		TC-5759.989.21-3	Arquivado
		TC-22698.989.21-7	Arquivado
		TC-22699.989.21-6	Arquivado
		TC-22723.989.21-6	Arquivado
		TC-22726.989.21-3	Arquivado
		TC-23432.989.21-8	Arquivado
		TC-22692.989.21-3	Arquivado
TC-24392.989.21-6	Arquivado		
TC-22694.989.21-1	Arquivado		
TC-22697.989.21-8	Arquivado		

Em que pese num primeiro exame possa-se dizer que a lógica seria realmente a de o processo acessório seguir o destino do principal, parece-nos que no caso das fiscalizações de natureza operacional existem certas peculiaridades que exigem a adoção de raciocínio diverso.

³⁰⁸ O parecer ministerial sobre as Contas governamentais de 2021 destacou que, entre 2014 e 2021, foram indicadas 1.031 recomendações em matéria de auditorias operacionais. Nas Contas desse ano (2022), a Fiscalização teceu outras 98 proposições nesse sentido, as quais, somadas às anteriores, totalizam 1.129 recomendações.

³⁰⁹ Consulta realizada no sistema eTCESP em 03/05/2023.

³¹⁰ Cumpre ressaltar que, a partir de 2019, em atendimento a uma proposição deste MPC (Contas governamentais de 2018, TC-6453.98918-8, Parecer do MPC, evento 189.1, págs. 66/68), esta Corte de Contas adotou a sistemática de instaurar processos específicos para abrigar as fiscalizações de caráter operacional, os quais ficam vinculados ao processo principal das Contas governamentais (Balanço Geral do Exercício) a que se referem.



A começar pelo fato de que muitas das recomendações propostas nesse âmbito exigem diversas providências e o cumprimento de etapas administrativas que, às vezes, não se concluem entre um Parecer Prévio e outro, atravessando dois ou mais exercícios financeiros.

Aliás, cumpre destacar que, embora esteja no âmbito de discricionariedade do administrador público a escolha da melhor solução a ser adotada para corrigir as situações apontadas pelo Controle Externo, as recomendações dos Tribunais de Contas aos órgãos jurisdicionados constituem oportunidades de melhoria da atuação da Administração, razão pela qual sua implementação deve ser enfatizada³¹¹.

Não por menos, o monitoramento compõe uma das fases intrínsecas ao ciclo de auditoria operacional, destinando-se a “acompanhar as providências adotadas pelo auditado em resposta às deliberações proferidas, de modo que os efeitos pretendidos possam ser alcançados, assim como a aferir os benefícios decorrentes de sua implementação”³¹²:



Fonte: quadro extraído do Manual de Auditoria Operacional do TCU.

A esse respeito, as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Pública - NBASP³¹³ igualmente dispõe que “o monitoramento não se restringe à implementação das

³¹¹ 27 Sobre o tema, vale citar a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

“Responsabilidade. Recomendação do TCU. Descumprimento.

As recomendações expedidas pelo TCU, embora despidas de caráter cogente, têm como objetivo fomentar o aprimoramento da gestão pública. Apesar de tais deliberações não vincularem a ação do gestor, devem por ele ser implementadas, salvo por razões devidamente motivadas”. (Acórdão 3467/2014 Plenário - Auditoria, Relator Ministro Bruno Dantas)

“Competência do TCU. Recomendação. Natureza.

A recomendação emanada do Tribunal de Contas da União não representa mera sugestão, cuja implementação é deixada ao alvedrio do gestor destinatário da medida, pois tem como objetivo buscar o aprimoramento da gestão pública. Contudo, admite-se certa flexibilidade na sua implementação. Pode o administrador público atendê-la por meios diferentes daqueles recomendados, desde que demonstre o atingimento dos mesmos objetivos, ou, até mesmo, deixar de cumpri-la em razão de circunstâncias específicas devidamente motivadas. A regra, entretanto, é a implementação da recomendação, razão por que deve ser monitorada”. (Acórdão 73/2014 Plenário - Monitoramento, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti).

³¹² Conforme exposto no Manual de Auditoria Operacional elaborado pelo e. Tribunal de Contas da União – TCU. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em: 03/05/2023.

³¹³ As Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) contém os requisitos mandatórios de auditoria a serem observados nos diferentes trabalhos de fiscalização de contas. Publicadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), as NBASP têm por objetivo alinhar os trabalhos de fiscalização dos Tribunais de Contas brasileiros a um padrão internacionalmente aceito: os pronunciamentos profissionais da Organização Internacional das Entidades fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/nbasp-nivel3.pdf>. Acesso em: 03/05/2023.



recomendações, mas concentra-se em verificar se a entidade auditada tratou de forma adequada os problemas e se remediou a situação subjacente após um período de tempo razoável” (grifou-se).

Além disso, estabelecem que a Entidade Fiscalizadora Superior - ESF “*precisa relatar adequadamente os resultados de suas ações de monitoramento, a fim de fornecer feedback aos poderes legislativo e executivo, às partes interessadas e ao público*”.

E ao final arrematam: “**Informações confiáveis sobre o grau de implementação das recomendações, o impacto das auditorias e as ações corretivas relevantes adotadas podem ajudar a demonstrar o valor e os benefícios da EFS**”.

Voltando ao e. TCESP, caso se insista no modelo de acompanhamento atualmente em vigor – em que se costuma avaliar num dado exercício a aderência ou não às proposições formuladas no exercício financeiro anterior, tão-somente -, **corre-se o risco de que muitas das recomendações expedidas ao longo do tempo simplesmente deixem de ser adotadas ou ao menos justificadas pelas instâncias administrativas competentes**, prejudicando em muito a efetividade do diligente e profundo trabalho executado pela Unidade Técnica nesse tocante.

E isso se deve, em particular, ao arquivamento precoce dos processos de fiscalização operacional, sem que antes se instaure a **fase de monitoramento, a qual sequer está mencionada de modo expreso nas Instruções n. 01/2020**, conforme arts. 19 ao 30.

A confirmar a suspeita levantada acima (quanto ao baixo grau de atendimento das proposições formuladas nas auditorias operacionais), **documento elaborado pela Controladoria Geral do Estado - CGE e apresentado ao TCESP em janeiro de 2023** (TC-1202.989.23-2, evento 1.2.1.2, pág. 89) revela que, **da análise das manifestações apresentadas pelos órgãos e entidades estaduais competentes, à luz das 191 recomendações referentes a 2021**, apenas 3,14% poderiam ser consideradas como “satisfatórias”; 3,14% restavam apresentar comprovação das informações prestadas para que fossem consideradas como atendidas; e **93,72% não continham dados suficientes para que fossem consideradas como atendidas**.

De igual sorte, **em relação às recomendações remanescentes do exercício de 2020 “consideradas pelo TCE/SP como não implementadas”**, dos argumentos prestados pela Origem à CGE, apenas 5,79% foram considerados satisfatórios, ao passo que **94,21% não**



continham dados suficientes para que as recomendações pertinentes fossem consideradas como atendidas.

Deve-se dizer, mesmo na atual conjuntura, depreende-se que o arquivamento de pronto (ou seja, sem passar pela fase de monitoramento) é medida que, a rigor, não se coaduna com a exigência de apresentação pelo Controle Interno, até 30 de março de cada exercício, do *“relatório de acompanhamento das recomendações constantes do parecer deste Tribunal, referentes às contas do último exercício apreciado”*, o qual deve ser inserido *“no(s) processo(s) eletrônico(s) específico(s) autuado(s) para análise da(s) fiscalização(ões) operacional (ais)”*, de acordo com o art. 31 do citado ato normativo³¹⁴.

A esse respeito, aliás, em que pese se constatar o envio do documento supramencionado (evento 68.3), esse ano nem mesmo as recomendações do exercício anterior (2021) foram objeto de monitoramento por parte desta e. Corte de Contas, sob o argumento de que:

[...] dada a complexidade das fiscalizações operacionais e das recomendações que as sucederam, seria necessário um trabalho específico e pormenorizado para que esta Diretoria se certifique sobre o grau de implementação das recomendações em exame. Ressalta-se que a DCG poderá avaliar, a depender do plano de fiscalização aprovado pelo Conselheiro Relator, o nível de implementação das recomendações pelos jurisdicionados, em análise conjunta com o relatório produzido pela CGE. (Relatório da DCG, evento 99.19, pág. 22)

Encaminhamento esse que, a nosso ver, caso venha a se firmar nos próximos anos, além de configurar um possível retrocesso à situação anteriormente relatada, agrava o risco à efetividade das ações de controle externo que vêm sendo exercidas na área.

Ante o exposto, **reforça-se a necessidade de que esta Corte de Contas aprimore a regulamentação da matéria no seu âmbito interno e inclusive avalie a possibilidade de se conceber uma solução tecnológica de monitoramento e acompanhamento contínuo das recomendações de natureza operacional**, a fim de garantir a devida efetividade dos trabalhos realizados nesse contexto.

A isso, **acrescenta-se a possibilidade de criação de um Painel, nos moldes de outros atualmente já disponibilizados para consulta pública no endereço eletrônico do**

³¹⁴ TCESP, Instruções n. 01/2020, “Art. 30 – As recomendações e ressalvas emitidas pelo Relator no parecer das Contas, decorrentes de fiscalizações operacionais, quando não passíveis de implantação imediata, deverão ser objeto de plano de ação com identificação de etapas/ações, responsáveis e cronograma detalhado, devidamente certificado pelo órgão central de Controle Interno. Parágrafo único – O Controle Interno remeterá, até 30 de março de cada exercício, relatório de acompanhamento das recomendações constantes do parecer deste Tribunal, referentes às contas do último exercício apreciado, inserindo-o no(s) processo(s) eletrônico(s) específico(s) autuado(s) para análise da(s) fiscalização(ões) operacional (ais)”.



TCESP³¹⁵, trazendo informações detalhadas sobre as recomendações expedidas ao Governo do Estado ao longo dos anos em sede de auditorias operacionais, assim como as providências eventualmente adotadas pela Origem, grau de implementação, resultados decorrentes da auditoria e outros dados pertinentes.

Certamente, a publicização dessas informações e a transparência no tocante à atuação dos atores interessados seria algo de grande valor social, na medida em que permitirá à sociedade acompanhar o desempenho do objeto auditado e tomar ciência do que está sendo feito a nível administrativo para solucionar as deficiências e desajustes anteriormente apontados.

Além do que, segue tendência adotada por outras Entidades Fiscalizadoras em nível internacional, notadamente na Europa e nos Estados Unidos, no sentido de divulgar “o percentual de implementação de suas recomendações como medida do desempenho de seu trabalho”³¹⁶.

Por fim, cumpre rememorar que, por ocasião da apreciação das **Contas governamentais de 2021**, Sua Excelência o Conselheiro Presidente Sidney Beraldo, então Relator do feito, votou pela **criação de Grupos de Trabalho para estudar as medidas sugeridas pelo MPC no item 16.3 de seu parecer**” (TC-4345.989.21-14, evento 162.3), tendo a proposta, inclusive, sido realçada por ocasião da discussão processual em questão, nos termos registrados nas Notas Taquigráficas pertinentes à Sessão Plenária de 29/06/2022 (TC-4345.989.21-14, evento 162.2).

Apesar disso, desde então, não se teve notícia de eventual iniciativa concebida nesse sentido. De modo que, pelos fundamentos dantes expostos, **pugna-se que o tema volte a ser objeto de reflexão esse ano e, havendo concordância, que se adote formalmente providência administrativa** para a criação do citado grupo de trabalho, nos moldes sugeridos.

³¹⁵ Painel de Obras, Painel de Resíduos Sólidos, Painel da Saúde etc. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/#>, na aba superior “Transparência”.

³¹⁶ De acordo com o Manual de Auditoria Operacional do TCU: “543. As EFS da Suécia, dos Estados Unidos e o Tribunal de Contas Europeu divulgam o percentual de implementação de suas recomendações como medida do desempenho de seu trabalho. A EFS dos Estados Unidos informou em seu relatório de atividades de 2019 que 77% de suas recomendações foram implementadas após 4 anos da deliberação (GAO, 2020, p. 7, 34). O Tribunal de Contas Europeu incluiu o indicador de monitoramento das recomendações no conjunto de indicadores-chave de desempenho para manter a gestão informada acerca dos progressos efetuados para atingir os seus objetivos estratégicos, fundamentar a tomada de decisões e fornecer às partes interessadas institucionais informações sobre o desempenho. Com base no monitoramento realizado em 2019, concluíram que 96% das recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2015 e 94% das recomendações constantes dos relatórios especiais daquele ano foram executadas na íntegra, na maior parte ou pelo menos em alguns aspectos (TCE, 2020, p. 53). A EFS da Suécia afirma que o monitoramento de longo prazo (5 anos) de seus relatórios indica que pouco mais da metade levou o governo a tomar medidas com base neles. O monitoramento de curto prazo (3 anos) revela que quase a metade das recomendações havia sido implementada ou estava em implementação (RIKSREVISIONEN, 2020, p. 18)”.





CONCLUSÃO



Conclusão

Proposta de rejeição das Contas

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas de São Paulo** opina pela emissão de **parecer prévio desfavorável** às contas em análise pelos seguintes motivos:

- a) **Utilização do Fundeb** – utilização de apenas **92,73 %** do Fundeb 2022, em afronta ao art. 212-A, *caput*, da CF/1988; ao art. 25, *caput*, da Lei nº 14.113/2020; e à jurisprudência consolidada desse e. Tribunal;
- b) **Aplicação de recursos na saúde** – destinação de apenas **9,98%** da receita proveniente de impostos e transferências em ações e serviços públicos de saúde, em desrespeito ao piso fixado pelo art. 6º, *caput*, da LC nº 141/2012;
- c) **Renúncia de receitas** – imposição de empecilhos à regular atuação do Controle Externo, prejudicando a avaliação da matéria; falta de consistência quanto à estimativa de valores a serem renunciados; falhas sob o aspecto de controle; e estagnação do Plano de Ação proposto em 2017;
- d) **Dívida ativa** – ineficiente gestão da dívida ativa, caracterizada pela inadequação de procedimentos e controles para inscrição e cobrança de créditos do Estado, acarretando prejuízo ao financiamento das políticas públicas;
- e) **Descumprimento de recomendações e determinações** do parecer prévio alusivo às contas do Governador de 2021 (eTC-004345.989.21-5), conforme detalhada análise empreendida pela DCG às fls. 1.598/1.617 do Relatório de evento 99.



Propostas de determinações e recomendações

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 (artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal e artigo 33, inciso X, da Constituição Estadual), o *Parquet* opina pela expedição das seguintes **recomendações**:

Ao Governo do Estado de São Paulo:

- a) reiterando comando fixado no Parecer Prévio sobre as Contas de 2020, “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”;
- b) considerando o impacto financeiro que a apreciação da ADI nº 6.593/SP pode trazer ao Estado, planeje sua alocação de despesas de modo a dar pleno cumprimento ao artigo 255 da Constituição Estadual e ao artigo 212 da Constituição da República;
- c) divulgue a relação (com seus resumos) e indique o fiscal de todos os contratos celebrados, na conformidade do art. 7º, inciso VI e art. 8º, §1º, inciso IV, da LAI;
- d) publique as íntegras dos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, as atas de adesão ao Sistema de Registro de Preços e os relatórios de licitações fracassadas e/ou desertas (anonimizando, sempre que necessário, os dados protegidos pela LGPD), conforme art. 7º, inciso VI, e art. 8º, §1º, inciso IV, ambos da LAI;
- e) garanta a divulgação de informações atualizadas das renúncias de receitas, inclusive do seu histórico (art. 7º, incisos II e VI; art. 8º, caput; e art. 8º, §3º, inciso VI, da LAI);
- f) proceda à divulgação, no Portal da Transparência, do Plano Estadual de Saúde, do Plano Estadual de Educação e do Relatório de Gestão Estadual de Saúde, nos termos do art. 9º, II, da LAI e do art. 37, caput, da CF/1988 (princípio da publicidade);
- g) assegure a publicização de rol de informações desclassificadas nos últimos doze meses (art. 30, inciso I, da LAI) e de rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura (art. 30, inciso II, da LAI);
- h) possibilite, via Portal da Transparência, a gravação de relatórios em diversos formatos em relação: i) aos contratos firmados pelo ente; ii) aos critérios de transferências voluntárias realizadas; iii) ao conjunto de dados referentes às renúncias fiscais; e iv) às licitações, dispensas, inexigibilidades e atas de adesão ao SRP, conforme art. 8º, §3º, inciso II, da LAI;
- i) disponibilize ferramenta de pesquisa (com filtros específicos) que permita a visualização de dados referentes ao RREO, às renúncias fiscais, aos critérios de transferências voluntárias recebidas e aos relatórios referentes à Transparência da Gestão Fiscal, de modo a efetivar o art. 8º, §3º, inciso I, da LAI; e



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

À Secretaria de Estado da Saúde:

a) providencie sistema informatizado que demonstre a composição detalhada dos custos individualizados das atividades inerentes aos contratos de gestão, de modo a viabilizar a aferição da economicidade das parcerias firmadas com o Terceiro Setor;

b) aprimore o acompanhamento e a fiscalização dos Contratos de Gestão celebrados com as Organizações Sociais, inclusive por meio da compatibilização do quantitativo de servidores destinados a esta finalidade;

c) aperfeiçoe a formalização de contratações públicas no âmbito do Terceiro Setor, em especial no que se refere ao detalhamento do plano de trabalho e ao rateio de despesas administrativas, conforme diretrizes do Comunicado SDG nº 25/2023;

d) exija das entidades beneficiárias de repasses a divulgação, em portais eletrônicos, de informações sobre as atividades e resultados dos Contratos de Gestão, conforme detalhado no Comunicado SDG nº 16/2018;

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;

f) realize campanhas de conscientização sobre a importância de cuidados pré-natais, parto seguro e atenção neonatais, enfatizando os benefícios para a saúde da mãe e do recém-nascido;

g) amplie a oferta de exames para prevenção e detecção precoce do câncer de colo de útero e do câncer de mama;

h) auxilie os municípios em ações de busca ativa, identificando crianças que não estão com a cobertura vacinal completa, de modo a assegurar a imunização adequada;

i) aperfeiçoe o monitoramento dos tempos de espera e dos fluxos de regulação interhospitalar, identificando gargalos e implementando medidas corretivas para reduzir os atrasos e melhorar o fluxo de pacientes;

j) estabeleça uma gestão eficiente da cadeia de suprimentos de medicamentos, desde a aquisição até a distribuição nas farmácias ambulatoriais, o que passa por um melhor monitoramento de estoques, ajuste na previsão de demanda e coordenação com os fornecedores;

k) promova a integração entre os diferentes níveis de atenção à saúde, visando a otimização do fluxo de pacientes e a redução do tempo de espera por leitos;



l) estimule a inovação no setor, implementando novas tecnologias que facilitem o acesso aos serviços de saúde e otimizem os processos de integração da rede de atenção.

À Controladoria Geral do Estado:

a) na estruturação administrativa/funcional em curso, considere as recomendações/determinações anteriormente expedidas por esta Corte de Contas ao Sistema de Controle Interno Estadual, notadamente nos Pareceres Prévios de 2014 a 2021 – no que ainda for aplicável -, bem como as orientações consolidadas no Manual de Controle Interno publicado pelo TCE/SP.

À Secretaria da Administração Penitenciária (SAP):

a) adote providências com vistas a assegurar a cada Unidade Prisional equipe de saúde, nos parâmetros da Deliberação CIB n. 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;

De outro norte, reportando-se ao quanto já tratado nos tópicos precedentes, o MP de Contas opina pela expedição das seguintes **determinações**:

Ao Governo do Estado de São Paulo:

a) adote providências administrativas capazes de intensificar a utilização da transação (Lei Estadual n. 17.293/2020) no contexto da gestão da Dívida Ativa estadual, de modo a incrementar as receitas advindas dessa fonte;



b) apresente Plano de Ação fixando as providências, responsabilidades e prazos com que se pretende enfrentar a problemática descrita pela Fiscalização do TCE/SP em torno da inscrição, contabilização, cobrança e arrecadação dos créditos relacionados à Dívida Ativa;

c) apresente Plano de Ação, descrevendo as providências, etapas, responsabilidades e cronograma para fins de atendimento ao quanto deliberado nos Pareceres Prévios de 2020 e 2021, no que se refere à contabilização, nas despesas com pessoal (elemento de despesa “34”), dos valores contratuais pagos em decorrência da terceirização de mão de obra que se refira à substituição de servidores e empregados públicos, nos termos do art. 18, § 1º da LRF e do Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF;

d) imponha condicionantes específicas nas leis orçamentárias no que se refere a propostas legislativas que venham a impactar as despesas com pessoal e encargos sociais, na linha do que vem sendo adotado na LDO federal, a fim de reverter ou evitar, conforme seja o caso, o crescimento desarrastado de dispêndios dessa natureza;

e) em matéria de transparência envolvendo a temática de renúncia de receitas, à luz da Nota Recomendatória Atricon n. 01/2023:

1) dê publicidade, no mínimo, às seguintes informações:

1.1. a identificação das espécies de desonerações concedidas, informando sobre os requisitos necessários para acesso a cada uma delas e o procedimento previsto para as respectivas concessões;

e

1.2. os dados quantitativos sobre os gastos tributários já realizados e, quando possível, os em andamento, contendo as seguintes informações:

1.2.1. espécie;

1.2.2. justificativa e fundamento legal;

1.2.3. beneficiário (nome e CNPJ) e/ou setor;

1.2.4. valor renunciado ou valor agregado na arrecadação;

1.2.5. previsão do montante a ser renunciado de acordo com as leis orçamentárias;

1.2.6. contrapartida e/ou impacto obtido e/ou estimado (dados sobre resultados sociais, econômicos e/ou ambientais dos incentivos fiscais que tenham sido alcançados, tais como: sintonia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas; geração de emprego direto e/ou indireto; investimento direto na região; melhoria da infraestrutura; investimento em eficiência energética, energia limpa e/ou retrofit de prédios; inovação tecnológica; qualificação/inclusão da mão de obra; qualidade ambiental; apoio a P&D; desenvolvimento regional); e

1.2.7. prazo de caducidade;

2. adote providências para que a disponibilização dos dados referidos no item anterior ocorra em local de fácil acesso, sobretudo nos seus portais, observados, ainda, os seguintes requisitos:

2.1. linguagem didática, incluindo “dicionários”, documentação, ou elemento explicativo dos dados quando necessário;

2.2. acesso gratuito às bases e publicação com licença aberta;

2.3. dados legíveis por máquina (formatos como “.csv” e “.json”);

2.4. possibilidade de *download* dos dados;

2.5. publicação de dados atualizados (referentes, no mínimo, ao exercício anterior);

e

2.6. apresentação de série histórica (referente a, no mínimo, os últimos cinco exercícios).

f) adequar-se financeira e tecnicamente às orientações do Comunicado SDG nº 29/2021 e da Instrução de Procedimentos Contábeis IPC-15, inclusive por meio da revisão da legislação Estadual que porventura esteja incompatível com as normas da STN. Como solução provisória para os casos em que não seja possível identificar a origem dos recursos quando do seu ingresso, pertinente que o Estado proceda à



classificação genérica, reclassificando-a tão logo seja possível a identificação da origem, consoante item 28, inciso 'c', alínea 'b', da IPC 15.

À Secretaria de Orçamento e Gestão:

a) restabeleça a previsão normativa, na Portaria CO n. 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;

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.



Propostas ao TCE-SP

À margem do Parecer, e considerando a existência de espaço para aperfeiçoamento no controle sobre as contas públicas estaduais, propõe-se ao TCE-SP que:

a) ante as razões ministeriais declinadas no tópico sobre “renúncia de receitas”, instaure expediente processual específico para se discutir a (im)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 (Mandado de Segurança n. 35.500/DF e outros), a fim de resguardar a segurança jurídica e a uniformidade das decisões emanadas do Controle Externo;

b) considere incluir, nos trabalhos de fiscalização das contas de 2023, análises sobre o andamento dos estudos promovidos pelo Governo Estadual para desestatização da EMAE e da SABESP, iniciativas que têm gerado grande repercussão, inclusive com demandas perante este órgão ministerial e para o próprio TCESP;

c) considere a possibilidade de realizar auditoria financeira destinada a validar o valor contábil do passivo atuarial, inclusive retomando a realização de testes de consistência e completude na base de dados dos segurados da Avaliação Atuarial e demais aspectos averiguados nas Contas de 2020, que ainda se julguem pertinentes;

d) nas Contas governamentais atinentes ao exercício de 2023, considere a possibilidade de empreender ações fiscalizatórias acerca da utilização da transação (Lei n.17.293/2020) pelo Estado de São Paulo no contexto da gestão da Dívida Ativa³¹⁷, ante a relevância e potencialidade do instituto em termos arrecadatórios e de solução de conflitos;

e) avance na regulamentação das auditorias operacionais realizadas no âmbito das Contas do Governador, notadamente no que se refere ao monitoramento das recomendações expedidas por ocasião dos respectivos Pareceres Prévios;

f) evite proceder ao arquivamento dos processos acessórios de auditoria operacional enquanto não concluída a fase de monitoramento das recomendações expedidas a respeito, por ocasião dos respectivos Pareceres Prévios;

g) avalie a possibilidade de se conceber uma solução tecnológica de monitoramento e acompanhamento contínuo das recomendações de natureza operacional, a fim de garantir a devida efetividade dos trabalhos realizados nesse contexto e, sendo o caso, assinale um prazo às unidades competentes da Fiscalização para que se desenvolva ferramenta específica com tal objetivo, que certamente auxiliará a Diretoria das Contas do Governador na execução dessa árdua tarefa;

h) avalie a possibilidade de se criar um Painel, nos moldes de outros atualmente já disponibilizados para consulta pública no endereço eletrônico do TCESP, trazendo informações detalhadas sobre as recomendações expedidas ao Governo do Estado ao longo dos anos em sede de auditorias operacionais,

³¹⁷ Vale destacar, a PGE tem divulgado dados acerca dessas transações na sua página eletrônica oficial: <https://www.dividaativa.pge.sp.gov.br/transacao/pages/home/home.jsf>, no link “Dúvidas” > “Dados da Transação”.



assim como as providências eventualmente adotadas pela Origem, grau de implementação, resultados decorrentes da auditoria e outros dados pertinentes.

São Paulo, 22 de maio de 2023.

Leticia Formoso Delsin Matuck Feres
Procuradora-Geral



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



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



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



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



spoti.fi/20QcACq