



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

1ª. SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO

21 de junho de 2023

CONTAS DO GOVERNADOR – exercício 2022

TC-5128/989/22

Senhor Presidente,

Senhores Conselheiros,

Senhor Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal

Senhor Procurador-Chefe da Fazenda do Estado

Dignas Autoridades

Ilustres Servidores do Estado, em especial os deste e. Tribunal

A todos os Senhores, desejo um ótimo dia, saudando, igualmente, aos que nos honram com sua audiência pelas redes sociais.

Tendo sido honrosamente designado, mais uma vez, Relator deste processo das Contas do Governador, apresento, nesta oportunidade, a esse e. Plenário, o relatório e voto que preparei, e bem assim a proposta de *Parecer Prévio para atender à exigência constitucional*.

O Parecer que este Tribunal emite terá sempre como resultado de sua análise a opinião *favorável, com ou sem recomendações e/ou ressalvas, ou desfavorável, o qual é enviado à A. Assembleia Legislativa, sede própria para o julgamento, Poder que acolherá ou não o Parecer*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

Lembro, que as contas em exame são relativas ao ano de 2022, e, de acordo com a Lei Orgânica deste Tribunal¹ compreendem as atividades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e, também do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública e deste Tribunal.

O procedimento que há anos foi implantado e que vem sendo aperfeiçoado é o de se acompanhar, durante o exercício, com processos próprios, *a aplicação no ensino; na saúde; o atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal; e o acompanhamento da execução orçamentária e financeira*².

Além desses processos acessórios, no início do ano o Relator designado seleciona alguns assuntos para que a Diretoria de Contas do Governador promova, em autos próprios, fiscalização operacional, apresentando relatórios ao final do exercício³.

Relatórios são produzidos em cada processo, tanto dos acessórios, quanto das fiscalizações operacionais, e são colocados à disposição dos responsáveis, com prazo para que deles tomem conhecimento e apresentem, querendo, suas justificativas. Após, os autos são submetidos à análise da Procuradoria da Fazenda e do Ministério Público, junto ao Tribunal.

Importante lembrar que algumas despesas públicas têm limites e vínculos pré-estabelecidos, seja por previsão constitucional ou por meio de leis, e a eventual desobediência ou descumprimento implicará na emissão de parecer desfavorável, o qual, se acolhido pelo Legislativo, ao final,

¹ LC nº 709/93, Art. 23 § 1º - As contas abrangerão a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas

² TC 5398 989 22 acessório 2 – ensino; TC 5399 989 22 acessório 3 – saúde; TC 5400 989 22 acessório 4 – LRF; TC 5401 989 22 acompanhamento da execução orçamentária e financeira

³ Para este ano, as fiscalizações operacionais trataram dos seguintes assuntos: > **A expansão do ensino integral** – TC 22754 989 22; > **A atuação estadual na prevenção às catástrofes e desastres naturais** – TC 22755 989 22; > **Acompanhamento sobre a Secretaria de Administração Penitenciária** – TC 22756 989 22; > **Obras em prédios escolares contratadas pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação-FDE** – TC 22757 989 22; > **Programa RECOMEÇO – uma vida sem drogas** – TC 22758 989 22; **Prontuário Eletrônico** – TC 22759 989 22; **Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE** – TC 22761 989 22.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

trará consequências para o responsável. Dentre as tais despesas com limites, tem-se as despesas com a folha de pagamento, com o ensino, com a saúde, com o pagamento de precatórios.

O ano de 2022, cuja prestação de contas está em análise, é um ano singular porque se trata do último ano de mandato do Governador por elas responsável. No caso, temos dois responsáveis, os ex-Governadores JOÃO DORIA, até 31/03, e RODRIGO GARCIA, de 01/04 a 31/12. Isto implica que o cumprimento das *advertências, recomendações e ressalvas* que vierem a ser feitas por imposição de resultados encontrados em algumas áreas, o será por ação do atual Governador.

Já adianto que consta dos autos o cumprimento das regras legais, contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, atinentes ao último ano de mandato do Governador.

Como os Senhores puderam tomar conhecimento pelo exame dos autos, os tópicos inerentes à área econômico-financeiro-orçamentária indicam que tais índices mínimos legalmente exigidos, podem ser considerados atendidos.

O exame das contas públicas implica conhecer os dados do *Planejamento*, corroborando-os, quanto possível, com os da sua *execução*, e foi o que fez a fiscalização, como procuraremos relatar.

A Constituição⁴ estabelece a exigência de três leis, conhecidas como: o PPA – Plano Plurianual; a LDO – Lei de

⁴ CF Art. 165 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais. No caso do Estado de São Paulo a exigência está disciplinada no art. 174 da Constituição Estadual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

Diretrizes Orçamentárias; e, a LOA – Lei do Orçamento Anual, as quais podemos ter como ponto de partida para as ações de gestão governamental.

O relatório da fiscalização afirma **que os requisitos constitucionais e legais foram atendidos para a elaboração dessas três leis⁵**, as quais deram sustentação às ações da gestão governamental no exercício em exame, de 2022.

Consta do relatório⁶ que atendendo a recomendações deste Tribunal, o Governo produziu alteração na LDO a partir de 2021, para a formalização da metodologia de abertura de créditos suplementares, para a concretização de remanejamentos, transferências e transposições.

Importa registrar que há nos autos compromisso da Secretaria de Orçamento e Gestão, conforme notícia a SDG, de que as melhorias requeridas nas recomendações deste Tribunal, serão implantadas no Plano Plurianual 2024/2027, que estará concluído em agosto próximo.

Ainda cabe destacar a novidade das “Emendas e Demandas Parlamentares”⁷, objeto de análise pela primeira vez, nas contas de

⁵ >PPA 2020-2023, consistente na Lei nº 17.262, de 09/04/2020, Foi objeto de uma recomendação no Parecer das Contas de 2021, a qual prevê-se seja plenamente atendida no próximo PPA 2024-*2027. Atestou, a fiscalização, que foram atendidos, na elaboração do PPA, os requisitos constitucionais previstos no § 1º, artigo 174, da Constituição do Estado.

>a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – consiste, para o exercício em exame, na Lei nº 17.387, de 22/07/2022, tendo a fiscalização afirmado o cumprimento dos requisitos obrigatórios previstos no § 2º, artigo 174 da Constituição do Estado e na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

>a Lei Orçamentária Anual – LOA, para o exercício em exame, é a de nº 17.348, de 29/12/2021, que orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício, tendo-se, também a atestação do atendimento aos requisitos constitucionais.

⁶ Fls. 238 dcg – considerações – sobre cumprimento de recomendações do TCE para formalizar na LDO metodologia de abertura de créditos suplementares

⁷ Fls.9sdg “Emendas Individuais Impositivas” – Arts. 175, §§ 6º a 10, e 175-A da Constituição Estadual – correspondem até 2022 a 0,3% da RCL, devendo metade ser destinada a ações e serviços de saúde. Em dezembro/2022 houve alteração para 0,45% da RCL.

“Demandas Parlamentares ou Emendas Voluntárias – autorizadas pelo Poder Executivo, com critérios discricionários e não divulgados; não se incorporam ao orçamento público, figurando na execução do orçamento, não criando obrigação. Para **saúde** registra-se que o valor dos repasses das DEMANDAS PARLAMENTARES alcançou R\$ 2.073.271.406. e das Emendas Impositivas, alcançou R\$281.466.796,.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

2021, tendo sido objeto de recomendações, umas atendidas e outras compromissadas, as quais, deverão ser objeto de reiteração.

Há recomendações propostas pela fiscalização, para implantação de controles adequados, que possibilitem o efetivo acompanhamento da disponibilização dos recursos envolvidos, e também para que se tenha transparência dessas demandas e emendas parlamentares.

As atividades desenvolvidas durante o ano, são fotografadas, quanto aos aspectos econômico-financeiro-orçamentário em diversas peças contábeis, sintetizadas no documento chamado **Balanco Geral do Estado**⁸ tecnicamente preparado e que registra a execução dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, e a posição patrimonial e financeira de todos os órgãos da Administração Direta, incluindo Universidades, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista dependentes.

Cada Órgão registra a escrituração de suas receitas e despesas no SIAFEM/SP, que é o sistema integrado de administração financeira para estados e municípios, e a fiscalização do Tribunal procede à conferência, por técnicas apropriadas para a checagem dos dados, e assim poder atestar, pela Diretoria de Contas do Governador, se as demonstrações contábeis seguem ou não as determinações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP; devem ser apresentadas comparando-se com os dados do exercício anterior, como exigido no referido Manual.

Neste ano em exame, de 2022, são cinco as **empresas estatais dependentes**: IPT, CETESB, CPTM, CDSS (Cia Docas de

⁸ que é constituído dos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, e das Demonstrações das Variações Patrimoniais e dos Fluxos de Caixa, e anexos previstos na Lei 4.320/64, com notas explicativas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

São Sebastião⁹⁾, DERSA, as quais **têm suas demonstrações contábeis consolidadas às do Estado**, diferentemente das *independentes*.¹⁰

Demonstra, a fiscalização¹¹, que todas essas empresas apresentaram, em 2022, resultado negativo, totalizando mais de 1 bilhão de reais, de prejuízo.

Lembra, a fiscalização, e é importante registrar, que tais prejuízos acumulados alcançam mais de 13 bilhões de reais, sendo importante ressaltar que a subscrição de ações numa empresa deficitária não é investimento, e sim, cobertura de prejuízos. Ressalta, ainda, que só em 2022 tais empresas receberam da fonte Tesouro, mais de 2 bilhões de reais.

Justificativa apresentada para o caso da CPTM, é de que seus prejuízos¹² decorrem do preço da tarifa cobrada, o qual não remunera suficientemente as despesas¹³. Isto só pode ser recebido, quando muito como explicação, mas inaceitável como quer o Governo, que seja aceita como justificativa bastante para *não atender à recomendação deste Tribunal, ou seja, nenhuma medida caberia ser feita para sanear as finanças, como consta de recomendação*.

Como não dependentes, ou independentes, temos as seguintes empresas, nas quais o Estado tem participação societária, que pode chegar até 100% do capital social¹⁴: METRÔ, PRODESP, SABESP, EMAE, CPSEC, COSESP, CPP, DESENVOLVE SP, CDHU e EMTU¹⁵. Fazem

⁹ Cia Docas de São Sebastião passou a integrar o Orçamento Fiscal do Estado a partir de 2016 – Lei nº 16.334, de 09 de dezembro de 2016

¹⁰ A EMPLASA, a CODASP e a CPOS tiveram seus processos de extinção concluídos em 2021. Quanto ao DERSA, houve a sua inclusão a partir da Lei Orçamentaria Anual de 2021 como empresa estatal dependente, como consequência de seu processo de extinção, nos termos da Lei Estadual nº 17.148/2019.

¹¹ Fls. 91 Dcg Tabela 32

¹² Fls. 92 justificativa apresentada pelo CODEC

¹³ Fls. 92Dcg

¹⁴ Fls. 84Dcg – Tabela 26 – EMTU 100%; CDHU e CPP 99,99999999%

¹⁵ Fls. 84Dcg



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

parte, apenas, do Orçamento de Investimentos, e não integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

A fiscalização aponta algumas observações, dentre elas, a de que a Cia. do Metrô, a CDHU, e a EMTU, no ano de 2022, apresentaram prejuízos acumulados, da ordem de R\$ 17,60 bilhões. Isto deve servir de alerta ao Governo, pois tais prejuízos comprometem o patrimônio público do Estado¹⁶.

Retrata, a fiscalização, como caso de interesse, a Cia do Metrô, que apurou prejuízo no exercício e teve um aporte como integralização de capital pouco acima de 2 bilhões¹⁷, superior ao prejuízo apurado.

Sendo assim, considerando que todos os documentos, bem como os relatórios produzidos pela fiscalização, pelas áreas técnicas e opinativas, incluindo a Procuradoria da Fazenda do Estado e o Ministério Público junto ao Tribunal, e, também a defesa que o Governo apresentou, constam do processo, *permitem-me não tratar de todos os assuntos neste meu relatório, fazendo, apenas, uma síntese dos pontos de interesse.*

Compondo o Balanço Geral, tem-se:

- **o Balanço Patrimonial consolidado**, o qual retrata a situação estática do Estado, e registra em 2022, um patrimônio líquido, negativo, de pouco mais de 635 bilhões, pouco inferior ao que foi registrado em 2021, quando apresentou 669 bilhões.

¹⁶ Fls.88dgc

¹⁷ Fls. 89 R\$ 2.382.937mil



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

A fiscalização apontou deficiências quanto aos itens “Imobilizado”, “Investimentos”, “Provisões” *os quais estarão a merecer propostas para sua melhoria.*

- **Balanco Orçamentário** que demonstra a previsão das *receitas* e das *despesas*, comparando-as com a execução, para apontar o resultado orçamentário, o qual indicará:
 - > *déficit* ou *superávit* orçamentário – confrontando-se a Despesa Realizada com a Receita Arrecada; e
 - > economia orçamentária - confrontando-se a Despesa Autorizada com a Despesa Realizada.

Em 2022 temos os seguintes resultados:

> **Receita arrecadada** - \$ 320 bilhões e 864 milhões¹⁸, resultando em mais de 34 bilhões acima da receita estimada¹⁹, e um **crescimento da ordem de R\$ 26 bilhões**, representando **8,87% em relação ao ano de 2021**.

Registra, a fiscalização, que a arrecadação vem crescendo a cada ano.

> **Despesa realizada** - \$ 311 bilhões e 550 milhões²⁰

> **Superávit orçamentário** de R\$ 9 bilhões e 313 milhões²¹

> **Economia orçamentária** de 4,48% - \$ 14 bilhões e 615 milhões – pouco inferior à de 2021 que foi 4,96%²².

¹⁸ Fls. Dcg184 – \$ 320.864.450bi - Tabela 104 – tendo, a seguir, a distribuição por tipo de receita

¹⁹ Fls. 189 tabela 104 **Tabela 104 – Evolução da Receita – atualizado pelo IPCA** R\$ milhares

²⁰ Fls.208 Dcg Tabela 132 - \$ 311.550.726bi

²¹ Fls. 182dcg - \$ 9.313;724bi - O confronto das Receitas e Despesas (exceto intraorçamentárias) indica um superávit orçamentário de R\$ 9.313.724 mil, equivalente a 2,90% da Receita Arrecadada. Em 2021 foi de 2,13%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

> **O Resultado Primário** – R\$ 21 bilhões e 151 milhões - **6,83%** da Receita Primária realizada – e se mostra **24,16% superior ao fixado na LDO como meta fiscal.**

> **Dívida Consolidada Líquida** – R\$ 264 bilhões e 679 milhões – 8,22% do PIB do Estado – 1,15 vezes a RECEITA CORRENTE LÍQUIDA, **atendido o disposto na Resolução nº 40 do Senado Federal.**

> **Concessão de Garantias** - apurado em 2,23% - **cumprida a Resolução nº 43, com a alteração da nº 3/2002, do Senado Federal.**

➤ **Balço Financeiro**²³ – mostra o resultado financeiro do exercício, registrando, em 2022, uma pequena melhora em relação ao exercício anterior, tendo passado de R\$ 86 bilhões e 128 milhões para R\$ 92 bilhões e 846 milhões²⁴.

Ressalta-se que:

> as receitas e despesas intraorçamentárias, no valor de 35 bilhões de reais²⁵, foram excluídas dos demonstrativos, para evitar-se duplicidade; elas têm uma análise à parte;

²² Fls. 183dcd - \$ 14.615.312

²³ Fls. 198 DCG

²⁴ Tabela 90 - Evolução dos saldos disponíveis (resultado financeiro)

R\$ milhares

Ano	Saldo disponível ao final do exercício	% sobre o ano anterior
2022	92.846.714	7,80%
2021	86.128.171	59,91%
2020	53.861.306	-

Fonte: BGE 2022 (p.140)

²⁵ Fls. 185 dcd R\$ 35,768.766



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

- > as receitas de capital alcançaram pouco mais de R\$ 8 bilhões, com variação positiva de 20,34% em relação ao ano de 2021²⁶
- > em 2022, por força da EC 93/2016 a *Desvinculação de Receitas Orçamentárias*, registrou montante de 1 bilhão e 297 milhões de reais²⁷, contabilizado em fonte específica criada pelo Decreto Estadual nº 62.274 de 24/11/2016²⁸;
- > em 2022 o Estado de São Paulo teve uma perda de arrecadação do ICMS, em decorrência da LC nº 194/22 (combustíveis), informada pela fiscalização como sendo de 4 bilhões e 60 milhões de reais²⁹
- > as operações de crédito atenderam os limites da Resolução nº 43/2021, do SENADO FEDERAL, uma vez que representaram apenas 1,32% da RCL – Receita Corrente Líquida.
- > o Balanço Financeiro **cumpe o quanto exige o Manual de Contabilidade** – MCASP e a Instrução IPC 06, assim como o artigo 103 da Lei nº 4.320/64.

Digno de registro é também, **o aumento de 53,34%**, em valores nominais, da **receita de royalties de petróleo**, que de 2021 para 2022 teve um aumento de 44,95%, representando 3,9 bilhões de reais³⁰.

Até aqui fiz alguns registros do Balanço Geral, com alguns números globais que me pareceram de interesse.

²⁶ Fls. Dcg 203 – Tabela 125

²⁷ fls.188dgc - R\$ 1.297.989 cf Tabela 100

²⁸ Fls. 187 dcg item 2.1

²⁹ Fls. 164 dcg

³⁰ Fls.197dgc R\$3.986.608



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

Passo a abordar alguns aspectos das despesas, as quais *totalizaram, no global, pouco mais de 311 bilhões e 550 milhões de reais, representando um crescimento da ordem de 14,26% em relação ao ano de 2021*³¹.

Entre as mais relevantes estão as **despesas com pessoal**, e, segundo atesta a fiscalização, no ano de 2022 tais alcançaram pouco mais de R\$ 145 bilhões³², representando um acréscimo de 20,45% em relação ao ano de 2021, **contudo, permaneceram dentro do limite legal**. No relatório da Diretoria³³, consta o dispêndio por Secretaria.

Neste particular das despesas com pessoal, a fiscalização apresenta proposta de recomendações e uma análise do quadro de pessoal que cada Órgão publica e conclui haver déficit de quadro, em especial *nas Secretarias da Saúde, e, da Educação*, e, também nos quadros da *Polícia Militar*³⁴.

Por certo a Administração levará em conta as observações ali feitas; aparentemente, **em meu entender, a Secretaria da Saúde** precisará, possivelmente, ajustar o quadro aprovado para estar compatível com o avanço da terceirização de seus serviços.

Presume-se que cada Unidade terceirizada implicará na diminuição de pessoal da área de serviços da saúde vinculado à Secretaria.

³¹ Fls. Dcg 206 item 3

³² Fls. Dcg 219 R\$ 145.110.259mil – Tabela 140

³³ Fls. 140 Dcg

³⁴ Fls.dcg 215



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

Esse sentimento eu já tenho apresentado nas sessões de Câmara, por ocasião do julgamento de contratações, pelas quais a Secretaria da Saúde transfere a gestão de suas Unidades para Organizações Sociais. **Mais à frente falaremos pouco mais sobre isto.**

No caso da Secretaria da Educação, para a qual se aponta um número muito elevado de mais de 55 mil cargos vagos de Professor, é de se pensar que o concurso anunciado recentemente para 15 mil vagas de professor, seja ação de correção. Quem sabe se trate de uma previsão antiga e defasada, fora da realidade do momento, exigindo revisão do quadro, o que caberá ao Governo realizar.

No caso da Polícia Militar, para a qual se aponta a falta de preenchimento de 27% do quadro de soldados, a fiscalização sugere que tal situação possa indicar prejuízo à prestação de serviços à população. Certamente o Governo levará em conta essa observação.

Ponto de interesse, também, é a questão dos precatórios, a qual, neste ano, **conforme atestado pela fiscalização³⁵, teve um valor pouco maior de 6 bilhões de reais, significando 2,88% da Receita Corrente Líquida**, estando, **acima dos 2,16% definido pelo Tribunal de Justiça. Portanto, foi cumprida a legislação. O estoque a pagar é de pouco mais de 29 bilhões de reais³⁶**

Já, com relação aos Requisitórios de Pequeno Valor, aponta, a fiscalização, uma divergência de valores entre o

³⁵ Fls.250dcg

³⁶ Fls. 252 dcg Tabela 171 – R\$ 29.078.587.164



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

empenhado e liquidado, cujo acerto na contabilização continuará pendente, pois não foi possível solucionar ainda³⁷.

A **Dívida Ativa**³⁸ é também um tópico de relevância. Seu montante alcança 375 bilhões de reais, saldo este superior em 8,01% ao saldo de 2021, que era de 347 bilhões de reais. Ainda que se tenha tido uma receita de recebimentos no ano de 3 bilhões e 794 milhões, superior em 14,54% a 2021, ainda assim o saldo não diminuiu, pois houve o registro de 30 bilhões em novas inscrições. A receita nesse montante é considerada muito baixa.

Há recomendações propostas, inclusive de reiteração de algumas, não totalmente cumpridas ainda.

Para as despesas com Propaganda e Publicidade, inclusive a legal, a análise e conclusão da fiscalização é de sua regularidade.

Outra rubrica de interesse nas despesas é o **pagamento de juros e encargos da Dívida**.

No relatório³⁹ consta que **tais despesas aumentaram 8,96% em relação ao ano de 2021**, resultando num dispêndio de pouco mais de 12 bilhões de reais.

Esse e. Plenário sabe e por certo todos se lembram das críticas que sempre fez à negociação da dívida do Estado com a União, feita em 1997.

³⁷ Fls.255 – divergência a menor de R\$ 143.304.461 e R\$ 142.817.586

³⁸ Fls 19 SDG

³⁹ Fls. Dcg 215 – Tabela 144 – R\$ 12.036.761



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

Depois de 25 anos pagando o tal acordo, o saldo devedor só aumenta. Em 31/12/2022, tal saldo se mostra pouco acima de 256 bilhões de reais⁴⁰, significando acréscimo de 4,67% em relação a 31/12/2021. Este saldo representa 77,18% da dívida consolidada do Estado de São Paulo.

Notem que o Estado deve 256 bilhões de reais, de um valor inicial, em 1997, de 47 bilhões e – registre-se – nesses 25 anos o Estado já pagou R\$ 203 bilhões, sendo 136 bilhões sob o título de juros e encargos, e 67 bilhões como amortização. Que negócio rendoso fez a União!⁴¹

O valor inicial atualizado pelo IPCA representa hoje 214 bilhões. Portanto, o saldo devedor de 256 bilhões está 19,31% acima do valor de 1997 atualizado pelo IPCA. Foi um péssimo negócio para o Estado e um ótimo para a União.

Deixo registrado, mais uma vez, meu inconformismo com essa renegociação, lembrando que desde quando foi firmada, eu a contestei em todas as oportunidades que tive e tenho alertado para as condições contrárias aos interesses do Estado de São Paulo.

Basta recordar que o Governo Federal se beneficiou da renegociação que fez com vários credores de São Paulo, quando simplesmente ignorou que deveria repassar para o Estado os descontos que obteve; não o fez, apropriou-se de todo o benefício que conseguiu.

De outra parte, a avaliação dos ativos do Estado, que integraram aquele acordo, também foi feita com critérios que alcançaram valores ínfimos, só benéficos à União, em detrimento do Estado.

⁴⁰ Fls. 146 dcg – R\$ 256.386.585 mil

⁴¹ Fls. 153 dcg R\$ 203.602.909mil - R\$ 136.212.355mil - R\$ 67.390.554mil



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

O Estado de São Paulo, portanto, entregou para a União ativos que só diminuíram seu patrimônio e assumiu uma dívida, com a qual terá de conviver por 50 anos.

Pela projeção feita pela Secretaria da Fazenda, **espera-se quitar a tal dívida em 2047, quando o Estado terá desembolsado 1 trilhão e 5 bilhões de reais para pagar os 46 bilhões que negociou em 1997. É difícil de entender !**

No que se refere a *investimentos* o histórico que se tem na Lei do Orçamento no período dos últimos 5 anos - 2018 a 2022 – demonstra uma posição estável do Governo na alocação de recursos. Em 2020, com a pandemia, o valor foi inferior ao orçado em 2019; já em 2021 houve alocação idêntica à de 2019 e em 2022, se teve um aumento de 21%.⁴²

Neste tópico cabe registrar que contrariando dispositivo da LDO⁴³ o Governo não divulgou, ainda, a execução dos investimentos, apenas divulgou a dotação inicial.

Achei, ainda, de interesse trazer a esse e. Plenário, alguns assuntos que penso devam merecer reflexão.

1. Prevenção às Catástrofes e Desastres Naturais

Importa considerar que quando no início de 2022 foram escolhidos os temas para as fiscalizações operacionais e dentre eles se

⁴² LOAs: 2022 R\$ 10.182.988.533 – 2021 R\$ 8.361.555.045 – 2020 R\$ 7.395.359.752 – 2019 R\$ 8.036.433.054 – 2018 – R\$ 7.756.320.377

⁴³ Fls. 15 sdc Art. 22, § 2º da LDO/2022



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

escolheu este – *das catástrofes naturais* -, não se tinha ideia que quase um ano depois, em janeiro de 2023, quando já se estava elaborando o relatório final da fiscalização, estaria ocorrendo aquela catástrofe em São Sebastião.

Trata-se de uma fiscalização operacional que abrangeu algumas Secretarias, como: Secretaria de Governo⁴⁴; Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente⁴⁵; Secretaria de Desenvolvimento Econômico; Secretaria da Habitação; além do IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas e da CDHU.

Como escopo dessa fiscalização se tem a busca de dados que permita avaliar ações de prevenção e redução de riscos realizadas por diversas Secretarias e Órgãos abrangidos pelo *Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil*.

Interessante a constatação de um **Plano de Trabalho** de Curto e Médio Prazo, **para o período de 2012-2020**, do qual ***diversas ações não foram implementadas, e o Plano para o período seguinte, 2021-2024, sequer foi elaborado***, não havendo previsão para sua conclusão.

No âmbito do monitoramento hidrológico do Estado, mais de 70% dos postos pluviométricos e fluviométricos de propriedade do DAEE não estavam operando.

Constatou-se que **de 2017 a 2022 apenas os postos de monitoramento pluviométricos localizados em São Paulo, capital, e**

⁴⁴ Defesa Civil Estadual e Coordenadoria de Proteção e Defesa Civil

⁴⁵ DAEE



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

Santo André apresentaram operação média acima do percentual mínimo, adequado.

No que se refere ao monitoramento meteorológico constatou-se que parte do extremo norte do Estado não era coberto por nenhum dos radares utilizados pela Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa Civil e que alguns municípios eram abrangidos por apenas um radar, logo, sujeitos a descontinuidade nos dados obtidos, no caso de inoperância ou manutenção.

Quanto às ações de apoio técnico prestado pelo Estado aos Municípios, detectou-se que 63,5% dos municípios sugeriram simulados práticos com maior frequência; 28,2% esperavam alertas e boletins mais específicos quanto à abrangência geográfica, quando enviados na iminência de desastres; 12,2% afirmaram que as mensagens eram intempestivas para prevenir maior impacto na população. Algumas mensagens chegaram a ser recebidas após o cessar de tempestades. Constatou-se que 70,5 dos Municípios não criaram Núcleos de Proteção de Defesa Civil, embora 57% chegaram a receber incentivos do Estado para tanto.

No âmbito dos Planos Preventivos de Defesa Civil, específicos para escorregamentos de encostas e inundações, alguns procedimentos não foram cumpridos em sua totalidade; isto ocorreu com a transmissão diária de índices pluviométricos; informações sobre escorregamentos ou feições de instabilidade não foram transmitidas; não retirada da população das áreas de risco iminente, mesmo com vistorias apontando para a necessidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

Os apontamentos do relatório não são animadores em relação à execução dos programas e ações de defesa civil. Muito há a se fazer para o cumprimento das normas legais que regem o assunto.

Cabe ao Governo aproveitar-se do contido no relatório e exigir adoção de medidas pelos responsáveis.

O relatório, como já explanado, foi dado a conhecer ao Governo e às Secretarias, e nele há uma gama de recomendações, das quais se espera que algumas já tenham sido ou estejam sendo atendidas, dada a importância de que se reveste a área de defesa civil.

Outro assunto é educação.

2. Educação

Todos sabemos que Educação é primordial para o desenvolvimento da sociedade, das pessoas, pois o seu cuidado tem início na primeira infância e perdura por toda a vida do indivíduo.

A Constituição⁴⁶ estabelece que a *educação* é direito de todos e dever do Estado e será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade.

Tem-se o Plano Nacional da Educação (PNE), com duração de dez anos, abrangendo, portanto, mais de um mandato do Poder Executivo, com a perspectiva de continuidade da administração, e para permitir, assim, o planejamento e execução de programas e projetos

⁴⁶ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

específicos, com vistas ao desenvolvimento do ser humano. Por ser nacional, tem a divisão de responsabilidades tripartite, compartilhada entre a União, os Estados e os Municípios.

O Plano Nacional da Educação contempla algumas metas e a fiscalização se deteve em avaliar algumas, comparando os resultados obtidos pelo Estado com os obtidos a nível de Brasil.

Os índices do Estado ainda que melhores que os do Brasil, estão muito próximos das metas, embora não as tenha alcançado⁴⁷. Vemos isto em duas metas:

> **Na meta de 100% da população de 6 a 14 anos frequentar ou ter concluído o ensino fundamental, o Brasil alcançou 95,95% e o Estado SP alcançou 97,5%.**

> **Na meta de 95% da população de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído, o Brasil alcançou 81,1% e o Estado SP 92,6%**

A educação é tão importante que a Constituição estabeleceu um percentual mínimo de gastos a ser atendido pelos entes federativos, sendo de 25% o limite mínimo para os Estados. No caso do Estado de São Paulo, a Constituição Estadual estabelece como mínimo 30%.

Para atestar o gasto mínimo, cabe à fiscalização do Tribunal verificar se os gastos contabilizados para esse fim, foram feitos,

⁴⁷ Fls. 50 Acessório 2: Tabela 29 – Exemplo – Indicador 2^a - 2021: **População de 6 a 14 anos que frequenta ou que já concluiu o ensino fundamental: meta 2024: 100%** Resultado: **Brasil 95,9%** - **Estado SP 97,5%**;
Tabela 30 – Exemplo - Indicador 2B – 2021: **População de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído – meta 2024: 95%** - Resultado: **Brasil 81,1%** - **Estado SP 92,6**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

de fato, com despesas que atendem aos requisitos da lei para serem consideradas como de “manutenção e desenvolvimento do ensino”⁴⁸. *Se assim não forem serão glosadas pela fiscalização, no exame que faz no processo Acessório*⁴⁹.

No relatório da fiscalização temos toda a análise técnica dos gastos com educação, com as glosas informadas e o percentual de aplicação alcançado⁵⁰, além de análise sobre algumas metas do PNE – Plano Nacional da Educação.

Nos autos tem-se informações e posicionamentos diversos, tanto da fiscalização, quanto dos órgãos técnico-opinativos, **resultando em uma série de críticas às ações do Governo nessa área, fato que justifica sugerir atenção da Secretaria da Educação, para que empreenda ações com vistas a corrigir inúmeras falhas, algumas até recorrentes.**

Se isto for feito haverá esperança de nas contas do próximo ano, termos um panorama diferente. E o importante não é só o

⁴⁸ Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: **I** - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; **II** - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; **III** - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; **IV** - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; **V** - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; **VI** - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; **VII** - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; **VIII** - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. **IX** - realização de atividades curriculares complementares voltadas ao aprendizado dos alunos ou à formação continuada dos profissionais da educação, tais como exposições, feiras ou mostras de ciências da natureza ou humanas, matemática, língua portuguesa ou língua estrangeira, literatura e cultura. [\(Incluído pela Lei nº 14.560, de 2023\)](#)

⁴⁹ TC 5398 989 22 Acessório 2 – aplicação no ensino

Conclusão DCG: No exercício de 2022, o Governo Estadual aplicou na Educação o percentual de 25,84%, desconsiderados os valores destinados a insuficiência financeira da SPPREV e demais exclusões do Governo do Estado e glosas da fiscalização. Somando-se o montante utilizado com o custeio de inativos e pensionistas o percentual passa a ser de 31,60%.

⁵⁰ Fls 46 atj Frente ao quadro que se apresenta, sem mais delongas, ratifico, com base na jurisprudência desta Corte, os cálculos apresentados pela DCG, que evidenciam a aplicação de 81,31% dos recursos do FUNDEB com os profissionais da educação básica em efetivo exercício, e de 99,76% do total das receitas do FUNDEB (cf. fl. 43, supra).

Fls 656 ATJ Filio-me, assim, às propostas de encaminhamento consignadas às fls. 96 e ss. do Relatório juntado no Ev. 99.14 do TC-5128.989.22.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

panorama, mas o resultado das mudanças que se espera venha a mostrar melhoria no grau de efetividade da aplicação dos recursos públicos.

Cabe registro do quanto apontado sobre as despesas destinadas à Educação de Jovens e Adultos – EJA, para as quais se faz necessário rever a classificação orçamentária funcional programática, para atender à Lei e norma específica.⁵¹ Há proposta de recomendação para a revisão da classificação orçamentária.

Em 2022, foram realizadas sete fiscalizações operacionais, três delas feitas na área da educação, a saber:

- *PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista*
- *Expansão do Programa de Ensino Integral – PEI*
- *Reformas em Prédios Escolares Contratadas pela FDE;*

Os resultados apresentados **não foram animadores.**

Farei breve comentário sobre cada uma dessas três fiscalizações:

a) PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

Apesar de não faltar recursos à disposição, o que **falta é sincronia nas ações** por parte da **Secretaria da Educação e da FDE**, tendo-se *cronogramas defasados; obras realizadas a destempo; obras não terminadas; obras que exigem sejam refeitas; e, também despesas feitas sem que se possa conhecer*

⁵¹ Lei Federal nº 4.320/1964 e a Portaria SOF/SETO/ME nº 42, de 14/04/1999. Cabe ressaltar que no expediente TC 5557 989 22, no qual se apreciou representação do Dep. Carlos Giannazi, este Relator, acolheu proposta oferecida pelos ali ofiçiantes e determinou ao Governo providências junto à Secretaria da Educação para o cumprimento das normas legais. Cabe o acompanhamento pela DCG.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

a correta aplicação, **implicando em sua glosa para os fins dos índices.**

Contudo, mesmo que se despreze a sua inclusão no índice, o gasto foi feito, sem que o resultado tenha sido alcançado, confirmando-se, assim, a ausência ou o planejamento inadequado.

Uma leitura possível é de que a FDE desconsidera o contato com a direção das escolas, prejudicando, assim, o conhecimento da real necessidade de cada Escola. A ausência de comunicação e a premissa para solucionar as ocorrências surgidas, faz com que os Diretores utilizem o Dinheiro Direto na Escola para obras que estavam na programação da FDE, mas a programação era e é desconhecida da direção das escolas.

Vê-se a importância de um procedimento a ser estabelecido pela Secretaria, de modo que se tenha um levantamento das necessidades da rede escolar e se defina quais obras serão atendidas pela FDE e quais o serão pelo Programa Dinheiro Direto na Escola. E isto, sugere-se seja feito envolvendo pessoal da Secretaria, das Escolas e da FDE.

Chama atenção, por exemplo, que algumas escolas se utilizem do Dinheiro Direto na Escola para instalação de equipamentos de incêndio, para a obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros - AVCB⁵².

⁵² AVCB – Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

Sabe-se que o AVCB é um projeto de valor considerável e que se enquadra naquelas necessidades que podem, ou devem, ser planejadas pela FDE, para otimizar a aplicação dos recursos, dado o volume de escolas/equipamentos que precisam ser contratados, e, igualmente o volume de itens que compõem o projeto.

Não vejo, em princípio, que seja uma despesa para ser suportada pelos recursos do Dinheiro Direto na Escola. Isto pode ser um desvio da finalidade do Programa, o qual se destina, prioritariamente a pequenas obras, notadamente de reparos para as emergências que surjam na escola, como são exemplos: vazamentos no telhado; quebra de vaso sanitário; quebra de torneiras, etc.

Segundo informa a fiscalização, o repasse para as APMs iniciou em 2019 e até 2022 alcançou o montante de R\$ 3 bilhões e 622 milhões de reais⁵³

Há proposta de recomendação quanto à efetivação dos valores aplicados, pelas APMs em despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

b) Programa de Ensino Integral - PEI

A educação integral é uma meta dos Planos Nacional e Estadual da Educação, que pretende atingir até 2026, 50% das escolas da rede pública e 25% do alunado.

⁵³ Acessório 2 – R\$ 3.622.204,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

Quanto ao atingimento da meta a notícia é boa, indicando que ela até está em parte atingida, pois, **a fiscalização afirma que 45% das escolas já a oferecem e 27% do alunado está atendido**. Assim, neste ponto ultrapassada a meta.

No entanto, há reparos pela fiscalização que concluiu ter ocorrido falha no planejamento e entendeu incompleta a execução.

Ajustes, se fazem necessários, pois, há registro, por exemplo, dentre outros, da considerável elevação na proporção de turmas com superlotação, desrespeitando a Resolução da Secretaria da Educação. Por certo a leitura do relatório, pela Secretaria, permitirá ações de ajustes e é o que se espera.

c) Reforma em Prédios Escolares – planejadas, contratadas e gerenciadas pela FDE

O relatório da fiscalização aponta diversas ocorrências, dentre elas:

- > o planejamento das obras é falho – conforme se apurou pela análise comparada dos orçamentos e medições e das intervenções planejadas e realizadas;
- > a alteração do escopo da obra pode ocorrer por diversas causas e de maneira frequente;
- > a FDE se serve de informações desatualizadas para as contratações, não representando as necessidades prioritárias e urgente da escola, no momento da execução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

A afirmação é de que mesmo tendo informações mais recentes para revisar o escopo, a FDE não o faz;

> problemas de qualidade dos serviços realizados. Afirma-se que obras são recebidas ainda que as intervenções realizadas tenham sido ineficazes em solucionar os problemas pré-existente;

> baixa qualidade do material empregado em pintura; ou má qualidade do serviço prestado; não previsão ou não realização de etapas preparatórias ou posteriores para garantir a durabilidade;

> descumprimento de prazos. Relata-se atrasos de 37 dias a mais de 600 dias.

Além dessas três fiscalizações operacionais na área da Educação, feitas pela Diretoria de Contas do Governador, tem-se, ainda outras, realizadas ao longo do ano e aí feitas de surpresa e com o objetivo de verificar: *a estrutura física, o atendimento de normas, a prestação de serviços de alimentação, de transporte.*

Os resultados não têm sido favoráveis, e é preciso que o Governo atente para corrigir as inúmeras falhas que têm sido apontadas.

O Tribunal tem agido para prestar colaboração ao Governo, aos Gestores, fotografando a situação existente e apontando as falhas para permitir a correção de rumos, com vistas a que se otimize a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

aplicação dos recursos e se preste à sociedade o serviço para o qual ela paga com seus impostos.

Conclui-se que a Secretaria da Educação deverá agir para eliminar os pontos falhos indicados não só no relatório das contas, mas, também, no das fiscalizações operacionais.

Cabe considerar que no Parecer Prévio de 2021 constaram quatro recomendações, das quais, apenas uma foi atendida. Proporei a reiteração.

Importa ressaltar que esse não atendimento, no caso, traz apenas prejuízo para os trabalhos da fiscalização que tem de agir com a glosa dos valores inadequadamente considerados. Daí a possibilidade de se relevar, mas, reiterar a necessidade de sua efetivação.

Outro assunto que gostaria de discorrer um pouco é sobre SAÚDE:

3. SAÚDE

Saúde, de igual modo, tem previsão constitucional de ser um direito de todos e dever do Estado, tendo, igualmente exigência para que cada ente federativo gaste um mínimo de sua receita, com ações de saúde.

Para que a população tenha uma vida produtiva e assim possa trabalhar e conviver desfrutando de bem-estar, é importante que cada pessoa se sinta amparada, incluindo os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

membros de sua família, com a segurança de que encontrará atendimento médico-hospitalar no momento de necessidade, física ou mental, próprio ou de algum parente.

A boa saúde da população reflete no desempenho profissional individual, e, por fim, na capacidade de produção de riquezas do país.

Para confirmar os gastos mínimos, legalmente exigidos, a fiscalização recebe e analisa no acessório próprio⁵⁴ uma série de documentos de despesa, além de também pesquisar em sites e portais do governo estadual e do SUS, para confrontar dados.

O acompanhamento que fez durante o ano resultou no apontamento de falhas⁵⁵ nos sistemas, não permitindo que a Diretoria de Contas do Governador atestasse a efetiva regularidade das despesas, **tampouco o seu montante que não alcançou o mínimo de 12% exigido, embora o Governo tenha feito sua tabela.**

A fiscalização aponta que o Governo considera como aplicado na saúde, valor equivalente a 12,85%.

Para a fiscalização, o Fundo de Saúde – FUNDES⁵⁶, tanto no aspecto legal, quanto no contábil, não pode ser considerado *Fundo de Saúde*, e, portanto, as despesas com ações de saúde que tiveram origem em seus recursos, **devem ser desprezadas para os efeitos de atendimento ao índice mínimo para aplicação, fato**

⁵⁴ TC 5400/989/22 - acessório Saúde

⁵⁵ Fls. 3 TC 5400 989 22: falhas de identificação do credor em extratos bancários; inexistência de lista de credores e valor que compõem a despesa de pessoal sob inscrição genérica no SIAFEM e SIGEO, prejudicando o “seguir o dinheiro” e investigar pagamentos indevidos...As despesas também foram realizadas por um fundo que não atende aos critérios legais contábeis.

⁵⁶ Fls. 6 ATJ O Conselho de Orientação do FUNDES, criado pela Lei Estadual nº 204/96 ficou inativo durante o ano de 2022



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

que implicaria considerar 0% (zero) de aplicação, ou seja, nenhuma aplicação.

Referindo-se à hipótese de que ele possa vir a ser considerado como um Fundo de Saúde, ainda assim ter-se-iam as **glosas próprias** nos montantes contabilizados, concluindo-se que a aplicação seria de **apenas 9,98%**.⁵⁷

Registrou a fiscalização que em 2022 **metas importantes não foram alcançadas**, dentre as quais tem-se: *redução da mortalidade infantil e materna; do acesso das mulheres às ações de prevenção de cânceres; cobertura vacinal para crianças até 2 anos, e outras.*⁵⁸

A expectativa da fiscalização é de que há risco de que não venham a ser cumpridas as metas estabelecidas no Plano Estadual de Saúde para o quadriênio 2020-2023.

O programa de apoio financeiro aos municípios foi feito com falhas, conforme fls. 4 do relatório, ressaltando-se repasses atípicos, não explicados ou não justificados, não calcados nos critérios legalmente⁵⁹ estabelecidos.

⁵⁷ A ATJ fls. Este percentual é aceito pela ATJ.⁵⁷, enquanto a Chefia pondera que em razão do Parecer emitido para as contas de 2021 ter sido publicado somente aos 12/08/2022, no segundo semestre do exercício, talvez se pudesse validar o percentual apresentado pelo Governo de 12,85%; a SDG, fls.95 "não ser o caso de reprovação pela data da publicação do parecer e pela mudança de governador....."; a PFE fls.6 lembra a lei 141/2012 para considerar todas as despesas.....; o MPCfls 209 aceita 9,98..... e não foram elaboradas as demonstrações contábeis próprias, resultando em despesas inconsistentes, implicando na glosa total.

⁵⁸ > e a *redução da mortalidade infantil e materna*;
> *a ampliação de acesso das mulheres às ações de prevenção e detecção precoce do câncer de colo de útero, e do câncer de mama;*
> *cobertura vacinal para crianças menores de 2 anos de idade;*
> *acesso oportuno de medicamentos em farmácias ambulatoriais;*
> *eficiência no uso dos leitos hospitalares – geridos pela administração e por organizações sociais.*
> *Emprego de tecnologias de inovação em saúde*

⁵⁹ Art. 19 da LC 141/2012 – art. 35 da Lei nº 8.080/90 e art. 54 da LC 791/95.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

Apontou, também, a fiscalização, falhas no planejamento em saúde⁶⁰ e, falhas nas prestações de contas.

Foram realizadas duas fiscalizações operacionais na área da saúde: ***Prontuário Eletrônico e Recomeço – uma vida sem drogas.***

A que diz respeito ao *prontuário eletrônico*, é diretamente ligada à Saúde. Esse projeto resulta de proposta que fiz quando relatei as contas de 2009. São passados 14 anos e ainda o assunto parece estar num estágio embrionário.

Já a operacional *Recomeço* envolve a Secretaria da Saúde, e outras: a do *Desenvolvimento Social*; da *Educação*; da *Justiça e Cidadania* e, da *Segurança Pública*.

A importância desse programa *RECOMEÇO* está no objetivo social que é louvável.

Trata-se de um assunto delicado, pois envolve muitas pessoas que passam a ser vulneráveis ao se tornarem dependentes químicas, escravas do vício.

E é um assunto complexo, de difícil, quase impossível solução. Porém, cabe ao Estado preocupar-se em desenvolver políticas públicas que objetivem não só o acolhimento, mas, e, principalmente o direcionamento para uma solução.

⁶⁰ a fiscalização não encontra garantias de que o PES 2020-2023 e a PAS 2022 tenham orientado a elaboração do PPA 2020-2023, da LDO 2022 e LOA 2022, nem que o orçamento estadual de 2022 aplicou os recursos do SUS 2022, segundo as metas e prioridades estabelecidas na LDO 2022 orientadas e respaldadas pela PAS 2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

Almeja-se por políticas públicas que busquem conseguir evitar o avanço da população viciada – que infelizmente não é a expectativa que se tem - já que a projeção é de um crescimento de 11% até o ano de 2030. Expectativa desagradável !

O relatório traz a informação de que a taxa de internação por uso abusivo de substâncias psicoativas no SUS cresceu 93,5%, e foi a única causa dentre os transtornos mentais a apresentar crescimento.

O relatório da fiscalização traz abordagens importantes para reflexão das Secretarias envolvidas poderem agir no sentido de buscarem alcançar resultado melhor em cada programa.

Constatou-se algumas falhas relevantes: *que a Coordenadoria Geral do Programa não está designada; que há mais de 3 anos não funciona o Grupo de Gestão Executiva; que o Comitê Técnico-Científico e as Câmaras Temáticas nunca foram implementados, descumprindo Decreto de 2015⁶¹, portanto, uma anomalia que sobrevive há 8 anos.*

Há críticas, por exemplo, no que se refere ao entendimento entre órgãos do Estado e dos Municípios, sugerindo uma avaliação sofrível, com falta de articulação, com falta de acompanhamento dos egressos na rede de saúde, e de assistência social.

⁶¹ Decreto nº 64.674/2015



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

De outra parte, do lado das instituições de acolhimento, tem-se a constatação de falta de AVCB em bom número delas; situações de estrutura física dos estabelecimentos; falta de veículos, e outros equipamentos que se entende como necessários ao bom atendimento.

Por certo, o Governo deverá orientar as Secretarias envolvidas para que atentem para os problemas levantados no relatório da fiscalização, documento que terá o condão de auxiliar na melhoria da prestação de um serviço de tanta utilidade para a sociedade.

Quanto ao Prontuário Eletrônico, a tecnologia de informação tem avançado muito, inclusive na área da saúde, e não pode o Estado de São Paulo desprezar tal avanço quando aplicável à prestação de serviços à população, sob risco de prestar um atendimento inadequado, porque moroso e causador de muitos transtornos aos cidadãos que necessitam de consulta ou tratamento de saúde.

Perde, inclusive, a Secretaria da Saúde, a oportunidade de exigir que as Organizações Sociais se obriguem a ter o prontuário eletrônico, na gestão de hospital ou de outra unidade de atendimento. É sabido que existem soluções no mercado, oferecendo softwares, os quais, possivelmente possam ser utilizados pelas Organizações de Saúde, ainda que exijam aprimoramento.

Ainda que se pretenda e é louvável ter-se os hospitais da rede pública estadual com um sistema de gestão hospitalar e ambulatorial padronizado, completo e complexo, é também sabido



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

que solução tão ampla significa muito tempo de espera para o seu desenvolvimento.

O prontuário eletrônico, penso, deve ser de desenvolvimento muito mais simples e com certeza rápido, e uma vez implantado gerará benefícios para os pacientes e para todos os profissionais envolvidos – médicos, enfermeiros, técnicos - pois se se tiver um prontuário com todos os registros das consultas, dos exames e das prescrições, será facilitado a cada profissional assistente conhecer o histórico do paciente, o que lhe permitirá a adoção, segura e mais rápida, da conduta para o paciente.

Implantado o prontuário, pode-se avançar para outras funcionalidades. E a cada uma desenvolvida, deve-se buscar sua implantação para que se usufrua dos seus resultados no menor tempo possível. E sabe-se que é com o uso que se consegue o aperfeiçoamento dos sistemas.

Esgotadas as considerações sobre o prontuário eletrônico, cabe ressaltar aqui a posição que tenho defendido nas sessões da e. Câmara e do e. Plenário deste Tribunal, sobre as atividades da Secretaria da Saúde neste momento de muita delegação.

Sabemos que a **terceirização dos serviços de saúde** se tornou uma realidade e ao que tudo indica, **decisão sem volta.**

Logo, a **Secretaria da Saúde** hoje, embora tenha **alguns equipamentos sob sua atuação direta, vê-se que eles**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

estão diminuindo, dada a crescente transferência de gestão para Organizações Sociais de saúde.

Assim, a atuação da Secretaria da Saúde em relação ao grande contingente de terceirizados, é diferente. Há de ser uma atuação de controle, de acompanhamento, de fiscalização, e tudo isto há de ser feito com muita eficiência, pois, os recursos financeiros envolvidos – e o são de grande monta ! - estão sendo entregues a tais Organizações, e não podem elas geri-los à margem de um procedimento pré-estabelecido, o qual permita à Secretaria exercer um controle seguro e eficaz.

Entendo que estudos não de ser feitos para conhecer as necessidades para tal mudança e a ação ser efetivada para instrumentalizar a Secretaria, dos recursos humanos e tecnológicos, compatíveis com o grau de necessidade que se vislumbra para fazer o acompanhamento dos serviços prestados aos cidadãos.

Sabe-se que diferentemente do que é na prestação direta, na indireta não se terá o paciente para ser atendido e *sim a Organização Social para ser acompanhada no que faz.*

É certo que a Organização Social precisará comprovar o atendimento que presta, mas, isto ela o faz de modo avançado, pois a Secretaria que lhe delegou a prestação dos serviços há de estar preparada para obter a comprovação do serviço prestado, por mecanismos próprios e independentemente da rotina de recebimento documental da prestação de contas que a Organização rotineiramente faz.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

Deve, também, estar preparada, a Secretaria, para avaliar e classificar o serviço de cada Organização, como bom, regular ou reprovável.

Haverá, ainda, a Secretaria, de ter mecanismos firmes com os quais possa orientar as tais Organizações no quanto e como devem corrigir suas falhas, de modo a se ter certeza da otimização e da eficiente aplicação dos recursos que lhes foram entregues.

Os registros qualitativos e quantitativos não de ser completos na sua abrangência, mas, ao mesmo tempo simples o quanto possível no preenchimento de planilhas e formulários, bem como na sua leitura, não sendo de apresentação complexa que venha exigir um técnico para sua interpretação.

O histórico trazido à colação pela fiscalização é de que existem algumas irregularidades recorrentes, tanto nos processos que abrigam os termos de contrato e aditivos, quanto nos processos de prestação de contas.

Como Conselheiro, a quem cabe examinar e julgar processos de contratação de Organizações Sociais, espero que a Secretaria empreenda ação no sentido de eliminar o mais rápido possível esses pontos recorrentes, para que análises de futuras contratações apresentem maior certeza e segurança para as decisões a tomar.

A Secretaria tem acesso aos autos, tanto do processo principal, quanto dos que abrigam as fiscalizações ordenadas. Logo, será muito útil que tome nota dos apontamentos trazidos pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

fiscalização e adote medidas no sentido de eliminar irregularidades, pois o fazendo, trará maior agilidade na análise e julgamento dos processos e, por certo, o melhor resultado será o registro da qualidade da prestação de serviços que se terá.

Extrai-se dos autos que 24% do orçamento executado na Secretaria da Saúde em 2022, o foi via contratos de gestão, com o **repasso de 7 bilhões e 200 milhões de reais**, distribuídos para **31 Organizações Sociais**⁶², as quais são responsáveis pela **gestão de 119 unidades de saúde**, sendo: **56** ambulatórios; **35** hospitais; **11** centros de reabilitação; **6** laboratórios de análises clínicas/diagnósticos; **4** centros de referência; **7** demais unidades⁶³

O maior valor individual – 1 bilhão e 486 milhões de reais, foi repassado para a SPDM, e o menor – 957 mil, para a FUNFARME.

Portanto, já temos um expressivo volume orçamentário executado por delegação e, ao que tudo indica a tendência é de crescimento. Isto deve merecer atenção da Secretaria para reforçar sua atenção para o efetivo acompanhamento da execução.

No relatório da fiscalização estão muitos outros dados, como histórico de metas nas várias modalidades de atendimento, comparando-se dois exercícios; tem-se situações estranhas encontradas nas Organizações, e em alguns fornecedores, dados tais que são de interesse para a Secretaria melhorar sua ação de

⁶² Fls.378Dcg com mapa da distribuição. O maior valor com a SPDM – R\$ 1.486.760.604,21 – e o menor valor com a FUNFARME – R\$ 957.668,40.

⁶³ Fls. 380Dcg Maternidade, Instituto de Infectologia, Polo de Atenção Intensiva, Unidade Recomeço, Centro de Regulação, Armazenamento e Distribuição de Insumos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

acompanhamento, com vistas a futuras contratações, e quem sabe, correções que possam ser feitas por termos aditivos.

Como síntese o que se nota é a necessidade de que a Secretaria *contrate melhor*, quero dizer, elimine, em futuras contratações – e dentro do possível nas atuais - os pontos falhos até aqui ressaltados nos vários processos, pelo Tribunal. De outra parte, há também necessidade de a Secretaria estar preparada, com recursos humanos capacitados e, também tecnológicos, para executar a importante tarefa de acompanhar a execução desses contratos de gestão.

Como já afirmei, as contratadas, sejam ou não, Organizações Sociais, prestam à população, em nome da Secretaria, o atendimento de saúde que a população necessita e vai buscar.

Por fim, na área da saúde, chamou-me atenção a questão das informações divulgadas na página da Secretaria, as quais entendo que devem sempre estar atualizadas e com informações uteis à população.

Sabe-se que atualmente é comum aos planos de saúde se comunicarem com seus beneficiários, via aplicativos e outros meios digitais para agendamento de consultas, de exames, e de prestação de informações, *inclusive com a prática da telemedicina*.

Então, é crível que a população usuária do SUS venha a visitar o site da Secretaria da Saúde esperando obter informações de interesse, como a rede de atendimento, com seus endereços,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

horários, e até quem sabe venha a ter a possibilidade de agendamento.

É interessante que os gestores públicos estejam atentos para prestar à população, no âmbito de suas atividades, um serviço da melhor qualidade e que se preocupem em sempre aprimorá-los, procurando facilitar o acesso a tais serviços.

Ao verificar o site da Secretaria da Saúde, pude observar que não se tem nele tais informações básicas.

Fica a sugestão ao Senhor Secretário da Saúde, que determine a atualização do site, complementando-o com a possibilidade de dar esse passo adiante para melhorar a forma de comunicação e de atendimento aos usuários. E quiçá, implantar em breve o teleatendimento médico já bastante utilizado por planos de saúde.

Este Tribunal disponibiliza no seu site institucional um painel sobre SAUDE e ali informa quantos e quais são os hospitais próprios do Estado e dos Municípios, informando, ainda, a capacidade instalada e os procedimentos.

Oferece, o Painel da SAUDE deste Tribunal, um mapa dos hospitais, classificando-os pelo porte, em razão do número de leitos; se estadual ou municipal; dados dos hospitais gerais e especializados, como a quantidade de internações, a média de dias de internação, e ainda, informações de cada hospital, quanto ao porte, capacidade, número de leitos, equipamentos que possui, entre outros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

Mas para o site da Secretaria a proposta é que venha a informar endereço, telefone, horários de atendimento, canal para marcar consulta, enfim, possibilitar ao usuário que, se necessitar, tenha o acesso facilitado. Fica a sugestão !!

Importa ressaltar que no Parecer de 2021, constaram 12 recomendações, das quais 5 não foram atendidas, e as demais estão em implantação, merecendo reiteração.

4. Parcerias Público-Privadas e Concessões

As contratações pelo sistema de Parceria Público-Privadas, teve início em 2004, com Lei Federal⁶⁴ instituindo normas gerais próprias.

Informa a fiscalização⁶⁵, que atualmente no Estado de São Paulo, 10 contratos estão vigentes, sendo 6 de concessão administrativa e 4 de concessão patrocinada, abrangendo⁶⁶ atividades de: Trilhos; Saneamento; Saúde; Logística e Transportes; e Habitação.

O registro das despesas com PPPs em 2022 alcançou a soma de 1 bilhão e 400 milhões, registrando um crescimento da ordem de 119,14% em relação ao ano anterior, de 2021.

⁶⁴ Lei Federal nº 11.079 de 30/12/2004

⁶⁵ FLS. 273Dcg

- ⁶⁶ trilhos (metrô, cptm e vlt);
- saneamento (sistemas Alto Tietê e São Lourenço);
- saúde (Complexos Hospitalares de Sorocaba e de São José dos Campos).
- Logística e transportes (Tamoios e Contornos)
- Habitação (centro da capital-SP)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

O registro dessas despesas está mostrando divergência, em seus documentos, como informa a fiscalização, a ser regularizada pela Secretaria da Fazenda, para que tenham o mesmo valor, tanto no anexo 13 do Relatório RREO, criado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto no Balanço Geral.

Tais despesas têm um limite estabelecido pela lei de criação das PPPs, em 5% da Receita Corrente Líquida, sendo que o valor de 2022 equivale a 1,96%. Há, portanto, espaço legal para novas contratações.

Segundo estudo juntado aos autos⁶⁷ o Governo informa que há previsão de alcançar o limite máximo de 5% nos próximos 10 anos.

Outra modalidade de terceirização de serviços é o da concessão comum, e para esta há registro de 30 contratos, sendo em sua maioria, concessões rodoviárias, e outras de aeródromos, aeroportos e linhas de metrô; transportes urbanos; e outros, como parques, centros de exposição e gás canalizado.

Tenho informação de estar em fase final de desenvolvimento um sistema que permitirá à fiscalização trazer em seus relatórios anuais, do Estado e dos Municípios, o valor do compromisso decorrente desses contratos, por exercício futuro, até o final de sua vigência. É uma proposta que fiz há algum tempo e sei que está sendo finalizado o projeto.

Aponta, a fiscalização, a ausência de comprovação de disposição legal⁶⁸ quanto ao regular funcionamento do Conselho Gestor do Programa de PPPs, que envolve os Programas Estaduais,

⁶⁷ Relatório CONJUNTO DE ATIVIDADES 2022 – conforme fls. 278

⁶⁸ Lei nº 11.688/2004 – item 4.2 fls. 282Dcg



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

de Desestatização e de Parcerias Público-Privadas. É importante que a Secretaria providencie essa regularização.

Considero importante, neste tópico das contratações de concessões, ponderar sobre o funcionamento das linhas metroviárias e de trens metropolitanos, cuja paralisação e ocorrência de acidentes, por vezes, são noticiadas na imprensa.

Sabemos todos, os transtornos que isto causa aos usuários, e, não é razoável que isto ocorra com tanta frequência.

Chamou-me a atenção ter tomado conhecimento de que há uma diferença acentuada no procedimento de manutenção das linhas e trens, feito pela Cia do Metrô, e pela CPTM.

Enquanto na Cia do Metrô, o procedimento é muito centrado na validade do produto, fundamentado no que ocorre na aviação, as peças dos equipamentos, são substituídas dentro do tempo de validade, independentemente do estado de uso e conservação em que esteja, na CPTM, parece que essa prevenção não existe. A substituição seria no momento da avaria da peça.

Logo, se se acompanha, por sistema, a validade de cada item, fazendo-se sua substituição, mesmo que ainda esteja funcionando, se está prestigiando o passageiro, com margem de segurança e isto interessa a todos. De outro lado, essa prática diminui as ocorrências de acidentes, os quais exigem a paralisação para a substituição da peça avariada, e, assim, prestigia-se a operação regular do sistema.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

Fica minha sugestão, para que a Direção da CPTM estude a viabilidade de melhorar seu sistema de manutenção, talvez, implantando procedimento semelhante ao que é feito pela Cia. Do Metrô, ou quem sabe outro que dê, igualmente, bom resultado.

Pelo que se sabe, a aviação é que aplica este sistema de validade da peça, e o faz com muito rigor, sendo de se reconhecer a importância para a segurança do usuário.

Sugestão registrada, sendo certo que a população agradecerá a melhoria que for feita para aumentar a segurança e a qualidade de cada viagem.

Aproveito, também, para breve comentário sobre a tarifa dos transportes, já que é a justificativa apresentada para os prejuízos da CPTM.

Sabe-se que há um congelamento do valor da tarifa cobrada do usuário⁶⁹. Não quero entrar no mérito do valor, da conveniência ou interesse de o Governo assim agir. O certo é que tal medida faz crer que os custos – por certo, crescentes – não de ser absorvidos ou pela empresa - *pouco provável, em razão dos acionistas* – ou então subsidiado pelo Tesouro.

Parece que o procedimento de tarifa única já está ultrapassado. Penso que seja momento de o Governo estudar uma maneira de alterar esse tipo de cobrança. Entendo ser mais justa a cobrança, dentro do possível, pelo efetivo uso. Creio que já se tenha

⁶⁹ Há informação de que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

soluções tecnológicas que possibilitem essa nova forma de cobrança, o que, aliás, também vale para o pedágio nas estradas.

Os tempos são mudados e a tecnologia, com a inteligência artificial avançando, há de ser explorada para que sejam obtidos os benefícios possíveis.

O congelamento de tarifas que implique no subsídio governamental, terá implicação também, no fluxo de caixa da empresa, e, por fim, consequências no grau de dependência orçamentária.

Fica, igualmente, sugestão para o Governo neste ponto.

5. RENÚNCIA DE RECEITAS

Há anos que este Tribunal tem buscado conseguir do Governo informações completas sobre as renúncias de receitas, e as dificuldades têm sido grandes, não permitindo a avaliação técnica que o controle externo exercido por este Tribunal, tem a fazer para apresentar sua análise e considerações quanto ao acerto delas ou, eventualmente, alguma proposta de correção de rumos.

Informa, a fiscalização, que a LDO, em cada ano vem alterando as previsões de valores para as renúncias de receitas de ICMS.

Vê-se a previsão na Tabela seguinte:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

LDO	PREVISÃO DE RENÚNCIA DE RECEITAS DE ICMS				
	2022	2023	2024	2025	2026
2022	53 BILHÕES	64 BILHÕES	69 BILHÕES	-	-
2023	-	81 BILHÕES	86 BILHÕES	91 BILHÕES	
2024	-	-	58 BILHÕES	61 BILHÕES	65 BILHÕES

A LDO de 2022 previu de renúncia: **53** bilhões para o ano de 2022; **64** bilhões para o ano de 2023; e **69** bilhões para o ano de 2024.

Já na LDO de 2023 os valores foram alterados para: **81** bilhões, para o ano de 2023; **86** bilhões para o ano de 2024, e **91** bilhões para 2025.

E na proposta da LDO de 2024, tais valores foram bem reduzidos: **58** bilhões para o ano de 2024; **61** bilhões para o ano de 2025, e, **65** bilhões para o ano de 2026.

Ainda com a diminuição de previsão, o certo é que o volume envolvido nessas renúncias, pode ser considerado expressivo. Precisa de um acompanhamento eficiente para que o Tribunal consiga dar transparência quanto aos seus resultados.

De seu turno, a Diretoria de Contas do Governador traz uma informação aparentemente estranha: *de que só é possível conhecer, efetivamente, a integralidade da renúncia de receitas sempre dois anos após.* Ou seja, as renúncias feitas em 2022 o sistema atual só permite sejam conhecidas em 2024. Pensando no estágio da tecnologia da informação, é estranha essa situação. Assunto que por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

certo será tratado pelo nobre Conselheiro Robson Marinho, que tem a relatoria das contas deste ano.

Consta dos autos a insistência do Governo em sonegar informações, e o faz sob a justificativa de sigilo de dados dos contribuintes.

Ainda que o Tribunal nunca tenha tido interesse e muito menos requisitado dados comerciais das empresas abrangidas pelo benefício das renúncias, a justificativa sempre foi a do sigilo, até que em dezembro de 2021 ocorreu a inclusão⁷⁰ do inciso IV, do art. 198, do Código Tributário Nacional, e então, naquele momento houve o compromisso de que os dados seriam fornecidos, e de fato, o foram, mas, por alguns meses apenas.

Tendo havido a mudança de responsáveis, novamente, sob a mesma e inválida justificativa, mas com a participação da Procuradoria Geral do Estado, que emitiu uma orientação contrária ao fornecimento das informações requisitadas, os dados e documentos voltaram a ser sonegados.

Assim, atesta a Diretoria de Contas do Governador, a impossibilidade que teve para fiscalizar as tais renúncias.

Para o Tribunal não interessa qual o contribuinte que está se beneficiando, mas, sim, quanto é o benefício, se o critério de sua disponibilidade atende aos princípios basilares para a ação

⁷⁰ Lei Complementar nº 187, de 16/12/2021, inclui inciso IV no Art. 198, § 3º do CTN



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

governamental, sem privilégios que a lei condena, e qual o resultado que a sociedade tem com tal benefício.

Em sua defesa inaceitável, afirma a Secretaria da Fazenda que enviou dois arquivos de documentos que poderiam ser acessados mediante senha que seria fornecida ao funcionário designado pelo Tribunal.

Tal condição não foi aceita e fez bem a Diretoria das Contas do Governador em recusá-la, pois, há de se ter confiabilidade total na documentação sobre a qual recairá análise e opinião técnica. Não se pode aceitar arquivo sem os mínimos requisitos de segurança, na área da tecnologia da informação, exigidos e esperados.

Assim, neste ano, o tópico de renúncia de receitas está sem exame técnico. É sabido que esse processo abriga inúmeros documentos e é necessário um planejamento para a análise técnica, com cronograma adequado sob pena de não se ter um trabalho desenvolvido a contento.

Como Relator, a notícia da recusa em prestar as informações, chegou-me a destempo, e ainda que acionado o Diretor Geral, as tratativas não chegaram a bom termo, no prazo necessário.

Há notícias de que as tratativas estão continuando, já se tendo expectativa de solução. Estamos no mês de junho, creio que o nobre Conselheiro Robson Marinho, relator das contas do corrente exercício, já até deve estar orientando as negociações e chegará a um final satisfatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

A sociedade tem o direito de saber qual o benefício que os bilhões deixados de receber de grandes ou pequenas empresas retornam em quantidade de empregos gerados, de fortalecimento da economia, enfim de geração de riquezas.

A renúncia fiscal há de ser um investimento que o Governo faça; não pode ser, simplesmente uma isenção de recolhimento de tributos que beneficie uma ou mais empresas, sem nenhum retorno para a sociedade.

Cabe registrar que no Parecer Prévio de 2021, constaram 8 recomendações sobre *renúncia de receitas*, das quais apenas uma foi atendida parcialmente, e sete deixaram de ser atendidas.

E o Tribunal de Contas é o órgão de controle externo que deve zelar para bem conhecer e informar a sociedade, qual e como se concretiza esse retorno de valores expressivos, aplicados sob o título de *renúncia de receitas*.

No exercício de suas atividades de controle externo, este Tribunal verifica, com as técnicas apropriadas, o cumprimento das exigências constitucionais e legais, nas atividades dos gestores, buscando conhecer os seus resultados, e, dentro do possível mensurando-os, com o objetivo de averiguar o bom emprego do recurso público utilizado.

A fiscalização e os órgãos técnicos e opinativos, sempre oferecem proposta de recomendações, as quais são acolhidas ou não pelo Relator, para compor o seu voto e a minuta de Parecer.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

Pude observar que no Parecer Prévio de 2021, constaram bom número de recomendações, ressalvas e determinações, das quais muitas não foram atendidas, e têm agora, proposta de reiteração.

Algumas, como já mencionado no caso da saúde, especialmente a que diz respeito ao FUNDES – FUNDO DE SAÚDE, para torná-lo Unidade Gestora, não foi atendida, fato que está sendo relevado e reiterado, acolhidas que foram as ponderações dos órgãos técnicos, ATJ e SDG, levando em conta o prazo.

Outras, como as relativas à *renúncia de receitas*, o descumprimento se credita, parte à insistente recusa do Governo em fornecer os dados necessários, sob a explicação de sigilo, o que, como já visto é inaceitável, e merecerá reiteração.

Egrégio Plenário, Senhores Procuradores do Ministério Público e da Fazenda, junto ao Tribunal, essa abordagem de alguns assuntos que me pareceram de interesse, a fiz à parte dos números de arrecadação e despesas, dos quais frisei alguns, já que estão todos na íntegra, nos autos, com exposições técnicas minudentes, e cujos documentos e relatórios, como já afirmado, ficaram e estão à disposição dos Senhores.

Assim, **submeto agora à apreciação de Vossas Excelências,** as **considerações** que tenho **sobre as despesas para as quais há exigência de limites legais,** *os quais deverão ser respeitados,* quais sejam: ***gastos com pessoal,*** em limites máximos; ***gastos com saúde e educação,*** nos limites mínimos, e, também os ***precatórios.***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

1. Despesas de pessoal

Atendida a legislação. A instrução processual indica terem sido *atendidos* os limites máximos com a despesa de pessoal, eis que estão atestados gastos de **37,93%**⁷¹. Não houve, em 2022, necessidade de emissão de alertas previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Importa registrar que não foram consideradas como despesa de pessoal os valores a esse título relativos aos contratos com as Organizações Sociais, uma vez que a Portaria STN que assim exige, teve Decreto Legislativo que a sustou.⁷²

2. Gastos aplicados no ensino

Atendida a legislação. A Diretoria de Contas do Governador, na síntese do apurado⁷³, **atesta a aplicação de 31,61%**, computados os valores destinados ao custeio de inativos e pensionistas, e, se *desconsiderados tais valores, a comprovação atestada é de 25,84%; e, ainda, se excluídos os repasses às APMs, a atestação é de 25,63%*. Logo, **em qualquer dos cenários, os percentuais mínimos exigidos pelas Constituições, Federal e Estadual, estarão atendidos.**

Com **profissionais da educação os recursos do FUNDEB alcançaram 80,31%**⁷⁴, acima do mínimo de 70%, **o que, portanto, atende à legislação.**

⁷¹ TC-5399/989/22 Acessório 3 LRF fls. 31

⁷² Portaria STN 377/2020 sustada pelo Decreto Legislativo nº 79, de 30/06/2022;

⁷³ TC 5128 989 22 ev 97 Despacho do Diretor da DCG

⁷⁴ Fls.31 Acessório 2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

A aceitação da despesa de custeio de inativos e pensionistas leva em conta o fato de não estar ainda finalizado o julgamento da ADI 6593, pelo e. STF, e por ter o Estado de São Paulo legislação específica – a Lei Complementar nº 1333/2018 – que admite tais despesas no cômputo da diferença de 5% entre a exigência federal (25%) e a estadual (30%). Tais percentuais consideram vigente, pelas mesmas razões, a modulação estabelecida por este e. Plenário, no julgamento das contas de 2018 (TC 6453 989 18)⁷⁵, quanto aos recursos do FUNDEB, e, assim, acolhe, este Relator, como passível de aceitação as despesas, no percentual de 31,61%.

3. Gastos com SAÚDE

A instrução processual apresenta séria restrição quanto às despesas com as ações de saúde, tendo-se até opinião da fiscalização, pelo não reconhecimento de qualquer valor aplicado. Considera, para tanto, como uma das razões, o irregular funcionamento do FUNDES. Entende, a fiscalização, que não há credibilidade técnica para os seus registros. No Parecer Prévio, do exercício de 2021, constou **recomendação – não atendida** – no sentido de que o FUNDES se constitua numa *unidade gestora dos recursos, nos termos da Lei Complementar nº 141/2012*.

Este Relator acolhe as ponderações de ATJ e de SDG⁷⁶, quanto ao fato de se tratar de prática censurada só a partir das Contas de 2021, e o Parecer Prévio daquelas contas, *com as ressalvas nele contidas sobre a*

⁷⁵ Excerto do Parecer Prévio: “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\$683.061mil, 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.

⁷⁶ TC 5128/989/22 – ev. 116 -fls. 90/95



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

matéria, só ter sido publicado em 12/08/2022, Este fato, corroborando, ainda, a mudança na Chefia do Executivo, é tido como passível de aceitação, num ato de benevolência, para se dar mais uma oportunidade à Secretaria da Saúde, que deverá aproveitá-la para agir com ações efetivas e de forma rápida, com vistas a corrigir as falhas que constam do relatório da Diretoria de Contas do Governador.

Vejo como possível de ser acolhida a proposta, tanto pelas razões expostas, como também, pelo fato de que se pode entender que as despesas foram, de fato, concretizadas. A contabilização é que tecnicamente não atende às normas e a Secretaria precisa regularizar. Fico a pensar que situações pontuais como esta estão a merecer um tratamento diferente do que tem sido dado.

A pensar se não seria o caso de no decorrer do acompanhamento anual, a Diretoria trazer a informação ao Relator, e, por meio de Despacho, fixar-se prazo para a regularização. Eliminar-se-ia o enorme trabalho que teve a fiscalização na análise dos dados e a incômoda situação de se ter, como ocorreu, proposta de glosa total. Proposta que registro para análise do eminente Relator das contas de 2023, o Dr. Robson Marinho.

Se aprovada a proposta que faço, de aceitação das despesas, estas serão consideradas, **em 2022, no montante de 12,85% nas ações de saúde, em 2022⁷⁷.**

⁷⁷ TC 5400 989 22 Acessório 4 – fls. 33



4. Pagamento de Precatórios

Atendido o percentual mínimo. A instrução atesta que para 2022 os pagamentos alcançaram 2,88%, superando, assim, a exigência de 2,16%.

Por fim, cabe lembrar que o Departamento de Supervisão e Fiscalização-DSF-I, a ATJ, por sua Chefia, e a SDG, propõem emissão de **Parecer Favorável, com recomendações e ressalvas**, notadamente nas áreas da Renúncia de Receitas, Saúde, Ensino. ATJ acrescenta ressalvas em Dívida Ativa.

A Procuradoria da Fazenda pleiteia emissão de **Parecer Favorável**, e o Ministério Público junto ao Tribunal, elenca suas razões para propor emissão **desfavorável**⁷⁸

Eminentes Conselheiros, Senhores Procuradores, o processo no sistema eletrônico tem a vantagem de estar disponibilizado a todos, inclusive às partes envolvidas, e assim permitir ao Relator simplificar o seu relatório, especialmente num processo como este - *no qual são inúmeras as informações trazidas e analisadas*.

Procurei assim fazer, e esperando que tenha atingido o objetivo de *fotografar* os pontos relevantes, dedico-me, agora, a trazer algumas ponderações sobre a conclusão a que cheguei para a proposta que farei.

⁷⁸ Importa ressaltar que as propostas feitas pelo MPC, à margem do Parecer e **direcionadas a este Tribunal**, foram objeto de encaminhamento à e. Presidência, com proposta para que seja atuado um SEI.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

Todos ouvimos com atenção a defesa feita pela Dra. Jéssica Helena Rocha Vieira Couto, representante da Procuradoria Geral do Estado.

As explicações e ponderações, e, também o pleito de Sua Excelência, já foram objeto de contemplação no voto deste Relator. Serviram, contudo, para reforçar o juízo que fiz na análise dos autos. Por oportuno, registro meus cumprimentos à Dra Jessica.

Senhores, já relatei a posição de cada um dos Órgãos que regimentalmente se manifestam nos autos, e, cabe-me nesta fase, expor, ainda que sinteticamente, as razões que me fazem discordar daqueles que têm opinião contrária à que defenderei.

Assim, a posição de maior divergência, é a do Ministério Público de Contas, que na manifestação da Sra. Procuradora-Geral, a Dra. Leticia Feres, propõe a emissão de Parecer desfavorável. E o faz, motivada, como elenca, pela *utilização do Fundeb; Aplicação de recursos na saúde; Renúncia de Receitas; Dívida Ativa; e, por fim, descumprimento de recomendações e determinações. Assuntos bastantes explorados na instrução dos autos.*

Embora tenha, Sua Excelência, justificativas para sustentar sua posição, importa ao Relator, - e estou certo da companhia deste e. Plenário neste raciocínio – analisar as ações no seu conjunto, e, ponderando a complexidade de que se revestem, conseguir diferenciar **aquelas**, cujas práticas possam ser classificadas na categoria de releváveis, *ou seja, que podem ter suas alterações e correções de rumo adiadas, com acompanhamento da fiscalização, daquelas*, cuja manutenção possa trazer prejuízo *irreparável*, ou que se revista de *ilegalidade*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

Do exame que fiz dos autos, considerando toda a instrução processual, concluo que ainda este ano, melhor se adéqua a posição que naqueles pontos é defendida pelos Órgãos técnicos, os quais, os têm como passíveis de ressalvas, possibilitando a emissão de parecer favorável.

Vê-se que neste ano se tem compromissada nos autos maior disposição do Governo em corrigir o rumo em várias questões, e é salutar que este Tribunal dê um voto de confiança a um Governo que está completando seis meses.

Antes de apresentar meu voto, observei que tem sido prática recente constar na emissão do Parecer, algumas determinações, e temos, neste processo, propostas neste sentido.

Pensando sobre o assunto, me convenci de que não seria tão adequada para constar de um Parecer, a figura da *determinação, eis que esta estaria vinculada a um prazo e acompanhamento, até com a possibilidade de apenamento, no caso de descumprimento.*

Portanto, no decorrer do ano, com proposta da área técnica, ou eventualmente *de ofício*, o Relator poderá determinar alguma medida que esteja a requerer ação imediata. Incluo, como medida passível de determinação, recomendação contida no Parecer, para a qual, a Diretoria de Contas apresente proposta justificada de sua efetivação e de prazo razoável para tanto. Quero crer seja este o caminho que ensejará o atendimento de recomendações por vezes reiteradas.

Assim pensando, não apresentarei nenhuma proposta de determinação. Recomendações e Ressalvas, entendidas como pertinentes estão em anexo, como integrantes deste VOTO e proposta de PARECER. Por oportuno, para as ressalvas e recomendações contidas no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

Parecer emitido para as *contas de 2021 (TC-4345/989/21)* e que possuem a condição de *não atendida* ou *parcialmente atendida*, minha proposta é de serem integralmente renovadas.

Reafirmo, por oportuno, a expectativa que tenho de ver cumprido o compromisso que assumiu o Governo de dar atenção e efetiva execução às medidas saneadoras contidas ao longo dos relatórios produzidos, as quais, embora não tenham sido alçadas ao nível de *recomendação*, merecem relevância pelo resultado que poderão produzir.

Isto posto, **meu VOTO acolhe as ponderações** que registram a Diretoria de Contas do Governador, a Assessoria Técnico-Jurídica, e o Senhor Secretário-Diretor Geral, **para propor a este e. Plenário, a emissão de PARECER FAVORÁVEL**, ao qual estarão integradas as recomendações e ressalvas, em anexo, renovando-se as que constaram no Parecer relativo às contas do ano de 2021 (TC-4345/989/21) e que estejam na condição de “*não atendidas*” e “*atendidas parcialmente*”.

Para não fazer aqui a leitura de todas as ressalvas e recomendações propostas – evitando ser cansativo e porque já as disponibilizei a Vossas Excelências – lembro que se referem:

➤ **Ao Sistema de Controle Interno**

Porque merece aprimoramento, conforme bem destacado pela fiscalização. A ressalva tem especial destaque para a **Renúncia de Receitas**, mesmo estando em curso tratativas, objetivando o regular atendimento à fiscalização deste Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Antonio Roque Citadini

- **Às aplicações em Ações e Serviços Públicos de Saúd**
- **Ao Ensino**
- **Emendas e Demandas Parlamentares**
- **Receitas e Despesas Previdenciárias**
- **Despesas com Pessoal**
- **Acompanhamento da Dívida Ativa**
- **Balço Patrimonial**
- **Participações Societárias e Demais Obrigações**
- **Parcerias Público-Privadas**

Lembrando que está sendo considerada a instrução processual, que indica o estágio das recomendações feitas, sendo reiteradas as que estão indicadas como desatendidas, integral ou parcialmente.

É o VOTO, Senhores, que submeto ao e. Plenário, acompanhado da minuta do PARECER, favorável com ressalvas e recomendações.

ANTONIO ROQUE CITADINI

Conselheiro-Relator