



Processo: TC-5128/989/22.

Interessado: Governo do Estado de São Paulo.

Excelentíssimo Senhor João Doria (até 31/03/2022).

Excelentíssimo Senhor Rodrigo Garcia (a partir de 01/04/2022).

Assunto: Contas do Governador.

Itens: Despesa com Pessoal,

Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, e

Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

Exercício: 2022.

Relatoria: Conselheiro Dr. Antonio Roque Citadini.

Senhora Assessora Procuradora – Chefe,

Cuidam os autos das contas do Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2022, enviadas a esta e. Corte pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de São Paulo.

Em face do disposto na letra “c” do inciso I do artigo 183 do Regimento Interno, vieram os autos a esta Assessoria Técnica.

A cargo desta Unidade, está a análise dos cálculos apresentados no relatório elaborado pela ilustre Diretoria de Contas do Governador - DCG, relativamente aos temas:

I - DESPESAS COM PESSOAL;

II - APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – MDE; e

III - APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE - ASPs.

Desse modo, passo à manifestação:

I) CÁLCULOS DA DESPESA COM PESSOAL E REFLEXOS:

Além dos resultados constantes no relatório da i. DCG (evento 99.7, fl. 2), este tema mereceu acompanhamento específico no Processo Dependente – **TC-5399/989/22** – Acessório 3 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

A i. Diretoria de Contas do Governador – DCG apresentou um breve relato sobre a “Consistências dos Relatórios” que compõem a prestação de contas consubstanciada no Balanço Geral do Estado, esclarecendo que “os dados para a elaboração dos demonstrativos são originados, em sua maioria, da escrituração contábil dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, através do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM/SP.”

Informou que os elementos do SIAFEM/SP alimentam o banco de dados do SIGEO – Sistema de Informações Gerenciais da Execução Orçamentária, que é utilizado pela i. DCG para conferência dos demonstrativos apresentados.



Também salientou que a necessidade de adoção de normas padronizadas vem sendo propagada, de forma conjunta, pelas principais entidades que envolvem o controle e a fiscalização da responsabilidade fiscal, através de Acordos de Cooperação Técnica assinados entre a Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Instituto Rui Barbosa (IRB); Associação de Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON); e Conselho Federal de Contabilidade (CFC), com o objetivo de harmonização de conceitos e procedimentos contábeis e fiscais a serem adotados pelos entes públicos nacionais e subnacionais.

Neste sentido, informou que o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, vem sendo anualmente revisto, com participação em grupos de estudos envolvendo essas entidades, de modo que, para o exercício de 2022, esteve vigente a 12ª edição, aprovada pela Portaria nº 924 de 08/07/2021.

Passando agora para a apreciação específica da Despesa com Pessoal, porém ainda no conjunto das anotações iniciais, destaco os limites relacionados aos gastos laborais do Poder Executivo Estadual, estabelecidos na Lei Complementar n. 101/2000 (LRF):

Art. 19. Para os fins do disposto no [caput do art. 169 da Constituição](#), a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

(...)

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

(...)

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

(...)

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; [\(Vide ADIN 6533\)](#)

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; [\(Vide ADIN 6533\)](#)

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo; [\(Vide ADIN 6533\)](#)

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados; [\(Vide ADIN 6533\)](#)

(...)

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no [inciso X do art. 37 da Constituição](#);

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#) e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

(...)



Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

(...)

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

(...)

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

Abaixo, segue a síntese dos limites fixados nos referidos dispositivos:

Limites	Percentual
Limite de Alerta (inciso II do §1º do art.59 da LRF)	44,10%
Limite Prudencial (Parágrafo Único, art.22 da LRF)	46,55%
Limite Máximo (incisos I, II e III, art.20 da LRF)	49,00%

Feitas as considerações prévias, passo à análise dos cálculos da Despesa com Pessoal do Poder Executivo Estadual:

I.1) Receita Corrente Líquida – RCL:

Este tema detalhado no Acessório 3 – **TC-5399/989/22**, evento 165.2, fls. 6/9.

A Receita Corrente Líquida – RCL é apurada através do somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades (art. 2º, IV, §3º, LRF).

Também serão computados os valores pagos e recebidos em decorrência da [Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996](#), e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (§1º, art. 2º, LRF).

Quanto a este aspecto, a i. Diretoria de Contas do Governador informou que, no caso do Governo do Estado de São Paulo, há uma perda com o FUNDEB, ou seja, mais contribui do que recebe do Fundo.

Também destacou que, em consonância à Nota Técnica SDG nº 144, de 23 de julho de 2018, em razão das regras contidas na 8ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, aprovado pela Portaria STN nº 495 de 06 de junho de 2017, a partir de 2018, na apuração da Receita Corrente Líquida passou a ser deduzido automaticamente o valor retido da receita para a formação do FUNDEB.

Além disso, a contar de 2022 o Manual de Demonstrativos Fiscais apresenta o entendimento de que os Rendimentos de Aplicações de Recursos Previdenciários **não**

devem ser incluídos no cômputo da RCL, seja por definição legal quanto à sua dedução, seja por configurar como duplicidade de receitas, uma vez que são valores atrelados ao principal, desse modo, a partir do relatório do 4º bimestre, publicado em 30/09/2022, referido valor passou a entrar como dedução no cálculo da RCL, em conformidade com as orientações sobrevindas.

Neste contexto, apresentou o demonstrativo dos valores da Receita Corrente Líquida resultando em **R\$229.464.781 mil**, indicando que os cálculos apresentados pelo Governo Estadual guardaram conformidade com as disposições do Manual de Demonstrativos Fiscais:

Tabela 4 - Cálculo da Receita Corrente Líquida – 6º bimestre/2022

CÁLCULO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	R\$ milhares
RECEITAS CORRENTES	314.403.778
(-) Transferências Const. e Legais	64.319.666
(-) Contrib. Servidor Plano Previdência	9.590.253
(-) Compensação Financeira Reg. Prev.	293.893
(-) Contribuição ao Fundeb	10.600.908
(-) Reembolso Escolas Municipais	78.303
(-) Rendimentos de Aplicações de Recursos Previdenciários	55.973
RCL calculada conforme MDF	229.464.781
RCL conforme Governo Estadual	229.464.781
Diferença	0

Fonte: ~~Sigeo~~ – Receitas e Despesas e Anexo 3 - RREO 6º ~~bim~~/2022

Na sequência, foi demonstrada a composição da **Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL-A**, **específica para o cálculo da Despesa com Pessoal**, uma vez que deve ser observada a Emenda Constitucional nº 86/2015 (§1º, art. 166, da CF), a qual determina que o montante das transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais, destinadas a Estados e Municípios, não integrará a base de cálculo da Receita Corrente Líquida para fins de apuração deste limite. Portanto, neste ajuste foram excluídos **R\$348.102 mil** (Transferências Obrigatórias - Emendas Individuais = **R\$102.476 mil** e Transferências Obrigatórias - Emendas de Bancadas = **R\$245.626 mil**):

Tabela 5 - Cálculo da Receita Corrente Líquida Ajustada - 6ºbim/2022

CÁLCULO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA – RCL-A	R\$ milhares
RECEITAS CORRENTES	314.403.778
(-) Transferências Const. e Legais	64.319.666
(-) Contrib. Servidor plano prev.	9.590.253
(-) Compensação Financeira Reg. Prev.	293.893
(-) Transf. Obrigatórias Emendas Individuais*	102.476
(-) Transf. Obrigatórias Emendas de bancadas *	245.626
(-) Contribuição ao Fundeb	10.600.908
(-) Reembolso Escolas Municipais	78.303
(-) Rendimentos de Aplicações de Recursos Previdenciários	55.973
RCL <u>Ajustada p/</u> Limite de Despesa com Pessoal conforme MDF	229.116.679
RCL <u>Ajustada p/</u> Limite de Despesa com Pessoal conforme Governo Estadual	229.116.679
Diferença	0

Fonte: ~~Sigeo~~ – Receitas e Despesas e Anexo 3 - RREO 6º ~~bim~~/2022



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica – ATJ

5
TC-5128/989/22

Ante o exposto, ressalto que a i. DCG validou a RCL-A apresentada no Balanço Geral do Estado, no montante de **R\$229.116.769 mil** - evento 95.4, fl. 123:

RECEITAS CORRENTES (I)		314.325.475
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria		252.708.918
ICMS		203.977.684
IPVA		22.748.088
ITCMD		4.149.977
IRRF		11.677.487
Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria		10.155.682
Contribuições		9.688.875
Receita Patrimonial	Valores de janeiro a dezembro de 2022	15.046.239
Rendimentos de Aplicação Financeira		8.352.742
Outras Receitas Patrimoniais		6.693.496
Receita Agropecuária		64.202
Receita Industrial		67.165
Receita de Serviços		5.454.532
Transferências Correntes		25.269.227
Cota-Parte do FPE		1.658.055
Transferências da LC 87/1996		-
Transferências da LC 61/1989		1.225.679
Transferências do FUNDEB		-
Outras Transferências Correntes		22.385.494
Outras Receitas Correntes		6.026.318
DEDUÇÕES (II)		84.860.694
Transferências Constitucionais e Legais		64.319.666
Contrib. do Servidor para o Plano de Previdência		9.590.253
Compensação Financ. entre Regimes Previdência		293.893
Rendimentos de Aplicações de Recursos Previdenciários		55.973
Contribuições ao FUNDEB		10.600.908
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I - II)		229.464.781
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (art. 166-A, § 1º, da CF) (IV)		102.476
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO (V) = (III - IV)		229.362.305
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas de bancada (art. 166, § 16, da CF) (VI)		245.626
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL		229.116.679

Notas:

1) Não consideradas as receitas intra-orçamentárias.

2) Em cumprimento a recomendação do TCESP, estamos deduzindo a receita de reembolso de professores.

3) Considerada dedução, nas transferências Constitucionais e Legais, do AUX. OUTORGA ICMS EC 123/22 Pte. Município vpa 452139921 e AUX. FIN. PERDA ICMS-LC194/22-ART.3º-§4 PTE. Município vpa 452139925.



I.2) Despesas com Pessoal:

A despesa com pessoal está conceituada no artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

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.

O §1º rege que os valores originários dos contratos de terceirização de mão de obra, envolvendo a substituição de servidores e empregados públicos, serão contabilizados nos gastos laborais:

§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".

Sob a terceirização de mão de obra em substituição de servidores, a i. fiscalização deu destaque ao contido no Manual de Demonstrativos Fiscais – 12ª edição (pág. 525):

O conceito de despesa bruta com pessoal tem caráter exemplificativo, e inclui "quaisquer espécies remuneratórias", inclusive "vantagens pessoais de qualquer natureza" atribuídas a ativos, inativos e pensionistas, além de outras despesas com pessoal decorrentes de contratos de terceirização, aplicando-se o princípio da prevalência da essência sobre a forma.

O §2º do supracitado artigo disciplina que a Despesa com Pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho:

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)



Isto posto, trago excertos do Relatório de Gestão Fiscal – Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal, janeiro a dezembro/2022, apresentado no Balanço Geral do Estado – TC-5128/989/22 - evento 95.4, fl. 141:

HISTÓRICO	Despesas	Total últimos 12 meses
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)		122.812.043
Pessoal Ativo		68.948.305
Vencimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis		49.986.958
Obrigações Patronais		18.961.346
Pessoal Inativo e Pensionistas		53.863.739
Aposentadorias, Reserva e Reformas	Executadas	45.931.724
Pensões	de janeiro a	7.932.015
Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização ou de Contratação de Forma Indireta (§ 1º do art. 18 da LRF)	dezembro	-
Despesa com Pessoal não Executada Orçamentariamente	de 2022	-
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (II) (§ 1º do art. 19 da LRF)		35.910.832
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária		420.248
Decorrentes de Decisão Judicial de Período Anterior ao da Apuração		-
Despesas de Exercícios Anteriores de Período Anterior ao da Apuração		579.800
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados		34.910.784
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)		86.901.211
DTP e Apuração do Cumprimento do Limite Legal	VALOR	% SOBRE A RCL AJUSTADA
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	229.464.781	
(-) Transferências Obrigatórias da União relativas às Emendas Individuais (art. 166-A, §1º, da CF) (V)	102.476	
(-) Transferências Obrigatórias da União relativas às Emendas de Bancada (art. 166, § 16, da CF) (VI)	245.626	
= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL (VII) = (IV - V - VI)	229.116.679	
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VIII) = (IIIa + IIIb)	86.901.211	37,93%
LIMITE MÁXIMO (IX) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) - 49,00%	112.267.173	
LIMITE PRUDENCIAL (X) = (0,95 x IX) (parágrafo único do art. 22 da LRF) - 46,55%	106.653.814	
LIMITE DE ALERTA (XI) = (0,90 x IX) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF) - 44,10%	101.040.456	

Nota (i):

1) Despesa Bruta com Pessoal do Poder Executivo, compreende o total verificado no Grupo 31 - Pessoal e Encargos Sociais, Exclusas: a) Despesas com pessoal inativos e pensionistas de outros poderes e Ministério Público: 31900113 - INATIVOS-OUTROS PODERES-RPPS = R\$ 4.785.235.131,26, 31900115 - INATIVOS 13 SALARIO-OUTROS PODERES - RPPS = R\$ 388.202.284,11, 31900314 - PENSIONISTAS-OUTROS PODERES-RPPS = R\$ 947.072.989,27, 31900316 - PENSIONISTAS 13 SALARIO-OUTROS PODERES-RPPS = R\$ 80.214.074,51, 31909232 - INATIVOS - OUTROS PODERES = R\$ 26.256.767,45, 31909235 - PENSIONISTAS - OUTROS PODERES = R\$ 11.436.624,54; b) Despesas com caráter indenizatório: 31909415 - INDENIZACAO POR ACIDENTE DE TRABALHO = R\$ 591.176,48; c) Ressarcimento pessoal requisitado - UNESP: 31909601 - RESSARC. DESP. PESS.REQUISITADO DE EMPRESAS = R\$ 221.000,00; d) Despesas Intracorrentes - Transferência do Fundo de Saúde - FUNDES: 31910701 - CONTRIBUICAO PATRONAL = R\$ 4.684.955,28, 31911305 - OBRIGACOES PATRONAIS = R\$ 199.634.765,00; e) Despesas transferidas para a categoria de assistenciais no elemento 339008: 31900820 - OUTRAS TRANSFERENCIAS-PESSOAL = R\$ 1.338.050,89; f) Ressarcimento Professores Municipalizados: 192802 - RESTITUICOES - ESPECIFICAS PARA ESTADOS/DFM = R\$ 78.302.962,27. Incluas: Despesas referentes a Fundações: 33904710 - CONTRIBUICOES P/FORMACAO DO PASEP/PIS = R\$ 11.373.318,14, 33904716 - PARCELAMENTO PASEP = R\$ 5.063.753,18.

2) Os gastos de pessoal das Organizações Sociais não integram os limites previstos no artigo 20 da LRF, conforme Decreto Legislativo nº 19, de 30/06/2022 que susta a Portaria nº 377/2020 da STN/Ministério da Economia.

3) Critério de apuração de Despesa de Pessoal do Poder Executivo ajustada de acordo com as recomendações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, conforme TC 01009989.20-4 e Informação CGE 003/2020.

A i. DCG detalhou o montante de R\$122.812.043 mil apresentado no Relatório de Gestão Fiscal sob a rubrica “Despesa Bruta com Pessoal”, a partir dos dados contábeis da despesa liquidada pelo Poder Executivo, no grupo de despesa 31 – Pessoal e Encargos Sociais e as adições e subtrações que foram realizadas pela Contadoria Geral do Estado (TC-5399/989/22, evento 165.2, fls. 22/23):

Tabela 26 - Conciliação SIGEO x RGF - 3º Quadrimestre de 2022

DESPESA LIQUIDADADA	R\$ milhares	Justificativa apresentada:
Grupo de Despesa 31 - Pessoal e Encargos Sociais (1)	129.318.797	
Valores deduzidos:		
a) Despesas com Pessoal Inativos e Pensionistas de Outros Poderes e Ministério Público:		
31900113 - INATIVOS-OUTROS PODERES-RPPS	-4.785.235	Trata-se de despesas orçamentárias para pagamento a inativos de outros poderes, cujos recursos foram descentralizados pelo poder executivo
31900115 - INATIVOS 13 <u>SALARIO</u> -OUTROS PODERES – RPPS	-388.202	Trata-se de despesas orçamentárias para pagamento a inativos de outros poderes, 13º <u>salario</u> , cujos recursos foram descentralizados pelo poder executivo
31900314 - PENSIONISTAS-OUTROS PODERES-RPPS	-947.073	Trata-se de despesas orçamentárias para pagamento aos pensionistas de outros poderes, cujos recursos foram descentralizados pelo poder executivo
31900316 - PENSIONISTAS 13 <u>SALARIO</u> -OUTROS PODERES-RPPS	-80.214	Trata-se de despesas orçamentárias para pagamento aos pensionistas de outros poderes, 13º <u>salario</u> , cujos recursos foram descentralizados pelo poder executivo
31909232 - INATIVOS - OUTROS PODERES	-26.257	Trata-se de despesas orçamentárias de exercícios anteriores para pagamento de inativos de outros poderes, cujos recursos foram descentralizados pelo poder executivo.
31909235 - PENSIONISTAS - OUTROS PODERES	-11.437	Trata-se de despesas orçamentárias de exercícios anteriores para pagamento de pensionistas de outros poderes, cujos recursos foram descentralizados pelo poder executivo.
b) Despesas com caráter indenizatório:		
31909415 - INDENIZACAO POR ACIDENTE DE TRABALHO	-591	Trata-se de despesas orçamentárias de caráter indenizatório
c) Ressarcimento Pessoal Requisitado - UNESP:		
31909601 - RESSARC. DESP. PESS.REQUISITADO DE EMPRESAS	-221	Ressarcimento pessoal requisitado - UNESP
d) Despesas Intraorçamentárias - Transferência do Fundo de Saúde - FUNDES:		
31910701 - CONTRIBUICAO PATRONAL	-4.685	Trata-se de despesas <u>intraorçamentárias</u> . Refere-se a transferência do Fundo de Saúde (FUNDES) para outras unidades, que executam a mesma despesa em modalidade 90. A exclusão se dá, portanto, para não ocorrência de duplicidade.
31911305 - OBRIGACOES PATRONAIS	-199.635	
e) Despesas transferidas para a categoria de assistenciais no elemento		
31900820 - OUTRAS TRANSFERENCIAS-PESSOAL	-1.338	as despesas assistenciais estão sendo desconsideradas pelo fato de terem sido alteradas para o elemento 339008 e não caracterizadas mais como despesas com pessoal o valor registrado representa valor de registro anterior a alteração do elemento de despesa no sistema <u>siafem</u> (*3)

f) Ressarcimento Professores Municipalizados:		
192802 - RESTITUIÇÕES - ESPECÍFICAS PARA ESTADOS/DF/M	-78.303	Reembolso professores
Total deduções (3)	-6.523.191	
Valores adicionados - Despesas referentes a Fundações:		
33904716 - PARCELAMENTO PASEP	5.064	Referente a FUNDAÇÕES – 04
33904710 - CONTRIBUIÇÕES P/FORMAÇÃO DO PASEP/PIS	11.373	Referente a FUNDAÇÕES – 04
Total Adições (4)	16.437	
Despesa Bruta com Pessoal – valor transportado ao RGF (1 + 3 + 4)	122.812.043	

Fonte: Notas Explicativas -RGF - ANEXO 1

SIGEO, data consulta em 24/03/2023 e Requisições DCG-1 nº 08/2020, 07/2021 e 02/2022.

(*1) SIGEO – Somatório dos 12 últimos meses das despesas liquidadas no grupo de despesa 31- Pessoal e Encargos.

Os demonstrativos acima motivaram os seguintes apontamentos:

- em reincidência ao exercício anterior, a fiscalização verificou que a despesa bruta total liquidada e informada pelo Governo do Estado no Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, de R\$122.812.043 mil, refere-se, na realidade, a uma despesa líquida após as deduções e adições acima relacionadas;
- após recomendações para um detalhamento maior das deduções e adições que compõem o cálculo da despesa bruta com pessoal, a partir do RGF do 2º quadrimestre/2022, a Contadoria passou a divulgar essa informação em Notas Explicativas. Dessa forma, conforme demonstrado acima, o total de deduções alcança R\$ 6.523.191 mil;
- considerando as decisões mais recentes quanto ao tema, a Contadoria desconsiderou as parcelas de despesa com pessoal referentes aos contratos com as Organizações Sociais que exercem atividade finalística, no Demonstrativo do Anexo 1 do RGF. Referida informação constou também em Notas Explicativas: “2) Os gastos de pessoal das Organizações Sociais não integrarão os limites previstos no artigo 20 da LRF, conforme decreto Legislativo nº 79, de 30/06/2022 que susta a Portaria nº 377/2020 da STN/Ministério da Economia”.

Vale salientar que o E. Tribunal Pleno desta Casa, em sessão de 27/04/2022, nos autos do Processo SEI 85058/2021-99, decidiu que os gastos de pessoal das Organizações Sociais não integrarão os limites previstos no artigo 20 da LRF (assunto deliberado em Nota Técnica SDG n. 176/2022).

Prosseguindo no campo das deduções, saliento que o §1º do artigo 19 da Lei Fiscal, conceitua as despesas que não serão computadas nos índices de gastos com pessoal:

Art. 19. Para os fins do disposto no [caput do art. 169 da Constituição](#), a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação,



não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

(...)

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#);

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos [incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição](#) e do [art. 31 da Emenda Constitucional nº 19](#);

VI - com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no [art. 249 da Constituição Federal](#), quanto à parcela custeada por recursos provenientes: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o [§ 9º do art. 201 da Constituição](#);

c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Em harmonia com os dispositivos transcritos, o Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, 12ª edição (pág. 531), especifica quais as despesas que não serão computadas no cálculo do limite dos gastos com pessoal:

a) com Indenizações por Demissão e com Programas de Incentivos à Demissão Voluntária, no elemento de despesa 94 – Indenizações Trabalhistas;

b) decorrentes de decisão judicial, no elemento de despesa 91 – Sentenças Judiciais, de competência de período anterior ao da apuração;

c) outras de exercícios anteriores, da competência de período anterior ao da apuração;

d) com inativos, considerando-se, também, pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos vinculados, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como a compensação entre os regimes de previdência, aportes para cobertura de déficit atuarial não definido por alíquotas de contribuição e o superávit financeiro.

Nesta conformidade, no 3º quadrimestre de 2022 foram realizadas as deduções adiante identificadas:



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

11
TC-5128/989/22

➤ Art. 19, §1º, I e II:

Tabela 27 - Indenizações por demissão e incentivos à demissão voluntária		R\$ milhares
Indenizações por demissão e incentivos à demissão voluntária		Total
31901327 - ENC.PATRO.POR DEMISSAO DE SERVIDOR/EMPREGADO		167
31909412 - INDENIZ.POR DEMISSAO DE SERVID. OU EMPREG.		14.661
31909413 - DESP.COM INCENTIVO A DEMISSAO VOLUNTARIA		218.794
31909416 - OUTRAS INDENIZACOES DE PESSOAL		186.626
Total		420.248

Fonte: RGF 3º quadrimestre/2022 e SIGEO – Despesas Item (orientações de apuração contidas na Requisição DCG-1 nº 18/2020).

1/65

➤ Art. 19, §1º, IV:

Tabela 28 - Despesas de exercícios anteriores ao período de apuração		R\$ milhares
Consulta SIGEO Despesas de Exercícios Anteriores	Liquidado	
	Últimos 12 meses (A)	
31909208 - DESP.DE EXERC.ANTERIORES- PESSOAL REQUISITAD	4.755	
31909226 - VENC. E VANTAGENS FIXAS DE EXERC. ANTERIORES	152.455	
31909229 - ENCARGOS SOCIAIS DE EXERCICIOS ANTERIORES	2.907	
31909230 - INATIVOS - PESSOAL CIVIL	149.591	
31909231 - INATIVOS - PESSOAL MILITAR	18.326	
31909233 - PENSIONISTAS - PESSOAL CIVIL	37.880	
31909234 - PENSIONISTAS - PESSOAL MILITAR	12.531	
33904716 - PARCELAMENTO PASEP (*1)	5.064	
31901322 - PARCELAM.DE DEBITOS JUNTO A PREV.SOCIAL (*1)	191.777	
31919224 - DESPESAS DE PESSOAL DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	4.514	
Total	579.800	

Fonte: RGF 3º quadrimestre/2022 e SIGEO – Despesas Item (orientações de apuração contidas na Requisição DCG-1 nº 02/2022 e Requisição DCG-1 63/2021)

(*1) Por meio da Requisição DCG-1 nº 63/2021, item 2, foi informado que "A dedução de despesa com PASEP parcelamento e Parcelamento de Débitos Previdenciários foi alocada neste item de dedução no Demonstrativo da Despesa com Pessoal, conforme determinação do TCE, por falta de outro item mais adequado no demonstrativo e que não interferisse no layout de prestação de contas a Secretaria do Tesouro Nacional".

➤ Art. 19, §1º, VI:

Tabela 29 - Inativos e pensionistas com recursos vinculados – por item de despesa

Código Nome Fonte Detalhada	Liquidado no Mês
	R\$ milhares
Total de 31900111 - INATIVOS-RPPS	17.367.607
002002530 - SAO PAULO PREVIDENCIA-SPPREV - <u>DIVIDA ATIVA</u>	398
004001001 – GERAL	4.023.834
004003003 - RECURSOS PROVENIENTES DE ALIENACAO DE BENS	748
005003143 - COMPENSACAO PREVIDENCIARIA	54.308
081001001 - TESOURO-GERAL	13.205.600
082001001 - RECURSOS VINCULADOS ESTADUAIS - SPPREV-INTRA	75.881
084001001 – GERAL	1.251
085001001 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS - SPPREV - INTR	5.587
Total de 31900112 - INATIVOS DA <u>POLICIA MILITAR</u>	7.696.455
004001001 – GERAL	1.209.088
081001001 - TESOURO-GERAL	6.487.367



Total de 31900114 - INATIVOS 13 SALARIO-RPPS	1.644.874
004001001 – GERAL	225.019
081001001 - TESOURO-GERAL	1.419.607
085001001 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS - SPPREV - INTR	248
Total de 31900116 - INATIVOS 13 SALARIO-PESSOAL MILITAR	667.283
004001001 – GERAL	120.000
081001001 - TESOURO-GERAL	547.283
Total de 31900124 - COMPLEMENTACAO DE APOSENTADORIA	27.424
002002522 - CONTRIB.COMPLEMENTACAO APOSENTADORIA/PENSOES	27.340
042002522 - CONTR.COMPL.APOSENT./PENSOES-SUP FIN	84
Total de 31900125 - COMPLEMENTACAO DE APOSENTADORIA - 13º SALARIO	1.897
002002522 - CONTRIB.COMPLEMENTACAO APOSENTADORIA/PENSOES	1.897
Total de 31900311 - PENSIONISTAS-PODER EXECUTIVO-RPPS	3.931.875
004001001 – GERAL	1.537.666
005003143 - COMPENSACAO PREVIDENCIARIA	140
081001001 - TESOURO-GERAL	2.394.069
Total de 31900313 - PENSÃO MENSAL MILITAR	2.970.609
004001001 – GERAL	425.081
081001001 - TESOURO-GERAL	2.545.528
Total de 31900315 - PENSIONISTAS 13 SALARIO-PODER EXECUTIVO-RPPS	344.951
004001001 – GERAL	51.054
081001001 - TESOURO-GERAL	293.897
Total de 31900318 - PENSÃO MENSAL MILITAR-13 SALARIO	257.530
004001001 – GERAL	24.037
081001001 - TESOURO-GERAL	233.493
Total de 31900325 - COMPLEMENTACAO DE PENSÃO	223
002002522 - CONTRIB.COMPLEMENTACAO APOSENTADORIA/PENSOES	223
Total de 31900326 - COMPLEMENTACAO DE PENSÃO - 13º SALARIO	56
002002522 - CONTRIB.COMPLEMENTACAO APOSENTADORIA/PENSOES	56
Total Geral	34.910.784

Fonte: RGF 3º quadrimestre/2022 e SIGEO – Despesas Item (orientações de apuração contidas na Requisição DCG-1 nº 07/2021).

No Relatório de Gestão Fiscal – Demonstrativo da Despesa com Pessoal - apresentado na prestação de contas, TC-5128/989/22, evento 95.4, fl. 141, há o registro de que a despesa com Pessoal Inativo e Pensionista alcançou R\$53.863.739 mil, do qual, conforme detalhado na tabela acima, o Governo do Estado de São Paulo considera que R\$34.910.784 mil se refere a despesa custeada com recursos vinculados à previdência.

Nesta parcela definida como “recursos vinculados”, está considerada a despesa previdenciária executada pela SPPREV, inclusive a parcela custeada pela insuficiência financeira, que se refere ao recurso repassado à SPPREV pelo governo estadual.

A instrução deste tema mereceu as seguintes considerações:

- Em resposta à requisição da fiscalização (nº 18/2020 e nº 27/2020), ficou demonstrado que o Estado considera como recurso não vinculado à previdência, exclusivamente o montante de benefícios custeados com recursos de royalties destinados à SPPREV, citando manifestação da STN que assim determina, e despesas de complementação de inativos/aposentados não pertencentes ao RPPS e custeados diretamente com recursos do tesouro estadual.



- O procedimento contábil adotado até 2022 pelo Estado de São Paulo, registra como despesa a insuficiência financeira do RPPS, que é computada na despesa bruta com pessoal.
- A recomendação é de que componha a despesa bruta com pessoal, **especificamente a despesa custeada por tal recurso**, mas não a transferência em si, que também não será considerada recurso vinculado à previdência, para fins de identificação daquelas entendidas como “não computadas”.

Estas ocorrências reeditam os apontamentos realizados nas contas anuais de 2020 – constando do item “XIX – Determinações e Recomendações do Exercício e Propostas de Encaminhamento” do relatório da fiscalização, mais precisamente no subitem “XIX.2 – Recomendações” à “3. Secretaria da Fazenda e Planejamento” (Evento 411.17 – pág. 23 – TC-5866/989/20):

3.3.4. Despesa com Pessoal – Registro contábil da insuficiência financeira e não inclusão no Demonstrativo da apuração da despesa com pessoal: Recomenda-se a alteração de procedimento contábil de registro da insuficiência financeira, deixando de considerar como despesa orçamentária do Poder ou Órgão responsável e, conseqüentemente como receita orçamentária da SPPREV. Referido valor deve ser tratado como repasse extraorçamentário, tratando-se de transferência financeira¹⁰⁵⁹.

O procedimento contábil adotado pelo Estado de São Paulo registra como despesa orçamentária (intra) a insuficiência financeira do RPPS e referido valor é computado na despesa bruta com pessoal. A recomendação é de que componha a despesa bruta com pessoal, especificamente a despesa custeada por tal recurso (os benefícios previdenciários), mas não o recurso em si. Assim como também não será considerado recurso vinculado à previdência para fins de identificação das despesas entendidas como “não computadas” na despesa com pessoal. Referido procedimento é determinação do MCASP e MDF, válido para todos os entes da federação.

A recomendação proposta pela fiscalização em 2020 foi acolhida e expedida no seguinte sentido:

Da mesma forma, deverá ser verificado o cumprimento das seguintes

RECOMENDAÇÕES dirigidas:

(. . .)

À **Secretaria da Fazenda e Planejamento**, para que:

(. . .)

- 61.** Corrija o procedimento de registro das transferências do Estado para cobertura da insuficiência financeira do RPPS, contabilizando-as de forma extraorçamentária, na forma determinada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público;



Conforme entendimento do órgão fiscalizador, referido procedimento, enquanto não ajustado, deixa a contabilidade paulista divergente dos padrões nacionais definidos pela STN através do MCASP e MDF, além de divergir do que está determinado pelos citados normativos do TCESP (Comunicado SDG nº 14/2019) e recomendações exaradas desde 2019 em pareceres das contas do governador.

No parecer prévio de apreciação das contas de 2021 (TC-4345/989/21), o tema novamente constou como uma das recomendações ao Governo do Estado:

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

Apesar do desajuste contábil relatado, a i. DCG informou que: - “Para ajustar tal procedimento à metodologia preconizada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, **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**), não se aplicando, no entanto, aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e às Universidades estaduais, conforme determina §1º do referido artigo. A contabilização desses recursos e adequação ao que dispõe o MCASP será verificada ao longo da fiscalização das contas do exercício de 2023.” (grifei)

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.

I.4) Cálculo da Despesa com Pessoal:

O ‘Demonstrativo da Despesa com Pessoal’ apresentado pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, indica que a despesa laboral atingiu **37,93%** da Receita Corrente Líquida Ajustada (evento 95.4, fl. 141, combinado com evento 99.7, fl. 2), conforme síntese:

Em milhares			
Gastos com Pessoal	=	86.901.211	37,93%
RCLA		229.116.679	

A metodologia adotada pelo Governo do Estado de São Paulo desconsidera as despesas com indenizações por demissões e incentivos à demissão voluntária, decorrentes de decisão judicial, as despesas de períodos anteriores ao de apuração e as despesas com inativos assumidas por recursos vinculados, além daquelas com compensação previdenciária.

As despesas com PASEP também são excluídas da despesa com pessoal, exceto as despesas com o PASEP incorridas pelas Fundações, em atendimento à Deliberação deste Tribunal (TC-A-23996/026/15).

Desde o exercício de 2019, não são incluídas na despesa com pessoal as pensões especiais (Pensionistas da Revolução de 1932, Pensão a Hanseniano; e Pensão Judicial de caráter indenizatório, concedidas por legislação específica, não vinculadas a cargos públicos), que deixaram de ser registradas no grupo 31 (pessoal e encargos) e passaram a constar no grupo 33 (outras despesas correntes), consoante Portaria Interministerial nº 163 de 04/05/2001 atualizada.

Além das deduções suscitadas, também deixou de ser computado o reembolso, mediante convênio, no valor de R\$78.303 mil, decorrente dos pagamentos de professores e demais funcionários do Governo Estadual que prestam serviços para os Municípios no setor da Educação e, a partir de 2021, seguindo recomendações da fiscalização, também passou a ser excluído nos cálculos da Receita Corrente Líquida.

Em atendimento às determinações do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e da Nota Técnica SDG n. 144, de 23/07/2018, nos cálculos de apuração da Receita Corrente Líquida exclui-se o valor da contribuição ao FUNDEB (diferença entre o recolhimento e o retorno do FUNDEB) – coluna 1.

Ante o exposto, o percentual efetivo de gasto com pessoal apurado no 3º trimestre de 2022 alcançou **37,93%** da Receita Corrente Líquida:

Tabela 30 - Cálculo da despesa líquida com pessoal/ RCLA 3º trimestre de 2022

DESCRIÇÃO	R\$ em milhares	
	COLUNA 1 EXCLUINDO FUNDEB DA RCL	COLUNA 2 INCLUINDO FUNDEB NA RCL
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (*1)	122.812.044	122.812.044
Pessoal Ativo	68.948.305	68.948.305
Pessoal Inativo	53.863.739	53.863.739
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização ou de contratação de forma indireta (§ 1º do art. 18 da LRF)	0	0
Despesas não computadas	-35.910.832	-35.910.832
Inativos e Pensionistas com rec vinculados	-34.910.784	-34.910.784
incentivo à demissão voluntária	-420.248	-420.248
Despesas Exerc. Anteriores ao período anterior	-579.800	-579.800
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL	86.901.211	86.901.211
RCL (*2)	229.464.781	240.065.690
Transf. Obrigat. da União relativas às emendas individuais e de bancadas	-348.102	-348.102
RCLA	229.116.679	239.717.587
Percentual (Desp. Líquida com Pessoal/ RCLA)	37,93%	36,25%

(*1) Valor apresentado como despesa bruta já está líquido de: despesas de outros poderes, indenização por acidente de trabalho, contribuição intraorçamentária, ressarcimento de professores municipalizados; além de estar somado ao PASEP e Parcelamento do PASEP.

(*2) Até o período em análise a contribuição ao Fundeb é de R\$ 10.600.908 mil.



Finalizando os apontamentos relacionados aos cálculos da Despesa com Pessoal, com o objetivo de confrontar os montantes de folhas de pagamento com o total contabilizado, a fiscalização solicitou ao Departamento de Despesa com Pessoal do Estado - DDPE, por meio da Requisição DCG-1 nº 37/2022, dados sobre as folhas de pagamento da Administração Direta do Estado.

A resposta inicial foi de que os dados solicitados poderiam ser encontrados no sistema Audeps Fase III, porém, o procedimento relatado demonstra que não houve a possibilidade de conciliar os valores do sistema Audeps Fase III com os valores do RGF – Anexo 1 - Demonstrativo da Despesa com Pessoal, uma vez que os dados inseridos não são suficientes para extrair a informação contábil necessária para fazer a conciliação desejada, a saber:

- No sistema não são informados os elementos/itens de despesa e/ou receita, orçamentária ou extraorçamentária correspondentes às verbas e descontos individualmente informados.
- Questionada, a Secretaria da Fazenda também afirmou não ser possível o levantamento da forma solicitada. Ponderou que esta captura da informação da folha de pagamento de pessoal e respectiva ligação com as contas contábeis de registro é realizado pela Prodesp, que se prontificou de verificar eventuais soluções para atendimento da demanda, mas sem retornos até o encerramento desta fiscalização.

Desse modo, a i. DCG informou que na inspeção do exercício de 2023 fará novas tentativas para evoluir na auditoria da despesa com pessoal em que incorre o Poder Executivo do Estado de São Paulo, uma vez que, nesta oportunidade, não foi possível obter evidência apropriada e suficiente de que a despesa com pessoal, originária do grupo de despesa 31- Pessoal e encargos, reflete fielmente os lançamentos das folhas de pagamento da Administração Direta e respectiva despesa com pessoal publicada no Relatório de Gestão Fiscal.

Sendo assim, a equipe de inspeção propôs a seguinte recomendação ao Governo do Estado (evento 99.7, fl. 3):

“designar comissão mista, com participantes da Secretaria da Fazenda e Planejamento, área contábil e de despesa com pessoal; das demais Secretarias que porventura tenham participação no processamento da folha de pagamento; e da Prodesp, para que desenvolvam soluções capazes de integrar a informação do Departamento de Pessoal com a informação contábil de registro da despesa de pessoal.”

II) DESPESA DE PESSOAL NOS ÚLTIMOS 180 (CENTO E OITENTA) DIAS DO MANDATO

Este tema está abordado no item VIII.3, subitem 1.3, do relatório de inspeção, evento 99.7, fl. 11

De acordo com a instrução, o aumento da taxa da despesa de pessoal não tem relação com atos de gestão expedidos a partir de 5 de julho de 2022; tal incremento provém de leis editadas antes do presente lapso de vedação, restando por isso atendido o art. 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

R\$ milhares

Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de:				2022
Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro
06	R\$ 81.999.235,00	R\$ 218.460.996,00	37,5350%	37,5350%
07	R\$ 83.399.909,00	R\$ 218.833.457,00	38,1111%	
08	R\$ 84.344.024,00	R\$ 221.903.260,00	38,0094%	
09	R\$ 85.266.766,00	R\$ 224.052.784,00	38,0566%	
10	R\$ 86.217.905,00	R\$ 225.274.040,00	38,2725%	
11	R\$ 86.963.502,00	R\$ 226.119.273,00	38,4591%	
12	R\$ 86.901.210,00	R\$ 229.116.680,00	37,9288%	
Aumento de despesas nos últimos 180 dias do mandato em:				0,39%

Conclusão: Cálculos da Despesa com Pessoal :

Diante de todo o apontado, reitero os resultados indicados pelo órgão instrutivo, constatando que a Despesa com Pessoal do Poder Executivo Estadual representou **37,93%** da Receita Corrente Líquida, portanto, **em conformidade** com teto fixado na alínea “b” do inciso II do artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (49%), bem como abaixo do chamado “limite prudencial”, estabelecido no parágrafo único do artigo 22 da mesma Lei Fiscal (46,55%).

Ademais, o índice apurado igualmente se mostrou em patamar que **não demandaria a emissão de alerta**, porquanto inferior aos 44,10% indicados no inciso II do §1º do artigo 59 da citada Lei Fiscal.

Apesar do aspecto positivo no tocante ao resultado dos cálculos da Despesa com Pessoal, a instrução da matéria revelou os seguintes pontos de atenção que necessitam adoção de medidas saneadoras:

- **Quanto às deduções (despesas não computadas):** - atenção especial deve ser dada à necessária mudança de procedimento contábil de registro da insuficiência financeira, deixando de considerar como despesa orçamentária do Poder ou Órgão responsável e, conseqüentemente como receita orçamentária da SPPREV. Referido valor deve ser considerado como repasse extraorçamentário, tratando-se de transferência financeira e não deve compor o montante de recursos vinculados ao pagamento de inativos, deduzidos da Despesa com Pessoal.

Este assunto constou como Recomendação ao Governo do Estado no Parecer Prévio das Contas do Governador de 2021 – TC-4345/989/21.

No item “XIV – Monitoramento das Recomendações do Exercício Anterior” – evento 99.19, fl. 9, a ‘situação’ desta recomendação constou como “**Em Implantação**”:

Governo do Estado	1.3 Receitas e Despesas Previdenciárias: Alinhe-se com a SPPREV e corrija o procedimento de registro das transferências do Estado para cobertura de sua insuficiência financeira, contabilizando-as de forma extraorçamentária, e não mais como Receita Orçamentária, na forma determinada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.	Para ajustar tal procedimento à metodologia preconizada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 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), não se aplicando, no entanto, aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e às Universidades estaduais, conforme determina §1º do referido artigo. A contabilização desses recursos e adequação ao que dispõe o MCASP será verificada ao longo da fiscalização das contas do exercício de 2023.	Em implantação

- **Em relação à conciliação da Folha de Pagamento x Despesa com Pessoal contabilizada e divulgada pelo RGF:** atenção quanto à ausência de informação que relacione os dados da folha de pagamento encaminhados ao Audesp Fase III com aqueles utilizados na contabilidade. A forma como estão sendo apresentados, não permite que a fiscalização realize a conferência dos dados contabilizados como Despesa com Pessoal.

Saliento que a tentativa frustrada de confrontar os registros contábeis de reconhecimento de despesa com pessoal, com os registros de folha de pagamento de pessoal, motivou à fiscalização propor recomendação ao Governo do Estado, para que:

“designe comissão mista, com participantes da Secretaria da Fazenda e Planejamento, área contábil e de despesa com pessoal; das demais Secretarias que porventura tenham participação no processamento da folha de pagamento; e da Prodesp, para que desenvolvam soluções capazes de integrar a informação do Departamento de Pessoal com a informação contábil de registro da despesa de pessoal.”

Neste contexto, no relatório da fiscalização, item XVI – PROPOSTAS DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO EXERCÍCIO E DE ENCAMINHAMENTOS (evento 99.19, fl. 38), relativamente ao tema ‘Despesa com Pessoal’, a i. DCG propôs as seguintes determinações e recomendações: **1.7)** ao Governo do Estado/Secretaria de Governo/Casa Civil e **2.6.3)** à Secretaria da Fazenda:



1.7. Serviços Terceirizados:

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

2.6.3. Despesa com Pessoal:

- 2.6.3.1.** *Restou frustrada a tentativa da fiscalização de confrontar os registros contábeis de reconhecimento de despesa com pessoal, com os registros de folha de pagamento de pessoal. Recomendação ao governo do estado é que designe comissão mista, com participantes da Secretaria da Fazenda e Planejamento, área contábil e de despesa com pessoal; das demais Secretarias que porventura tenham participação no processamento da folha de pagamento; e da Prodesp, para que desenvolvam soluções capazes de integrar a informação do Departamento de Pessoal com a informação contábil de registro da despesa de pessoal.*
- 2.6.3.2.** Desenvolver funcionalidade auxiliar no SIAFEM e no SIGEO ou estabelecer outro mecanismo, discriminando os credores e valores que compõem os documentos emitidos (NE, NL, OB, PD e NP) para as despesas de pessoal viabilizadas por código de inscrição genérica, de modo a compatibilizar o cumprimento do art. 61 e 63 da Lei 4.320/1964 com a prática de uso código de inscrição genérica permitida pelo Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público (MCASP);
- 2.6.3.3.** Utilizar CPF associado a servidor na execução orçamentária das despesas de pessoal viabilizadas por código de inscrição genérica;
- 2.6.3.4.** Desenvolver funcionalidade ou mecanismo para que os beneficiários e respectivos valores que compõem as despesas de pessoal sejam divulgados nos termos exigidos no art. 48-A, I, da LRF;

Por fim, em relação às “**Restrições do Último Ano do Mandato**”, a i. fiscalização apurou que aumento da taxa da despesa de pessoal não tem relação com atos de gestão expedidos a partir de 5 de julho de 2022, restando atendido o art. 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

II) CÁLCULOS DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS MÍNIMOS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO:

II.1) Contextualização com ênfase para o cômputo da despesa com inativos na manutenção e desenvolvimento do ensino:

A matéria aqui tratada encontra-se detalhada no Processo Acessório 2, **TC-5398/989/21** – Acompanhamento da Aplicação no Ensino, e no **item “IX”** do relatório da fiscalização (evento 99.7, fl. 52).

Inicialmente, cabe destacar que a Constituição Bandeirante determina que o Estado aplique, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo, 30% (trinta por cento) da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências (artigo 255):

“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.”

Já o determinado pelo artigo 212 da Constituição Federal é de 25%:

“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.”

Desse modo, o Governo do Estado de São Paulo, ao divulgar a aplicação no ensino correspondente ao exercício de 2022 (DOE de 28/01/2023 – evento 73.5 do **TC-5398/989/22**), indicou o índice de **31,65%**, em relação ao artigo 255 da Constituição Estadual, e de **25,88%**, ao artigo 212 da Constituição Federal.

Aludida publicação guarda conformidade com o demonstrativo acostado no Balanço Geral (evento 95.4, fls. 129/130):

RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS	PREVISÃO ATUALIZADA (a)	RECEITAS REALIZADAS Até o Bimestre (b)
1- RECEITA DE IMPOSTOS E OUTRAS RECEITAS DERIVADAS DE IMPOSTOS	242.574.028	242.553.235
1113 - Imposto Sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza Retido na Fonte - IRRF	11.853.443	11.456.166
1118 - Impostos Específicos de Estados, DF e Municípios	230.720.585	221.321
1118012- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA	22.761.330	22.748.088
1118013 - Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação de Bens e Direitos - ITCMD	4.269.292	4.149.977
1118021 - Imposto Sobre a Circ.Mercad. e Serv.Transp.Interest.e Intern. e de Comunic.- ICMS	202.847.315	203.110.604
1118022 - Adicional de até 2% do ICMS destinado ao Fundo de Combate à Pobreza - FECOEP (ADCT, art. 82, §1º)	842.648	867.080
2- RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS	9.371.939	9.407.502
1718011 - Cota-Parte FPE	1.637.692	1.658.055
1718016 - Cota-Parte IPI-Exportação	1.209.537	1.225.679
1718018 - Cota-Parte IOF-Ouro	2.000	1.033
1718061 - Compensações Financeiras Provenientes de Impostos e Transferências Constitucionais	0	0
1719610 - Aux.Financ. Outorga Cred. Tribut. ICMS - EC n. 123/22 V	1.918.000	1.917.975
1719990 - Aux. Fin. Perda ICMS - LC 194/22 - Art. 3º § 4	4.604.760	4.604.760
3- DEDUÇÕES DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS AOS MUNICÍPIOS	64.025.568	64.088.798
1118021 - Parcela do ICMS Repassada aos Municípios (25% de 1118021)	50.711.829	50.777.651
1118012 - Parcela do IPVA Repassada aos Municípios (50% de 1118012)	11.380.665	11.374.044
1718016 - Parcela do IPI-Exportação Repassada aos Municípios (25% de 17180611)	302.384	306.420
1719610 - Aux.Financ. Outorga Cred. Tribut. ICMS - EC n. 123/22 V	479.500	479.494
1719990 - Aux. Fin. Perda ICMS - LC 194/22 - Art. 3º § 4	1.151.190	1.151.190
4- RECEITA LÍQUIDA RESULTANTE DE IMPOSTOS E OUTRAS RECEITAS DERIVADAS DE IMPOSTOS (1 + 2 - 3)	187.920.449	187.871.939



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica – ATJ

21
TC-5128/989/22

APURAÇÃO DAS DESPESAS PARA FINS DE LIMITE MÍNIMO CONSTITUCIONAL		VALOR
29 - TOTAL DAS DESPESAS DE MDE CUSTEADAS COM RECURSOS DE IMPOSTOS (FUNDES E RECEITA DE IMPOSTOS)		49.948.852
30 (-) RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB		-10.600.908
31 (-) RESTOS A PAGAR NÃO PROC. INSCRITOS NO EXERC. S/ DISPONIBILID. FINANC. DE RECURSOS DO FUNDEB IMPOSTOS		0
32 (-) RESTOS A PAGAR NÃO PROC. INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS		0
33 (-) CANCELAM. NO EXERCÍCIO DE RESTOS A PAGAR INSCRITOS C/ DISPONIB. FINANC. DE REC. DE IMPOSTOS VINC. AO ENSINO		460.999
34 (-) OUTRAS DEDUÇÕES DA DESPESA COM MDE (GLOSAS DO TCE/SP E OUTRAS)		11.472.330
34.1 - Ressarcimento de Subsidio a Usuários de Transp. Estudantes - Metro 64,47%		81.655
34.2 - Despesa com Inativos e Pensionistas e Auxílio Funeral na Função 12 - Educação		35.814
34.3 - Despesa com PIS/PASEP - Enceto Fundações - na Função 12 - Educação		227.506
34.4 - Despesas Intracorporárias		58.963
34.5 - Despesa com a Insuficiência Financeira da SPPREV		10.838.611
34.6 - USP - Atividades em Museus		57.314
34.7 - Sentenças Judiciais		89.283
34.8 - Auxílio Bolsa do Povo		83.184
35 A - TOTAL DAS DESPESAS PARA FINS DE LIMITE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (29 - (30 + 31 + 32 + 33+34)) - 25% 4		48.616.431
35 B - TOTAL DAS DESPESAS PARA FINS DE LIMITE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL (29 - (30 + 31 + 32 + 33+34) + 34.5) - 30% 4		59.455.042

APURAÇÃO DO LIMITE MÍNIMO CONSTITUCIONAL	VALOR EXIGIDO (x)	VALOR APLICADO (y)	% APLICADO
36 A - APLICAÇÃO EM MDE SOBRE A RECEITA LÍQUIDA RESULTANTE DE IMPOSTOS - LIMITE FEDERAL	46.967.965	48.616.431	25,88%
36 B - APLICAÇÃO EM MDE SOBRE A RECEITA LÍQUIDA RESULTANTE DE IMPOSTOS - LIMITE ESTADUAL	56.361.582	59.455.042	31,65%

Conforme esclarecimentos, a aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino totalizou, até dezembro de 2022, o montante de R\$59.455.042.123, representando **31,65%** da receita líquida de impostos e transferências federais, cumprindo-se o mínimo constitucional estadual de 30%. Neste montante estão incluídos os gastos com a insuficiência financeira da SPPREV na Função 12 – Educação, no valor total de R\$10.838.611.464 (evento 95.4, fls. 3/4).

Desconsiderando-se a despesa com a Insuficiência Financeira da SPPREV na Função 12 – Educação, obtém-se uma despesa líquida de R\$48.616.430.659, representando **25,88%** da receita líquida de impostos e transferências federais, atingindo, desta forma, o percentual mínimo estabelecido pelo Art. 212 da Constituição Federal de 25%.

O cálculo do mínimo de **30%** fixado no artigo 255 da Constituição Estadual foi efetuado com fundamento no artigo 5º, III, da Lei Complementar n. 1.333/2018, justificando a inclusão dos gastos com a insuficiência financeira da SPPREV na função 12 – Educação.

A este respeito, informo que aos 17/12/2018 foi promulgada a Lei Complementar nº 1.333, que dispõe sobre o sistema de educação profissional e tecnológica do Estado, com efeitos retroativos a 1º de janeiro de 2018.

Transcrevo os artigos 4º e 5º da supracitada Lei Complementar, com destaque para o inciso III do artigo 5º, definindo elegíveis as despesas destinadas ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema próprio previdenciário, para fins de compor a aplicação da parcela excedente ao mínimo de 25% previsto na Constituição Federal:

Artigo 4º - Anualmente, o Estado aplicará 30% (trinta por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, incluindo recursos de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público.

Artigo 5º - Considerar-se-ão, para fins de aplicação de recursos da parcela excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no artigo 212 da Constituição



Federal, as despesas abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e aquelas destinadas a:

I - gestão pedagógica da educação básica;

II - manutenção e suporte da educação básica;

III - despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio;

IV - programas de educação profissional e tecnológica.”

Importante registrar que mencionado artigo 5º e seus incisos foram alvos de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 2077323-86.2019.8.26.0000), ajuizada por parte do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP), junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP). Contudo, em 02/10/2019, o Órgão Especial daquela Corte, por maioria dos votos, decidiu pela extinção da ADI, sem resolução do mérito.

Isso implicaria dizer que as despesas necessárias ao custeio atuarial e financeiro do Sistema Previdenciário Próprio, computadas como aplicação de recurso no ensino, estão limitadas à parcela excedente ao mínimo de aplicação previsto no artigo 212 da Constituição Federal, ou seja, no que exceder aos 25% da Receita de Impostos e Transferências.

A unidade de inspeção informou que existe, ainda, a ADI 6593, impetrada em 09/11/2020 junto ao STF, contra a Lei Complementar Paulista n. 1.333/2018 (a ação questiona o fato de a legislação considerar como gasto com educação, ainda que dentre os 30%, as despesas realizadas com inativos da educação: *“ao fazê-lo, o dispositivo ora questionado restringiu indevidamente os investimentos públicos estaduais na área da educação, com afetação negativa do direito fundamental”*), principalmente em razão de conter disposição contrária ao §7º do art. 212 da Constituição Federal, que foi incluído a partir da EC nº 108, de 26/08/2020:

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.
(...)

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#) [\(Vide Decreto nº 6.003, de 2006\)](#)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006\)](#)

§ 7º É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020\)](#)



Prosseguindo, destacou que, paralelamente a isso, o Supremo Tribunal Federal, aos 17/08/2020, julgou procedente a ADI 5.719 para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 26, I, e 27, parágrafo único, da Lei Complementar paulista nº 1010/2007 (lei de criação do SPPREV), cujos dispositivos determinavam a inclusão dos benefícios pagos pela SPPREV dentre as vinculações legais e constitucionais:

LEI COMPLEMENTAR Nº 1.010, DE 01 DE JUNHO DE 2007

(Atualizada até a Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020)

Dispõe sobre a criação da SÃO PAULO PREVIDÊNCIA - SPPREV, entidade gestora do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos - RPPS e do Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado de São Paulo - RPPM

(...)

Artigo 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;~~

- Inciso I do artigo 26 foi declarado inconstitucional, em controle concentrado pelo STF, nos autos da Adi nº 5.719, em sessão virtual de 07/08/2020 a 17/08/2020.

- Inciso I declarado Inconstitucional.

II - deduzidos do repasse obrigatório de recursos a outras entidades, órgãos ou Poderes dos quais os inativos, ou respectivos beneficiários, forem originários.

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

- Artigo 27 declarado inconstitucional, sem redução de texto, em controle concentrado pelo STF, nos autos da ADIn nº 5.719, em sessão virtual de 07/08/2020 a 17/08/2020.

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.

Consignou que a referida decisão transitou em julgado em 22/09/2020 e, de forma unânime, passou a vedar a contabilização de despesas com servidores inativos da educação como gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Neste contexto, ao sopesar esta conjuntura legal, normativa e interpretada pelo STF, **a equipe de inspeção apresentou o relatório de aplicação de recursos no ensino, já considerando, nos cálculos, o impedimento de inclusão das despesas com inativos.**

Ainda sobre o tema, há o registro de que o Governo do Estado vem utilizando recursos do FUNDEB para pagamento de despesas com inativos da Educação (insuficiência financeira do regime de previdência), sendo que nos exercícios de 2018 e 2019 foram gastos R\$3.415.306 (três bilhões, quatrocentos e quinze milhões, trezentos e seis mil) de recursos do FUNDEB por ano para pagamento destas despesas.

Nas Contas Anuais de 2018, TC-6453/989/18, este assunto foi minuciosamente apreciado, de sorte que na emissão do parecer prevaleceu o posicionamento consignado no respeitável Voto Revisor proferido pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro Renato Martins Costa.



Naquela ocasião, a maioria dos Eminentíssimos Conselheiros, ao acompanhar o Excelentíssimo Revisor neste quesito, levou em consideração as reais dificuldades do gestor, porque a mudança na aplicação de 3 (três) bilhões no orçamento do Estado provocaria impacto para qualquer segmento da atividade estatal, mostrando-se inevitável a modulação dos reflexos da decisão desta Corte de Contas quanto ao emprego dos valores do FUNDEB, com vistas à dilação de tempo para amenizar essas consequências.

A modulação para a regularização do FUNDEB que fora destinado aos inativos prevaleceu com indicação para início apenas em 2020, em razão de ajustes que precisariam ser implementados na Lei Orçamentária, determinando a redução da utilização do FUNDEB para o custeio dos inativos na proporção de 1/5 ao ano:

TC-006453.989.18-8

Assunto: Contas do Governador do Estado, relativas ao exercício de 2018 (artigo 23 da Lei Complementar nº 709/93 e artigo 73, § 2º, combinado com artigo 186, parágrafo único do Regimento Interno). Parecer prévio.

Responsável(is): Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho (01/01 a 06/04/2018) e Marcio Luiz França Gomes (06/04 a 31/12/2018).

(. . .)

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.

Neste contexto, nas Contas Anuais de 2018, TC-6453/989/18, decidiu-se, por maioria, aprovar a modulação em relação à redução gradual da aplicação dos recursos do FUNDEB no custeio dos inativos, conforme demonstrado:

MODULAÇÃO PARA 5 (CINCO) ANOS

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

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



Por conseguinte, em 2020, o Estado reduziu a utilização de recursos do Fundo para pagamento de inativos em um quinto (1/5) e desembolsou o total de R\$2.732.245 (dois bilhões, setecentos e trinta e dois milhões, duzentos e quarenta e cinco mil).

Referida modulação foi mantida em 2021, com o desembolso de R\$2.049.184.000,00 com inativos onerando o FUNDEB.

De igual modo, no exercício em análise, 2022, a cobertura da insuficiência financeira do SPPREV com recursos do FUNDEB perfaz R\$1.366.123.000,00, também em conformidade com o que fora modulado.

Saliento que no parecer das contas de 2021 – TC-4345/989/21, foi recomendado ao Governo do Estado que “*envide esforços para eliminar definitivamente a utilização dos recursos oriundos do FUNDEB para a cobertura de despesas de natureza previdenciária, antes mesmo do encerramento do prazo fixado pela modulação de efeitos instituída pelo Parecer das contas de 20218.*”

Em resposta, ainda nos autos do TC-4345/989/21 – evento 187.2, fl. 36 – a Secretaria da Educação informou que “... *as tratativas para o cumprimento do apontado pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado estão sendo realizadas em conjunto à Secretaria de Orçamento e Gestão e Secretaria da Fazenda e Planejamento*”. Demais disso, destacou que “... ***não está sendo prevista no PLOA 2023 a destinação de recursos oriundos do FUNDEB para a cobertura das despesas previdenciárias.***”

O posicionamento desta Unidade de ATJ sobre o cômputo da despesa com inativos dentre os recursos com manutenção e desenvolvimento do ensino é o que segue:

Ao meu juízo, a partir do exercício de 2021 não mais poderiam ser mantidos nos cálculos de apuração do percentual definido no artigo 255 da Constituição Estadual os repasses financeiros para cobertura da insuficiência financeira do SPPREV.

Nos termos do artigo 4º da Emenda Constitucional n. 108/2020, as alterações promovidas na Constituição Federal passaram a produzir efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro do exercício em análise (2021).

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

(...)

"Art. 212. (...)

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

(...)

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

Como consequência, a contar de 2021 a Constituição Federal textualmente vedou o uso de recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino para o



pagamento de inativos (aposentadorias e pensões), por conseguinte, entendo que as transferências de recursos do ensino para cobrir a insuficiência financeira do SPPREV, a contar daquele período, contrariaram a expressa vedação contida no §7º do artigo 212 da Constituição Federal.

Apesar do acima exposto, não posso deixar de considerar que o tema está “*sub judice*”. Também me compete sopesar as decisões precedentes desta E. Corte de Contas apreciando a matéria, situações que me remetem às seguintes ponderações:

A Constituição Paulista, em seu artigo 255, determina que o Estado aplique, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE, no mínimo, 30% da receita resultante de impostos.

O parágrafo único do citado artigo 255 rege que “**a lei definirá as despesas que se caracterizem como manutenção e desenvolvimento do ensino.**”

Com fulcro no parágrafo único do artigo 255 da Constituição Bandeirante foi editada a Lei Complementar n. 1.010/2007, prevendo em seus artigos 26 e 27 que o pagamento com inativos fosse computado como gasto na manutenção e desenvolvimento do ensino. Contudo, em decisão exarada na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5719, aos 17/08/2020, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade dos artigos 26, I, e 27, parágrafo único, da supracitada Lei, isto é, considerou inconstitucional o cômputo dos benefícios pagos pela Entidade Previdenciária (SPPREV) dentre as vinculações legais e constitucionais de gastos em áreas específicas, como constava do inciso I do artigo 26, transcrito alhures.

Além disso, foi editada a Lei Complementar Estadual n. 1.333/2018, regulamentando a aplicação do percentual mínimo educacional de 30% da receita resultante de impostos e transferências, regrando a possibilidade de utilização da parcela excedente ao mínimo de 25% previsto no artigo 212 da Constituição Federal para pagamento de inativos:

Artigo 5º - Considerar-se-ão, para fins de aplicação de recursos da parcela excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no artigo 212 da Constituição Federal, as despesas abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e aquelas destinadas a:

(...)

III - despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio;

Conforme anotado inicialmente, está em trâmite no Supremo Tribunal Federal – STF a ADI 6593, impetrada em 09/11/2020, por meio da qual se objetiva a declaração da inconstitucionalidade do inciso III do artigo 5º da LC 1.333/2018, principalmente em razão de conter disposição contrária ao §7º do art. 212 da Constituição Federal, que foi incluído a partir da EC nº 108, de 26/08/2020.



Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que julgava procedente a mencionada ação direta, para declarar, **com eficácia 'ex nunc'**, a contar da publicação da ata de julgamento, a inconstitucionalidade do inciso III do artigo 5º da Lei Complementar n. 1.333/2018 de São Paulo, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes (Sessão Virtual de 3/9/2021 a 14/9/2021), sendo novamente incluída no calendário de julgamento em 29/03/2023, sendo a última agendada para 30/03/2023.

Embora a ADI estivesse incluída no calendário de julgamento em 30/03/2023, até a data de elaboração do relatório da i. DCG, não houve a disponibilização para consulta da decisão (<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6046974>):

ADI 6593
PROCESSO ELETRÔNICO PÚBLICO
NÚMERO ÚNICO: 0107560-14.2020.1.00.0000
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Origem: SP - SÃO PAULO
Relator: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE(S)
INTDO.(A/S)
PROC.(A/S)(ES)
INTDO.(A/S)
PROCURADORIA-GERAL DA REPUBLICA
GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DjeJurisprudênciaPeçasPush

29/03/2023

Incluído no calendário de julgamento pela Presidente
Data de Julgamento: 30/03/2023

27/03/2023

Calendário de julgamento publicado no Dje
de 27/3/2023, divulgado em 24/3/2023

24/03/2023

Incluído no calendário de julgamento pela Presidente
Data de Julgamento: 29/03/2023

[...]

17/09/2021

Juntada
Certidão de julgamento da Sessão Virtual

15/09/2021

Vista ao(à) Ministro(a)
Decisão de julgamento

MIN. ALEXANDRE DE MORAES
Decisão: Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que convertia o julgamento da cautelar em definitivo de mérito e julgava procedente a presente ação direta para declarar, com eficácia ex nunc a contar da publicação da ata de julgamento, a inconstitucionalidade do inc. III do art. 5º da Lei Complementar n. 1.333/2018 de São Paulo, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Falou, pelo interessado Governador do Estado de São Paulo, o Dr. Leonardo Cocchieri Leite Chaves, Procurador do Estado. Plenário, Sessão Virtual de 3.9.2021 a 14.9.2021.



Desse modo, necessário salientar que na apreciação das contas do exercício anterior, 2021 – TC-4345/989/21 – o Eminentíssimo Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, Relator daquele feito, abordou o tema justificando que esta Corte considerou a eficácia da Lei Estadual Complementar n. 1.333/2018, autorizando, para fins de aplicação de recursos da parcela excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no artigo 212 da Constituição Federal, as despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio:

Entretanto, a despeito da declaração de inconstitucionalidade dos artigos 26, inciso I, e 27 da LC nº 1.010/07, permanece integralmente vigente no Estado de São Paulo a Lei Complementar nº 1.333, promulgada em 17 de dezembro de 2018, que, além de estabelecer diretrizes gerais para a organização do sistema estadual de educação profissional e tecnológica, admitiu, em seu art. 5º, inciso III⁵⁶, 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 despendar 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.

Poucos meses após a promulgação do Diploma, em abril de 2019, o Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – APEOESP ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2077323-86.2019.8.26.0000 no Tribunal de Justiça Bandeirante – TJSP, pleiteando a concessão de medida liminar para suspender a eficácia do artigo 5º e incisos, bem como a declaração da incompatibilidade desses dispositivos com os preceitos constitucionais que tratam da aplicação do mínimo em Educação. A despeito do atendimento parcial do primeiro pedido, em 10-04-2019, obstando apenas os efeitos da norma veiculada pelo inciso III, em caráter cautelar, o Órgão Especial daquela Corte decidiu, por maioria de votos, em Sessão realizada no dia 02-10-2019, pela extinção da ação sem julgamento de mérito, nos seguintes termos:

(. . .)



Todavia, o acréscimo do parágrafo 7º ao artigo 212 da Constituição Federal pela EC nº 108/2020, vedando expressamente o pagamento de aposentadorias e pensões com recursos afetos à Educação, ensejou a interposição pelo Procurador-Geral da República de nova ADI contra, especificamente, o inciso III do art. 5º da LC nº 1.333/18, agora junto ao Supremo Tribunal Federal – STF, em 09-11-2020 (ADI nº 6.593). Embora a relatora do feito, Ministra Carmen Lúcia, tenha apresentado voto, em 15-09-2021, pela conversão do julgamento da medida cautelar requerida em definitivo de mérito e pela procedência da ação, a fim de declarar a inconstitucionalidade do dispositivo, com eficácia *ex nunc*, a apreciação da matéria foi suspensa por força do pedido de vista formulado pelo Ministro Alexandre de Moraes⁵⁷.

De qualquer maneira, pelos motivos já expostos, parece-nos pouquíssimo provável – como sugerido no Acórdão do E. Tribunal de Justiça de São Paulo concernente à ação interposta pela APEOESP – que o resultado deste julgamento discrepe da decisão da Suprema Corte acerca dos artigos 26, inciso I, e 27 da Lei Complementar estadual nº 1.010/07. Sequer a sutil especificidade que, em relação ao objeto analisado, diferencia ambos os Diplomas deverá assegurar sorte diversa ao inciso III do art. 5º da LC nº 1.333/18. Como já indicado anteriormente, enquanto este dispositivo admite que despesas previdenciárias totalizem, no máximo, o correspondente à fração adicional fixada pela Constituição estadual, os da Lei Complementar anterior não estabeleciam qualquer restrição a esse respeito, permitindo, por conseguinte, que os valores dos benefícios pagos pela SPPREV absorvessem parcelas ainda maiores do montante destinado à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Todavia, na defesa apresentada na ADI nº 5.719, o Governo do Estado argumentou que, acolhido o entendimento de que “a Lei de Diretrizes e Bases da Educação não permite o cômputo das despesas com inativos como gasto com ensino”, dever-se-ia “conferir interpretação conforme a Constituição Federal [aos artigos 26, I, e 27 da LC nº 1.010/07] para concluir que essas despesas se inserem no percentual adicional (a diferença entre o que previsto na CF – 25% e na Constituição Estadual – 30%) instituído pelo constituinte estadual”, acrescentando ainda que:

(. . .)



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 Moraes⁵⁸:

É inconcebível a hipótese de o Tribunal de Contas da União, órgão sem qualquer função jurisdicional, permanecer a exercer controle de constitucionalidade – principalmente, como no presente caso, em que simplesmente afasta a incidência de dispositivos legislativos para TODOS os processos da Corte de Contas – nos julgamentos de seus processos, sob o pretenso argumento de que lhe seja permitido em virtude do conteúdo da Súmula 347 do STF, editada em 1963, cuja subsistência, obviamente, ficou comprometida pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Eis o teor do referido enunciado:

O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.

(...)

Assim como outros importantes órgãos administrativos previstos na Constituição Federal com atribuições expressas para defender princípios e normas constitucionais (Conselho Nacional de Justiça, artigo 130-B; Ministério Público – Constituição Federal, artigo 129, II e Conselho Nacional do Ministério Público, cuja previsão constitucional de atribuição é idêntica ao CNJ – Constituição Federal, artigo 130-A, § 2º, II), no exercício de sua missão e finalidades previstas no texto maior, compete ao Tribunal de Contas da União exercer na plenitude todas as suas competências administrativas, sem obviamente poder usurpar o exercício da função de outros órgãos, inclusive a função jurisdicional de controle de constitucionalidade.

O exercício dessa competência jurisdicional pelo TCU acarretaria triplo desrespeito ao texto maior, atentando tanto contra o Poder Legislativo, quanto contra as próprias competências jurisdicionais do Judiciário e as competências privativas de nossa Suprema Corte.

Em que pese entender que foi alterado o cenário tratando da cobertura da insuficiência financeira do regime de previdência do Estado – SPPREV à luz da aplicação no ensino, uma vez que a Lei Complementar n. 1.333/2018 passou a expressamente conflitar com a nova regra constitucional federal estabelecida no §7º do artigo 212, com efeito, no transcorrer do exercício em análise, 2022, o tema ainda aguardava o pronunciamento judicial, pelo fato da ADI 6593 não contar com a decisão de mérito no referido exercício, bem assim, não estar disponível para consulta a decisão do julgamento agendado pela Suprema Corte.



Presumindo prevalecer o respeitável voto da Eminente Relatora Ministra Cármen Lúcia, nota-se dos registros que a proposta é declarar a inconstitucionalidade do inciso III do artigo 5º da Lei Complementar n. 1.333/2018 do Estado de São Paulo, mas com eficácia “*ex nunc*”, a contar da publicação da ata de julgamento, depreendendo-se, também nesta hipótese, válidas em 2022 as disposições da referida Lei Complementar.

Ante o apontado, tecnicamente acompanhando o posicionamento desta E. Corte de Contas adotado no exercício precedente, portanto, em observância à segurança jurídica pautada na decisão desta E. Corte de Contas, nos autos do TC-4345/989/21 – contas de 2021 - minha conclusão caminha no sentido de que os gastos com inativos da Educação, para cumprimento do percentual sobreposto pelo artigo 255 da Constituição de São Paulo ao piso fixado no artigo 212 da Constituição Federal, ainda permaneceram respaldados nas disposições da Lei Complementar Estadual n. 1.333/2018.

Destaco que os gastos com insuficiência financeira da SPPREV na Função 12 – Educação, integrando os 30% fixados no artigo 255 da Constituição Estadual atingiram **R\$10.838.611.464,24** no exercício de 2022, onerando recursos do TESOIRO (R\$9.472.488.464,27) e FUNDEB (R\$1.366.123.000,00), conforme demonstrativo acostado no evento 49.34 do Acessório 2 - TC-5398/989/22:

Insuficiência Financeira - SPPREV - Fonte Tesouro-Geral	9.472.488.464,27
Insuficiência Financeira - SPPREV - Fonte Fundeb	1.366.123.000,00

Abordando o pagamento de inativos onerando recursos do FUNDEB (R\$1.366.123.000,00), cabe-me ressaltar que no mesmo TC-4345/989/21, contas de 2021, esta Casa reiterou seu posicionamento quanto à possibilidade de o Governo do Estado honrar os termos da modulação veiculada no parecer das contas de 2018, regrando a supressão gradativa dos recursos do FUNDEB:

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



destaco que, ao instituí-la, esta Corte atuou estritamente no exercício de suas competências constitucionais (conforme reconhecido no respectivo Acórdão do TCU), decidindo segundo as disposições normativas pertinentes, mas também à luz das especificidades que caracterizavam, na ocasião, a gestão estadual de ambas as áreas (educação e previdência).

Contudo, foi recomendado ao Governo do Estado que “*envide esforços para eliminar definitivamente a utilização dos recursos oriundos do FUNDEB para a cobertura de despesas de natureza previdenciária, antes mesmo do encerramento do prazo fixado pela modulação de efeitos instituída pelo Parecer das contas de 20218.*”

Em resposta, a Secretaria da Educação informou ainda nos autos do TC-4345/989/21 – evento 187.2, fl. 36 – que “... *as tratativas para o cumprimento do apontado pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado estão sendo realizadas em conjunto à Secretaria de Orçamento e Gestão e Secretaria da Fazenda e Planejamento.*”

Demais disso, destacou que “... **não está sendo prevista** no PLOA 2023 a destinação de recursos oriundos do FUNDEB para a cobertura das despesas previdenciárias.” (grifei)

Adiante, passo a tratar dos cálculos da aplicação no ensino:

II.2) Artigo 212 da Constituição Federal (25%) e

Artigo 255 da Constituição Estadual (30%):

II.2.a) **RECEITA:** Base de cálculo do gasto com MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:

A Tabela a seguir detalha a Receita base de cálculo da aplicação de recursos no ensino, alcançando R\$187.871.939.263,38 (187 bilhões, 871 milhões) – fl. 25, evento 49.34 do Acessório 2 – TC-5398/989/22, em conformidade com o demonstrativo acostado no evento 95.4, fl. 129, dos presentes autos.

Em consonância com o Manual de Demonstrativos Fiscais – 12ª edição, estão incluídas as parcelas de receitas vinculadas ao Fundo de Combate à Pobreza (FECOEP) ou qualquer outra parcela de receita vinculada a fundo ou despesa. Por outro lado, não estão considerados os valores transferidos aos municípios e os advindos de transferências voluntárias, mesmo que destinadas à aplicação em ações próprias de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS (Arts. 212 e 212-A da Constituição Federal)		
RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS	PREVISÃO ATUALIZADA (a)	RECEITAS REALIZADAS Até o Bimestre (b)
1- RECEITA DE IMPOSTOS E OUTRAS RECEITAS DERIVADAS DE IMPOSTOS	242.574.028.378,00	242.553.235.278,55
1113 - Imposto Sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza Retido na Fonte - IRRF	11.853.443.032,00	11.455.166.027,58
1118 - Impostos Específicos de Estados, DF e Municípios	230.720.585.346,00	221.320.696,13
1118012 - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA	22.761.330.404,00	22.748.087.588,46
1118013 - Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação de Bens e Direitos - ITCMD	4.269.292.000,00	4.149.977.124,36
1118021 - Imposto Sobre a Circ.Mercad. e Serv.Transp.Interest.Loc.Intern. e de Comunic. - ICMS	202.847.314.852,00	203.110.603.677,82
1118022 - Adicional de até 2% do ICMS destinado ao Fundo de Combate à Pobreza - FECDOP (ADCT, art. 82, §1º)	842.648.000,00	867.080.164,00
2- RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS	9.371.888.183,00	9.407.502.118,43
1718011 - Cota-Parte FPE	1.637.692.482,00	1.658.054.946,94
1718016 - Cota-Parte IPI-Exportação	1.209.536.701,00	1.225.678.869,95
1718018 - Cota-Parte IOF- Ouro	2.000.000,00	1.033.498,79
1718061 - Compensações Financeiras Provenientes de Impostos e Transferências Constitucionais	0,00	0,00
1719610 - Aux.Financ. Outorga Cred. Tribut. ICMS - EC n. 123/22 V	1.918.000.000,00	1.917.974.800,80
1719990 - Aux. Fin. Perda ICMS - LC 194/22 - Art. 3º § 4	4.604.760.000,00	4.604.760.000,00
3- DEDUÇÕES DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS AO MUNICÍPIO	84.025.688.135,00	84.083.788.131,45
1118021 - Parcela do ICMS Repassada aos Municípios (25% de 1118021)	50.711.828.713,00	50.777.650.919,49
1118012 - Parcela do IPVA Repassada aos Municípios (50% de 1118012)	11.380.665.247,00	11.374.043.794,24
1718016 - Parcela do IPI-Exportação Repassada aos Municípios (25% de 1718016)	302.384.175,00	306.419.717,52
1719610 - Aux.Financ. Outorga Cred. Tribut. ICMS - EC n. 123/22 V	479.500.000,00	479.493.700,20
1719990 - Aux. Fin. Perda ICMS - LC 194/22 - Art. 3º § 4	1.151.190.000,00	1.151.190.000,00
4- RECEITA LÍQUIDA RESULTANTE DE IMPOSTOS E OUTRAS RECEITAS DERIVADAS DE IMPOSTOS (1 + 2 - 3)	187.820.448.428,00	187.871.888.285,53

A i. DCG apresentou a tabela detalhando a Receita base e cálculo para aplicação de recursos no ensino, também no montante de R\$187.871.939 até o 3º quadrimestre de 2022 (TC-5398/989/22, evento 78.1, fls. 9/11), portanto, guardando conformidade com o contido no Balanço Geral do Exercício.

A unidade fiscalizadora elaborou de forma sintética e comparativa, o demonstrativo da receita arrecadada até o período em análise, destacando que os valores de Transferências Correntes aumentaram 226,85%, em decorrência do cômputo do auxílio financeiro recebido da União e da compensação financeira de dívidas com a União pela perda na arrecadação do ICMS de combustíveis:

Tabela 2 - Receita base de cálculo do gasto com ensino – 2022 x 2021

RECEITAS	Valor Arrecadado até o Mês		Variação %
	3º Q/2021	3º Q/2022	
IMPOSTOS (*1)	163.853.903	180.401.541	10,10%
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	2.285.571	7.470.399	226,85%
Total Geral	166.139.474	187.871.939	13,08%

Fonte: Sigeo. Data da atualização da consulta: 28/02/2023

(*1) Inclui, além dos impostos estaduais, o IRRF, a Dívida Ativa e encargos tributários de multas e juros e parcelamentos.

Apurado o montante das receitas vinculadas ao ensino, de acordo com as normas vigentes, reporto-me à indicação dos 30% (trinta por cento) e dos 25% (vinte e cinco por cento) previstos, respectivamente, nos artigos 255 da Constituição Estadual e 212 da Constituição Federal:



	R\$ milhares	% correspondente
Receita Total de Impostos	187.871.939	100%
Mínimo Obrigatório a ser Aplicado – Constituição Estadual	56.361.582	30%
Mínimo Obrigatório a ser Aplicado – Constituição Federal	46.967.985	25%

Esclarece a i. DCG, que o valor mínimo obrigatório definido é composto por recursos vinculados ao FUNDEB e Recursos Próprios de aplicação direta do Estado, de forma a cumprir a obrigatoriedade da aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal (TC-....., evento, fl...), o que será detalhado na sequência.

II.2.b) DESPESAS EDUCACIONAIS:

Em relação à despesa, o quadro adiante sintetiza a composição do valor apresentado na função Educação, custeado com recursos do FUNDEB e Receitas de Impostos, perfazendo R\$60.729.764.511,85, antes de qualquer exclusão ou dedução pelo governo estadual ou glosa pela fiscalização. Também está computado o resultado líquido das transferências do FUNDEB (TC-5398/989/22 – evento 49.34, fls. 20/23), conforme síntese:

Inciso IV, art. 11, da Instrução TCESP Nº 01/2020 (alterada pela Resol. Nº 11/2021)

Valores em R\$

DISCRIMINAÇÃO	ACUMULADO ATÉ 3o. QUADRIMESTRE
12 - EDUCACAO	60.729.764.511,85
00001 - ADMINISTRACÃO DIRETA	44.092.930.206,90
08000 - SECRETARIA DA EDUCACAO	43.710.531.361,43
122 - ADMINISTRACAO GERAL	234.875.048,91
12122081561780000 - GESTAO E MODERNIZACAO DA SEC. DA EDUCACAO	234.875.048,91
126 - TECNOLOGIA DA INFORMACAO	16.546.145,00
12126080062080000 - REC. EDUC. CURSOS INICIATIVAS ANDRAGOGICAS	16.546.145,00
128 - FORMACAO DE RECURSOS HUMANOS	39.225.854,21
12128080061750000 - FORMACAO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCACAO	39.225.854,21
131 - COMUNICACAO SOCIAL	50.000.000,00
12131512355760000 - PUBLICIDADE DE UTILIDADE PUBLICA	50.000.000,00
306 - ALIMENTACAO E NUTRICAO	290.346.151,74
12306081554260000 - GERENCIAMENTO DO BENEFICIO-EDUCACAO	290.346.151,74
362 - ENSINO MEDIO	7.478.120.936,99
12362080057570000 - DESENV. ENS. MEDIO PROF. MAGISTERIO-FUNDEB	6.817.714.024,45
12362080057590000 - DESENV. ENSINO MEDIO-SERVIDORES-FUNDEB	632.175.982,54
12362080063430000 - FLEXIBILIZACAO CURRICULAR DO ENSINO MEDIO	28.230.950,00
367 - EDUCACAO ESPECIAL	115.194.618,58
12367080051560000 - ATEND. ESPECIALIZADO A ALUNOS	115.194.618,58



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

35
TC-5128/989/22

368 - EDUCACAO BASICA	15.991.121.509,36
12368080051600000 - DES. ENS. FUNDAMENTAL-SERVIDORES-FUNDEB	984.248.779,67
12368080051610000 - DESENV. ENS. FUND. PROF. MAGISTERIO-FUNDEB	10.621.515.065,70
12368080061360000 - IMPLM. EDUCACAO INTEGRAL	837.495.301,94
12368080061680000 - PROV.DE MATERIAL DIDATICO E APOIO PEDAGOGICO	230.329.250,70
12368080061690000 - CURSOS IDIOMAS, ATIV.COMPL. ESCOLA ABERTA	18.401.232,11
12368080063870000 - ACOES DE PREVENCAO E PROTECAO NAS ESCOLAS	3.591.729,00
12368081524940000 - MELHORIAS, MANUT. AMPL. REDE FISICA ESCOLAR	1.189.455,38
12368081557400000 - TRANSPORTE DE ALUNOS DA EDUCACAO BASICA	1.071.748.928,05
12368081558100000 - ACAO COOP. EST.MUNIC. P/CONSTR. ESCOLARES	68.741.558,80
12368081561740000 - OPERACAO DA REDE DE ENSINO BASICO	1.213.704.585,82
12368081563830000 - INOVA - IMPLM. REC. TECNOL. OFERTA MAT ESC	880.155.622,19
12368512463930000 - BOLSA DO POVO EDUCACAO - RESPONSAVEL LEGAL	60.000.000,00
665 - NORMALIZACAO E QUALIDADE	17.421.786,88
12665080061770000 - MONIT. AVALIACAO RESULTADOS EDUC.	17.421.786,88
846 - OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	8.876.771.171,01
12846081590010000 - CONTRIBUICAO PARA O REGIME PREVID.SERVIDORES	8.876.771.171,01
847 - TRANSFERENCIAS PARA A EDUCACAO BASICA	10.600.908.138,75
12847081556960000 - CONTRIBUICAO DO ESTADO EDUCACAO BASICA-FUNDEB	10.600.908.138,75
10000 - SECR. DESENV. ECONOMICO	255.743.712,66
331 - PROTECAO E BENEFICIOS AO TRABALHADOR	219.251.399,11
12331104663460000 - NOVOTEC - QUALIFICACAO PROFISSIONAL	201.078.510,34
12331512463970000 - NOVOTEC EXPRESSO - BOLSA DO POVO	18.172.888,77
846 - OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	36.492.313,55
12846104356900000 - OBRIGACOES ESTADO-INCORPORACAO INST. ISOLADAS	36.492.313,55
37000 - SECRETARIA DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS	126.655.132,81
453 - TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS	79.997.937,81
12453370662710000 - RESSARCIMENTO ESTUDANTES DE BAIXA RENDA	14.934.937,81
12453370855650000 - LINHAS METROVIARIAS-RESS. SUBSIDIO ESTUDANTES	65.063.000,00
783 - TRANSPORTE FERROVIARIO	46.657.195,00
12783370790100000 - RESSARC. SUBSIDIO AOS PASSAGEIROS ESTUDANTES	46.657.195,00
00002 - ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	16.636.834.304,95
08046 - FUNDACAO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO	206.942.265,04
10046 - FUNDACAO UNIV.VIRTUAL DO EST.DE S.P.-UNIVESP	83.843.886,80
10058 - UNIVERSIDADE DE SAO PAULO - USP	6.846.370.397,62
10059 - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP	2.729.077.390,85
10061 - UNIVERSIDADE EST PAUL.JULIO MESQ.FILHO- UNES	3.497.082.015,62
10063 - CENTRO EST.EDUC.TECNOLOG.PAULA SOUZA-CEETEPS	3.008.400.260,56
10065 - FACULDADE DE MEDICINA DE MARILIA	62.321.732,65
10066 - FACULDADE DE MEDICINA DE SAO JOSE DO R. PRET	62.081.737,18
17048 - FUND.CTO.AT.SOCIOEDUC.ADOLESC.-FUND.CASA S.P	140.714.618,63



Na sequência, destaco as despesas desconsideradas no demonstrativo elaborado pela Contadoria Geral do Estado, para efeitos de atendimento ao artigo 212 da Constituição Federal e ao artigo 255 da Constituição Estadual (TC-5398/989/22, evento 49.34, fl. 24):

Inciso V, art. 11, da Instrução TCESP 01/2020 (alterada pela Resol. N° 11/2021)		Valores em R\$
DISCRIMINAÇÃO	ACUMULADO ATÉ 3o. QUADRIMESTRE	
TOTAL DA DESPESA NA FUNÇÃO 12 - EDUCAÇÃO - FONTE TESOIRO	60.729.764.511,85	
(-) EXCLUSÕES	12.113.333.853,24	
Auxílio Funeral	17.119.191,43	
Ressarcimento de Subsídio a Usuários de Transp Estudantes - Metrô 64,47%	81.654.564,12	
Despesas Intraorçamentárias (Exceto STM)	58.963.496,69	
Reformas de Imóveis	0,00	
Outros Serv. De Terc. - Pessoa Jurídica	1.054.093,08	
Taxa de Administração da SPPREV	36.358.940,04	
Serviços de TI	18.166.723,47	
Indenizações e Restituições Diversas	2.888.342,86	
Gasto com Inativos	10.857.306.237,74	
Complementação de Aposentadorias e Pensões	18.694.773,47	
Insuficiência Financeira - SPPREV - Fonte Tesouro-Geral	9.472.488.464,27	
Insuficiência Financeira - SPPREV - Fonte Fundeb	1.386.123.000,00	
PASEP/PIS - Adm. Direta e Indireta (Exceto Fundações)	227.505.640,63	
Reembolso de Servidores em Exercício nos Municípios	78.302.962,27	
Reembolso Salário Prof. Prest. Serv. Nos Municípios	70.771.004,59	
Reembolso Salário Serv. QAE Prest. Serv. Nos Municípios	7.531.957,68	
Restaurantes Universitários	100.029.513,41	
USP	70.073.686,16	
UNICAMP	29.955.827,25	
USP - Atividades em Museus	57.313.545,89	
Sentenças Judiciais	89.283.121,60	
Cancelamento de Restos a Pagar (Exceto Universidades)	460.999.475,46	
Secretaria da Educação	442.599.585,95	
Secretaria do Desenvolvimento Econômico	18.240.564,84	
Secretaria da Justiça e Cidadania	159.324,67	
Administração Geral do Estado	0,00	
Secretaria dos Transportes Metropolitanos - 35,5%	0,00	
Auxílio Bolsa do Povo	83.184.000,00	
Despesa Custeada com Superávit Financeiro	1.672.104,00	
TOTAL DESPESA LÍQUIDA SEM A INSUFICIÊNCIA FINANC. DA SPPREV	48.616.430.658,61	
TOTAL DESPESA LÍQUIDA COM A INSUFICIÊNCIA FINANC. DA SPPREV *	59.455.042.122,88	

Fonte: SIAFEM/SP - Dados Definitivos

Nota:

1) Em respeito ao art. 5º, III, da Lei Complementar nº 1.333 de 17 de dezembro de 2018, o valor correspondente ao gasto com Insuficiência Financeira da SPPREV será considerado para cálculo do limite mínimo de gasto com MDE previsto no art. 255 da Constituição Estadual naquilo que excede o limite mínimo de gastos previsto no art. 212 da Constituição Federal.



Grande parte das execuções vem sendo reiteradamente efetuada, com fulcro nas anotações ora demonstradas:

- Auxílio Funeral no valor de R\$17.119.191,43, uma vez que gasto não se enquadra nas despesas com Ensino;
- Parte dos gastos com gratuidade do transporte escolar (Metrô, CPTM e ônibus intermunicipal), não relativos à rede pública de ensino, R\$81.654.564,12 (conforme o perfil de estudantes usuários do transporte metro ferroviário, fornecido pela SPTrans, 35,5% dos estudantes são da rede pública estadual (ensino básico e superior) e 64,5% da rede particular ou pública municipal e federal. Os gastos correspondentes às redes particular e pública municipal e federal são excluídos do total da despesa com MDE);
- Valores intraorçamentários somando R\$58.963.496,69 referentes à Taxa de Administração SPPREV, R\$36.358.940,04, e repasses intraorçamentários à FDE, compreendendo R\$1.054.093,08 através de Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, R\$18.166.723,47 através de Serviços de Tecnologia da Informação e R\$2.888.342,86 a título de indenizações e restituições diversas (trata-se de transferência para a Fundação de Desenvolvimento da Educação – FDE, para execução de despesas do Programa Bolsa Universidade. Como a despesa da FDE já compõe o gasto com aplicação no ensino, esse valor transferido é excluído para evitar a dupla contagem);
- Complementação de Aposentadorias e de Pensões (R\$18.694.733,47), Lei nº 200/74 e decisões judiciais;
- Valores relativos a despesas com restaurantes universitários com recursos do Tesouro (R\$100.029.513,41);
- Valores provenientes dos cancelamentos de restos a pagar do ensino básico e do ensino superior, exceto universidades (R\$460.999.475,46);
- Despesas com salários de professores e servidores da educação de escolas municipalizadas, cujos municípios realizam o reembolso aos cofres estaduais (R\$78.302.962,27);
- Despesas classificadas como “Atividades em Museus”, por se tratar de gastos em museus abertos ao público em geral, e não privativos da rede de ensino, portanto, estão em desacordo com o Manual de Aplicação no Ensino Básico do TCESP, conforme definido nas contas de 2020 e 2021, respectivamente TC-5866/989/20 e TC-4345/989/21 (R\$57.313.545,89);
- Despesas com sentenças judiciais, pois ferem o princípio orçamentário da anualidade, conforme definido nas contas de 2020 e 2021, respectivamente TC-5866/989/20 e TC-4345/989/21 (R\$89.283.121,60).

- Auxílio Bolsa do Povo (R\$83.184 mil), conforme decisão proferida nas contas de 2021 TC-4345/989/21 “as diversas linhas de aplicação em que se subdivide o Bolsa do Povo, sem exceções, são essencialmente assistenciais e produzem, em benefício do desenvolvimento da Educação Pública, os mesmos efeitos proporcionados, em linhas gerais, por qualquer ação de natureza e conteúdo equivalentes, desde que alcancem, com exclusividade ou não, as famílias de estudantes matriculados em instituições públicas de ensino. Destarte, conforme aduzido pela DCG, não há como incluir os respectivos valores entre os considerados para fins de atendimento da aplicação mínima no setor, por força, ainda, do disposto no art. 71 da LDB”.

Aludidas exclusões também se encontram detalhadas no TC-5398/989/22, evento 78.1, fls. 15/18.

Além das impugnações diretamente realizadas na prestação de contas, a DCG identificou outras despesas passíveis de serem classificadas como inelegíveis ao ensino, somando **R\$67.822 mil**, quais sejam:

Tabela 9 – Glosas de Despesas

	R\$ mil		
	BÁSICO	SUPERIOR	SOMA
GLOSAS	67.822	-	67.822
Despesas custeadas com Superávit Financeiro – Fonte 41 FUNDEB	5.074	-	5.074
Despesas do PAINSP – empenhadas e não pagas	50.195	-	50.195
Despesas restituídas do FUNDEB	12.553	-	12.553

Fonte: Sigeo. Data da atualização: 01/05/2023.

Os apontamentos fundamentando as glosas encontram-se delineadas no Processo Acessório 2 – TC-5398/989/22, evento 78.1, fls. 18/24, e adiante sintetizados:

- **Despesas do Fundeb realizadas com Fonte de Recursos 041 – Crédito por Superávit Financeiro (glosa: R\$15.719 mil):**

Fundamento: segundo informado pela Secretaria da Educação em resposta à requisição de documentos, o superávit de R\$5.074 mil é resultante de restos a pagar inscritos em 2020 e cancelados em 2021, ou seja, são valores do Fundeb que não foram aplicados em anos anteriores. Apesar disso, foram computados como aplicação no ensino no exercício de inscrição como Restos a Pagar. Porém, não pode ser novamente computada como aplicação do exercício de 2022.

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. Porém, como os restos a pagar cancelados no exercício já estão sendo excluídos, a glosa se aplica somente aos valores aplicados com superávit financeiro de restos a pagar cancelados em anos anteriores.

Referidos valores, somando R\$15.719 mil (R\$5.074 mil + R\$10.645 mil) foram “reempenhados” e utilizados em 2022, conforme demonstrado no Processo Acessório 2, TC-5398/989/22, evento 73.2, fl. 2, indicando que os recursos do FUNDEB originários de cancelamentos dos Restos a Pagar destinaram-se ao custeio da contratação de serviços de transporte, oferecidos pela EMTU.

Por isso, 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.

Demais considerações propostas por esta Unidade de ATJ: em relação aos empenhos inscritos em Restos a Pagar nos exercícios, porém CANCELADOS, montante de R\$15.719 mil (R\$5.074 mil + R\$10.645 mil), constou nos demonstrativos do FUNDEB de 2022 como receita originária do “*superávit do exercício imediatamente anterior*”.

A utilização de referido superávit encontra-se delineada no Processo Acessório 2, TC-5398/989/22, evento 73.2, fl. 2, por meio da “Execução do Pagamento”. Desse modo, os recursos do FUNDEB, originários do cancelamento dos Restos a Pagar, foram aplicados na contratação de serviços de transporte, oferecidos pela EMTU:

Execução do Pagamento				
Ordem Bancária	Fornecedor	Natureza da Despesa	Data do pagamento	Valor
2022OB95306	EMPRESA METROP. TRANSPURB EMTU S/A	33903347-TRANSPORTE ESCOLAR	04/07/2022	477.739,90
2022OB95307	EMPRESA METROP. TRANSPURB EMTU S/A	33903347-TRANSPORTE ESCOLAR	04/07/2022	10.168.115,83
2022OB95308	EMPRESA METROP. TRANSPURB EMTU S/A	33903347-TRANSPORTE ESCOLAR	04/07/2022	1.903.163,70
2022OB76137	EMPRESA METROP. TRANSPURB EMTU S/A	33903347-TRANSPORTE ESCOLAR	07/06/2022	477.739,90
2022OBA5451	EMPRESA METROP. TRANSPURB EMTU S/A	33903347-TRANSPORTE ESCOLAR	04/08/2022	477.739,90
2022OBA5453	EMPRESA METROP. TRANSPURB EMTU S/A	33903347-TRANSPORTE ESCOLAR	04/08/2022	2.214.856,50
Total				15.719.355,73

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

Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios,

no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no [art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#).

[...]

§ 3º Até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, nos termos do § 2º do art. 16 desta Lei, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

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

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

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

Fundamento: o demonstrativo abaixo consolida os valores relacionados ao Plano PAINSP, que tem como objetivo promover assistência técnica e financeira, por intermédio da Secretaria da Educação, aos municípios paulistas para a execução, em regime de colaboração, de programas e ações voltados à melhoria da qualidade da educação básica pública:

Tabela 12 - Valores do PAINSP 2022

		2022				
Código Nome Fonte Detalhada	Código Nome Item	Cred Empenhado	Liquidado	Pago até dez/22	Pago de Restos até jan/2023 (*1)	Empenhado em 2022, não pago até janeiro/2023
Total Geral		67.298.096	2.335.680	2.335.680	6.835.766	58.126.650
Total de 001001001 - TESOURO-GERAL		59.366.811	2.335.680	2.335.680	6.835.766	50.195.365
001001001 - TESOURO-GERAL (*2)	33403910 - SERV.DE TERCEIROS-EST.SP-PAINSP-LEI 17414/21	527.555	0	0	0	527.555
	44405102 - OBRAS-PLANO ACOES INTEG.SP-PAINSP-L.17414/21	58.834.636	2.335.680	2.335.680	6.835.766	49.663.190



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica – ATJ

41
TC-5128/989/22

44405202 - EQUIP.MAT.PERM.- PLANO ACAO INTEG.SP-PAINSP	4.620	0	0	0	4.620
Total de 005003002 - SALARIO EDUCACAO-CTA-PTE CONTRIB.2/3	7.931.285	0	0	0	7.931.285
005003002 - SALARIO EDUCACAO-CTA-PTE CONTRIB.2/3 (*2)	7.931.285	0	0	0	7.931.285
33403910 - SERV.DE TERCEIROS-EST.SP-PAINSP-LEI 17414/21	0	0	0	0	0
44405102 - OBRAS- PLANO ACOES INTEG.SP-PAINSP- L.17414/21	0	0	0	0	0

Fonte: SIGEO, data da atualização da consulta: 01/05/2023.

Em 2022, o montante de R\$ 57.031.131 foi inscrito em Restos a Pagar Não Processados (RPNP).

(*1) Consulta Sigep em 01/05/2023: Deste montante (RPNP), até janeiro/2023, foi liquidado o montante de R\$ 7.493.227 e pagamentos de R\$ 6.835.766.

Até abril/2023, foi liquidado o montante de R\$ 29.061.979 e pagamentos de R\$ 28.197.274.

(*2) A consulta Sigep referente às liquidações e pagamentos em 2023 considera a alteração das fontes de recursos. Em 2023 são consideradas as seguintes fontes: 150010001 - TESOURO-GERAL; 155050001 - SALARIO EDUCACAO-CTA-PTE CONTRIB.2/3.

A impugnação está minuciosamente detalhada pela i. DCG, TC-5398/989/22, evento 78.1, fls. 19/24, cabendo-me ressaltar o apontamento de que nas contas anuais do exercício anterior, tratadas no Processo TC-4345/989/21, este E. Tribunal emitiu ressalva ao Parecer como medida corretiva indicada ao Governo do Estado, a ser implementada a partir do exercício de 2022, deixar de considerar, dentre as despesas aplicadas em manutenção e desenvolvimento do ensino, os valores destinados ao PAINSP, não liquidados e não pagos até janeiro do ano seguinte, porém, referida recomendação não foi atendida, nos termos demonstrados no item “XIV MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO EXERCÍCIO ANTERIOR” – evento 99.19, fl. 6:

Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	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	Os valores destinados ao PAINSP continuam sendo considerados dentre as despesas aplicadas em MDE. Em 2022 foram empenhados R\$ 59,3 milhões, dos quais foram pagos apenas 2,3 milhões em 2022 e R\$ 6,8 milhões em janeiro de 2023.	Não atendida
---	---	---	--------------

➤ Despesas do FUNDEB – valores restituídos (glosa: **R\$12.553 mil**):

Fundamento: conforme anotações da equipe de inspeção, em dezembro/2022 o Estado registrou uma Receita de Restituição do FUNDEB no montante de R\$12.553 mil e corresponde à devolução das seguintes classificações de gastos da Educação:

Tabela 14 – Despesas Restituídas

R\$ milhares

Projeto Atividade	Item de Despesa	Total
6178 - GESTAO E MODERNIZACAO DA SEC. DA EDUCACAO	33901401 - DIARIAS PESSOAL CIVIL	4
5740 - TRANSPORTE DE ALUNOS DA EDUCACAO BASICA	33403347 - TRANSPORTE ESCOLAR	12.438
6174 - OPERACAO DA REDE DE ENSINO BASICO	33905012 - TELEFONIA FIXA	45
6178 - GESTAO E MODERNIZACAO DA SEC. DA EDUCACAO	33905011 - ENERGIA ELETRICA	1
6178 - GESTAO E MODERNIZACAO DA SEC. DA EDUCACAO	33905013 - AGUA E ESGOTOS	0
6174 - OPERACAO DA REDE DE ENSINO BASICO	33504106 - CONTRA APM-PDDE PAULISTA-LEI 17.149/2019	65
	Total	12.553

Fonte: Resposta à Requisição de Documentos DCG-1 nº 14/2023, formatado pela DCG-1.



Dessa forma, a i. DCG entende que referidos valores, se objeto de restituição, não representaram efetiva aplicação de recursos do tesouro estadual em manutenção e desenvolvimento do ensino, mostrando-se necessária a respectiva glosa.

Outro cenário abordado na aplicação do ensino, diz respeito às despesas educacionais por intermédio do **Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista – PDDE Paulista**, que mereceu detida análise da i. DCG, figurando, inclusive, como objeto de fiscalização de natureza operacional (**TC-2276/989/22**).

A instrução do TC-2276/989/22 estão reportadas nos eventos 99.11 e 99.12 dos presentes autos.

Desse modo, passo às considerações correspondentes PDDE Paulista:

II.2.b.1) Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista – PDDE Paulista - repasses realizados pela Secretaria da Educação (Seduc) às respectivas escolas estaduais, por meio da Associações de Pais e Mestres (APMs):

Conforme ressaltado acima, o PDDE Paulista foi submetido à fiscalização de natureza operacional, tendo como objeto os impactos do programa nas escolas estaduais geridas pela Seduc e o objetivo de avaliar a aplicação dos recursos públicos distribuídos pela Pasta às APMs, em relação à legislação e princípios da Administração Pública, compreendendo as prestações de contas do exercício de 2021.

O relatório contendo o resultado da análise da aplicação dos repasses por meio do PDDE Paulista encontra-se no Processo **TC-22761/989/22** e nos eventos 99.11 e 99.12 dos presentes autos (TC-5128/989/22).

Isto posto, apresento as ponderações sobre o tema subdividindo-as em: - i) principais ocorrências registradas nos exercícios precedentes; ii) aspectos orçamentários, com ênfase na periodicidade dos repasses efetuados em 2022; iii) achados da fiscalização operacional com as propostas de encaminhamento à Secretaria de Estado da Educação; por fim, iv) análise do PDDE Paulista sob a ótica dos cálculos de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino.

1) Principais ocorrências registradas nas contas do Governo do Estado de São Paulo desde o exercício de 2019, quando foi instituído o Programa PDDE Paulista:

Em 13/09/2019, foi publicada a Lei Estadual nº 17.149, que instituiu o PDDE Paulista com o objetivo previsto no art. 1º, “*de prestar assistência financeira suplementar às escolas públicas da educação básica da rede estadual paulista, a fim de promover melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, com vistas a fortalecer a participação da comunidade e a autogestão escolar*”, regulamentada pelo Decreto nº 64.644, de 05/12/2019.



O objeto da aplicação dos recursos do PDDE Paulista vai além dos reparos e manutenção do prédio (pequenos reparos – pintura, troca de pisos, revestimentos, etc.), podendo ser utilizados para contratação de produtos e serviços de tecnologia da informação, itens de segurança e de monitoramento remoto e aquisição de materiais e serviços pedagógicos, tais como: armários, mesas, cadeiras etc.; material de consumo, ou seja, papel, máscaras, produtos de higiene etc.; equipamentos como televisores, ventiladores, microscópios, impressoras etc.; entre outros.

Reproduzo a síntese dos subprogramas do PDDE Paulista:

PDDE Paulista – Manutenção	Os repasses devem ser utilizados para pagamento de despesas de manutenção e desenvolvimento de ensino, de pequenas reformas e melhorias da infraestrutura física e pedagógica das unidades escolares.
PDDE Paulista – Covid	Aquisição dos produtos e dos equipamentos necessários à prevenção do contágio pelo Novo Coronavírus (COVID-19).
PDDE Paulista – Kit CMSP	Aquisição de Kit Centro de Mídias (CMSP): TV, suporte p/ TV, microfone, webcam, estabilizador, outros especificados no PAF (p/ensino híbrido).
PDDE Paulista – Contabilidade	Contratação de pessoas físicas ou jurídicas para prestar serviços de contabilidade com o objetivo de apoio e assessoria na elaboração das prestações de contas do PDDE Paulista e PDDE Federal, bem como cumprimento de obrigações acessórias tributárias e regularização fiscal ou contábil das APMs. A contratação de serviços de contabilidade deve ser pontual, ou seja, por serviço efetivamente executado, não sendo admitido o pagamento contínuo ou mensal.
PDDE Paulista – Descartáveis	Aquisição de utensílios descartáveis para fornecimento de alimentação aos alunos da rede estadual (Caráter temporário e emergencial devido à pandemia Covid-19).
PDDE Paulista – Dignidade íntima	Aquisição de produtos de higiene íntima menstrual.
AVCB	Contratação de serviços ou aquisição de equipamentos e itens necessários à renovação do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB.
PDDE Ciências	Aquisição de bens e produtos para uso pedagógico na área de Ciências da Natureza, e contratação de bens e serviços necessários ao reparo e adequação dos espaços destinados à sua instalação ou utilização.
Atividades Maker e Espaços de Inovação	Implementação, desenvolvimento, manutenção do Programa Atividades Maker e Espaços de Inovação, e execução de reparos nos ambientes onde essas atividades são desenvolvidas. Indicação dos produtos e serviços que podem ser adquiridos são disciplinados por portaria da COPED.
PDDE Paulista – Transporte	Contratação de serviços de transporte eventual de alunos, para desenvolvimento de atividades educacionais (não para eventos meramente recreativos).



PDDE Paulista – Climatização	Aquisição de equipamentos de climatização para os prédios escolares da rede estadual de ensino.
PDDE Paulista – Engenharia Elétrica	Instalação e manutenção de Centro de Inovação da Educação Básica Paulista (CIEBP).
Polos de Transmissão	Adequação do espaço físico e à aquisição dos produtos necessários para criação dos polos de transmissão: 1. Desktop; 2. Suporte para televisão; 3. Câmera; 4. Tripé para câmera; 5. Microfone de mesa; 6. Microfone de lapela duplo; 7. Kit de teclado com mouse sem fio; 8. Monitor de vídeo; 9. Distribuidor de vídeo HDMI; 10. Estrutura de Chroma Key; 11. Pannel de iluminação LED; 12. Software para mixagem de vídeo; 13. Software para edição de vídeo; 14. Banners de fundo; 15. Demais equipamentos.
PDDE Paulista – Novo Ensino Médio	Implementação dos itinerários formativos do Novo Ensino Médio.
PDDE Paulista – Demandas	Foi esclarecido não ser propriamente um subprograma, mas sim uma rubrica que abrange repasses de duas espécies: (i) repasses às APMs/Escolas por força de Emendas Parlamentares; (ii) repasses adicionais às APMs/Escolas para atendimento de ocorrências fortuitas que inviabilizam as atividades letivas nas escolas ou coloquem em risco a comunidade escolar.

Em dezembro de 2019, o Estado repassou recursos às Associações de Pais e Mestres (APMs) no montante de R\$729 milhões a título do então recente Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista – PDDE Paulista.

Em 2020, o total repassado às APMs atingiu R\$881 milhões, dos quais R\$205.886mil oneram recursos de Fonte 01 - Tesouro e R\$646.817mil oriundos do FUNDEB.

Referidos valores integraram as despesas totais que compuseram os mínimos de aplicação no ensino (25% e 30%), eis que liquidados dentro dos respectivos exercícios.

Quanto aos repasses realizados ao final do mês de dezembro de 2019, portanto, sem tempo hábil para aplicação ainda naquele exercício, esta E. Corte de Contas, em parecer proferido nas Contas do Governador de 2019 (TC-2347/989/19), ofertou a seguinte recomendação:

Caso destine, nos próximos exercícios, no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola, recursos às Associações de Pais e Mestres, deve fazê-lo com tempo suficiente para aplicação tempestiva no próprio ano em que repassados, em ações coerentes com o estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Com relação às contas anuais do exercício de 2020 (TC-5866/989/20), a análise efetuada pela Fiscalização na execução do PDDE Paulista motivou os apontamentos em destaque:



- Número reduzido de prestações de contas apresentadas no prazo determinado, tendo como principal razão a não disponibilidade do *software* específico, conforme justificado por diversas APMs em resposta ao questionário que foi aplicado;
- Diversos repasses de recursos às APMs antes da aprovação e até mesmo antes da apresentação das prestações de contas relativas ao recurso anterior;
- Dificuldade declarada por APMs na realização da prestação de contas, devido a problemas de acesso ou falhas no sistema, deficiência no manual de orientação ou mesmo falta de técnica, com diversos pleitos para contratação de contadores com recursos do PDDE;
- Dificuldades de relacionamento com o Banco do Brasil relatado por relevante número de APMs, além das diversas intempéries enfrentadas pela administração, que vêm dificultando a implementação do sistema “Gestão Ágil”;
- Fragilidade das funcionalidades e informações inseridas no sistema, como: **a)** pesquisas de preços em PDF, que dificultam a realização de análises comparativas pelo pessoal responsável por avaliar e aprovar referidas prestações de contas; **b)** ausência de funcionalidade que permita comparar as previsões do PAF e as execuções financeiras e respectiva compatibilidade; e **c)** a ausência de boa parte dos Planos de Aplicação Financeira;
- Ausência de controle confiável que identifique o real saldo em disponibilidades financeiras das APMs referente aos recursos repassados.

Verificou-se, assim como ocorrido em 2019, quando as transferências dos recursos foram realizadas ao final do mês de dezembro daquele ano, que a grande maioria dos repasses de 2020 também foi executada no mês de dezembro de 2020, portanto sem tempo hábil para aplicação dentro do exercício e sendo reprogramados para o exercício de 2021, de forma alheia à recomendação anteriormente exarada por esta Corte de Contas em Parecer Prévio das Contas do Governador de 2019 (TC-2347/989/19).

Como consequência, no voto proferido nas contas anuais de 2020 – TC-5866/989/20, as ocorrências apuradas no sistema de aplicação dos repasses às APMs deixaram de constar como recomendação e passaram a constar como ressalva, “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”:

1 VOTO

Em apreciação, as Contas do Governador do exercício de 2020, que se encontram sob a responsabilidade do Governador João Doria, visando à emissão de Parecer Prévio, em conformidade com o disposto no artigo 33, inciso I, da Constituição Estadual¹, e nos artigos 2º, inciso I, e 23 da Lei Complementar nº 709/1993².



(. . .)

Sobre as divergências dos Órgãos Técnicos (ATJ e MPC) quanto à aceitação dos repasses às Associações de Pais e Mestres (APMs) no cômputo das despesas consideradas para cálculo do percentual mínimo no Ensino, a controvérsia está no fato de terem sido efetuados, em sua maior parte, no final do exercício, o que evidenciaria falta de planejamento pelo Executivo.

De fato, dos R\$ 881 milhões (oitocentos e oitenta e um milhões de reais) repassados durante o exercício de 2020 às referidas Associações, R\$ 846 milhões (oitocentos e quarenta e seis milhões de reais) foram efetuados em dezembro, o que representa 96% dos repasses. Além disso, a Fiscalização constatou (a) número reduzido (30,76%) de prestações de contas apresentadas no prazo determinado de janeiro/2021, (b) houve repasses às APMs antes da apresentação das contas relativas ao exercício anterior, (c) foram identificadas falhas nos processos de prestações de contas, (d) houve dificuldade para implementação do sistema “Gestão Ágil” que servia de controle para a administração destes recursos, entre outras ocorrências, destacando-se a ausência de um controle que identifique o real saldo em conta bancária.

Importa destacar que, caso não fossem considerados os repasses às APMs por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista (PDDE Paulista), o percentual mínimo alcançado no Ensino seria de 24,54% em 2020.

No entanto, apesar das posições contrárias da ATJ e do MPC, alinhando-se à manifestação da SDG para considerar os referidos repasses, neste exercício, no cômputo das despesas com Ensino.

Isso porque, no exame das Contas de 2019, tais repasses foram entendidos como despesas elegíveis no Ensino, na medida em que o referido programa conta com regramento específico, tendo sido instituído pela Lei nº 17.149/2019 e regulamentado pelo Decreto nº 64.644/2019.

Além disso, as Contas de 2019 (TC-002347.989.19), cujo Parecer Prévio foi apreciado na sessão do E. Tribunal Pleno de 30/06/2020, publicado no Diário Oficial 03/07/2020, com trânsito em julgado em 14/08/2020, foram julgadas regulares pela ALESP, nos termos do Decreto Legislativo nº 10 de 11/12/2020, publicado no Diário Oficial de 11/12/2020 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 17.118, de 19 de julho de 2019) e a Lei Orçamentária Anual referentes ao exercício de 2020 (Lei nº 17.244, de 10 de janeiro de 2020) já haviam sido promulgadas, razão pela qual entendo que a situação pode ser relevada nestas Contas, visto que a operacionalização de controles dos repasses às APMs demanda adaptações, inclusive orçamentárias, por parte do Governo.



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.**

(. . .)

15 DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Devem ser verificadas nas Contas de 2021, tratadas no TC-004345.989.21-4, sob relatoria do Exmo. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, por conta das **RESSALVAS**, as seguintes **DETERMINAÇÕES**:

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

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

No ano de 2021 foram repassados R\$1.294.251 (1,294 bilhão), portanto, superando as transferências de 2020 em 46,91%.

Do total repassado, R\$1.294.251 mil, a expressiva parcela de R\$878.998 mil foi custeada com recursos do FUNDEB, e R\$4.282 mil com a fonte 01 – Tesouro, dos quais 94,54% foram liquidados no 3º quadrimestre, ou seja, o FUNDEB é o principal financiador desse programa.

O resultado da análise efetuada pela fiscalização na competência de 2021 indicou que os cenários relatados em 2019 e 2020 permaneceram quase que inalterados, ou seja, ocorreram pagamentos sem conclusão e análise das prestações de contas do recurso anterior, com recurso ainda em caixa e sem relatos de qualquer urgência que justificasse crescentes repasses.

De forma conclusiva, a DCG apontou que os controles disponíveis até então não permitiam assegurar a ocorrência de efetiva aplicação dos recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, além disso não havia sido possível a validação do saldo nas contas das APMs, em razão das deficiências de controle apontadas e fragilidades do Sistema SED que não fornecia as informações de repasses e prestações



de contas por exercício. Também não possuía funcionalidade de categorização dos créditos por APM, respectivas aplicações e saldos remanescentes.

Diante do apontado, o Eminentíssimo Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, ao relatar as contas de 2021, TC-4345/989/21, apreciou minuciosamente a matéria, cabendo-me destacar do respeitável voto as considerações abordando: **i)** a indispensável análise cuidadosa da adequação dos valores concedidos anualmente às APMs, para que não sejam definidos apenas como forma de preencher a lacuna entre o valor efetivamente aplicado no ensino e a parcela faltante para atingir o mínimo constitucional na área; e **ii)** o gerenciamento do PDDE Paulista, quanto à necessidade de reformulação ou substituição integral do sistema de prestação de contas adotado pela Secretaria da Educação.

Estes aspectos mostraram-se ainda mais evidentes através dos relatos apontados na fiscalização operacional – TC-22761/989/22 – os quais serão abordados adiante.

Ainda que seus méritos sejam inegáveis, na medida em que imprime celeridade à superação das deficiências materiais das escolas, amplia a autonomia pedagógica do corpo docente e concorre para a democratização dos processos gerenciais das unidades da rede, não é admissível que os recursos distribuídos pelo programa permaneçam inutilizados por longos períodos e, ainda menos, que a execução das atividades que viabilizam sua aplicação (e a respectiva prestação de contas) seja assumida por titulares de cargos cujas atribuições abarcam, exclusivamente, o desempenho de funções de caráter estritamente pedagógico, como professores e coordenadores pedagógicos, já que, do contrário, o potencial para melhoria da qualidade do ensino inerente ao programa restará severamente comprometido, ou mesmo neutralizado, pela consequente negligência de atividades diretamente associadas ao desenvolvimento dos projetos de ensino-aprendizagem e à formação continuada dos docentes, entre outras de natureza equivalente.

Além disso, para que não sejam determinados, meramente, pela diferença entre os recursos efetivamente aplicados em Educação até determinada data e os ainda necessários para cumprimento do mínimo constitucional na área, parece-me indispensável, outrossim, a análise acurada



da adequação dos montantes concedidos anualmente às APMs – parte das quais, beneficiadas por repasses superiores a mais de um milhão de reais, somente nos dois primeiros anos de existência do programa –, sob a perspectiva do elevado custo de oportunidade envolvido na concessão de valores que excedam os necessários ao atendimento das demandas fundamentais das comunidades escolares. Com efeito, a pulverização de recursos promovida pelo PDDE Paulista, caso resulte na atribuição de importâncias individuais superiores às indispensáveis para o funcionamento qualificado das unidades da rede, impelindo-as a despendar a parcela excedente em finalidades secundárias ou mesmo supérfluas, pode significar a subtração de recursos para a realização de outras intervenções nas dependências escolares, igualmente fundamentais para o funcionamento e a segurança de seus frequentadores, mas que, entretanto, revestem envergadura técnica e financeira incompatíveis com as possibilidades de aplicação recobertas pelo programa⁸⁸.

Adicionalmente, destaco que o aprimoramento gerencial do PDDE Paulista e a ampliação da transparência conferida à destinação dos montantes confiados às comunidades escolares reclamam, necessariamente, a reformulação ou a substituição integral do sistema de prestação de contas até o momento adotado pela Secretaria da Educação, de modo que sua nova versão, além de munida de filtros para identificação de inconsistências e irregularidades, disponha de módulos de tratamento e consolidação automatizada das informações inseridas pelos usuários, tendo em vista que a reunião de massas vultosas de dados, ainda que completos e fidedignos, porém insuscetíveis de sistematização informatizada, equivale, na prática, a não tê-los disponíveis de nenhuma maneira, na medida em que inviabiliza sua utilização para a avaliação dos resultados alcançados e a orientação de novos ciclos de planejamento. Por essa razão, indispensável que a Secretaria conclua, com celeridade, o desenvolvimento do sistema “Gestão Ágil”, conforme vem anunciando desde a introdução do PDDE Paulista na rede.

Ainda assim, na ocasião as falhas foram relevadas, com a consequente inclusão dos valores vinculados ao PDDE Paulista no câmpulo da manutenção e desenvolvimento do ensino de 2021, eis que o Eminent Relator sopesou as seguintes circunstâncias:

- os eventos que caracterizam a utilização das importâncias se deram antes do término do exercício examinado;
- as cifras efetivamente despendidas pelas APMs ao longo do período, embora majoritariamente constituídas por repasses de 2019 e 2020, suplantou a soma das transferências realizadas em 2021;
- as informações coletadas pela DCG confirmaram a avaliação favorável dos gestores escolares a respeito do PDDE Paulista:



De qualquer maneira, diante de todo o exposto, considero que as seguintes circunstâncias admitem, mais uma vez, o relevamento das falhas apuradas pela Fiscalização e, por conseguinte, a inclusão dos valores vinculados ao programa entre os consagrados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino: 1) os eventos que caracterizam a utilização dessas importâncias (transferência bancária das parcelas atribuídas às APMs) se deram antes do término do exercício examinado; 2) as cifras efetivamente despendidas pelas associações ao longo do período totalizaram pouco menos de R\$ 1,4 bilhão, montante que, embora majoritariamente constituído por repasses dos dois exercícios anteriores, suplanta a soma dos realizados em 2021; 3) as informações coletadas pela DCG confirmam a avaliação amplamente favorável dos gestores escolares a respeito do PDDE Paulista, resultado que traduz, em alguma medida, a eficácia do programa como instrumento de melhoria das condições materiais de funcionamento dos estabelecimentos escolares.

Contudo, novamente restou consignado que este Tribunal não admitirá que a quase totalidade dos repasses efetuados às APMs ocorra no último quadrimestre, mantendo o tema como ressalva ao parecer favorável às contas anuais de 2021, alertando o Governo do Estado a certificar-se que os valores repassados foram efetivamente aplicados pelas APMs em manutenção e desenvolvimento do ensino, sob pena de glosa das respectivas importâncias na apuração dos percentuais mínimos educacionais:

Não obstante, proponho que este Tribunal não mais admita que a quase totalidade dos repasses efetuados às APMs ocorra novamente no último quadrimestre, devendo o Governo do Estado, mantido o programa nos exercícios subsequentes, diligenciar para que as entidades beneficiadas recebam os recursos a tempo de despendê-los no mesmo período avaliado, sob pena de subtração das respectivas importâncias das consideradas para fins de apuração do cumprimento do limite mínimo na área.

(...)

15.1 RESSALVAS

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:

(...)

1.3. Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:

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

- 1.3.1.1. as despesas com o Programa Bolsa do Povo, que reveste caráter predominantemente assistencial.



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.

1.3.2. 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.

Ainda nas contas de 2021 (TC-4345/989/21, evento 187.16), foi juntada a manifestação apresentada pela Secretaria de Estado da Educação – Seduc, acerca das ressalvas e recomendações realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado, informando:

Para assegurar que haja tempo hábil para que as APMs/Escolas apliquem os recursos repassados em manutenção e desenvolvimento do ensino, a Pasta tem trabalhado intensamente desde o começo do ano para respeitar o limite fixado para os repasses ordinários (iniciados em abril e finalizados em setembro) e extraordinários do Programa, estes últimos definidos como aqueles que sejam efetivados entre 01 de outubro e 31 de dezembro, nos termos do § 1.º do inc. I, do art. 1.º da Resolução SEDUC n.º 73/2021.

(...)

Ainda no sentido de incentivar as Diretorias de Ensino para que haja o dispêndio dos recursos dentro do exercício de repasse, foram desenvolvidas modificações no módulo do Plano de Aplicação Financeira (PAF) na Secretaria Escolar Digital (SED), para impedir que as Escolas insiram, em seus PAFs, despesas planejadas cujo prazo de execução não esteja integralmente compreendido no exercício do repasse (i.e., a limitação se aplicará igualmente à data prevista de início e à data prevista de fim da execução); além disso, conforme já apontado pelo Tribunal de Contas do Estado em diversos momentos, esta Pasta está promovendo esforços para reestruturar o módulo de prestação de contas na Secretaria Escolar Digital, com o objetivo de garantir que os dados de despesa possam ser lançados pari passu com a execução dos recursos (isto é, dispensando-se que esteja encerrado o exercício corrente para que possam ser lançadas as prestações de contas).

2) Aspectos Orçamentários:

Com base nas informações extraídas do relatório da fiscalização operacional, TC-22761/989/22 – e no evento 99.11, fl. 33, transcrevo o demonstrativo detalhando a evolução dos repasses de recursos às APMs, a título de PDDE Paulista, desde sua origem, 2019:

Tabela 4: Valor mensal dos repasses a título de PDDE Paulista

Repasses PDDE Paulista (Liquidado) - R\$	2019	2020	2021	2022	% mensal de 2022
Janeiro	-	-	-	25.411.302	3%
Fevereiro	-	544.650	8.440.084	1.396.359	0%
Março	-	-	4.069.249	38.468.416	5%
Abril	-	1.335.398	1.154.402	5.131.227	1%
Maio	-	-	677.360	21.929.277	3%
Junho	-	1.255.841	845.998	318.578.158	40%
Julho	-	-	52.054.565	139.006.762	17%
Agosto	-	-	7.696.935	56.282.691	7%
Setembro	-	24.784.755	498.867.173	159.637.091	20%
Outubro	-	5.621.967	378.829.485	1.974.939	0%
Novembro	-	1.850.439	9.389.418	26.388.024	3%
Dezembro	651.231.990	852.390.576	339.649.856	10.429.503	1%
Total Anual	651.231.990	887.783.624	1.301.674.526	804.633.749	100%
Total repassado no 4º Trimestre	651.231.990	859.862.981	727.868.759	38.792.466	-
% Extraordinário	100%	97%	56%	5%	-

Fonte: Sigeo, consulta em 23.02.2023; Valores liquidados referentes às funções 12-Educação e 4-Administração.

Conforme destacado pela equipe de inspeção, entre 2019 e 2021 observou-se alta monta de recursos repassados no último trimestre de cada ano. Porém, em 2022, percebe-se melhora na distribuição dos recursos, sendo que 40% do montante anual foi repassado em junho, 17% em julho e 20% em setembro.

No último trimestre de 2022 os repasses alcançaram apenas 4,82% (R\$38.792.466).

Sob este aspecto, a despeito do valor transferido em setembro/2022 alcançar 20% do montante repassado no exercício, entendo possível considerar como abrandado o questionamento que vinha sendo efetuado por esta E. Corte de Contas, em relação à quase totalidade dos repasses efetuados às APMs no último quadrimestre.

Quanto à aplicação dos recursos, com base nas informações do Relatório de Acompanhamento de Gastos extraído da SED, a fiscalização verificou a seguinte composição:

Tabela 5: Relação entre receita e despesa do PDDE Paulista

ANO DO REPASSE	RECURSOS PDDE PAULISTA (1)	VALOR TOTAL DISPONÍVEL (2)	DESPESAS NO ANO (3)	RECEITA NÃO UTILIZADA (4)
2019	653.297.065	653.297.065	-	100%
2020	883.855.076	1.541.950.241	559.989.906	64%
2021	1.006.013.636	2.008.547.827	1.037.251.231	48%
2022	791.574.378	1.765.110.695	1.143.145.473	35%

Fonte: Relatório de Acompanhamento de Gastos extraído da SED em 22.03.23. Ressalte-se que o valor de despesas no ano está sujeito a alteração conforme status das prestações de contas na data de extração da base.

Legenda: (1) Valor dos Repasses representa a soma de Recursos PDDE Paulista – capital e custeio – recebidos e registrados na SED, conforme Relatório. (2) Valor total disponível representa a soma de: Saldo de Exercício Anterior, Recursos PDDE Paulista, Valor Ressarcido na Conta e Rendimentos – custeio e capita – registrados na SED, conforme Relatório. (3) Despesas no Ano representa a soma de Despesas – capital e custeio – registradas na SED. (4) Calculado: (3)/(2).

Avaliando os dados da tabela acima, constatou-se que o total de despesas em 2022 (R\$1.143.145.473) superou o valor de novos recursos repassados (R\$791.574.378), tendo sido utilizados recursos reprogramados de anos anteriores.

Ainda assim, ao considerar o montante disponível para as escolas no ano (as receitas e reprogramações), observa-se que 35% ou R\$621.965.222 {valor disponível: R\$1.765.110.695 (–) despesa no ano: R\$1.143.145.473} não foram efetivamente aplicados no ensino até dezembro/2022 – de acordo os dados extraídos do sistema SED em 22/03/2023, porém, nota-se uma gradativa redução do saldo residual, quando comparado com os anos anteriores (2019: 100%, 2020: 64% e 2021: 48%).

3) Achados da fiscalização de natureza operacional e respectivas ‘Propostas de Encaminhamento’, consubstanciados no Processo TC-22761/989/22, transcritos no evento 99.11, fls. 37/105 e evento 99.12, fls. 1/35, deste TC-5128/989/22:

Pois bem, feitas as considerações sobre o acompanhamento e posicionamento que esta E. Corte de Contas vem dando ao tema e apresentadas as considerações sobre a execução orçamentária do programa, passo a abordar os resultados contidos no TC-22761/989/22, abrigando o substancioso relatório da fiscalização de natureza operacional da aplicação dos repasses às APMs por meio do PDDE Paulista.

Como escopo de inspeção foram avaliados os procedimentos para utilização dos recursos (planejamento, cotações, contratações); o controle e monitoramento da sua aplicação nas escolas; e a prestação de contas (qualidade dos documentos, aderência à legislação, prazos e revisão); de modo que as verificações foram executadas por meio de

análises documentais, entrevistas e inspeções *in loco*, de forma amostral, referentes às despesas que ocorreram no exercício de 2021.

Importante consignar que a DCG realçou que o objetivo do trabalho foi direcionado à avaliação dos procedimentos adotados para controle, transparência e governança e não julgar a validade/continuidade da política pública que, no entendimento da fiscalização, já reconhecido nesta E. Corte, trouxe benefícios visíveis aos estudantes e à comunidade escolar.

Destarte, os apontamentos da fiscalização, sintetizados adiante, avaliando os procedimentos de utilização dos recursos (do planejamento à contratação), de controle e monitoramento da sua aplicação nas escolas e de prestação de contas, evidenciam que ainda há necessidade de a Seduc intensificar seus esforços, tanto para o aprimoramento das prestações de contas, como para a verificação das despesas efetivamente revertidas em benefício do ensino:

Planejamento: Plano de Aplicação Financeira: Informações insuficientes sobre os produtos e serviços.

PAF – Plano de Aplicação Financeira: é o documento no qual a escola formaliza as suas intenções quanto à aplicação/destinação dos recursos de um determinado subprograma do PDDE Paulista.

Apontamentos: o PAF demonstrou que as informações contidas neles são genéricas e insuficientes, o que pode prejudicar o acompanhamento do planejado em relação ao realizado ao longo do ciclo, pois, para itens que seriam comprados ou serviços que seriam contratados, respectivamente: 93% e 100% dos PAFs analisados não indicavam de forma satisfatória a quantidade relacionada; 77% e 69% não informavam o local de utilização ou de execução; 46% e 58% não descreviam suficientemente o objeto. A concisão na elaboração do PAF é importante, uma vez que esse documento respalda a maior parte dos repasses do PDDE Paulista. Além disso, quanto à transparência, apenas 24% das escolas visitadas *in loco* mencionaram afixar em quadro de avisos o PAF, conforme exigência normativa.

Procedimentos de compras e contratações:

Cotações: falta de padronização das informações que compõem os orçamentos para compras e contratações; falta de comparabilidade entre os orçamentos apresentados nas pesquisas de preço.

Apontamentos: concernente aos procedimentos de compras e contratações, na análise documental sobre as cotações, verificou-se que falta padronização das informações que compõem os orçamentos solicitados, o que pode prejudicar a sua integridade, isonomia e comparabilidade. Pode-se citar como exemplos a deficiência ou ausência de: - especificação de cada item (em 74% dos orçamentos de serviços e 57% dos de produtos), quantidades e valores individualizados (acima de 65% das propostas de serviços), forma de pagamento (acima de 62% para produtos e serviços), prazo de entrega ou de execução (acima de 65%), validade da proposta (acima de 54%) e assinatura do responsável pelo orçamento (acima de 20%). Dessa forma, ao avaliar o conjunto de três propostas que compõem a pesquisa de preços para cada compra ou contratação, a comparabilidade ficou prejudicada, quanto à especificação, em 63% das pesquisas de preços de produtos e em 67% das de serviços, quanto à quantidade relacionada ao serviço, em 81% das pesquisas, quanto à forma de pagamento, em mais de 80% e, quanto ao prazo de entrega ou execução, em mais de 90%.

Despesas: documentação comprobatória inadequada; itens comprados não condizentes à proposta pedagógica e/ou com preço contratado acima do preço de mercado:



Apontamentos: quanto às despesas, cuja avaliação foi sobre as respectivas notas fiscais de produtos e de serviços, identificou-se deficiência na descrição dos objetos (42% não possuía descrição satisfatória do produto na nota fiscal, como a especificação de modelo, e 87% não possuía descrição satisfatória do serviço), casos em que a data dos orçamentos e a data da nota fiscal de serviços eram iguais ou muito próximas, incompatível com o prazo de execução previsto, outros com exigência de sinal no orçamento ou com a data do comprovante de pagamento anterior à data de emissão da nota fiscal emitida por loja física, o que pode indicar pagamento antecipado, em discordância com a norma. Além disso, foram comprados itens não condizentes à proposta pedagógica e/ou com preço contratado aparentemente acima do preço de mercado, por exemplo: Conjunto de equipamentos de Pilates com PDDE Manutenção, Piano Casio com PDDE Novo Ensino Médio, vídeo game “Xbox” e aparelho de “Videokê” com PDDE Manutenção – itens estes que não foram localizados nas inspeções *in loco*.

Contratações: conflito de interesses no fornecimento de produtos e serviços; cruzamento de dados realizado pela Audesp.

Apontamentos: em relação às contratações, foram detectadas situações de possível conflito de interesses no fornecimento de produtos e serviços, por exemplo, a mesma empresa que prestou serviços de contabilidade para elaboração das prestações de contas do PDDE Paulista de 2021 de uma escola, forneceu orçamento para retirada de mato e limpeza de canaletas. Além disso, ao pesquisar sobre os fornecedores, houve a identificação de parentesco entre proponentes da mesma pesquisa de preços, pendência de inscrição e situação cadastral na Receita Federal, empresas contendo sócio servidor em seu quadro de pessoal e sócios em comum entre empresas concorrentes que forneceram orçamentos.

Verificação “IN LOCO”:

Abrangência: atuações em relação ao PDDE Paulista; auditoria *in loco* pelos Supervisores de Ensino para verificação da aplicação dos recursos; registros fotográficos; transparência, divulgação por parte das escolas suas ações de planejamento, compras e contratações; verificação das condições dos materiais e equipamentos; controle patrimonial; e revisão das prestações de contas pela Diretoria de Ensino.

Apontamentos: como resultado das entrevistas com representantes da unidade escolar, nas visitas *in loco*, identificou-se que as atribuições de funções (responsabilidade) em relação ao PDDE Paulista, apesar de normatizadas, não estão sendo adequadamente cumpridas, principalmente no que diz respeito à elaboração e aprovação do PAF, controle de contas bancárias, efetivação dos pagamentos e a atuação do contador em elaborar as prestações de contas e inserir os documentos digitalizados no sistema da SED.

Para a inspeção de materiais e equipamentos, foram selecionados 2.928 equipamentos de capital, cujo valor totalizava R\$ 4.285.074. Durante as visitas pela equipe de fiscalização, constatou-se que 1.062 equipamentos (ou 36%) não estavam nas devidas condições de uso (isto é, equipamentos encaixotados, não encontrados, deteriorados e/ou em local não condizente com sua finalidade), os quais totalizam R\$ 1.287.998 (ou 30%). Quanto à quantidade de escolas, 80% delas apresentaram alguma inconsistência em relação às condições de uso de equipamentos inspecionados.

Os procedimentos de controle e monitoramento mostraram-se falhos também. Primeiramente, constatou-se que as visitas realizadas pelos supervisores de ensino não possuem por padrão inspeções relativas à aplicação de recursos do PDDE Paulista, uma vez que os Termos de Visita de 2021 não abordavam o tema com a frequência e a profundidade esperada, mas sim de forma genérica e com caráter mais informativo, por exemplo, referindo-se a alguma norma nova ou necessidade de atendimento a prazos. Além disso, 52% das escolas responderam não haver a prática de registrar com fotografias a situação anterior e posterior às manutenções e aperfeiçoamentos da unidade, o que pode ocasionar dificuldade de identificar se os serviços foram executados conforme orçamento contratado. Por fim, 99% dos itens que foram inspecionados nas visitas *in loco* não possuíam etiquetas de controle patrimonial, cerca de um ano após as aquisições (ou mais), ocasionando dificuldade em identificar os itens de capital adquiridos em relação a itens similares existentes.



Quanto à revisão das prestações de contas, a Seduc conta com 91 Diretorias de Ensino e cerca de 120 funcionários nos Centros de Administração e Finanças (CAF) responsáveis por revisar 49.230 prestações de contas do PDDE Paulista (2021). Portanto, sendo o alto volume um dos motivos, no início de 2023 a revisão de 19% delas ainda não havia sido concluída.

Os achados da fiscalização motivaram a proposta de encaminhamento de **recomendações** à Secretaria de Estado da Educação – evento 99.12, fls. 35/37, sobre as quais a Coordenadoria de Orçamento e Finanças da Pasta – COFI se manifestou através dos documentos encartados no processo que abriga a fiscalização operacional, TC-22761/989/22, evento 28, nos termos adiante demonstrados:

1) Recomendação: Oriente as unidades escolares sobre a necessidade de maior detalhamento do plano de compras e contratações com recursos do PDDE Paulista – Plano de Aplicação Financeira – com especificação dos tipos de produtos e serviços a serem adquiridos, os respectivos quantitativos estimados e o local de sua utilização ou execução para que, além de respaldar os repasses, seja possível efetuar o acompanhamento do planejado em relação ao realizado ao longo do ciclo.

Resposta: *a COFI avalia que há necessidade de revisão do conceito e funcionalidade do instrumento do Plano de Aplicação Financeira. Para tanto, estão sendo realizados estudos sobre o instrumento em si e sua aplicabilidade e tratativas com o Gabinete da Pasta para avaliação do mesmo. Dentre as variáveis consideradas, constarão as sugestões oriundas do E. Tribunal de Contas.*

2) Recomendação: Implemente medidas de melhor divulgação dos procedimentos relacionados às compras e contratações com recursos do PDDE Paulista, a fim de informar a comunidade escolar e outros interessados sobre a destinação dos recursos, bem como do resultado do processo de cotações, conforme preconiza a legislação e a boa prática, com atendimento ao princípio basilar da publicidade na administração pública.

Resposta: *A respeito dos procedimentos de compras e contratações, detectou-se que há falhas na divulgação e transparência referente à aplicação dos recursos do programa. Levando em consideração os apontamentos realizados, iremos orientar as Associação de Pais e Mestres (APM) que divulguem os documentos relacionados a compras e contratações a toda comunidade escolar, e avaliarmos a possibilidade de divulgação no site do PDDE para que qualquer cidadão tenha acesso à informação referente à aplicação dos recursos do programa de cada unidade escolar.*

3) Recomendação: Respalde as compras e contratações com recursos do PDDE Paulista em planos pedagógicos bem estruturados, de forma que possa ser evidenciada a utilidade da compra e a sua real possibilidade de uso em ambiente escolar adequado e com professores devidamente habilitados, observando sempre os princípios da eficiência e economicidade.

Resposta: *Em consonância com os apontamentos, a revisão do conceito e funcionalidade do instrumento do Plano de Aplicação Financeira, que já está sendo realizada em conjunto com o Gabinete da Pasta, levará em consideração a recomendação feita pelo Tribunal e*



será reforçada às unidades executoras a necessidade de que as aquisições e contratações realizadas com recursos oriundos do PDDE Paulista estejam relacionadas aos projetos pedagógicos específicos de cada unidade escolar.

4) Recomendação: Desenvolva modelo de orçamento (*layout*) contendo todos os campos informativos com necessidade de preenchimento, de forma que a unidade executora compartilhe o modelo com os proponentes e só aceite propostas em tal formato, contendo todas as informações requeridas e com detalhamento suficiente, tanto para compras, quanto para contratações, em todos os orçamentos que compõem a pesquisa de preços. E que enfatize a necessidade de a descrição do objeto ser igualmente detalhada na nota fiscal.

Resposta: *Em relação à recomendação acima, informamos que como medida já implementada, o Centro de Planejamento e Acompanhamento de Obras e Serviços de Engenharia – CEPLAE da Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços Escolares, elaborou atualização de orientações específicas ao Subprograma PDDE Manutenção, por meio do documento denominado Anexo 02 - Manutenção e pequenos reparos da Resolução Seduc 73, de 20-08-2021, já disponibilizado às unidades executoras por meio da SED.*

O novo anexo mencionado contém um modelo de orçamento a ser utilizado pelas unidades executoras, que, s.m.j, atende ao apontamento realizado pelo E. Tribunal de Contas, em relação à necessidade de construção de um layout que sirva de modelo para uso pelas escolas. Não obstante, entendemos que esse modelo de orçamento pode ser utilizado para todos os subprogramas do PDDE e iremos recomendar que o mesmo seja utilizado em todas as cotações realizadas pelas unidades executoras.

5) Recomendação: Enfatize às Diretorias de Ensino que se atentem na prestação de contas à data de pagamento em relação à data de emissão da nota fiscal emitida por loja física, bem como à necessidade de anexar juntamente à nota fiscal o comprovante bancário e os carimbos referentes a pagamento e recebimento da compra.

Resposta: *A Coordenadoria de Orçamento e Finanças irá encaminhar e-mail destinado a todos os CAFs das Diretorias Regionais de Ensino, reforçando a necessidade das unidades executoras se atentar na prestação de contas à data de pagamento em relação à data de emissão da nota fiscal, bem como aos anexos das notas fiscais seus comprovantes de pagamento.*

6) Recomendação: Implemente controles mais eficientes para monitoramento das pesquisas de preços realizadas, inclusive de regularidade fiscal para os três proponentes, de forma a evitar que possíveis situações de irregularidade prejudiquem normas e princípios básicos da administração pública.

Resposta: *A Coordenadoria irá estudar formas de implementar mecanismos de monitoramento das pesquisas de preço para que as Diretorias de Ensino possam verificar com mais rigor os orçamentos apresentados pelas unidades executoras. Ainda, informamos que a COFI, por meio de Manuais e demais orientações sempre recomenda que a unidade executora realize consulta ao CADIN e ao CNAE, no momento da*



realização de pesquisas de preços, a fim de evitar a contratação de prestador de serviços que possua algum tipo de irregularidade fiscal.

7) Recomendação: Exija que os fornecedores apresentem declaração de que não se enquadram nas vedações relacionadas a conflitos de interesse com o contratante ou demais proponentes, e que possuem ciência das consequências legais – declaração esta que deverá ser anexada à prestação de contas.

Resposta: *Conforme sugerido pelo TCE, iremos avaliar a viabilidade de exigir como documento obrigatório das prestações de contas uma declaração dos fornecedores relacionado a conflitos de interesse com o contratante ou demais proponentes. Cabe destacar que a Resolução SEDUC nº6, de 24/01/2022 em seu art. 2º, § 10º prevê a vedação de aquisição de produtos ou contratação de prestação de serviços pela APM de cônjuge ou companheiro, ou outro vínculo de parentesco dos membros da APM e da direção da unidade escolar.*

8) Recomendação: Desenvolva e disponibilize modelo de planilha eletrônica ou módulo específico dentro do portal SED para que as unidades escolares efetuem o controle de movimentação e saldos bancários oriundos dos subprogramas do PDDE Paulista.

Resposta: *Informamos que os dados relativos aos saldos bancários e os valores repassados por Subprograma às APMs foram disponibilizados através de um Power BI para toda a rede estadual. Nesta ferramenta é possível verificar todos os recursos repassados para cada APM e as respectivas porcentagens de gasto dos recursos, permitindo assim que a Diretoria de Ensino realize um monitoramento da aplicação dos recursos repassados frente às necessidades das unidades escolares.*

9) Recomendação: Elabore matriz de responsabilidades sobre a atribuição de funções relacionadas aos procedimentos do PDDE Paulista para a Diretoria Escolar e Diretoria Executiva da APM.

Resposta: *Será avaliada a possibilidade de construir uma matriz de responsabilidades relacionadas aos procedimentos do PDDE Paulista para a Diretoria Escolar e Diretoria Executiva da APM, de modo a delimitar de forma mais transparente as competências dos gestores escolares e representantes das APMs.*

10) Recomendação: Elabore plano de trabalho uniforme e específico para a auditorias *in loco* periódicas sobre PDDE Paulista pelos supervisores de ensino e que sejam programadas visitas exclusivas para que eles possam verificar compras realizadas, monitorar serviços contratados e executados, checar documentação, entre outros, mantendo nas visitas rotineiras minimamente as orientações gerais.

Resposta: *As recomendações serão avaliadas. A Coordenadoria de Orçamento e Finanças proporá boas práticas relacionadas às visitas *in loco* realizadas pelos Supervisores das Diretorias de Ensino e divulgará plano de ação/roteiro de visita para servir como modelo para todos os supervisores de ensino da rede.*



11) Recomendação: Desenvolva meios para que seja parte da prestação de contas as fotografias demonstrando a situação de antes, durante e depois da finalização dos serviços realizados nas escolas com recursos do PDDE Paulista.

Resposta: *No tocante à recomendação quanto à possibilidade de inserção de relatórios fotográficos nas prestações de contas, ressaltamos que essa funcionalidade já está disponível para as escolas pela SED, no momento em que elas realizam os uploads dos arquivos relacionados às prestações de contas. Iremos ressaltar junto à rede, através de comunicado a ser enviado, que a inserção de relatórios fotográficos na prestação de contas, atestando a transformação obtida a partir da execução dos serviços contratados é uma boa prática que poderá ser observada no processo de prestação de contas.*

12) Recomendação: Aprimore os controles patrimoniais, para que o registro no sistema e a identificação dos equipamentos de capital comprados com PDDE Paulista ocorra tempestivamente.

Resposta: *Informamos que todos os itens de capital são patrimoniados na plataforma de gerenciamento e guarda de patrimônio da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo - GEMAT. O cadastro é realizado pelo Núcleo de Administração (NAD) da Diretoria de Ensino após a publicação da doação desses bens no Diário Oficial do Estado de São Paulo (DOE). Para dar início ao processo, a Diretoria de Ensino abre um processo no Sem Papel de arrolamento de Bens, instruído com um ofício da APM da unidade escolar, Ata de Assembleia na qual formaliza a doação dos itens de investimento para o Estado, o Termo de Doação e o Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e Relação de Pagamento Efetuados (gerados no módulo de prestação de contas do PDDE Paulista na Secretaria Escolar Digital (SED), cópia das notas fiscais de aquisição dos itens de investimento, folha de informação do Centro de Administração e Finanças (CAF) e despacho do Dirigente da Diretoria de Ensino autorizando a publicação da doação no DOE.*

13) Recomendação: Avalie a possibilidade de abrir o sistema SED para inserção de documentos referentes a prestação de contas ao longo do ano e, de acordo com a conveniência, que determine prazos de prestação de contas diferenciados para cada subprograma, de forma a não sobrecarregar o sistema, propiciar maior agilidade ao processo e facilitar o acompanhamento tempestivo pelas Diretorias de Ensino, além de, assim, reduzir o risco de serem repassados novos recursos para unidades que possuam pendências nas prestações de contas anteriores.

Resposta: *Informamos que essa funcionalidade já foi implementada na SED, de modo que as APMs podem enviar as prestações de contas ao longo de todo o ano, permitindo com que as Diretorias de Ensino analisem toda a documentação apresentada, aprovando-as conforme o envio dos dados. Não obstante, será veiculado para toda a rede de ensino um comunicado informando sobre a nova funcionalidade e sua operacionalização pelo gestor escolar e pelos servidores das Diretorias de Ensino. Ressaltamos que com tal funcionalidade espera-se ganhos em celeridade no processo de prestação de contas. Paralelamente, cabe destacar que o fluxo de análise de prestações de contas do PDDE Paulista está sendo reavaliado pelas equipes técnicas da COFI, a fim de aprimorá-lo para*

os usuários das escolas e das Diretorias de Ensino, buscando propiciar maior agilidade ao processo e facilitar todas as etapas do processo de prestação de contas.

Os esclarecimentos apresentados indicam que serão adotadas as medidas necessárias com o objetivo de dar integral atendimento às recomendações descritas nos itens **1, 2, 3, 5, 6, 7, 9 e 10**.

Com relação às recomendações descritas nos itens **4 e 8**, as informações indicam que já estão sendo implementadas as medidas que atenderão os apontamentos realizados por este Tribunal.

Quanto aos apontamentos tratados nos itens **11 e 13**, a Origem informa que a funcionalidade já está disponível no sistema de prestação de contas, porém, irá ressaltar junto à Rede adoção de medidas para que as falhas anotadas sejam superadas.

Por fim, no que diz respeito ao item **12**, a COFI informa que a funcionalidade já está disponível, porém, entendo que os esclarecimentos não se mostraram suficientes para afastar as ocorrências apuradas pela i. DCG, cabendo atenção da Origem neste quesito (aprimorar os controles patrimoniais, para que o registro no sistema e a identificação dos equipamentos de capital, comprados com PDDE Paulista, ocorra tempestivamente).

Dando continuidade aos apontamentos, a i. DCG abordou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que compreende o caminho proposto para a efetivação da Agenda 2030, adotada pelos países-membros da ONU (Organização das Nações Unidas).

A digna DCG apresentou a correlação entre os achados e as respectivas propostas de encaminhamento, com as metas de ODS, na seguinte conformidade:

Quadro 30: Correlação dos achados com ODS

Achados	Propostas de Encaminhamento	Objetivo ODS	Meta ODS
Informações insuficientes sobre os produtos e serviços descritos nos Planos de Aplicação Financeira (Planejamento). (Tópico 3.1.1)	1 Oriente as unidades escolares sobre a necessidade de maior detalhamento do plano de compras e contratações com recursos do PDDE Paulista – Plano de Aplicação Financeira – com especificação dos tipos de produtos e serviços a serem adquiridos, os respectivos quantitativos estimados e o local de sua utilização ou execução para que, além de respaldar os repasses, seja possível efetuar o acompanhamento do planejado em relação ao realizado ao longo do ciclo.	16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes	16.6 - Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis. 16.7 - Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Assessoria Técnico-Jurídica – ATJ

Percepção de falta de transparência por alguns membros da comunidade escolar tem, inclusive, gerado denúncias à ouvidoria do TCESP. (Tópico 3.3.4)	2	Implemente medidas de melhor divulgação dos procedimentos relacionados às compras e contratações com recursos do PDDE Paulista, a fim de informar a comunidade escolar e outros interessados sobre a destinação dos recursos, bem como do resultado do processo de cotações, conforme preconiza a legislação e a boa prática, com atendimento ao princípio basilar da publicidade na administração pública.	16 - Paz Justiça e Instituições Eficazes	16.6 - Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.
Itens comprados não condizentes à proposta pedagógica e/ou com preço contratado acima do preço de mercado. (Tópicos 3.2.4 e 3.3.5)	3	Respalde as compras e contratações com recursos do PDDE Paulista em planos pedagógicos bem estruturados, de forma que possa ser evidenciada a utilidade da compra e a sua real possibilidade de uso em ambiente escolar adequado e com professores devidamente habilitados, observando sempre os princípios da eficiência e economicidade.	4. Educação de Qualidade	4.1 - Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário gratuito, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes. 4.4 Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo. 4.a - Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos.
Falta de padronização das informações que compõem os orçamentos para compras e contratações e falta de comparabilidade entre os orçamentos apresentados nas pesquisas de preço. (Tópicos 3.2.1 e 3.2.2)	4	Desenvolva modelo de orçamento (layout) contendo todos os campos informativos com necessidade de preenchimento, de forma que a unidade executora compartilhe o modelo com os proponentes e só aceite propostas em tal formato, contendo todas as informações requeridas e com detalhamento suficiente, tanto para compras, quanto para contratações, em todos os orçamentos que compõem a pesquisa de preços. E que enfatize a necessidade de a descrição do objeto ser igualmente detalhada na nota fiscal.	16 - Paz Justiça e Instituições Eficazes	16.7 - Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.

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

Documentação comprobatória das despesas inadequada. (Tópico 3.2.3)	5	Enfatize às Diretorias de Ensino que se atentem na prestação e contas à data de pagamento em relação à data de emissão da nota fiscal emitida por loja física, bem como à necessidade de anexar juntamente à nota fiscal o comprovante bancário e os carimbos referentes a pagamento e recebimento da compra.	16 - Paz Justiça e Instituições Eficazes	16.6 - Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.
Cruzamento de dados resultou em apontamentos sobre parentesco e/ou sócios em comum entre proponentes, situação cadastral irregular na Receita Federal e fornecedor contendo sócio servidor em seu quadro de pessoal. (Tópicos 3.2.5 e 3.2.6)	6	Implemente controles mais eficientes para monitoramento das pesquisas de preços realizadas, inclusive de regularidade fiscal para os três proponentes, de forma a evitar que possíveis situações de irregularidade prejudiquem normas e princípios básicos da administração pública.	16 - Paz Justiça e Instituições Eficazes	16.7 - Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.
	7	Exija que os fornecedores apresentem declaração de que não se enquadram nas vedações relacionadas a conflitos de interesse com o contratante ou demais proponentes, e que possuem ciência das consequências legais – declaração esta que deverá ser anexada à prestação de contas.	16 - Paz Justiça e Instituições Eficazes	16.7 - Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.
Controle manual, desorganizado e desuniforme de movimentação e saldos bancários das contas atreladas ao PDDE Paulista. (Tópico 3.3.1)	8	Desenvolva e disponibilize modelo de planilha eletrônica ou módulo específico dentro do portal SED para que as unidades escolares efetuem o controle de movimentação e saldos bancários oriundos dos subprogramas do PDDE Paulista.	16 - Paz Justiça e Instituições Eficazes	16.7 - Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.
Transferência de responsabilidade nas atribuições relacionadas aos procedimentos do PDDE Paulista, em desacordo com a legislação. (Tópico 3.3.1)	9	Elabore matriz de responsabilidades sobre a atribuição de funções relacionadas aos procedimentos do PDDE Paulista para a Diretoria Escolar e Diretoria Executiva da APM.	16 - Paz Justiça e Instituições Eficazes	16.7 - Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.
As inspeções realizadas pelos supervisores de ensino não possuem por padrão verificações relativas à aplicação de recursos do PDDE Paulista. (Tópico 3.3.2)	10	Elabore plano de trabalho uniforme e específico para a auditorias <i>in loco</i> periódicas sobre PDDE Paulista pelos supervisores de ensino e que sejam programadas visitas exclusivas para que eles possam verificar compras realizadas, monitorar serviços contratados e executados, checar documentação, entre outros, mantendo nas visitas rotineiras minimamente as orientações gerais.	16 - Paz Justiça e Instituições Eficazes	16.6 - Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.
Falta de evidências sobre a necessidade pretérita de execução de um serviço contratado e se de fato foi executado conforme o orçamento. (Tópico 3.3.3)	11	Desenvolva meios para que seja parte da prestação de contas as fotografias demonstrando a situação de antes, durante e depois da finalização dos serviços realizados nas escolas com recursos do PDDE Paulista.	16 - Paz Justiça e Instituições Eficazes	16.6 - Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica – ATJ

Ausência de identificação de código patrimonial nos itens de capital adquiridos com recursos do PDDE Paulista. (Tópico 3.3.6)	12 Aprimore os controles patrimoniais, para que o registro no sistema e a identificação dos equipamentos de capital comprados com PDDE Paulista ocorra tempestivamente.	16 - Paz Justa e Instituições Eficazes	16.6 - Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.
Intempestividade na revisão das prestações de contas do PDDE Paulista pelas Diretorias de Ensino. (Tópico 3.4)	13 Avalie a possibilidade de abrir o sistema SED para inserção de documentos referentes a prestação de contas ao longo do ano e, de acordo com a conveniência, que determine prazos de prestação de contas diferenciados para cada subprograma, de forma a não sobrecarregar o sistema, propiciar maior agilidade ao processo e facilitar o acompanhamento tempestivo pelas Diretorias de Ensino, além de, assim, reduzir o risco de serem repassados novos recursos para unidades que possuam pendências nas prestações de contas anteriores.	16 - Paz Justa e Instituições Eficazes	16.6 - Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.

Fonte: Elaborado pela DCG.

Diante de todo o apontado, concluiu-se que, se por um lado houve a constatação da relevância do PDDE Paulista na gestão escolar, trazendo diversos benefícios às escolas como a autonomia para a realização das compras e contratações de acordo com suas necessidades, possibilitando maior envolvimento da comunidade escolar na definição das prioridades de utilização dos recursos, por outro, vieram enormes desafios aos gestores que passaram a administrar elevados recursos e realizar diversos procedimentos paralelamente às demais atividades já realizadas.

Assim, a despeito das justificativas apresentadas pela Coordenadoria de Orçamento e Finanças, consubstanciadas no evento 28 do TC-22761/989/22, entendo imprescindível que a Secretaria da Educação efetivamente atenda as recomendações propostas no minucioso trabalho da DCG, implementando a reformulação e o aprimoramento do controle e monitoramento do programa, já conclamados no parecer das contas de 2021 – TC-4345/989/21, a fim de que “o PDDE Paulista possa cumprir sua finalidade de forma satisfatória, alcançando os resultados esperados e utilizando os recursos da melhor forma possível”, consequentemente, para que a “promoção de melhorias na infraestrutura física e pedagógica das escolas ocorra de forma sustentável, com a aplicação eficaz e eficiente dos recursos públicos.”

4) Análise do Programa PDDE Paulista sob a ótica dos cálculos de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, no exercício de 2022:

No item anterior foram abordados os resultados da fiscalização de natureza operacional, realizada com o objetivo de avaliar a aplicação dos recursos públicos por intermédio do Programa PDDE Paulista – Processo TC-2276/989/22.

Conforme demonstrado, para o exercício de 2022 permaneceram as fragilidades que vêm sendo apontadas na instrução da matéria desde o exercício de 2019,

impedindo a conclusão quanto à efetiva aplicação de tais recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino, notadamente no próprio exercício do repasse, em detrimento às recomendações desta Corte.

Ressaltou a i. DCG, que os principais achados da fiscalização operacional revelam o alto risco de aplicação irregular de recursos públicos por particulares, resultando em desperdícios, falta de efetividade da despesa pública realizada, além do risco de desvio de recursos, somando-se a tudo isso o baixo nível de controle e tempestividade na análise das prestações de contas, conforme sintetizado:

- Falta de detalhamento do Plano de Aplicação Financeira (PAF), com informações insuficientes sobre a identificação qualitativa do item, quantidade e local de utilização ou execução dos serviços;
- Falta de padronização nos procedimentos de pesquisa de preços e pagamentos;
- Despesas realizadas pelas APMs com diversas deficiências nas Notas Fiscais; orçamentos na mesma data da Nota Fiscal; comprovantes de pagamento anteriores à emissão da Nota Fiscal indicando pagamento antecipado;
- Aquisição de itens não condizentes com a proposta pedagógica e com preços aparentemente acima do preço de mercado, além de não encontrados nas inspeções realizadas *in loco* pela equipe de fiscalização, como por exemplo: equipamentos de Pilates com PDDE Manutenção, Piano Casio com PDDE Novo Ensino Médio, vídeo game “Xbox” e aparelho de “Videokê” com PDDE Manutenção;
- Equipamentos comprados sem haver um plano efetivo de sua utilização e, por consequência, foram encontradas diversas aquisições de materiais e equipamentos sem condições de uso ou sem utilidade efetiva (equipamentos encaixotados, não encontrados, deteriorados e/ou em local não condizente com sua finalidade);
- Materiais e equipamentos permanentes sem o devido controle patrimonial, expostos a extravio ou deterioração e, nesta situação, sem condições de apuração de eventuais responsáveis;
- Possível conflito de interesses entre fornecedores e proponentes, além de compras de itens não condizentes à proposta pedagógica e/ou com preço contratado acima do preço de mercado.

Complemento as ocorrências minuciosamente relatadas pela equipe de inspeção, ressalto que dentre os diversos subprogramas do PDDE Paulista¹, há objetos

¹ **Subprogramas do PDDE Paulista:**

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



que não coadunam com a conceituação de manutenção e desenvolvimento do ensino à luz dos artigos 70 e 71 da LDB, tais como: Recurso para Contador; Utensílios Descartáveis para Alimentação Escolar; Dignidade Íntima.

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

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

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

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

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

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

Sendo assim, há possibilidade concreta dos recursos repassados às APMs, mediante PDDE Paulista, computados pela Origem na manutenção e desenvolvimento do ensino, estarem custeando despesas não coerentes com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, contrariando, também neste aspecto, as precedentes recomendações desta E. Corte de Contas.



Prosseguindo, saliento que os apontamentos abordando a aplicação dos recursos transferidos às APMs via PDDE Paulista apresentados no relatório da fiscalização de natureza operacional, instruindo o Processo TC-22761/989/22, estão complementados

Além dos inúmeros problemas diagnosticados na verificação da aplicação dos recursos efetuada pelas APMs, por intermédio do PDDE Paulista, relatados no Processo TC-22761/989/22, a fiscalização apresentou instrução complementar no Processo Acessório 2, TC-5398/989/22, **item V – APLICAÇÃO DE RECURSOS NO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PAULISTA – PDDE PAULISTA**, evento 78.1, fls. 38/45.

Referida complementação foi realizada com o escopo de dar subsídios para que a fiscalização pudesse opinar por qual parcela dos recursos repassados em 2022 deixou de apresentar evidências de efetiva aplicação no ano do repasse, sob pena de representar glosa na apuração das despesas efetivamente destinadas à MDE para fins do cumprimento do mínimo constitucional.

Com efeito, a equipe de inspeção realizou levantamentos com o objetivo de buscar conhecer o saldo financeiro em poder das APMs ao final do exercício de 2022, através dos quais foram apuradas diversas inconsistências, tais como:

- A Seduc informou não possuir controle dos saldos financeiros por subprograma e não possui controle dos valores repassados e utilizados durante o exercício, por APM, ou seja, a informação possível e que foi fornecida foi a de saldos financeiros por APM e, valores repassados e utilizados em 2022 por subprograma do PDDE. Além disso, há divergências não elucidadas entre o saldo informado de repasses no sistema SIGEO e o sistema da Secretaria Escolar Digital (SED);
- A resposta à Requisição de Documentos n. 14/2023, enviada em 17/03/2023, aponta valores repassados em 2022 no total de R\$788.453.890,34 e valores utilizados pelas APMs de R\$1.116.093.883,80 e justifica o não envio dos saldos bancários em 31/12/2021 e 31/12/2022, porque *“os valores de saldos bancários, hoje, não estão integrados na SED, o que impossibilita a extração direta de tais dados. Na segunda-feira faremos o tratamento de bancos de dados enviados pelo Banco do Brasil e encaminharemos os dados solicitados”*. Em 20/03/2023, complementando as informações, foi apresentada planilha, por APM, relacionando 5.355 entidades e respectivos saldos individuais, totalizando R\$869.576.576 em 31/12/2021 e R\$869.960.140 em 31/12/2022.
- A DCG uniu as informações, concluindo por relevante inconsistência na informação quanto ao saldo total em poder das APMs em 31/12/2022, uma vez que o saldo informado por Seduc é de R\$ 870 milhões e saldo apurado é de R\$ 542 milhões:

Tabela 25: Saldo Anterior, valores repassados e valores utilizados por APMs

Saldo total 31/12/2021 (A)	Valores repassados em 2022 (B)	Valores Utilizados em 2022 (C)	Saldo total em 31/12/2022 (D)	Saldo total em 31/12/2022 apurado A + B – C (*2)
869.576.576	788.453.890	1.116.093.884	869.960.140	541.936.583

Fonte: respostas à Requisição DCG-1 nº 14/2023.

(*1) Dado informado por Seduc.

(*2) Dado calculado pela fiscalização: Saldo inicial + valores repassados – valores utilizados = Saldo apurado (final).

- Foi realizada nova solicitação complementar à Requisição nº 14/2023, com resposta recebida em 29/03/2023, indicando o saldo em 31/12/2021 de R\$869.576.576 e, em 31/12/2022 de R\$400.286.761; valores repassados em 2022 de R\$796.943.136,45 e valores utilizados de R\$473.191.786,36:

Tabela 26: Saldo Anterior, valores repassados e valores utilizados por APMs- Após requisição complementar

Saldo total 31/12/2021 (A)	Valores repassados em 2022 (B)	Valores Utilizados em 2022 (C)	Saldo total em 31/12/2022 (D) (*1)	Saldo total em 31/12/2022 apurado A + B – C
869.576.576	796.943.136	473.191.786	400.286.761	1.193.327.926

Fonte: resposta complementar à Requisição DCG-1 nº 14/2023.

(*1) Dado informado por Seduc.

Segundo Seduc, respectivos valores apresentados são extraídos do sistema do Banco do Brasil. A Coordenadoria (COFI) realiza a extração desses dados e os compilam em relatório interno, onde são mensurados os saldos nas contas das APMs.

A apuração demonstra que a inconsistência no saldo em 31/12/2022 foi ampliada. Saldo informado por Seduc é de R\$ 400 milhões e saldo apurado é de R\$ 1.193 milhões:

Tabela 26: Saldo Anterior, valores repassados e valores utilizados por APMs- Após requisição complementar

Saldo total 31/12/2021 (A)	Valores repassados em 2022 (B)	Valores Utilizados em 2022 (C)	Saldo total em 31/12/2022 (D) (*1)	Saldo total em 31/12/2022 apurado A + B – C
869.576.576	796.943.136	473.191.786	400.286.761	1.193.327.926

Fonte: resposta complementar à Requisição DCG-1 nº 14/2023.

(*1) Dado informado por Seduc.

Segundo Seduc, respectivos valores apresentados são extraídos do sistema do Banco do Brasil. A Coordenadoria (COFI) realiza a extração desses dados e os compilam em relatório interno, onde são mensurados os saldos nas contas das APMs.

Após a requisição de outros esclarecimentos na tentativa de identificar as razões das diferenças apuradas e conseguir opinar pelo montante de recursos financeiros em poder das APMs, em 31/12/2022, sinalizando o valor do PDDE Paulista não aplicado no exercício, a explicação apresentada em 28/04/2023 foi:

“Os dados apresentados no ANEXO 1 foram extraídos das prestações de contas da Secretaria Escolar Digital, como já apresentado anteriormente, são valores de saldos bancários que não estão integrados na SED, de maneira que, conforme as prestações de contas são analisadas, esses dados mudam. Diferentemente dos



dados do ANEXO 2 que foram retirados do SIGEO e dos relatórios enviados pelo Banco do Brasil com o saldo em conta, possuindo uma maior exatidão, sendo assim, essa diferença pode ser explicada por uma falta de integração. Os dados com maior exatidão são os dados do Anexo 2.”

Além disso, consoante destacado alhures, a Pasta informou que “*não é possível identificar se os saldos apurados se referem a repasses de 2022 ou de anos anteriores, pois, após o crédito na conta das APMs, a SEDUC não consegue mais mensurar a que exercício se referem os valores e, portanto, não há como saber se o recurso utilizado pela APM em 2022 decorre de sobras de exercícios anteriores ou de recursos do próprio exercício. Também não é possível distinguir quais são as fontes de recurso de cada valor.*”

Em suma, conforme minuciosamente relatado pela i. DCG, assim como já demonstrado nos exercícios de 2019, 2020 e 2021, 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. A ausência de controle fica evidenciada em razão de:

- prestações de contas ocorrem somente no exercício seguinte e são analisadas na sequência, em prazo ainda longe do ideal;
- o sistema Ágile ainda não funciona, o que implica na falta de acesso imediato às despesas e respectivos pagamentos realizados pelas APMs;
- falta de acesso ao saldo financeiro existente em contas bancárias das APMs, sendo mais um dificultador de controle sobre os recursos em poder das APMs.

Fortes indícios indicam que os valores repassados em 2022 não foram aplicados em quase sua totalidade, uma vez que do total repassado em 2022, de R\$438.180 mil, através de fonte de recursos FUNDEB (R\$429.351 mil) e Tesouro (R\$8.829 mil), ainda permaneceram em caixa das APMs, ao menos R\$400.287 mil conforme informado por Seduc.

Neste cenário, o órgão de instrução apurou 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, concluindo, portanto, para que o montante de **R\$400.287 mil seja objeto de glosa:**

2019

Recomendação:

1. Caso destine, nos próximos exercícios, no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola, recursos às Associações de Pais e Mestres, deve fazê-lo com tempo suficiente para aplicação tempestiva no próprio ano em que repassados, em ações coerentes com o estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação;

2020

Ressalva em decorrência da determinação:

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

2021

Ressalva:

1.3.3. 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.

Ante todo o apontado, verifica-se que ao analisar os aspectos referentes à execução do Programa, a fiscalização detalhou inúmeras situações adversas pertinentes às prestações de contas, que não possibilitaram estabelecer um nível de confiança que remetesse à conclusão de que os valores repassados em 2022 tivessem sido aplicados.

Concluindo, para fins de cálculos da aplicação em manutenção e desenvolvimento, à luz do princípio da efetividade e da anualidade vinculados ao ensino, bem como em conformidade com a recomendação e ressalvas precedentes desta E. Corte de Contas, entendo acertado o posicionamento da i. DCG indicando que dos valores repassados no exercício de 2022, ao menos o saldo de **R\$400.287 milhões** existentes nas contas das APMs, informado pela Seduc, não foi aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício, consequentemente **acompanho a proposta para que referido valor seja desconsiderado da aplicação no ensino do exercício em análise.**

II.2.c) Cálculos - Artigo 212 CF e Artigo 255 CE:

A i. Diretoria de Contas do Governador – DCG, elaborou as tabelas acostadas no evento 997, fl. 53, apresentando os cálculos considerando a aplicação de 25% (art. 212 da CF) e 30% (art. 255 da CE) da Receita de Impostos e Transferências:

Tabela 219 - Despesas com MDE

DESPESAS COM MDE	R\$ milhares	%
ENSINO BÁSICO	36.853.300	76%
ENSINO SUPERIOR	11.695.135	24%
TOTAL DAS DESPESAS (Sem a insuficiência fin.) (*1)	48.548.435	100%
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS A EDUCAÇÃO	187.871.939	
PERCENTUAL APLICADO	25,84%	
ENSINO BÁSICO - Parcela ref. A insuficiência financeira	8.906.179	82%
ENSINO SUPERIOR - Parcela ref. A insuficiência financeira	1.932.433	18%
TOTAL DA INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA	10.838.611	100%
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS A EDUCAÇÃO	187.871.939	
PERCENTUAL APLICADO	5,77%	
ENSINO BÁSICO	45.759.479	77%
ENSINO SUPERIOR	13.627.567	23%
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR)	59.387.046	100%
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS A EDUCAÇÃO	187.871.939	
PERCENTUAL APLICADO	31,61%	

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

(*1) Total das despesas = Despesa bruta (R\$ 60.729.765 mil), deduzidas das exclusões (R\$ 1.274.896 mil) e glosas (R\$ 67.622 mil) sem a insuficiência financeira (R\$ 10.838.611 mil).

Aludidos demonstrativos indicam que as despesas contabilizadas pelo Governo do Estado na Educação em **2022**, após os ajustes da i. DCG, atingiram **25,84%**, desconsiderados os valores destinados a aposentadorias e pensões, alcançando **31,61%** quando adicionado o montante utilizado com o custeio de inativos.

A unidade de inspeção também apresentou no Processo Acessório 2 – TC-5398/989/22, evento 78.1, fl. 45, os cálculos da aplicação no ensino **desconsiderando R\$400.287 mil** correspondente ao PDDE Paulista, culminando nos índices de **25,63%** e **31,40%**, correspondentes respectivamente ao artigo 212 da Constituição Federal e ao artigo 255 da Constituição Estadual:

Tabela 27 – Apuração da aplicação no ensino após dedução de montante de PDDE não aplicado no exercício

DESPESAS COM MDE	R\$ milhares	%
ENSINO BÁSICO	36.453.013	76%
ENSINO SUPERIOR	11.695.135	24%
TOTAL DAS DESPESAS (Sem a insuficiência fin.) (*1)	48.148.148	100%
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	187.871.939	
PERCENTUAL APLICADO	25,63%	
ENSINO BÁSICO - Parcela ref. A insuficiência financeira	8.906.179	82%
ENSINO SUPERIOR - Parcela ref. A insuficiência financeira	1.932.433	18%
TOTAL DA INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA	10.838.611	100%
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	187.871.939	
PERCENTUAL APLICADO	5,77%	
ENSINO BÁSICO	45.359.192	77%
ENSINO SUPERIOR	13.627.567	23%
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR)	58.986.759	100%
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	187.871.939	
PERCENTUAL APLICADO	31,40%	

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

(*1) Total das despesas = Despesa bruta (R\$ 60.729.765 mil), deduzidas das exclusões (R\$ 1.274.896 mil), glosas (R\$ 67.822 mil), a insuficiência financeira (R\$ 10.838.611 mil) e PDDE Paulista não aplicado (R\$ 400.287 mil).

De minha parte, entendo que as imperfeições relatadas na análise da execução do programa PDDE Paulista concernentes aos recursos repassados às APMs, impedindo a conclusão do órgão instrutivo quanto à efetiva aplicação dos valores repassados em 2022, em descumprimento à recomendação e às ressalvas exaradas nas contas anuais precedentes, dão respaldo para a exclusão de **R\$400.287 mil**.

Ante o exposto, acompanho os cálculos relativos ao artigo 212 da Constituição Federal e ao artigo 255 da Constituição Estadual contemplando a exclusão pertinente ao **PDDE Paulista**. Entretanto, com toda a vênia, **proponho um pequeno ajuste** para também considerar a glosa de **R\$59.283 mil** correspondente às despesas do FUNDEB empenhadas em 2022, porém não quitadas até **30/04/2023** (detalhes adiante), uma

vez o valor mínimo obrigatório para aplicação em MDE é composto por recursos vinculados ao FUNDEB e recursos próprios do Estado.

Sendo assim, reconheço que o Estado de São Paulo, em 2022, aplicou em manutenção e desenvolvimento do ensino valores equivalentes a **25,60%** da receita resultante de impostos, sob a ótica do artigo 212 da Constituição Federal e, **31,37%** na perspectiva do artigo 255 da Constituição Estadual, conjugado com o artigo 5º, inciso III, da Lei Complementar n. 1.333/2018:

DESPESAS COM MDE	R\$ milhares	%
ENSINO BÁSICO	36.453.013	76%
ENSINO SUPERIOR	11.695.135	24%
SUBTOTAL DAS DESPESAS (Sem a insuficiência fin.) apurado por DCG	48.148.148	100%
Proposta de exclusão do FUNDEB empenhado em 2022, mas não quitado até 30/04/2023, ponderando que o valor mínimo de aplicação em MDE está composto pelas despesas vinculadas ao FUNDEB e aos Recursos Próprios.	(59.283)	
(=) TOTAL DAS DESPESAS (sugerido por este segmento de ATJ)	48.088.865	
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	187.871.939	
PERCENTUAL APLICADO	25,60%	

ENSINO BÁSICO - Parcela ref. A insuficiência financeira	8.906.179	82%
ENSINO SUPERIOR - Parcela ref. A insuficiência financeira	1.932.433	18%
TOTAL DA INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA	10.838.611	100%
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	187.871.939	
PERCENTUAL APLICADO	5,77%	

ENSINO BÁSICO	45.359.192	77%
ENSINO SUPERIOR	13.627.567	23%
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR)	58.986.759	100%
Proposta de exclusão do FUNDEB empenhado em 2022, mas não quitado até 30/04/2023, ponderando que o valor mínimo de aplicação em MDE está composto pelas despesas vinculadas ao FUNDEB e aos Recursos Próprios.	(59.283)	
(=) TOTAL DAS DESPESAS (sugerido por este segmento de ATJ)	58.927.476	
TOTAL DE RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO	187.871.939	
PERCENTUAL APLICADO	31,37%	

II.3) Aplicação dos recursos do FUNDEB:

O novo FUNDEB, vigente a partir do exercício de 2021, está regulamentado pela Lei Federal nº 14.113, de 25/12/2020, mantendo a regra geral de que os recursos recebidos do Fundo devem ser aplicados no próprio ano da arrecadação:



Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no [art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#).

Excepcionalmente, admite-se que até 10% de tais recursos poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício subsequente ao do recebimento:

Art. 25

§ 3º Até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, nos termos do § 2º do art. 16 desta Lei, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Demais disso, passou a ser exigido destinar parcela não inferior a 70% dos recursos anuais totais do FUNDEB, ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício:

Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do **caput** do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

Também constou na regulamentação do novo FUNDEB a expressa vedação de utilização de tais recursos no pagamento de aposentadorias e pensões:

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

I - financiamento das despesas não consideradas de manutenção e de desenvolvimento da educação básica, conforme o [art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#);

II - pagamento de aposentadorias e de pensões, nos termos do [§ 7º do art. 212 da Constituição Federal](#);

III - garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, de ações ou de programas considerados ação de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica.

II.3.a) Receita do FUNDEB:

A movimentação financeira do FUNDEB, no exercício de 2022, evidencia uma contribuição de R\$35.256.618 para a composição do Fundo:



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

73
TC-5128/989/22

5.1 - RECEITA A SER DESTINADA AO FUNDEB	35.213.001	35.238.684
1118012 - 20% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA	2.276.133	2.274.809
1118013 - 20% do Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação de Bens e Direitos - ITCMD	853.858	829.995
1118021 - 20% do Imposto Sobre a Circ.Mercad. e Serv.Transp.Interest.e Interm. e de Comunic.- ICMS	30.427.097	30.466.591
1118022 - 20% do Adicional de até 2% do ICMS destinado ao Fundo de Combate à Pobreza - FECOEP (ADCT, art. 82, §1º)	168.530	173.416
1718011 - 20% da Cota-Parte FPE	327.538	331.611
1718016 - 20% da Cota-Parte IPI-Exportação	181.431	183.852
1719610 - 20% do Aux.Financ. Outorga Cred. Tribut. ICMS - EC n. 123/22 V	287.700	287.696
1719990 - 20% do Aux. Fin. Perda ICMS - LC 194/22 - Art. 3º § 4	690.714	690.714
5.2 - RECEITA DESTINADA AO FUNDEB (DEPÓSITO FINANCEIRO)	35.256.618	35.256.618

Por sua vez, o retorno foi de R\$24.655.710, de modo que o Governo do Estado contabilizou em 2022 uma contribuição ao FUNDEB de R\$10.600.908, valor este que está computado no montante de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (25% e 30%):

7- RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB	25.108.974	25.121.527
7.1- FUNDEB - Impostos e Transferências de Impostos	25.108.974	25.108.974
7.1.1- Principal	24.714.170	<u>24.655.710</u>
7.1.2- Rendimentos de Aplicação Financeira	453.264	<u>453.264</u>
7.2- FUNDEB - Complementação da União - VAAF	0	0
7.2.1- Principal	0	0
7.2.2- Rendimentos de Aplicação Financeira	0	0
7.3- FUNDEB - Complementação da União - VAAT	0	0
7.3.1- Principal	0	0
7.3.2- Rendimentos de Aplicação Financeira	0	0
7.4 - Receita de Restituição	0	12.553
8- RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB (7.1.1 - 5.2)¹	-10.542.447	-10.600.908
RECURSOS RECEBIDOS EM EXERCÍCIOS ANTERIORES E NÃO UTILIZADOS (SUPERÁVIT)		
9- TOTAL DOS RECURSOS DE SUPERÁVIT	15.719	15.719
9.1- SUPERÁVIT DO EXERCÍCIO IMEDIATAMENTE ANTERIOR	15.719	<u>15.719</u>
9.2- SUPERÁVIT RESIDUAL DE OUTROS EXERCÍCIOS	0	0
10- TOTAL DOS RECURSOS DO FUNDEB DISPONÍVEIS PARA UTILIZAÇÃO (7 + 9)	25.124.693	25.137.246

Nota-se do quadro acima que em 2022, a receita do FUNDEB no montante de R\$25.137.246 mil está constituída por recursos da devolução do Fundo de R\$24.655.710 mil, dos rendimentos da aplicação financeira dos depósitos do FUNDEB, na cifra de R\$453.264 mil, dos valores referentes a restituições de recursos do FUNDEB, no montante de R\$12.552 mil e de recursos de superávit do exercício anterior, proveniente de cancelamento de restos a pagar, no montante de R\$15.719 mil.

Além de referidas recursos, ainda houve o ingresso de reembolsos de salário de servidores estaduais da Educação, que prestam serviços na rede municipal, no importe de R\$ 78.302.962, elevando a receita do FUNDEB para R\$25.215.549 mil.

II.3.b) Despesas com Recursos do FUNDEB:

Adiante, trago as informações apresentadas no Balanço Geral do Estado correspondentes às despesas do FUNDEB, indicando a aplicação integral dos recursos auferidos no exercício em exame, 2022 (R\$24.655.710 + R\$453.264 = **R\$25.108.974**), dos quais R\$20.243.079 foram destinados à remuneração dos profissionais da educação básica, equivalente a **80,62%**, portanto, acima do mínimo constitucional e legal de 70%:

RREO - ANEXO 8 (LDB, art. 72) - Parte II - Despesas

					R\$ Milhares
DESPESAS COM RECURSOS DO FUNDEB (Por Área de Atuação) *	DOTAÇÃO ATUALIZADA (c)	DESPESAS EMPENHADAS Até o Bimestre (d)	DESPESAS LIQUIDADAS Até o Bimestre (e)	DESPESAS PAGAS Até o Bimestre (f)	RESCALDAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (g)
11. PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	20.410.958	20.243.079	20.243.079	18.543.109	0
11.1- Ensino Fundamental*	11.446.833	11.363.838	11.363.838	10.386.792	0
11.2- Ensino Médio	8.047.099	7.963.166	7.963.166	7.312.791	0
11.3- Ensino Integral	838.314	836.310	836.310	769.700	0
11.4- Outras Despesas com Profissionais da Educação Básica	78.693	77.765	77.765	70.826	0
12. OUTRAS DESPESAS	4.921.987	4.894.168	4.894.168	3.885.670	844.204
12.1- Ensino Fundamental	116.909	115.774	115.774	106.002	0
12.2- Ensino Médio	98.836	97.951	97.951	92.038	0
12.3- Ensino Integral	1.216	1.115	1.115	1.028	0
12.4- Demais Despesas	4.705.026	4.679.328	4.679.328	3.686.603	844.204
12.4.1 - Contribuição para o regime de previdência	1.368.941	1.366.123	1.366.123	1.366.123	0
12.4.2 - Operação da Rede de Ensino Básico	1.221.735	1.211.892	1.211.892	905.480	249.863
12.4.3 - Transporte de Alunos da Educação Básica	1.078.894	1.071.749	1.071.749	967.573	46.608
12.4.4 - Demais Despesas da Educação Básica	1.035.446	1.029.564	1.029.564	447.427	547.728
13. TOTAL DAS DESPESAS COM RECURSOS DO FUNDEB (11 + 12)	25.332.946	25.137.246	25.137.246	22.428.779	844.204

INDICADORES DO FUNDEB

DESPESAS CUSTEADAS COM RECEITAS DO FUNDEB RECEBIDAS NO EXERCÍCIO	DESPESAS EMPENHADAS Até o Bimestre (d)	DESPESAS LIQUIDADAS Até o Bimestre (e)	DESPESAS PAGAS Até o Bimestre (f)	RESCALDAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (g)	RESCALDAS EM RPNP (SEM DISPONIBILIDADE DE CAIXA) (h)
14. Total das Despesas do FUNDEB com Profissionais da Educação Básica	20.243.079	20.243.079	18.543.109	0	0
15. Total das Despesas custeadas com FUNDEB - Impostos e Transferências de Impostos	25.137.246	25.137.246	22.428.779	844.204	0
16. Total das Despesas custeadas com FUNDEB - Complementação da União - VAAF	0	0	0	0	0
17. Total das Despesas custeadas com FUNDEB - Complementação da União - VAAT	0	0	0	0	0
18. Total Desp. custeadas c/ FUNDEB - Complem. da União - VAAT - Aplicadas em Desp. de Capital	0	0	0	0	0
INDICADORES - Art. 212-A, inciso XI e § 3º - Constituição Federal	VALOR EXIGIDO (i)	VALOR APLICADO (j)	VALOR CONSIDERADO APÓS DEDUÇÕES (k)	% APLICADO (l)	
19. Mínimo de 70% do FUNDEB na Remuneração dos Profissionais da Educação Básica	17.576.282	20.243.079	20.243.079	80,62%	
20. Mínimo de 15% da Complementação da União ao FUNDEB - VAAT em Despesas de Capital	0	0	0	0	

Dentre as despesas realizadas com recursos vinculados ao FUNDEB, sintetizadas na Tabela 17 (Acessório 2 – TC-5398/989/22, evento 78.1, fls. 27/28), a i. DCG não validou a aplicação de R\$59.283 mil, correspondentes a valores inscritos em Restos a Pagar, porém não quitados até 30/04/2023:

Tabela 221 - Aplicação do Retorno do Fundeb

APLICAÇÃO DO RETORNO DO FUNDEB – RESUMO	R\$ milhares
TOTAL DE RECURSOS 2022	25.108.974
(-) DESPESAS LIQUIDADAS COM RECURSOS DO FUNDEB	25.108.974
(+) DESPESAS EMPENHADAS NÃO PAGAS ATÉ 30/04/2023	59.283
TOTAL NÃO APLICADO – Recursos de 2022	59.283

Fonte: Sigeo. Data da atualização: 04/05/2023.



O valor inscrito em Restos a Pagar em 2022 foi de R\$2.708.467 mil e o valor pago até 30/04/2023 foi de R\$2.649.184 mil.

A equipe de inspeção relatou que o saldo a aplicar de R\$59.283 refere-se exclusivamente às despesas empenhadas e **não pagas até 30/04/2023**, ou seja, não tem qualquer relação com a exceção do §3º do art. 25 da Lei nº 14.113/2020, não decorre de abertura de créditos adicionais.

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

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

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

1.3. Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:

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

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

Após os acertos acima comentados, a equipe fiscalizadora apresentou o resumo dos gastos com o FUNDEB destinados à remuneração dos profissionais da educação básica, indicando o índice de **81,31%**, acertadamente ajustando o demonstrativo da Contadoria Geral do Estado que equivocadamente considerou o reembolso dos profissionais das escolas municipalizadas:

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

	31/12/2022		31/12/2021		Variação	%
Pessoal Civil	14.650.331	58,35%	12.332.278	58,09%	2.318.053	19%
Pessoal Civil - 13º Salário	1.289.770	5,14%	839.383	3,95%	450.387	54%
Pessoal Civil - 1/3 Férias	375.859	1,50%	274.133	1,29%	101.727	37%
Contribuição Patronal - SPPREV	2.158.304	8,60%	1.953.927	9,20%	204.377	10%
FGTS	37.497	0,15%	29.392	0,14%	8.106	28%
Previdência Social - Pessoal CLT	99.118	0,39%	79.410	0,37%	19.708	25%
Abono Permanência	85.486	0,34%	87.737	0,41%	-2.251	-3%
Licença Prêmio	29.629	0,12%	4.953	0,02%	24.675	498%
Bonificação por Resultados	190.708	0,76%	-	0,00%	190.708	100%
Outras contribuições de Prev. Social	1.326.915	5,28%	517.773	2,44%	809.142	156%
Total de Pagamentos com Profissionais da Educação	20.243.617	80,62%	16.118.985	75,93%	4.124.631	26%
(-) Reembolso prof. Magistério escolas municipalizadas	78.303	0,31%	70.063	0,33%	8.240	12%
Total de Pagamento Líquido	20.165.314	80,31%	16.048.922	75,60%	4.116.392	26%
Total de Recursos do Fundeb	25.108.974	100%	21.228.913	100%	3.880.061	18%

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

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

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

Tabela 18 – Aplicação dos Recursos do Fundeb

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

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

Entretanto, com todo o respeito aos cálculos acima demonstrados, na ótica desta Unidade de Assessoria Técnica, também merecem ser excluídos do percentual de aplicação dos recursos do FUNDEB o valor destinado ao **PDDE Paulista – Repasses às Associações de Pais e Mestres**.

Conforme comentários realizados no **item “II.2.b.1”**, em especial no **subitem “4”**, desta manifestação, o resultado da inspeção nos controles existentes no Programa PDDE Paulista, não permitiu ao DCG concluir pela efetiva aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino os recursos de 2022 destinados ao Programa, de sorte que caminha a proposta no sentido da exclusão de **R\$400.287 mil** não aplicados.

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

Tabela 24 - Repasses para as APMs: PDDE Paulista, FDE e Recursos vinculados federais

Repasses para as APMs via PDDE Paulista	Despesa - R\$ milhares			
	dez/19	dez/20	dez/21	dez/22
Recursos do Fundeb	568.393	646.817	878.998	429.351
Recursos Tesouro	82.839	205.886	4.282	8.829
Recursos Vinculados Federais	~	28.297	383.335	68.282
Recursos Vinculados Fundo Especial de Despesa	~	~	6.053	12.908
Fundo Especial de Despesa - Superávit Financeiro	~	~	21.583	276.351
TOTAL	651.232	881.000	1.294.251	795.721
TOTAL – dez/2019 a dez/2022	3.622.204			

Fonte: Sigeo. Data de atualização: 09/03/2023.

Desse modo, a meu ver a proposta de exclusão de **R\$400.287 mil** correspondente aos recursos destinados ao PDDE Paulista, merece ser estendida para os cálculos de aplicação dos recursos do FUNDEB, até porque houve a declaração de que após o crédito na conta das APMs, a SEDUC não consegue mais distinguir quais são as fontes de recursos de cada valor.

II.3.c) Cálculos da Aplicação dos Recursos do FUNDEB:

A i. fiscalização apresentou o demonstrativo indicando que, dos recursos do FUNDEB auferidos no exercício em análise, permaneceu o saldo a aplicar de **R\$59.283 mil** (0,24%), correspondente aos valores inscritos em Restos a Pagar em 2022, não pagos até 31/04/2023.

Entretanto, na linha das fundamentações acima expostas, entendo que há margem para o ajuste nos referidos cálculos, sugerindo que passem a contar com a glosa dos recursos destinados às APMs através do Programa PDDE Paulista, não aplicados no exercício de **2022**, no importe de **R\$407.287 mil**.

Neste sentido, considero efetivamente aplicado no exercício em análise, o montante de R\$24.649.404 mil, equivalentes a **98,17%** da receita total do FUNDEB auferida no exercício:

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	R\$ milhares	%
.PAGAMENTOS COM PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	20.165.314	80,31%
.OUTROS SERVIDORES	77.765	0,31%
SUBTOTAL	20.243.079	80,62%
.OUTRAS DESPESAS DO ENSINO	4.806.612	19,14%
. PDDE PAULISTA NÃO APLICADO EM 2022	(400.287)	
SUBTOTAL	24.649.404	98,17%
RECURSOS NÃO APLICADOS	459.570	1,83%
TOTAL DOS RECURSOS DO FUNDEB	25.108.974	100,00%

Consequentemente, a **deficiência** verificada na aplicação dos recursos recebidos do FUNDEB, em 2022, alcançou **R\$459.570 (1,83%)**, compreendendo os Restos a Pagar não quitados até 30/04/2023 (R\$59.283 mil) e os repasses às APMs por intermédio do Programa PDDE Paulista (R\$400.287 mil).

II.4) Demais anotações da fiscalização:

Finalizando os apontamentos, a i. DCG informa que:

“em resposta ao Ofício CG-A 010/2022331, enviado pelo Deputado Estadual Carlos Giannazi, esta fiscalização verificou a adequação de registros contábeis e de classificação orçamentária das despesas do ensino. As análises permitiram concluir que atualmente não há segregação da informação por subfunções específicas, da forma preconizada pela Lei nº 4320/64 e Portaria da Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia (SOF/SETO/ME) nº 42 de 14/04/1999.”

Por conseguinte, propôs recomendação para que seja promovida a revisão da classificação orçamentária funcional programática das despesas, em especial àquelas destinadas à Educação de Jovens e Adultos – EJA (evento 99.19, fl. 41):

4. À Secretaria da Educação

- 4.1. Recomenda-se revisão da 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 4320/64 e Portaria Da Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia (SOF/SETO/ME) nº 42 de 14/04/1999.



II.5) CONCLUSÃO: Cálculos da Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE:

Diante de todo o apontado, a síntese da presente manifestação analisando a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, é a que segue:

a) Artigo 255 da Constituição Estadual, e Lei Complementar n. 1.333/2018 (mínimo 30%):

O Estado **atendeu** ao artigo 255 da Constituição Estadual, com o investimento na ordem de **31,37%** das receitas resultantes de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Neste resultado, pondero como ainda válidas no exercício de 2022 as disposições do artigo 5º, inciso III, da Lei Complementar n. 1.333/2018, disciplinando que, na parcela que excede os 25% do artigo 212 da Constituição Federal, poderão ser computadas as despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio.

b) Artigo 212 da Constituição Federal (mínimo 25%):

O Estado **cumpriu** o artigo 212 da Constituição Federal, aplicando no ensino valor equivalente a **25,60%** das receitas resultantes de impostos.

c) FUNDEB: Remuneração dos Profissionais da Educação Básica (mínimo 70%):

Houve **atendimento** ao artigo 212-A, inciso XI, da Constituição Federal, e ao artigo 26 da Lei nº 14.113/2020, uma vez que o Estado aplicou **80,31%** dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

d) FUNDEB: Total aplicado:

O Estado aplicou **98,17%** do FUNDEB em manutenção e desenvolvimento do ensino, culminando na **deficiência** de **1,83% (R\$459.570 mil)**, portanto, em **desrespeito** ao artigo 25 da Lei Federal n. 14.113/2020, decorrente das seguintes impugnações:

- 1) Restos a Pagar de 2022, não quitados até 30/04/2022 = R\$59.283 mil;
- 2) Repasses às APMs por intermédio do Programa PDDE Paulista = R\$400.287 mil.

Apesar de tecnicamente desatendido o artigo 25 da Lei Federal n. 14.113/2020, saliento que as decisões majoritárias desta E. Corte de Contas apreciando a matéria no âmbito dos Municípios paulistas, afastam a deficiência do FUNDEB das causas



motivadoras de rejeição das contas, quando decorrente de impugnação de valores considerados de pequena monta, adotando como parâmetro para esta mensuração o total da receita proveniente do Fundo, sem prejuízo de determinação à Origem para que a diferença faltante seja revertida em prol da manutenção e desenvolvimento do ensino, após o trânsito em julgado da respectiva decisão (exemplificando cito decisões neste sentido: TC-6885/989/20, TC-2925/989/20, TC-3297/989/20, TC-2987/989/20).

Ressalto que no respeitável voto condutor do parecer favorável às Contas do Governador, exercício de 2019, TC-2347/989/19, situação semelhante foi abordada, com o desfecho em conformidade com citada jurisprudência:

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

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

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

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

Abordando o pagamento de inativos onerando recursos do FUNDEB (R\$1.366.123.000,00), cabe-me ressaltar que no TC-4345/989/21, contas de 2021, esta Casa reiterou seu posicionamento quanto à possibilidade de o Governo do Estado honrar os termos da modulação veiculada no parecer das contas de 2018, regrido a supressão gradativa dos recursos do FUNDEB; contudo, foi recomendado ao Governo do Estado que envide esforços para eliminar definitivamente a utilização dos recursos oriundos do FUNDEB para a cobertura de despesas de natureza previdenciária, antes mesmo do encerramento do prazo fixado pela modulação.

Em resposta, a Secretaria da Educação informou, ainda nos autos do TC-4345/989/21 – evento 187.2, fl. 36 – que “**não está sendo prevista no PLOA 2023 a destinação de recursos oriundos do FUNDEB para a cobertura das despesas previdenciárias.**”

e) Síntese do Apurado DCG e ATJ/Cálculos:

ENSINO	DCG	ATJ/Cálculos	OBSERVAÇÕES
Incluindo inativos (art. 255 CE)	31,61%	31,37%	ATJ excluiu os repasses às APMs (400.287 mil) e Restos a Pagar do FUNDEB não quitados (59.283 mil), porque os respectivos empenhos também estavam computados no mínimo constitucional.
Excluindo inativos (art. 212 CF)	25,84%	-	-
Excluindo inativos e repasses às APM's (art. 212 CF)	25,63%	25,60%	ATJ também excluiu os Restos a Pagar do FUNDEB não quitados (59.283 mil), porque os respectivos empenhos estavam computados no mínimo constitucional.
FUNDEB Total Aplicado: excluindo os Restos a Pagar não quitados até 30/04/2023.	99,76%	98,17%	ATJ também excluiu os repasses às APMs (400.287 mil), porque basicamente custeados com o FUNDEB.
FUNDEB Prof. da Educação Básica	80,31%	80,31%	-

Apesar do atendimento aos mínimos constitucionais e legais vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como tolerada a deficiência do FUNDEB à luz da jurisprudência desta E. Corte de Contas, peço vênica para realçar os seguintes alertas à Secretaria de Estado da Educação:

- **PDDE Paulista:** sobre a aplicação dos recursos públicos referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola Estadual (PDDE Paulista), repassados às respectivas escolas estaduais, por meio da Associação de Pais e Mestres – APM, objeto da fiscalização de natureza operacional abrigada no Processo TC-22761/989/22, a despeito das justificativas apresentadas pela Coordenadoria de Orçamento e Finanças, entendo imprescindível que a Secretaria da Educação efetivamente atenda as **recomendações** propostas no minucioso trabalho da DCG, discriminadas no **evento 99.12, fls. 35/37 e evento 99.19, fls. 44/45**, consequentemente, implementando a reformulação e o aprimoramento do controle e monitoramento do programa, já conclamados no parecer das contas de 2021 – TC-4345/989/21, a fim de que “o PDDE Paulista possa cumprir sua finalidade de forma satisfatória, alcançando os resultados esperados e utilizando os recursos da melhor forma possível”, consequentemente, para que a “promoção de melhorias na infraestrutura física e pedagógica das escolas ocorra de forma sustentável, com a aplicação eficaz e eficiente dos recursos públicos.”



- **FUNDEB:** observe a lei de regência do FUNDEB no que diz respeito ao prazo de aplicação de eventual saldo residual (artigo 25, §3º, da LF 14.113/2020), seja sob a rubrica “parcela diferida” ou “Restos a Pagar”, salientando-se que este tema já foi objeto de ressalva no parecer proferido nas Contas do Governador de 2021 – TC-4345/989/21, constando nestes autos como “recomendação não atendida”.

Finalizando, faço referência às recomendações sugeridas pela i. DCG à Secretaria da Fazenda e à Secretaria da Educação, pertinentes ao investimento em manutenção do desenvolvimento do ensino – evento 99.19, fls. 39 e 41:

2. À Secretaria da Fazenda e Planejamento

2.7. Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

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

4. À Secretaria da Educação

- 4.1. Recomenda-se revisão da 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 4320/64 e Portaria Da Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia (SOF/SETO/ME) nº 42 de 14/04/1999.



III) CÁLCULOS DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS MÍNIMOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE:

A matéria aqui tratada, encontra-se detalhada no Processo Acessório 4, **TC-5400/989/20** – Acompanhamento da Aplicação na Saúde, e no **item “X”** do relatório da DCG - Diretoria de Contas do Governador (evento 99.7, fls. 56/6).

O artigo 198 da Constituição Federal disciplina em seu §2º, inciso II, que os Estados aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, recursos mínimos derivados de percentuais calculados sobre o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os artigos 157 e 159, inciso I, alínea “a”, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

(...)

§ 1º O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. [\(Parágrafo único renumerado para § 1º pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

(...)

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea ‘a’, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

O §3º do mesmo diploma estabelece que os percentuais de investimentos mínimos em ações e serviços públicos de saúde serão definidos em lei complementar:

§ 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; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015\)](#)

Neste sentido, conforme salientado no relatório da i. DCG, a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, regulamentou o § 3º do artigo 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde e, em seu artigo 6º, manteve o percentual de **12% (doze por cento)** sobre as receitas para os Estados, acrescentando à base de cálculo, em seu artigo 8º, qualquer compensação financeira proveniente de impostos e transferências constitucionais previstos no §2º do art. 198 da Constituição Federal.

O Manual denominado “*Financiamento das Ações e Serviços Públicos de Saúde*”, editado por esta E. Corte, orienta que:



“Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 141/2012, consideram-se despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas à (art. 2º da Lei Complementar citada, e art. 7º da Lei Federal nº 8.080/1990):

a) promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios de:

- universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;*
- integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema;*
- preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física e moral;*
- igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie;*
- direito à informação, às pessoas assistidas, sobre sua saúde;*
- divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços de saúde e a sua utilização pelo usuário;*
- utilização da epidemiologia para o estabelecimento de prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática; • participação da comunidade;*
- descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo (ênfase na descentralização dos serviços para os Municípios e regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde);*

b) integração em nível executivo das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico; conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação de serviços de assistência à saúde da população;

c) capacidade de resolução dos serviços em todos os níveis de assistência; e

d) organização dos serviços públicos de modo a evitar duplicidade de meios para fins idênticos.”

Aludido Manual resumiu o tema da seguinte forma:

“Em síntese, são consideradas as despesas quando destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito, estando em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação. E, sendo de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população, bem como



sendo financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.”

O artigo 3º e o artigo 24, §3º, da Lei Complementar Federal n. 141/2012, conceitua as despesas com ações e serviços públicos de saúde. Por sua vez, o artigo 4º e o artigo 24, §4º, do mencionado diploma legal prescrevem as despesas inelegíveis na saúde para fins de apuração dos percentuais mínimos fixados nessa Lei Complementar.

A i. fiscalização, fez referência à explícita definição da Lei Complementar n. 141/2012, que para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos, considerar-se-ão como despesas em ações e serviços públicos de saúde aquelas que, simultaneamente:

- a) sejam voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080/1990;
- b) sejam destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito;
- c) estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde;
- d) sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população;
- e) sejam financiadas com recursos movimentados por meio do Fundo de Saúde;
- f) observem as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080/1990 e dos art. 3º e 4º da Lei Complementar nº 141/2012.

Feitas as considerações iniciais, informo que a Contadoria Geral do Estado apresentou o demonstrativo indicando que durante o exercício de 2022 os gastos em ações e serviços públicos de saúde alcançaram R\$23.964.302.913, ou seja, **12,85%** da Receita Líquida de Impostos e Transferências Federais (R\$186.433.458.163), cumprindo, assim, o disposto na Emenda Constitucional n.º 29, de 13 de setembro de 2000, regulamentada pela Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012 (evento 94.5, fl. 5).

Entre as despesas já consideradas inelegíveis pela gestão estadual (Balanço Geral do Estado), encontram-se a cobertura de insuficiência financeira previdenciária, pagamentos de aposentadorias e pensões, aplicações intraorçamentárias (excetuando-se a relativa à contribuição patronal), aquisições de cestas básicas, ações de assistência social (Programa Recomeço e do Programa Bolsa do Povo Acolhe Saúde) e de caráter não universal (IAMSPE e da Caixa de Beneficente da Polícia Militar):



ESPECIFICAÇÃO	REALIZAÇÃO
TOTAL DA RECEITA DE IMPOSTOS	250.042.762.594
RECEITAS DE IMPOSTOS	237.437.873.013
OUTRAS RECEITAS PROVENIENTES DE IMPOSTOS	5.115.362.265
TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS	7.489.527.316
TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS	63.609.304.431
A - TOTAL DA RECEITA LÍQUIDA	186.433.458.163
FUNÇÃO 10 - SAÚDE	26.391.180.380
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	21.395.837.447
Secretaria da Saúde	20.975.868.306
Outras da Administração Direta	419.969.141
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	4.995.342.933
Hospital das Clínicas USP	2.073.550.020
Hospital das Clínicas Ribeirão Preto	590.880.563
SUCEN	17.322.281
Universidades e Faculdades de Medicina	1.679.933.233
Outras Administração Indireta	633.656.836
EXCLUSÕES	2.426.877.467
Cancelamento de restos a pagar	92.004.701
Insuficiência financeira	143.695.488
Aposentadorias e pensões	9.662.854
Despesa intraorçamentária	1.829.381.556
Demais deduções	352.132.868
B - TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA	23.964.302.913
PERCENTUAL DE APLICAÇÃO (B/A)	12.85%

Entretanto, ao examinar o cumprimento do disposto no art. 198 da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 141/2012, integrantes da prestação de contas de recursos públicos, prevista no art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a unidade fiscalizadora apurou que *“tais análises foram efetuadas com limitações, como a falta de identificação do credor nos extratos bancários das contas 1300097-7 e 1300077-2 e a inexistência de listas de credores e valores que compõem as despesas de pessoal sob inscrição genérica no Siafem e no Sigeo, prejudicando, por exemplo, “seguir o dinheiro” e investigar pagamentos indevidos – pagamentos que não deveriam ter sido feitos, ou que foram feitos em quantias incorretas.”*

Concluiu que a gestão estadual não atingiu o limite mínimo de 12% fixado para aplicação em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), posto que as despesas consideradas foram realizadas por um fundo qualificado como ‘*pro forma*’ (por não atender aos critérios legais e contábeis).

Ponderou que mesmo admitindo entendimento diverso, ainda assim computaram-se despesas com recursos não movimentadas pelo “fundo”, sem responsabilidade específica da Secretaria da Saúde - SES e não vinculadas a objetivo e meta do PES 2020-2023.

Com efeito, em relação à verificação do atendimento ao mínimo para aplicação em ações e serviços públicos de saúde, a DCG apresentou os seguintes cenários:

- 1º) Desconsiderando a existência do fundo de saúde (Fundes), tanto sob a ótica legal como contábil, qualificando-o “*pro forma*”, as glosas dos valores seriam integrais e o percentual de aplicação na Saúde de **0% (zero por cento)**;
- 2º) Ante a possibilidade de entendimento diverso ao acima exposto, a equipe de inspeção apresentou os cálculos indicando que a aplicação seria de apenas **9,98%** das receitas provenientes de impostos e transferências (constitucionais e legais):

Tabela 224 - Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde de 2022, admitindo existência de um fundo de saúde (Fundes)

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

Fonte: TC-005400.989.22-4

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

Neste panorama, destacam-se as glosas:

- a) despesas sem responsabilidade específica da SES, de órgãos e entidades não vinculados à SES, com valor total de R\$1.823.330 mil, em razão da inobservância do art. 2º, inciso III, da Lei Complementar nº 141/2012, combinado com o art. 1º e art. 4º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 204/1978;
- b) despesas realizadas com recursos não movimentados pelo Fundes e sem responsabilidade específica da SES, com valor total de R\$3.257.397 mil, em razão da inobservância do art. 2º, inciso III, e art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012 combinado com o art. 1º e art. 4º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 204/1978;
- c) despesas não vinculadas a objetivo e meta da PAS 2022 e, por conseguinte, do PES 2020-2023, sob as ações "26340000 - CONSTRUCAO DO HOSPITAL DE BEBEDOURO", "63810000 - MUTIROES DE SAUDE", e "25290000 - CONSTRUCAO DE NOVAS UNIDADES DE SAUDE", perfazendo a quantia de R\$ 271.985 mil.

Ante o exposto, passo às considerações pertinentes aos cálculos da aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde, analisando as exclusões realizadas pela i. DCG:

III.1) Despesas não vinculadas a objetivo e meta do PAS 2022 e, por consequência, do PES 2020-2023:

A glosa em epígrafe está fundamentada no apontamento de despesas não vinculadas a objetivo e meta da PAS 2022 e, por conseguinte, do PES 2020-2023, sob as ações "26340000 - CONSTRUCAO DO HOSPITAL DE BEBEDOURO", "63810000 - MUTIROES DE SAUDE", e "25290000 - CONSTRUCAO DE NOVAS UNIDADES DE SAUDE", perfazendo R\$271.985 mil.

Antes de adentrar nos fundamentos que culminaram na impugnação em apreço, entendo necessário destacar as seguintes conceituações apresentadas na instrução da matéria:

- A Programação Anual de Saúde (PAS) é o instrumento que deve operacionalizar as intenções expressas no Plano de Saúde e tem por objetivo anualizar as metas desse Plano, além de prever a alocação dos recursos orçamentários a serem executados.
- O Relatório de Gestão (RAG) é o instrumento de gestão com elaboração anual, que permite ao gestor apresentar os resultados alcançados com a execução da PAS e orienta eventuais redirecionamentos que se fizerem necessários no Plano de Saúde.
- Por fim, o Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior (RDQA) é um instrumento de monitoramento e acompanhamento da execução da PAS e deve ser apresentado pelo gestor do SUS até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, em audiência pública na Casa Legislativa do respectivo ente da Federação.

A fiscalização também esclareceu que é atribuição do Estado a elaboração da proposta orçamentária do Sistema Único de Saúde (SUS), de conformidade com o Plano de Saúde (PES), atendendo a seguinte cronologia:

- a) a elaboração do PES deve observar o prazo do Plano Plurianual (PPA), conforme previsto na Constituição Estadual, de envio até 15 de agosto do primeiro ano do mandato do Governador eleito;
- b) a programação anual do Plano de Saúde (PAS), deve ser elaborada e enviada para aprovação pelo Conselho Estadual de Saúde antes da data de encaminhamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do exercício correspondente, ou seja, 30 de abril, para execução no ano subsequente; e
- c) o plano de saúde e respectivas programações anuais devem orientar a elaboração do PPA, da LDO e da Lei Orçamentária Anual (LOA), de modo a dar cumprimento ao art. 30, §1º, da Lei Complementar nº 141/2012; ao art. 15, X, e art. 36, §1º, da Lei nº 8.080/1990; e ao art. 24, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 791/95.

Desse modo, a partir da análise sobre o processo de elaboração dos instrumentos de planejamento no âmbito do SUS (PES, PAS, RAG, PPA, LDO e LOA); os documentos juntados em atendimento às Instruções nº 1/2020 do TCESP; e os

documentos e informações requisitados, a equipe de inspeção apurou as seguintes ocorrências que motivaram a glosa em comento:

- As ações orçamentárias “**2634** - CONSTRUÇÃO DE NOVAS UNIDADES DE SAÚDE - HOSPITAL DE BEBEDOURO”, “**6381** - ATENDIMENTOS POR MEIO DOS MUTIRÕES DE SAÚDE” e “6401 - BOLSA DO POVO - ACOLHE SAÚDE”, da LOA 2022, não integram o PPA 2020-2023 (e o “Anexo III – Alterações do PPA” da LDO 2022), bem como não estão vinculadas a objetivos e metas da PAS 2022 e, por via de consequência, do PES 2020-2023;
- As ações orçamentárias “**2529** - CONSTRUÇÃO DE NOVAS UNIDADES DE SAÚDE” e “6353 - CÉLULAS MESENQUIMAIS PRODUZIDAS”, da LOA 2022, não estão vinculadas a objetivos e metas da PAS 2022 e, por consequente, do PES 2020-2023;
- O RAG de 2021, instrumento que deveria orientar eventuais redirecionamentos (inclusões, alterações e supressões) no planejamento em Saúde em 2022, bem como respectivo Parecer Conclusivo do Conselho Estadual de Saúde, não recomendaram a inclusão das ações de “**2634** - CONSTRUÇÃO DE NOVAS UNIDADES DE SAÚDE - HOSPITAL DE BEBEDOURO”, “**6381** - ATENDIMENTOS POR MEIO DOS MUTIRÕES DE SAÚDE”, “6401 - BOLSA DO POVO - ACOLHE SAÚDE”, “**2529** - CONSTRUÇÃO DE NOVAS UNIDADES DE SAÚDE” e “6353 - CÉLULAS MESENQUIMAIS PRODUZIDAS”, na PAS 2022 e, consequentemente, o seu financiamento (por meio da LOA 2022).

O detalhamento relacionado ao planejamento em saúde, encontra-se no TC-5400/989/22, evento 100.2, fls. 15/28 (3.1 - Elaboração e Execução do PES – Plano Estadual de Saúde), remetendo à conclusão de que não houve garantias de que o PES 2020-2023 e a Programação Anual de Saúde - PAS 2022, orientaram a elaboração do PPA 2020-2023, da LDO 2022 e LOA 2022 e que o orçamento estadual de 2022 aplicou os recursos do SUS em 2022 segundo as metas e prioridades estabelecidas na LDO 2022, orientadas e respaldadas pela PAS 2022.

Neste contexto, observa-se que a detalhada instrução da matéria apresenta elementos substanciais que dão amparo para a impugnação de R\$271.985 mil. Ademais, foi demonstrado que a despesa em comento não se enquadrava na diretriz estabelecida no artigo 2º, inciso II, da LC Federal 141/2012:

Art. 2º Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde 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:

[...]

II - estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação;



De igual modo, aludida glosa encontra guarida nas orientações contidas no Manual Básico da Saúde, editado por esta E. Corte, já destacadas no início desta manifestação e retomadas nesta oportunidade:

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

31

[...]

7.1 Ações e Serviços Públicos de Saúde

Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 141/2012, consideram-se despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas à (art. 2º da Lei Complementar citada, e art. 7º da Lei Federal nº 8.080/1990):

[...]

Em síntese, são consideradas as despesas quando destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito, estando em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação. E, sendo de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população, bem como sendo financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

Fonte: [Financiamento das Ações e Serviços Públicos de Saúde 1.pdf \(tce.sp.gov.br\)](#)

Ante o exposto, acompanho o entendimento quanto à glosa de R\$271.985 mil, decorrente da apuração das despesas não vinculadas a objetivos e metas da PAS 2022 e, conseqüentemente, do PES 2020-2023.

Destaco que no item “XVI” do relatório da fiscalização, a i. DCG sugeriu determinações/recomendações ao Governo do Estado / Secretaria de Governo / Casa Civil, das quais destaco as seguintes propostas relacionadas ao tema que ora se analisa (evento 99.19, fls. 27/28):

1.3. Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) – Ao Governo Estadual, À Secretaria da Fazenda e Planejamento e à Secretaria Estadual da Saúde

- 1.3.1.** Elaborar e enviar o Plano Estadual de Saúde (PES) 2024-2027 ao Conselho Estadual de Saúde até 15/08/2023, de acordo com a ordem exigida pelo **art. 30, §1º, da Lei Complementar nº 141/2012**; art. 15, X, e pelo art. 36, §1º, da Lei nº 8.080/1990; pelo art. 24, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 791/95; e pelo art. 95, §2º, da Portaria de Consolidação nº 1/2017;



- 1.3.2. Enviar a Programação Anual de Saúde (PAS) ao Conselho Estadual de Saúde em tempo hábil para que ocorra a avaliação e aprovação antes da data de encaminhamento da LDO correspondente, nos termos exigidos pelo art. 36, §2º, da Lei Complementar nº 141/2012;
- 1.3.3. Utilizar o RAG para relacionar eventuais redirecionamentos (inclusões, alterações e supressões) no planejamento em saúde (PES e PAS) e seu financiamento (LDO e LOA), conforme previsto pelo art. 99 da Portaria de Consolidação nº 1/2017;
- 1.3.4. Desenvolver programas, ações, indicadores e metas orçamentários em conformidade com os objetivos, os indicadores e as metas do PES e da PAS, de modo a evitar a falta de correspondência de indicadores e metas, e para dar cumprimento ao art. 30, §1º, da Lei Complementar nº 141/2012; art. 15, X, e art. 36, §1º, da Lei nº 8.080/1990; e art. 24, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 791/95;
- 1.3.5. Relacionar metas e prioridades para LDO provenientes de metas estipuladas na PAS correspondente, de modo a dar cumprimento ao art. 30, §1º, da Lei Complementar nº 141/2012; art. 15, X, e art. 36, §1º, da Lei nº 8.080/1990; e art. 24, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 791/95;
- 1.3.6. Contemplar integralmente e explicitamente as metas e prioridades estabelecidas na LDO relacionadas ao SUS na LOA correspondente, de modo a dar atendimento ao art. 31 da Lei nº 8.080/1990;

III.2) Despesas sem responsabilidade específica da Secretaria da Saúde – SES/SP:

A ilustre DCG elucida que no governo estadual paulista, a Direção do SUS é exercida pela Secretaria de Estado da Saúde (SES/SP), sob a qual está vinculado o Fundo Estadual de Saúde (FUNDES), instituído pela Lei Complementar Estadual n. 204, de 20/12/1978 (TC-5400/989/22, evento 67.2, fl. 12).

Contudo, na apuração da aplicação dos recursos mínimos declarada pela gestão estadual, foram computadas despesas não realizadas diretamente pela Secretaria da Saúde, porém, foram atribuídas ao FUNDES – Fundo de Saúde, sem que estivessem precedidas de convênios e/ou ajustes, de modo a atender às exigências dos artigos 1º e 4º, I, da Lei Complementar n. 204/1978, quando há financiamento total ou parcial pelos FUNDES de programas interligados de saúde, não desenvolvidos pela Secretaria da Saúde:

Artigo 4º - Os recursos do Fundo Estadual de Saúde serão aplicados:

- I - no financiamento total ou parcial de programas integrados de saúde desenvolvidos pela Secretaria ou com ela conveniados;



Desse modo, o expurgo das despesas sob outras Secretarias e sem convênio, portanto, sem responsabilidade específica da Secretaria da Saúde, está baseado na inobservância ao art. 2º, inciso III, da Lei Complementar nº 141/2012^[2] combinado com o art. 1º e art. 4º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 204/1978.

A identificação dos gastos em pauta, encontra-se na tabela 6 – Acessório 4 - TC-5400/989/22, evento 100.2, fl. 35, na seguinte conformidade:

a) R\$1.823.329 mil estão relacionados aos órgãos e entidades públicas e outras Secretarias estaduais (Administração Geral do Estado: R\$180.228,23; Secretaria Administração Penitenciária: R\$211.522,74; Secretaria Desenvolvimento Econômico: R\$1.254.827,88; e Secretaria da Justiça e Cidadania: R\$176.750,68);

b) R\$3.257.397 mil compreendem as despesas realizadas por entidades públicas da administração indireta vinculadas à SES/SP (Autarquia: R\$3.070.677,10 e Fundação: R\$186.720,08):

Tabela 6 – Despesas segundo tipo de Administração e órgãos considerados na apuração da aplicação dos recursos mínimos

Código Nome Tipo Administração	Código Nome Órgão	Despesa Líquida (em milhares de R\$)
01 - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	09000 - SECRETARIA DA SAUDE	18.883.412,92
01 - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	21000 - ADMINISTRACAO GERAL DO ESTADO (*1)	180.228,23
01 - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	38000 - SECRETARIA ADMINISTRACAO PENITENCIARIA(*1)	211.522,74
03 - AUTARQUIA	09000 - SECRETARIA DA SAUDE (*2)	3.070.677,10
03 - AUTARQUIA	10000 - SECR. DESENV. ECONOMICO(*1)	1.254.827,88
04 - FUNDAÇÃO	09000 - SECRETARIA DA SAUDE (*2)	186.720,08
04 - FUNDAÇÃO	17000 - SEC.DA JUSTICA E CIDADANIA(*1)	176.750,68
Total		23.964.139,62

Fonte: Elaborado a partir de dados extraídos do Sigeo.

(*1) órgãos e entidades públicas de outras Secretarias estaduais.

(*2) entidades públicas da administração indireta vinculadas a SES.

Ao apreciar o tema nas contas de 2021, TC-4345/989/21, esta E. Corte considerou **incontornável a glosa das despesas realizadas por outras Secretarias**, à luz do disposto no artigo 2º, III, da Lei Complementar n. 141/2012, uma vez que o Governo do Estado não carrou àqueles autos os termos dos ajustes que formalizaram as parcerias correspondentes:

² Art. 2º Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde 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:

(...)

III - sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população.



Não obstante, embora a aplicação em quaisquer das hipóteses previstas no art. 3º daquela Lei Complementar encerre o requisito mais proeminente, na medida em que traduz o custeio de ações e serviços públicos efetiva e diretamente destinados à recuperação ou à promoção das condições de saúde da população, a inclusão dos respectivos valores entre os considerados para fins de atendimento do limite mínimo de investimento na área depende, ainda, da satisfação *concomitante* de quatro outras condições, previstas no art. 2º do mesmo Diploma¹¹⁷, cujos fundamentos não se aninham em inclinações supostamente burocratizantes do legislador, tendentes a envolver de formalismos inócuos e onerosos os atos e procedimentos administrativos; ao contrário, como se verá adiante, as injunções veiculadas por tal dispositivo destinam-se, fundamentalmente, a robustecer a função dirigente das peças de planejamento da Saúde, a assegurar fluxo contínuo e regular de recursos para as políticas públicas do setor e a adensar a participação e o controle social exercido sobre elas. Para os propósitos aqui discutidos, os dispêndios devem:

- Ser destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito;
- Estar em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação;
- **Ser de responsabilidade específica do setor da saúde,** não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população;
- Ser financiadas com recursos movimentados exclusivamente por meio do fundo de saúde.

(. . .)

A respeito da terceira condição mencionada, importa destacar inicialmente que, no âmbito de cada ente federado, a direção do Sistema Único de Saúde – SUS deve ser exercida, com exclusividade, por um único órgão, conforme determina o art. 198, I, da Constituição Federal¹¹⁸, vedando-se, portanto, o compartilhamento, na mesma esfera de governo, da responsabilidade final pelo desenvolvimento das atividades que compõem os respectivos programas ou ações. Nos Estados e no Distrito Federal, tal atribuição compete, necessariamente, às Secretarias de Saúde ou ao órgão que lhes corresponda, por força do que estabelece o art. 9º, II, da Lei nº



8.080/90 (Lei Orgânica do SUS)¹¹⁹. Com efeito, a concentração do exercício da função de comando é fundamental para garantir a coordenação e imprimir coerência às políticas públicas do setor, tendo em vista, especialmente, a complexidade inerente à organização do SUS, que envolve a construção de uma ampla rede regionalizada e hierarquizada de atenção à saúde, urdida à luz dos acordos firmados por gestores dos três níveis de governo, em fóruns específica e regularmente convocados para tal finalidade, visando a assegurar a sustentabilidade financeira do sistema sem prejuízo da satisfação das finalidades estabelecidas pela legislação de regência.

Entretanto, tal circunstância não significa que todos os programas, ações ou projetos da área devam ser executados diretamente por órgãos e entidades vinculadas à Secretaria da Saúde – SES, nem traduz qualquer vedação para que outras Pastas assumam a responsabilidade por serviços e operações custeadas com recursos provenientes do Fundo Estadual de Saúde – FUNDES. Para tanto, porém, é indispensável que a transferência de encargos de competência da SES (e das importâncias necessários para suportá-los) para outros entes ou, mesmo, para órgãos distintos da própria Administração estadual seja formalizada, em obediência ao que estabelece o art. 4º, I, da Lei complementar estadual nº 204/78¹²⁰, mediante a celebração de convênio, cujas cláusulas deverão, ao especificar as atribuições confiadas às partes, assegurar a observância irrestrita dos princípios e diretrizes que informam a estruturação do sistema – tendo em vista que a satisfação dessa injunção, ainda que ingênita à Secretaria da Saúde (porquanto criada especificamente para cogerir o SUS em âmbito estadual), não decorre automática e naturalmente das lógicas e premissas pertinentes às esferas de atuação prioritárias das demais Pastas que integram a Administração.

No exercício analisado, a DCG constatou que o equivalente a 6,56% (R\$ 1.388.097.508,06) 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.



Porém, naquela ocasião, em caráter excepcional o apontamento foi relevado, não acarretando a desaprovação dos demonstrativos examinados, após o Eminent Relator sopesar as circunstâncias que rememoro:

- tanto a inserção nas Leis Orçamentárias de programas e ações não previstos nas peças de planejamento da Saúde, quanto a transferência da responsabilidade pela execução dos respectivos serviços a outras Secretarias, sem a formalização de instrumento de convênio, não encerram qualquer ruptura em relação às práticas adotadas pela Secretaria em exercícios precedentes;
- a identificação das irregularidades mencionadas não resulta de alterações nos procedimentos observados pela Pasta, mas da ampliação do escopo e do aprofundamento das análises procedidas pela Diretoria de Contas do Governador, que, a partir do exercício de 2021, passou a se debruçar sobre os demais requisitos que, a par da natureza e da finalidade dos objetos custeados, condicionam a inserção dos respectivos valores entre os considerados na apuração do cumprimento do disposto no art. 6º da LC nº 141/12;
- a origem das irregularidades que fundamentaram as glosas precede ao exercício examinado, sem que, até 2020, a Fiscalização as tenha descrito em seus relatórios;
- e, finalmente, tendo em vista a inexistência, naqueles autos, de indícios de que a negligência das obrigações subjacentes tenha ocasionado danos ao erário, ou prejudicado de maneira significativa o alcance dos objetivos sociais perseguidos pelas políticas públicas do setor.

Com efeito, o Governo do Estado foi alertado para que, **já no exercício orçamentário seguinte (2022)**, promovesse as medidas saneadoras necessárias, sob pena de glosa dos valores e o consequente risco de rejeição das contas pela falta de aplicação mínima no setor.

Pude observar que a Secretaria da Fazenda, por sua Contadoria Geral do Estado – CGE, justificou o apontado informando que (Acessório 4 - TC-5400/989/22, evento 68.2):

“Com a regulamentação da vinculação constitucional dos gastos com ações e serviços públicos de saúde, por meio da Lei Complementar nº 141/2012, o Estado de São Paulo estabeleceu procedimentos operacionais de ordem orçamentária, financeira e contábil para a movimentação dos recursos da vinculação saúde, que foram comunicados ao Tribunal de Contas do Estado por meio do Ofício Conjunto SS/SF/SPDR nº 01/2013, de 29 de abril de 2013 (Anexo I). Para atendimento às disposições da referida lei complementar foi criada pelo Decreto nº 58.912, de 28 de fevereiro de 2013, Unidade Orçamentária específica para o Fundo Especial de Despesa – FUNDES, na Secretaria da Saúde, e codificada institucionalmente pelo Decreto nº 59.080, de 12 de abril de 2013, assim como, uma conta bancária apartada e específica para o FUNDES, de titularidade da Secretaria da Saúde, exclusivamente dedicada à movimentação financeira dos recursos, identificados em fonte detalhada no código 00.001.141 – Tesouro – FUNDES.”



Ressaltou que esses procedimentos são reafirmados anualmente nos instrumentos de planejamento e orçamento – lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual e decreto de execução orçamentária – como os estabelecidos para o exercício de 2022, assim reproduzidos:

- LEI Nº 17.387, de 22 de julho de 2021:
Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2022.

Artigo 23 - Na ausência da lei complementar prevista no § 9º do artigo 165 da Constituição Federal, integrarão e acompanharão o projeto de lei orçamentária anual:

[...]

§ 1º - Para efeito do disposto no artigo 14 da Lei Complementar Federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012, os recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde desenvolvidos pelo Estado, excetuados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas da Secretaria da Saúde, estarão alocados no **Fundo Estadual de Saúde, que é a unidade orçamentária gestora desses recursos**.

- LEI Nº 17.498, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2021:
Orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2022

Artigo 6º - Os recursos orçamentários destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde desenvolvidos pelo Estado, alocados na unidade orçamentária Fundo Estadual de Saúde - FUNDES, da Secretaria da Saúde, na forma prevista na Lei nº 17.387/2021, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2022, serão executados:

I - pelas unidades da administração direta da Secretaria da Saúde, conforme programação demonstrada no Anexo I desta lei, devendo a **unidade orçamentária Fundo Estadual de Saúde - FUNDES**, na qualidade de unidade orçamentária gestora, providenciar a transferência das correspondentes dotações, obedecida a distribuição por fonte e por grupo de despesa;

II - pelas unidades orçamentárias da Administração Direta e Indireta, não vinculadas institucionalmente à Secretaria da Saúde e que realizem ações de saúde, devendo a unidade orçamentária Fundo Estadual de Saúde - FUNDES **providenciar as transferências das correspondentes dotações por meio da modalidade de aplicação intraorçamentária**, obedecida a distribuição por fonte e por grupo de despesa.

- DECRETO Nº 66.436, DE 13 DE JANEIRO DE 2022:
Estabelece normas para a execução orçamentária e financeira do exercício de 2022, e dá providências correlatas.

Artigo 4º - Os recursos orçamentários destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde previstos na Lei Orçamentária Anual e alocados na unidade orçamentária Fundo Estadual de Saúde - FUNDES, da Secretaria da Saúde, na forma autorizada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, serão executados:

I - pelas unidades orçamentárias da Administração direta da Secretaria da Saúde, conforme programação detalhada em anexo específico da Lei Orçamentária Anual, cabendo à unidade orçamentária: **Fundo Estadual de Saúde, na qualidade de unidade orçamentária gestora** providenciar as transferências das correspondentes dotações, obedecida a distribuição por fonte e grupo de despesa;

II - pelas unidades orçamentárias da Administração direta e indireta, não vinculadas institucionalmente à Secretaria da Saúde e que realizem ações de saúde, cabendo à unidade orçamentária: Fundo Estadual de Saúde **providenciar as transferências das correspondentes dotações por meio da modalidade de aplicação intraorçamentária**, obedecida a distribuição por fonte e grupo de despesa.



Neste contexto, argumentou que “conforme legalmente estabelecida, a unidade orçamentária *Fundo Estadual de Saúde* transfere as dotações aos órgãos e entidades não vinculadas à Secretaria da Saúde por meio da modalidade de aplicação intraorçamentária, devendo essa unidade orçamentária (UO 09012) **não** ser confundida com o *Fundo Especial de Despesa – Fundo Estadual de Saúde* (UG 090050), instituído pela Lei Complementar nº 204, de 20 de dezembro de 1978, para movimentação de recursos vinculados e que dispõe em seu art. 4º, inciso I, sobre o financiamento dos programas por meio convênios”.

Destacou, também, que o art. 6º da referida Lei Complementar nº 204/78, autoriza o Poder Executivo a “regulamentar, no âmbito da administração direta, a descentralização da administração de créditos orçamentários, destinados à execução de programa intersetoriais, bem como os consignados em favor de Fundos Especiais, exceto os disciplinados pelo Decreto-lei Complementar nº 16, de 2 de abril de 1970.”

Por ocasião da prestação de contas do exercício de 2022 por intermédio da apresentação do Balanço Geral do Estado, a Contadoria Geral reiterou aludidos esclarecimentos (TC-5128/989/22, evento 94.5, fls. 4/5):

- A Unidade Orçamentária FUNDES, na qualidade de gestora dos recursos orçamentários, transferiu durante o ano os respectivos créditos às Coordenadorias da Secretaria da Saúde no SIAFEM/SP, por meio de documento denominado Nota de Crédito, de modo que os correspondentes valores transitem pelo Fundo e que as suas programações sejam efetivadas diretamente por essas Unidades.

Em relação às demais Unidades da Administração Direta e Indireta, não vinculadas institucionalmente à Secretaria da Saúde e que realizam ações de saúde, ratificou as informações que:

- A Unidade Orçamentária FUNDES providenciou as transferências através da emissão de Notas de Empenho específicas, na modalidade de aplicação intraorçamentária (código 91), a favor de cada uma delas, documentando de forma adequada a correspondente identificação da descentralização do crédito.

Entretanto, a instrução da matéria dá conta de que referidas justificativas não regulariza a ressalva realizada por esta E. Corte, reconhecendo indispensável a celebração de convênio, por meio do qual se daria a transferência de encargos de competência da Secretaria da Saúde – SES, para outros entes ou, mesmo, para outros órgãos distintos da própria Administração estadual.

No caso concreto, a i. DCG apontou que “o §1º do art. 23 da Lei Nº 17.387/2021 (LDO 2022) c/c com o art. 6º da Lei nº 17.498/2021 (LOA 2022) estendem a ressalva concedida às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde pelo art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012 às unidades vinculadas da SES/SP, fragmentando (e comprometendo) a direção única consagrada no art. 198, I, da CF/88 c/c art. 9º, II, da Lei 8.080/90, ao deixar de obrigar o trânsito dos recursos do Fundes pelo Fundes para serem



diretamente consignados às unidades vinculadas e, assim, fragilizando o controle finalístico e a governança do gestor estadual de saúde” – TC-5400/989/22, evento 67.2, fls. 19/20.

Prosseguindo, relatou que “se insuficiente a incompatibilidade acima, o emprego do princípio da simetria ao caso ainda se mostra inconciliável à exigência de convênios e/ou ajustes celebrados com a SES/SP (dada a impossibilidade do gestor estadual de saúde condicionar a entrega de recursos ao cumprimento das metas do PES), de modo a delinear a coordenação exigida no art. 1º da Lei Complementar Estadual nº 204/1978 e a atender (o entendimento quanto) à exigência do art. 4º, inciso I, da mesma lei, quando há financiamento total ou parcial pelo Fundes de programas integrados de saúde não desenvolvidos pela SES/SP”.

Bem destacou que “o arranjo orçamentário instituído pelo §1º do art. 23 da Lei Nº 17.387/2021 (LDO 2022) combinado com o art. 6º da Lei nº 17.498/2021 (LOA 2022) difere do definido pelo art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012 (em comparação ao praticado pela União e pelo Estado de Minas Gerais – Figura 5), dado que os recursos não são 100% alocados ao Fundes, com parcela diretamente alocada às unidades vinculadas da SES, e o que está alocado ao Fundes prevê transferência por dotação para execução por outras unidades orçamentárias e gestoras.”

Em outras palavras, apurou que os recursos do Fundes não são empenhados e liquidados sob a unidade orçamentária “09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES”, em dissonância com o art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012, pelo fato do fluxo orçamentário (empenho, liquidação) dos recursos do Fundes não ocorrerem sob a unidade orçamentária e gestora do Fundes, uma vez que:

- pelo §1º do art. 23 da Lei Nº 17.387/2021 (LDO 2022), consigna-se diretamente, sem mediação do gestor estadual de saúde, os recursos do Fundes às unidades orçamentárias “09045 - FUND.PARA O REM.POPULAR CHOPIN T. LIMA- FURP”, “09046 - FUNDACAO ONCOCENTRO DE SÃO PAULO”, “09047 - FUNDACAO PRO-SANGUE HEMOCENTRO DE SAO PAULO”, “09055 - SUPERINTENDENCIA DE CONTROLE ENDEMIAS - SUCEN”, “09056 - HOSPITAL DAS CLINICAS FAC. MEDICINA RIB PRET”, “09057 - HOSPITAL DAS CLINICAS FAC DE MEDICINA DA USP”, “09059 - HOSP.CLINICAS FAC.MEDICINA DE BOTUCATU-HCFMB”, “09060 - HOSP. CLINICAS FAC.MED.MARILIA – HCFAMEMA”;*
- com base no art. 6º, I, da Lei nº 17.498/2021, ocorre a transferência das dotações orçamentárias da unidade orçamentária “09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES”, por intermédio da “090021 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES”, para as unidades orçamentárias “09001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE”, “09002 - COORD. DE REGIOES DE SAUDE”, “09006 - COORD. DE SERVICOS DE SAUDE”, “09007 - COORD. DE CONTROLE DE DOENCAS”, “09009 - COORD.DE CIENCIA,TEC.E INS. ESTRAT.SAUDE”, “09010 - COOR.GESTÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS DE SAUD”, “09011 - CONSELHO ADMINISTRATIVO DO FESIMA”, “09013 - COORDENADORIA DE ASSISTENCIA*



FARMACEUTICA”, que realizam os empenhos e liquidações sob unidades gestoras dessas unidades orçamentárias;

- *por fim, com base no art. 6º, II, da Lei nº 17.498/2021, as “transferências das correspondentes dotações por meio da modalidade de aplicação intraorçamentária”, para as unidades orçamentárias da Administração Direta e Indireta não vinculadas institucionalmente à SES/SP, são efetuadas mediante empenho, liquidação e pagamento intraorçamentários por meio de unidade orçamentária da SES/SP que recebeu dotação da unidade orçamentária “09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES”, por intermédio da unidade gestora “090021 – FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES”.*

Ante o exposto, não se vislumbra a efetiva comprovação da adoção de medidas objetivando afastar os apontamentos que resultaram no alerta efetuado por esta E. Corte de Contas ao Excelentíssimo Senhor Governador para que, **já no exercício orçamentário em análise, 2022**, fossem promovidas medidas saneadoras necessárias, quais sejam:

- *providenciar os termos dos ajustes que formalizam as parcerias, ou seja, celebração dos correspondentes convênios, em obediência ao artigo 4º, I, da Lei Complementar Estadual n. 204/1978, “cuja cláusula deverão, ao especificar as atribuições confiadas às partes, assegurar a observância irrestrita dos princípios e diretrizes que informam a estruturação do sistema – tendo em vista que a satisfação dessa injunção, ainda que ingênita à Secretaria da Saúde (porquanto criada especificamente para cogerir o SUS em âmbito estadual), não decorre automática e naturalmente das lógicas e premissas pertinentes às esferas de atuação prioritárias das demais Pastas que integram a Administração.”*

Em breve síntese, a Pasta esclarece que a LDB, LOA e Decreto regulamentador das normas de execução do orçamento, anualmente renovados, dão respaldo para que os recursos orçamentários destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde sejam executados também pelas unidades orçamentárias da Administração direta e indireta, não vinculadas institucionalmente à Secretaria da Saúde, mas que realizam ações de saúde, cabendo ao Fundo Estadual de Saúde providenciar as transferências das correspondentes dotações por meio da modalidade de aplicação intraorçamentária.

Entretanto, referida fundamentação foi rechaçada pela i. DCG, conforme acima detalhado.

Demais disso, a inserção nas peças de planejamento da possibilidade de transferência de responsabilidade pela execução das ações de saúde a outras Secretarias, sem a correspondente formalização das parcerias (convênios), não foi acolhida por esta E. Corte.

Pondero que o parecer deste E. Tribunal alertando o Governo do Estado sobre a irregularidade em comento foi lavrado aos 29/06/2022, publicado no DOE de



12/08/2022, com trânsito em julgado já no último quadrimestre do exercício que ora se analisa, ou seja, aos 27/09/2022.

Entretanto, a minudente instrução da matéria revela inexistir indícios de que o Governo ao menos estaria dando início à implantação das medidas saneadoras recomendadas por este E. Tribunal, no que diz respeito às despesas sem responsabilidade específica da Secretaria de Estado da Saúde.

Por um lado mostra-se compreensível que, a contar do parecer com trânsito em julgado das contas de 2021 (27/09/2022), demandaria um período mais extensivo para que a Origem pudesse atender a ressalva deste Tribunal, no que diz respeito à estruturação do Fundes como unidade orçamentária executora das ações e serviços públicos de saúde, à luz do art. 14 da LC 141/2012, em razão da complexidade da Secretaria da Saúde no Estado de São Paulo (aspecto que está sendo abordado no item seguinte desta manifestação).

Contudo, por outra ótica, não há registro nos autos de que o Governo do Estado ao menos estaria buscando formalizar os convênios com os órgãos e entidades públicas da administração indireta vinculadas a SES/SP e, com órgãos e entidades públicas de outras Secretarias estaduais, quando há financiamento, pelo FUNDES, de programas integrados de saúde, de modo a atender a exigência do artigo 4º, I, da Lei Complementar Estadual n. 204/1978 (Institui o Fundo Estadual de Saúde – FUNDES), e a delinear a coordenação exigida no artigo 1º dessa mesma lei, combinado com o artigo 2º, III, da Lei Complementar Federal n. 141/2021:

➤ **LC Estadual n. 204/1978:**

Artigo 1º - Fica instituído 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.

(...)

Artigo 4º - Os recursos do Fundo Estadual de Saúde serão aplicados:
I - no financiamento total ou parcial de programas integrados de saúde desenvolvidos pela Secretaria **ou com ela conveniados**; (grifei)

➤ **LC Federal n. 141/2012:**

Art. 2º Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde 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:

[...]

III - sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população.

[...]

Art. 14. O Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios,



constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde.

Ante todo o apontado, acompanho o posicionamento da i. DCG, **propondo a impugnação das despesas em questão**, em razão da inobservância do art. 2º, inciso III, da Lei Complementar nº 141/2012 combinado com o art. 1º e art. 4º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 204/1978:

- despesas sem responsabilidade específica da SES, relacionadas aos órgãos e entidades públicas e outras Secretarias estaduais, no valor de R\$1.823.330 mil ((Administração Geral do Estado, Secretaria Administração Penitenciária, Secretaria Desenvolvimento Econômico, e Secretaria da Justiça e Cidadania);
- despesas sem responsabilidade específica da SES, realizadas por entidades públicas da administração indireta vinculadas à SES/SP, com valor total de R\$3.257.397 mil (Autarquias e Fundações).

Por fim, entre as determinações e recomendações propostas pela unidade de inspeção ao Governo do Estado / Secretaria de Governo / Casa Civil, delineadas no item “XVI.1 – Proposta de Determinações e Recomendações”, destaco nesta oportunidade as que seguem (evento 99.19, fl. 28):

1.3.9. Constituir o Fundes em unidade gestora dos recursos, com uso vinculado à Unidade Orçamentária Fundes, e promover a execução orçamentária e financeira dos recursos do SUS por esta unidade gestora, conforme exigido pelo art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012;

1.3.10. Formalizar documento jurídico entre a SES com as Secretarias e as entidades da administração indireta vinculando-os à coordenação e ao cumprimento de objetivos e metas da SES quando da utilização de recursos oriundos do Fundes, nos termos do art. 1º combinado com o art. 4º, I, da Lei Complementar Estadual nº 204/1978, inclusive para caracterizar a responsabilidade específica da SES para fins apuração da aplicação dos recursos mínimos em ASPS;

III.3) Fundo de Saúde: Execução Orçamentária e Financeira dos Recursos Vinculados à Saúde:

Em relação ao tema em epígrafe, a fiscalização elucidou que as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizados pelo Estado devem ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde:



Lei Complementar 141/2012:

Art. 2º Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde 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:

(...)

Parágrafo único. Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

Ademais, a unidade de inspeção complementou os apontamentos ressaltando que o Fundo de Saúde constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, conforme preceituado no artigo 14 da Lei Complementar 141/2012, e demonstrará a disponibilidade de caixa e a vinculação de recursos, bem como deve elaborar demonstrações contábeis segregadas, visando atender às regras estabelecidas no parágrafo único do art. 8º e nos incisos I e III do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2000:

➤ **Lei Complementar 141/2012:**

Art. 14. O Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde.

➤ **LRF (LC 101/2000):**

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. ([Vide Decreto nº 4.959, de 2004](#)) ([Vide Decreto nº 5.356, de 2005](#))

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

(...)

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

II - a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;

III - as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente;

Demais disso, merece destaque o parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar 141/2012:



Art. 2º Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde 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:

[...]

Parágrafo único. Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

Ocorre que a i. DCG, em minudente relatório, demonstrou que fundo de saúde (Fundes), tanto sob a ótica legal como a contábil, está qualificado “*pro forma*”, de modo que as glosas das despesas com ações e serviços de saúde seriam integrais e o percentual de aplicação na Saúde de **0% (zero por cento)**.

Vale salientar, que no exercício de 2021 a análise dos procedimentos adotados pela Secretaria da Saúde culminando no apontamento de infringência às determinações veiculadas pelos artigos 33 e 34 da Lei Orgânica do SUS, inclusive no que tange ao pagamento de fornecedores, não satisfazendo a condição estabelecida pelo art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 141/12, **acarretou no “voto” pela glosa da totalidade dos recursos aplicados em ações e serviços públicos de saúde**, conforme excertos do respeitável voto proferido pelo Eminentíssimo Conselheiro Relator do TC-4345/989/21:

A respeito da questão, o Governo do Estado esclareceu (TC-004345.989.21, evento 103.1) que, em função das exigências fixadas pela LC nº 141/12, institui em 2013 uma unidade orçamentária (uo) específica para o FUNDES, assim como uma conta bancária exclusivamente destinada à movimentação financeira dos recursos provenientes do Tesouro – código 001.001.141. Acrescentou ainda que:

...desde 2013, [os recursos financeiros da UO do Fundo] são transferidos para a conta corrente 001 – Banco do Brasil, Agência 01897, Conta 01300097-7, subconta movimento no SIAFEM/SP, de titularidade da Secretaria da Saúde (CNPJ 46.374.500/0001-94), onde são debitadas todas as ordens bancárias emitidas para pagamento dos fornecedores.

Portanto, de acordo com tal excerto, à conta FUNDES são dirigidos exclusivamente os valores necessários ao adimplemento das obrigações contraídas em virtude da aquisição dos insumos utilizados nas operações dos equipamentos públicos que integram a rede assistencial do Estado, o que, por conseguinte, exclui os montantes destinados à cobertura das demais despesas incorridas pela Administração para o custeio do sistema, como a remuneração dos servidores e empregados públicos que atuam naqueles estabelecimentos e em unidades administrativas da Secretaria, o pagamento dos respectivos encargos trabalhistas, as transferências destinadas



aos municípios, os repasses associados aos contratos de gestão firmados com organizações sociais de saúde (OSSs) etc. – dispêndios que, entretanto, respondem por mais da metade do total considerado para fins de atendimento do percentual mínimo de aplicação no setor. Vale frisar que o arcabouço normativo que disciplina a matéria não estabelece qualquer especificação acerca dos objetos ou finalidades para cuja cobertura os recursos necessários devem provir, obrigatoriamente, das contas bancárias do Fundo, excetuando de tal exigência os reservados à quitação das demais obrigações contraídas pela Administração na área. Ao contrário, a redação do artigo 33 da Lei nº 8.080/90 não dá margem a qualquer controvérsia a esse respeito: todos os recursos financeiros do SUS, independentemente da natureza das despesas a que serão destinados, devem ser depositados em conta especial.

Destaco ainda que, embora o Governo do Estado não tenha detalhado a dinâmica dos repasses financeiros à referida conta bancária, o procedimento sumariamente descrito remete, inevitavelmente, às manifestações apresentadas por diversas autarquias e fundações públicas estaduais no âmbito dos processos de julgamento das respectivas contas anuais, visando a justificar a ocorrência de elevados déficits financeiros, malgrado o valor total das dotações orçamentárias correspondentes, devidamente atualizadas, superar (algumas vezes de maneira expressiva) a soma de todos os dispêndios efetuados no período. Dos esclarecimentos prestados em tais ocasiões depreende-se que a Fazenda estadual confia a essas pessoas jurídicas as importâncias estritamente necessárias ao adimplemento de obrigações já contraídas – ou programadas para sê-lo dentro de curtos intervalos –, concretizando as movimentações financeiras correspondentes pouco antes da exigibilidade dos respectivos títulos. Ou seja, as importâncias que ingressam no caixa de autarquias ou fundações mantidas pelo Executivo estadual resumem-se, de maneira geral, às necessárias para quitação das dívidas cujos prazos de vencimento encontram-se na iminência de se expirarem. O sistema descrito alcança, inclusive, os recursos provenientes de fontes que, por expressa determinação legal, deveriam verter diretamente em contas específicas, sem trânsito pelo Tesouro estadual, mantidas sob gestão direta das entidades incumbidas dos serviços a cujo financiamento se destinam. A título exemplificativo, considero pertinente reproduzir excerto do voto que proferi recentemente sobre as contas de 2018 do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/SP (TC-002258.989.18¹²⁵):

[...]



Adicionalmente, observo que os autos encerram evidências de que a conta do FUNDES, caso efetivamente utilizada para quitação de ordens bancárias emitidas em favor de fornecedores, ou não concentrou a totalidade desse tipo de operação no período ou, ao menos, figurou como mera “conta de passagem” dos recursos oriundos do Tesouro, recebendo-os apenas no próprio dia da realização das transferências bancárias aos destinatários finais (credores). De acordo com esta última conjectura, coerente com a dinâmica tantas vezes descrita por entidades da Administração Indireta, a conta do FUNDES constituiu-se em brevíssima etapa intermediária do processo de adimplemento dos débitos originados da aquisição de bens e da contratação de serviços para as unidades administrativas e operacionais do SUS, instituída para dar cumprimento meramente formal à exigência fixada pelo art. 33 da Lei nº 8.080/90, em claro menoscabo ao sentido subjacente à norma e às finalidades perseguidas pelo legislador. Além das circunstâncias já mencionadas nos parágrafos anteriores, tais hipóteses extraem plausibilidade, especificamente, de duas constatações. Em primeiro lugar, da relação de contas bancárias de titularidade do Executivo Estadual (TC-004345.989.21, evento 56.99, p. 45 e 46), informada a esta Corte em atendimento ao disposto no art. 5º, inciso VIII, das Instruções TCESP nº 01/2020¹²⁷ – que deveria abranger, inclusive, as de saldo zero em 31 de dezembro de 2021 – não consta justamente a identificada pelo número 01300097-7, aberta, em tese, para receber as importâncias vinculadas ao Fundo.

Em segundo lugar, com o intuito de demonstrar o controle exercido sobre os pagamentos efetuados a seus fornecedores, não obstante as ordens bancárias emitidas pela Secretaria da Saúde reunirem inúmeros lançamentos, dando origem, cada qual, a um único registro bancário, por meio do qual não é possível identificar os destinatários finais das operações, o Governo do Estado apresentou, em anexo a suas justificativas iniciais, uma reprodução de tela do SIAFEM/SP que discrimina os beneficiários de diversas Ordens Bancárias, o valor atribuído a cada um deles e a data das movimentações financeiras correspondentes. Entretanto, o documento revela ainda que, embora vinculados à unidade gestora do FUNDES, as cifras desembolsadas nessas ocasiões provieram diretamente da conta única da Fazenda, e não da do Fundo.

[...]

Assim, diante de todo o exposto, entendo que os procedimentos adotados pela Secretaria da Saúde, ao infringirem as determinações veiculadas pelos artigos 33 e 34 da Lei Orgânica do SUS, inclusive no que tange ao pagamento de fornecedores, não satisfazem a condição estabelecida pelo art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 141/12, acarretando, por conseguinte, a glosa da totalidade dos recursos aplicados em ações e serviços públicos de saúde no exercício analisado.



Porém, consoante destacado alhures, o Plenário desta E. Corte acolheu as ponderações apresentadas pelo Eminentíssimo Relator, abordando as circunstâncias que autorizaram relevar as irregularidades, em caráter excepcional, mas constando como ressalva no parecer de 2021 – TC-4345/989/21 - o alerta ao Governo do Estado de São Paulo quanto à necessidade de utilizar as contas bancárias específicas do FUNDES para movimentação dos recursos, além de constituir o FUNDES como unidade gestora, à luz do artigo 14 da LC 141/2012:

15.1 RESSALVAS

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:

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.

Informo que as ressalvas constantes das contas anuais de 2021, relacionadas à Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (transcritas no quadro acima), motivaram o oferecimento de longas explanações por parte da Secretaria da Saúde, Secretaria da Fazenda e Secretaria de Orçamento e Gestão, encartadas no evento 187 do TC-4345/989/21 (contas de 2021), consolidados no relatório acostado no evento 187.2, fls. 1/16, daqueles mesmos autos, encarregando-me de trazer nesta oportunidade o conteúdo dos esclarecimentos, porquanto buscam elucidar os apontamentos que se mostraram reincidentes no exercício em análise, 2022:

SECRETARIA DA SAÚDE (MANIFESTAÇÃO):

1.1.1 - 1.1.2. Trata-se de questionamento formulado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo quanto a constituir o Fundo Estadual de Saúde – FUNDES como unidade gestora dos recursos, nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012.

Referido artigo de lei determina que: “Art. 14. O Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde. “

Preliminarmente, necessário compreender-se de forma breve o tamanho e a complexidade das atividades desenvolvidas pelo SUS no Estado de São Paulo, como segue.

I - O papel da Secretaria de Estado da Saúde na gestão do SUS/SP:



Segundo as diretrizes nacionais do SUS, a Secretaria de Estado da Saúde – SES tem a responsabilidade geral de formulação e coordenação da política do sistema no Estado. Assim, as funções da SES podem ser resumidas em cinco dimensões:

1. Manter a rede assistencial própria do Governo do Estado – são os serviços próprios estaduais de saúde, hospitalares ou ambulatoriais da administração direta, indireta (fundações e autarquias) e de Organizações Sociais de Saúde - OSS, que constituem referências regionais, especializadas ou de alta complexidade do sistema. Incluem também os Hospitais Universitários das seguintes Faculdades de Medicina: São Paulo (USP), Ribeirão Preto (USP), Campinas (UNICAMP), Botucatu, Universidade Paulista (UNESP) Marília (FAMEMA) e ainda os Institutos do Coração (INCOR/USP) e o Instituto Dante Pazzanese de Cardiologia.

2. Gerir, planejar e regular a rede assistencial vinculada ao SUS – são serviços de assistência médica de maior complexidade vinculados ao SUS, de caráter estadual ou regional, que permanecem sob gestão da SES (rede de Santas Casas e hospitais filantrópicos, Hospitais de Ensino, serviços especializados de oncologia, nefrologia, hemorrede, entre outros). Importante ressaltar que a gestão da atenção básica de saúde (unidades básicas de saúde e equipes de saúde da família) - de competência municipal - conta com apoio financeiro e técnico estadual.

3. Manter os órgãos estaduais de apoio às ações da Secretaria de Saúde – são institutos e fundações com funções específicas na saúde estadual, como a Fundação para o Remédio Popular (FURP), Fundação Pró-Sangue Hemocentro de São Paulo, Fundação Oncocentro (FOSP), Instituto Emílio Ribas, o Centro de Referência e Treinamento de Doenças Sexualmente Transmissíveis – DST/Aids, os institutos de pesquisa (Instituto Butantan, Adolfo Lutz, Instituto de Saúde, Instituto Pasteur, Instituto Lauro de Souza Lima).

4. Realizar, coordenar e planejar as ações de saúde coletiva no Estado – são os que realizam ações de vigilância epidemiológica e sanitária e estabelecem normas voltadas às questões de saúde coletiva, através de seus órgãos centrais e regionais como o Centro de Vigilância Epidemiológica – CVE, o Centro de Vigilância Sanitária – CVS.

5 Desenvolver ações de supervisão, capacitação, acompanhamento, avaliação e apoio aos sistemas de saúde municipais – auxilia, formula estratégias e complementa as ações de saúde realizadas pelos sistemas municipais de saúde por meio dos 17 Departamentos Regionais de Saúde – DRS.

II – Divisão Administrativa:

A divisão administrativa da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo se faz através dos Departamentos Regionais de Saúde - DRS, atendendo ao Decreto DOE nº 51.433, de 28 de dezembro de 2006. Por meio deste Decreto o Estado foi dividido em 17 Departamentos de Saúde, que são responsáveis por coordenar as atividades da Secretaria de Estado da Saúde no âmbito regional e promover a articulação intersetorial, com os 645 (seiscentos e quarenta e cinco) municípios e organismos da sociedade civil.

[...]

III - Estrutura Orçamentária e Executora da Secretaria de Estado da Saúde

A Unidade Orçamentária 09012 - Fundo Estadual de Saúde (FUNDES) e a UGE 090021, foram incluídas na classificação institucional da Secretaria da Saúde através da Instrução da Secretaria da Fazenda (DPDO – 5, de 16/04/2013), em razão do Decreto 59.080 de 12/04/2013.

Desta forma, os recursos orçamentários destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde desenvolvidos pelo Estado de São Paulo, são alocados na unidade orçamentária FUNDES (09012) da Secretaria da Saúde desde a LDO 2014 (Lei 15.109 de 29/07/2013 - ANEXO I) e a LOA 2014 (Lei 15.265 de 26/12/2013 - ANEXO II); sendo executados:

a) pelas unidades orçamentárias da Administração Direta, não vinculadas institucionalmente à Secretaria da Saúde e que realizem ações de saúde - a unidade orçamentária Fundo Estadual de Saúde-FUNDES providencia as transferências das correspondentes dotações por meio da modalidade de aplicação intraorçamentária, obedecida a distribuição por fonte e por grupo de despesa, a saber:



INTRAORÇAMENTÁRIAS

ASSISTENCIA MÉDICA, HOSP. E AMB. HOSP. DA USP
ASSISTENCIA MÉDICA, HOSP. E AMB.
HOSP. UNICAMP
ASSISTENCIA MÉDICA, HOSP. AMB. FAMERP
ATENÇÃO SAÚDE
ADOLESC. CUMP. SOCIOEDUCATIVA
RECOMEÇO: Progr. Est. Enfrent. Crack-Des. Soc.
SERVIÇOS DE ATENÇÃO A SAÚDE DOS
CUSTODIADOS

b) pelas unidades da Administração Direta da Secretaria da Saúde - conforme programação demonstrada nas LOA's, existem 08 Unidades Orçamentárias (UO's) e 84 Unidades Gestoras Executoras (UGE's); sendo que a unidade orçamentária Fundo Estadual de Saúde-FUNDES - na qualidade de unidade orçamentária gestora - providencia a transferência das correspondentes dotações, obedecida a distribuição por fonte e por grupo de despesa, a saber:

UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS

09001 - ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE
09002 - COORD. DE REGIÕES DE SAÚDE
09006 - COORD. DE SERVIÇOS DE SAÚDE
09007 - COORD. DE CONTROLE DE DOENÇAS
09009 - COORD. DE CIÊNCIA, TEC. E INS. ESTRAT. SAÚDE
09010 - COOR. GESTÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE
09011 - CONSELHO ADMINISTRATIVO DO FESIMA
09013 - COORDENADORIA DE ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA

UNIDADES GESTORAS EXECUTORAS (UGE'S)

090101 - GABINETE DO SECRETÁRIO E ASSESSORIAS
090102 - COORD. GERAL ADMINISTR. - CGA
090105 - COORD. RECURSOS HUMANOS - CRH
090111 - COORD. DE PLANEJAMENTO DE SAÚDE
090196 - COORD. DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA
090112 - GABINETE DO COORDENADOR
090113 - DEPTO. REG. SAÚDE - DRS-II ARACATUBA
090115 - DEPTO. REG. SAÚDE - DRS-VI BAURUR
090116 - DEPTO. REG. SAÚDE - DRS-IX MARILIA
090117 - DEPTO. REG. SAÚDE - DRS XI PRES. PRUDENTE
090123 - DEPTO. REG. SAÚDE DRS-III ARARAQUARA
090124 - DEPTO. REG. SAÚDE - DRS-V BARRETOS
090125 - DEPTO. REG. SAÚDE - DRS-VIII FRANCA
090126 - DEPTO. REG. SAÚDE DRS-XIII RIB. PRETO
090127 - DEPTO. REG. SAÚDE - DRS-XV SJRPRETO
090131 - DEPTO. REG. SAÚDE - DRS-VII CAMPINAS
090132 - DEPTO. REG. SAÚDE - DRS-X PIRACICABA
090133 - DEPTO. REG. SAÚDE - DRS-XIV SJBOA VISTA
090135 - DEPTO. REG. SAÚDE DE TAUBATE - DRS-XVII
090137 - DEPTO. REG. SAÚDE - DRS-XII REGISTRO
090138 - DEPTO. REG. SAÚDE - DRS-IV BAIXADA SANTISTA
090139 - DEPTO. REG. SAÚDE - DRS-XVI SOROCABA
090191 - DEPTO. REG. GRANDE SÃO PAULO - DRS-I G.S. PAULO
090109 - CENTRO DE REFERÊNCIA DA SAÚDE DA MULHER

090145 - CAIS - PROF. CANTIDIO DE MOURA CAMPOS
090146 - CTO. REABILITAÇÃO DE CASA BRANCA
090147 - CAIS - CLEMENTE FERREIRA, LINS
090148 - GABINETE DO COORDENADOR
090149 - DEPTO. GERENC. AMBULATORIAL DA CAPITAL-DGAC
090154 - HOSP. GERAL DE VILA NOVA CACHOEIRINHA
090155 - HOSPITAL GERAL DE TAIPAS
090156 - HOSP. GERAL DR. JOSE PANGELLA DE VILA
PENTEADO
090157 - HOSP. REGIONAL SUL
090158 - HOSP. GERAL J. TEIXEIRA DA COSTA, EM GUAIANASES
090159 - HOSP. GERAL S. MATEUS, DR. MANOEL BIFULCO
090160 - UN. GESTÃO ASSISTENCIAL I-HOSP. HELIOPOLIS
090161 - UN. GESTÃO ASSISTENCIAL II-HOSP. IPIRANGA
090162 - UN. GESTÃO ASSIST. III - HOSP. INF. DARCY VARGA
090163 - UN. GESTÃO ASSIST. IV-HOSP. MAT. L.M. BARROS
090164 - UN. GESTÃO ASSISTENCIAL V-HOSP. BRIGADEIRO
090165 - COMPLEXO HOSP. DO JUQUERY, EM FRANCO DA
ROCHA
090166 - HOSP. REG. DR. O.F. COELHO, EM F. DE VASCONCELOS
090167 - HOSP. REG. DR. VIVALDO M. SIMOES, OSASCO
090168 - HOSP. MAT. INTERLAGOS-WALDEMAR SEYSSSEL-
ARRELIA
090169 - HOSP. INFANTIL CANDIDO FONTOURA
090170 - CTO. AT. INTEG. SAÚDE MENTAL-DR. DAVID C.C. FILHO
090171 - COMPLEXO HOSP. PE. BENTO, DE GUARULHOS
090172 - CONJUNTO HOSPITALAR DO MANDAQUI-CHM
090173 - CTO. ATENÇÃO INTEGRADA EM SAÚDE MENTAL-P.
PINE
090175 - CTO. ESPECIALIZ. REABILITAÇÃO DR. APC-M. CRUZE
090181 - INSTITUTO DANTE PAZZANESE DE CARDIOLOGIA
090182 - INST. LAURO DE SOUZA LIMA, EM BAURUR
090183 - INST. INFECTOLOGIA EMILIO RIBAS
090184 - HOSP. DAS CLÍNICAS LUZIA DE PINHO MELO
090186 - CENTRO PIONEIRO EM ATENÇÃO PSICOSSOCIAL-AJE
090187 - INST. PAULISTA DE GERIATRIA E GERONTOLOG. - IPGG
090188 - CTO. REF. ALCOOL, TABACO E OUTRAS DROGAS
090190 - INSTITUTO CLEMENTE FERREIRA
090200 - GRUPO DE RESGATE - GRAU

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Assessoria Técnico-Jurídica – ATJ

090118 - HOSP.GERAL PREF. MIGUEL GUALDA DE PROMISSAO
090120 - HOSP. EST. DR. OSWALDO B. FARIA - MIRANDOPOLIS
090121 - HOSP. REGIONAL DE ASSIS
090122 - HOSP. DR. ODILO A. SIQUEIRA, P. PRUDENTE
090128 - HOSP. NESTOR GOULART REIS
090129 - HOSP. STA. TEREZA, RIB. PRETO
090130 - CTO. ATENCAO INTEGRAL A SAUDE S. RITA
090140 - HOSP. DR. LEONARDO BEVILACQUA-PARIQUERA-AÇÚ
090141 - HOSP. GUILHERME ALVARO, SANTOS
090143 - CONJ. HOSPITALAR DE SOROCABA

090203 - HOSP. EST. ESPEC. REAB. DR. FRANCISCO R. ARANTES
090107 - CTO. VIGILANCIA SANITARIA
090110 - CTO. REFERÊNCIA E TREINAMENTO-DST/AIDS
090176 - GABINETE DO COORDENADOR
090177 - INSTITUTO ADOLFO LUTZ
090179 - INSTITUTO PASTEUR
090193 - GRUPO DE GERENCIAMENTO ADMINISTRATIVO
090194 - CTO. VIGIL. EPIDEMIOLOGICA PROF. A. VRANJAC-CVE
090178 - INSTITUTO BUTANTAN
090180 - INSTITUTO DE SAUDE
090189 - GABINETE DO COORDENADOR
090192 - GABINETE DO COORDENADOR
090195 - SECR. EXECUTIVA CONSELHO ADMINISTRATIVO-FESIMA
090201 - GABINETE DO COORDENADOR

c) pelas Organizações Sociais de Saúde – OSS – trata-se de gestão de serviços realizados por Organizações Sociais de Saúde em próprios do Estado (edificação e equipamentos) através de metas fixadas em contrato de gestão, para realização de serviços de assistência à saúde pelo SUS, executada na UO 09010 - COOR. GESTÃO DE CONTRATOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE a saber:

c.1) 114 Contratos de Gestão firmados com Organizações Sociais de Saúde (OSS) para gestão de Hospitais, Ambulatórios Médicos de Especialidades (AME), Unidades da Rede de Reabilitação Lucy Montoro, Centros Estaduais de Análises Clínicas (CEAC), Serviços Estaduais de Diagnósticos por Imagem (SEDI), a Central de Regulação de Oferta de Serviços de Saúde (CROSS) e o Centro Estadual de Abastecimento e Distribuição de Insumos de Saúde (CEADIS);

c.2) 13 Convênios para gestão de Hospitais, AMEs e Unidades da Rede de Reabilitação Lucy Montoro e 01 Convênio Emergencial para a gestão de um hospital de campanha;

c.3) 1 Convênio com Consórcio Intermunicipal de Saúde para gestão de Hospital.

IV - DOS QUANTITATIVOS DE AQUISIÇÕES:

Relembrando-se que, Notas de Empenho (NE), Notas de Liquidação (NL) e Programações de Desembolso (PD), têm como fato gerador prévio as aquisições e serviços contratados pela Administração Pública, a título ilustrativo realizamos em 04/12/2022 levantamento através do site da BEC – Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo dos pregões para aquisição de materiais de consumo e serviços da Pasta, sob os seguintes critérios:

Pregão eletrônico - situação edital publicado/propostas – consultar situações – pesquisa avançada – Pregões em andamento – Secretaria da Saúde – tipo de edital material – serviço – ente federativo Governo do Estado de São Paulo.

[...]

Abaixo demonstramos os quantitativos de transações realizadas através de levantamentos realizados pelo sistema SIAFEM/SIAFÍSICO, referentes à esta Pasta da Saúde:

ANO	NE	NL	PD
2019	189.531	238.257	286.877
2020	174.385	221.487	255.332
2021	162.892	220.748	243.080
2022	126.843	173.635	210.678
	653.651	854.127	995.967

*dados SIGEO BIEE

E ainda há a tramitação de grande quantidade processos de prestações de contas de recursos utilizados por meio de Adiantamento:



ANO	ADIANTAMENTOS
2019	4.748
2020	3.895
2021	3.122
2022	2.736
	14.501

*dados SIGEO BIEE

V – CONCLUSÃO:

A Secretaria de Estado da Saúde, através da Coordenadoria de Gestão Orçamentária e Financeira (CGOF) executa e realiza a gestão de seu Orçamento e Execução de Despesas em conjunto com as 08 (oito) Unidades Orçamentárias e respectivas Unidades Gestoras Executoras a estas Subordinadas.

As necessidades de aquisições de materiais e serviços são inúmeras, exigindo conhecimento técnico hospitalar através de suas equipes multidisciplinares (enfermeiros/médicos/administradores, dentre outros) de acordo com a peculiaridade existente em cada uma das Unidades de Saúde.

Especificamente itens como medicamentos e materiais hospitalares tem diversidade espetacular; de tal forma que as etapas desde planejamento até a compra propriamente dita envolve as equipes médicas e administrativas de forma única, de acordo com o tipo de serviço prestado.

Necessário lembrar-se que, além da nota de empenho depender da escolha prévia dos itens no SIAFISCO, seu recebimento exige conferência quanto à especificação dos dados constantes em edital (como por simples exemplo, medicação em gotas ou comprimidos e quantidade/instrumental cirúrgico/ número de fios de roupa de cama / quantidade e tipos de refeições hospitalares / quantidade de roupa hospitalar entregue e lavada, enxoval, dentre outros).

Após a área competente da Unidade atestar este recebimento adequado é que a nota de liquidação e posteriormente a programação de desembolso poderá ser lançada em sistema.

Portanto, a Pasta da Saúde, através da CGOF, já realiza a gestão dos recursos do FUNDES para a Administração Direta visando atender às demandas de todas as unidades de saúde que prestam serviços aos usuários do SUS, analisando as despesas por estas realizadas, propondo realocamento, remanejando fontes de despesa, dentre outras ações de ordem orçamentária e financeira.

Por sua vez, as 8 (oito) Unidades Orçamentárias e suas 83 (oitenta e três) Unidades Gestoras Executoras subordinadas (hospitais, ambulatorios, institutos, departamentos regionais, dentre outros) que detêm os conhecimentos técnicos nas diversas áreas de assistência à saúde é que são as responsáveis por realizar a entrega dos “diversos tipos de serviços” médicos (além das demais atividades especificadas no item I acima) levando a termo:

- a) as aquisições de produtos e serviços conforme necessário (gerando a emissão da NE);
- b) seus recebimentos e pagamentos conforme contratado via pregão ou outra modalidade de licitação (gerando a emissão de PD/NL).

Portanto, acreditamos restar comprovada a inviabilidade de emissão de NE/NL/PD por parte da CGOF, seja pela complexidade de atos e ações existentes para a execução dos diversos serviços de saúde descritos no Anexo I, seja pelas incontáveis ações realizadas pelas Unidades de saúde exemplificadas pelos dados constantes dos Anexos II e III e dados levantados através do SIGEO-BIEE descritos no item III acima.

Finalmente, vale lembrar que a execução orçamentária e financeira vem ocorrendo normalmente, sem prejuízo nos acompanhamentos e controles do desenvolvimento das ações nas áreas médica, sanitária, hospitalar e de apoio, tendo inclusive aprovação do Conselho Estadual de Saúde (CES) instituído pela Lei n.º 8.356/93, de 20-7-93, nos termos do artigo 221, da Constituição do Estado de São Paulo, e as disposições estabelecidas nas Leis nº 8.080, de 19-9-90, e nº 8.142, de 28-12-90). O CES trata-se de órgão permanente e deliberativo com representantes do Governo, dos prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários e atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, com reuniões periódicas, e tem a atribuição de aprovar os relatórios anuais de gestão do fundo, com registros em atas.

SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO (MANIFESTAÇÃO):

[...]



Com referência à movimentação dos recursos financeiros de impostos e transferências da UO FUNDES, salienta a Secretaria da Fazenda e Planejamento, por intermédio da Contadoria Geral do Estado – CGE, que desde 2013 são transferidos para a conta corrente 001 – Banco do Brasil, Agência 01897, Conta 01300097-7, subconta movimento no SIAFEM/SP, de titularidade da Secretaria da Saúde (CNPJ 46.374.500/0001-94, conforme print da tela no Anexo II), onde são debitadas todas as Ordens Bancárias emitidas para pagamento dos fornecedores.

Cumprе esclarecer que, no extrato dessa conta, emitido pelo Banco do Brasil, o movimento a débito se dá pelo valor total da execução das Ordens Bancárias do dia, de acordo com a parametrização da operação estabelecida na implantação dos procedimentos junto ao agente financeiro. Diariamente, o SIAFEM/SP gera arquivo contendo as Ordens Bancárias executadas pela Secretaria da Saúde e transmite ao Banco do Brasil, que faz a totalização dos lançamentos e gera um único registro na conta bancária. Importa destacar que todas as informações das Ordens Bancárias de pagamento aos fornecedores são devidamente registradas e podem ser consultadas, de forma individualizada, no SIAFEM/SP, por meio da transação “LISOB”. Essa consulta traz todas as informações de pagamentos efetuadas pelas Ordens Bancárias, discriminando data, nº da OB, favorecido (CNPJ/CPF e denominação), banco, agência e conta corrente, valor, finalidade, nº empenho, natureza da despesa e fonte de recursos, permitindo a identificação de cada credor, informando que esses dados também podem ser obtidos em consulta ao SIGEO.

Esses procedimentos que suprem, tempestivamente, recursos para o desenvolvimento dos programas e execução dos serviços públicos de saúde, visam dar maior eficiência à gestão dos recursos públicos, sem comprometer o cumprimento da vinculação constitucional. Outrossim, em atendimento à recomendação do Tribunal de Contas do Estado, informou que os valores de despesas empenhadas e não pagas em um exercício, inscritos em restos a pagar, são apartados e transferidos para uma conta específica, Agência 1897-X, Conta 1300077-2 e Conta 1300079-9 (tipo C), assegurando a destinação da integralidade dos recursos financeiros correspondentes à vinculação constitucional da saúde.

Sobre a periodicidade de transferência de recursos de impostos e transferências à conta da unidade gestora FUNDES, esclareceu que houve consulta junto a 25 Estados da Federação e Distrito Federal a saber: Acre faz transferência diária, Rondônia e Santa Catarina fazem transferências mensais, Rio de Janeiro decendial e Roraima semanal, enquanto 20 Estados e Distrito Federal transferem de acordo com a execução das despesas (Mato Grosso, Espírito Santo, Bahia, Pará, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Amazonas, Piauí, Paraíba, Goiás, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Maranhão, Paraná, Ceará, Sergipe, Pernambuco, Alagoas e Minas Gerais).

SECRETARIA DE ORÇAMENTO E GESTÃO (MANIFESTAÇÃO):

1.1.2 - A LC federal citada dispõe, entre outros temas afetos ao direito à saúde, sobre: os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde; e as normas de fiscalização, avaliação e controle. O seu artigo 14, por sua vez, prescreve que o Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração de cada ente federado, se constitui em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados, no entanto, os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde.

O Fundo Estadual de Saúde (FUNDES) paulista, por seu turno, tem a metodologia para o regime de apropriação dos recursos em seu favor estabelecida com base nessa LC e de acordo com dispositivo tradicionalmente inserido nas Diretrizes Orçamentárias do respectivo exercício.

Nessa conformidade, no plano orçamentário o Fundo estadual, na qualidade de unidade orçamentária gestora da Secretariada Saúde, abriga os recursos de financiamento para o setor, ressalvando-se, à semelhança da norma federal, as verbas destinadas a unidades próprias e vinculadas à Pasta.

Com base nesse enquadramento formal, documento oferecido pela Coordenadoria de Gestão Orçamentária e Financeira da Secretaria da Saúde (SES), elaborado, em seu âmbito, em atenção à manifestação do TCE-SP e ora reproduzido por cópia, detalha, entre outros aspectos, aqueles atinentes à estrutura institucional e

administrativa dedicada ao papel da SES na gestão do SUS/SP e a complexa forma pela qual são executadas as ações de suporte financeiro ao sistema. Conclui que: “à execução orçamentária e financeira vem ocorrendo normalmente, sem prejuízo nos acompanhamentos e controles do desenvolvimento das ações nas áreas médica, sanitária, hospitalar e de apoio, tendo inclusive aprovação do Conselho Estadual de Saúde (CES) instituído pela Lei 8.356/93, de 20-7-93, nos termos do artigo 221, da Constituição do Estado de São Paulo, e as disposições estabelecidas nas leis 8.080, de 19-9-90, e 8.142, de 28-12-90).”

Relativamente ao exercício em apreço, 2022, a análise realizada pela i. DCG na prestação de contas da gestão estadual, execução orçamentária obtida mediante o Sigeo e documentos e informações requisitados, culminou nas constatações relatadas no Processo Acessório 4 - TC-5400/989/22, evento 100.2, fls. 37/52:

- ante a ressalva “1.1.2 - Constitua o FUNDES como unidade gestora dos recursos, nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012”, houve manifestações inconciliáveis da SFP.

Resumindo: existe na gestão estadual uma indefinição quanto à lei instituidora do Fundes da Lei Complementar nº 141/2012 e o Fundes continua não sendo unidade orçamentária e gestora dos recursos do Fundes, nos termos exigidos pelo art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012.

- a conta bancária informada no evento 103.6 do TC-004345.989.21-4, qual seja 01300097-7 da Agência 01897 do Banco do Brasil, apesar de não arrolada no evento 11.12 do TC-5400/989/22, tampouco durante a instrução das Contas do Governador de 2021, foi formalmente declarada pela gestão estadual de saúde (SES/SP) como a conta bancária do Fundes utilizada para movimentação financeira (recebimentos, pagamentos e transferências) dos recursos de impostos e transferências constitucionais identificados no art. 6º da 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

- a utilização da conta bancária 01300097-7 da Agência 01897 do Banco do Brasil se opera com a indicação da UG “090097 - SECRETARIA DA SAUDE - FUNDES - LC 141/12” nas Programações de Desembolso (PD) e nas Ordens Bancárias (OB); contudo, sem garantias de que se opera da mesma forma nas Notas de Pagamentos (NP), utilizadas nas rotinas de baixa por pagamento nas unidades da administração direta;
- o Sigeo permite obter composição por documento (NE e NL) e conteúdo mínimo detalhado (como o CPF do usuário) das despesas empenhadas e liquidadas (R\$24.056.140 mil e R\$23.964.136 mil, respectivamente) consideradas no Anexo 12 do RREO de 2022 (TC-5128/989/22, evento 95.4, fl. 136), contudo não permite a composição por documento (OB, NP e GR) para as despesas pagas consideradas no valor de R\$21.683.870 mil:

APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE MÍNIMO PARA APLICAÇÃO EM ASPs	DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS LIQUIDADAS	DESPESAS PAGAS (R\$)
Total das Despesas com ASPs (XIII) = (XII)	24.056.140	23.964.136	21.683.870
(-) Restos a Pagar Não Processados Inscritos Indevidamente no Exercício sem Disponibilidade Financeira (XIV)	0	0	0
(-) Despesas Custeadas com Recursos Vinculados à Parcela do Percentual Mínimo que não foi Aplicada em ASPs em Exercícios Anteriores (XV)	0	0	0
(-) Despesas Custeadas com Disponibilidade de Caixa Vinculada aos Restos a Pagar Cancelados (XVI)	0	0	0
(=) VALOR APLICADO EM ASPs (XVII) = (XIII - XIV - XV - XVI)	24.056.140	23.964.136	21.683.870
Despesa Mínima a ser Aplicada em ASPs (XVIII) = (IV) x 12% (LC 141/2012)	0	22.372.015	0
Despesa Mínima a ser Aplicada em ASPs (XVIII) = (IV) x % (Constituição Estadual)	0	22.372.015	0
Diferença entre o Valor Aplicado e a Despesa Mínima a ser Aplicada (XIX) = (XVII (h ou i) - XVIII)	0	1.592.121	0
Limite não Cumprido (XX) = (XIX) (Quando valor for inferior a zero) ¹	0,00	0	0,00

PERCENTUAL DA RECEITA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS APLICADO EM ASPs (XVII / IV) x 100 (mínimo de 12% conforme LC nº 141/2012 ou % da Constituição Estadual)	12,85
--	-------

- apesar de solicitado em duas oportunidades, a gestão estadual não conseguiu fornecer a composição por documento (OB, NP e GR) pelo Sigeo ou Siafem das despesas pagas (R\$ 21.683.870 mil) informada no Anexo 12 do RREO de 2022:

Figura 11 – Justificativa de não atendimento ao item 3 da Requisição de Documentos e Informações de nº 49/2022 (até o 2º Quadrimestre)

Apesar dos esforços e tratativas das equipes de TI e técnica da Contadoria Geral do Estado os trabalhos desenvolvidos pela PRODESP para finalizarmos a parametrização das informações da base de dados SIGEO relacionados aos recursos de aplicação em ações e serviços de saúde para disponibilização na dimensão fluxo por documentos, não logramos êxito na conciliação entre os números do SIAFEM e a base de dados SIGEO apresentada, sendo apontadas pela equipe técnica diversas falhas de conteúdo (campos em branco, ou inexistência de informações que constam em documentos do SIAFEM) nas amostras de informação analisadas. Isto inviabiliza a transmissão do detalhamento solicitado no item 3 da requisição de informações nº 49/2022, apesar da solicitação de prorrogação de prazo.

Esclarecemos que o ambiente fluxo de documentos não contém toda a base de informações do SIAFEM por restrições técnicas de TI em questões de processamento das informações da base Mainframe para atualização no SIGEO. Continuaremos trabalhando na identificação das causas que podem ter ocasionado as falhas de informação na extração do arquivo gerado para a elaboração do detalhamento solicitado.

Fonte: e-mail remetido pela ARIT em 09/12/2022

Nessa conformidade, a DCG consignou não ser possível assegurar a correção dos valores informados como pago no “*Demonstrativo das Receitas e Despesas com ações e serviços públicos de saúde*” (Anexo 12) do RREO”, sob o agravante dos controles existentes não permitirem individualizar de forma assertiva os valores por credor.

- o extrato da conta bancária 01300097-7 da Agência 01897 do Banco do Brasil, informada como a utilizada para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro) do FUNDES, não permite a identificação dos credores nos pagamentos, nos termos exigidos pelo art. 13, §4º, da Lei Complementar nº 141/2012:



Art. 13. (VETADO).

[...]

§ 4º A movimentação dos recursos repassados aos Fundos de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fique identificada a sua destinação e, no caso de pagamento, o credor

Observo que muito embora a Secretaria da Fazenda e Planejamento esclareça que todas as informações das Ordens Bancárias de pagamento aos fornecedores são devidamente registradas e podem ser consultadas, de forma individualizada, no SIAFEM/SP, por meio da transação “LISOB” e, que, essa consulta traz todas as informações de pagamentos efetuadas pelas Ordens Bancárias, discriminando data, nº da OB, favorecido (CNPJ/CPF e denominação), banco, agência e conta corrente, valor, finalidade, nº do empenho, natureza da despesa e fonte de recursos, permitindo a identificação de cada credor, informando que esses dados também podem ser obtidos em consulta ao SIGEO, com efeito a i. DCG apontou que o Sigeo não permitiu obter composição por documento (OB, NP e GR) para as despesas pagas, no valor de R\$21.683.870 mil, na apuração do cumprimento do limite mínimo de investimento na saúde pública (12,85%).

Percebe-se que a falta de composição das despesas pagas por documentos, conjugada com a falta de identificação dos credores nos pagamentos, impossibilitaram à fiscalização assegurar o atendimento ao art. 33 da Lei nº 8.080/90 e ao art. 49 da Lei Complementar Estadual nº 791/1995, e, por consequência, do parágrafo único do art. 2º da Lei Complementar nº 141/2012, por intermédio da conta 01300097-7 da Agência 01897 do Banco do Brasil, como a conta bancária do Fundes utilizada para movimentação financeira (recebimentos, pagamentos e transferências) dos recursos de impostos e transferências constitucionais identificados no art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012:

➤ **Lei Federal n. 8.080/1990 – Lei Orgânica da Saúde:**

Art. 33. Os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde.

➤ **Lei Complementar Estadual 791/2015:**

Artigo 49 - Os recursos financeiros do SUS serão depositados no fundo de saúde de cada esfera de governo e movimentados pela direção do SUS sob fiscalização do respectivo conselho de saúde, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle interno e externo.

➤ **Lei Complementar Federal 141/2012:**

Art. 2º Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde 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:

[...]



Parágrafo único. Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

Demais disso, foram anotadas outras ocorrências relacionadas ao tema, quais sejam:

- as contas bancárias “01300077-2 TESOIRO DO ESTADO - RAP – SAUDE” e “01300079-9 CONTA "C" - TESOIRO - RAP SAUDE” da Agência 1897 do Banco do Brasil, não foram declaradas nos eventos 11.12 e 52.13 do TC-5400.989.22-4 e somente foram reconhecidas pela gestão estadual após solicitação de explicação / justificativa entre inconsistência da resposta ao item 3 da Requisição de Documentos e Informações nº 30/2022 com o evento 56.99 do TC-004345.989.21;
- as transferências da parcela da receita de impostos e transferências estipuladas no art. 6º da Lei complementar nº 141/2012, para as contas bancárias 1300097-7, 01300077-2 e 01300079-9 do Fundes, são condicionadas à solicitação de pagamento que a SES/SP faz no Sistema de Execução Financeira (SEF) e ficam pendentes de autorização pela Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP), ou seja, não são efetuadas de forma automática e correspondentes às dotações consignadas a projetos e atividades, a serem executados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) pelas autoridades responsáveis pela distribuição da receita, nos termos preconizados pelo art. 34 da Lei 8.080/1990:

Art. 34. As autoridades responsáveis pela distribuição da receita efetivamente arrecadada transferirão automaticamente ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), observado o critério do parágrafo único deste artigo, os recursos financeiros correspondentes às dotações consignadas no Orçamento da Seguridade Social, a projetos e atividades a serem executados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

- R\$22.238.876 mil foram transferidos para conta bancária 1300097-7 em 2022, quantia R\$1.725.260 mil (7,20%) inferior a R\$23.964.136 considerados para o percentual de aplicação de **12,85%**, ou seja: **não houve trânsito integral dos recursos para o Fundes**;
- houve incompatibilidade entre as fontes utilizadas que compuseram as receitas líquidas e as despesas líquidas declaradas no “Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde” e no “Demonstrativo das Receitas e Despesas com ações e serviços públicos de saúde” (Anexo 12 do RREO).

A Tabela 8 possibilita identificar o consolidado das despesas em valor superior ao consolidado das receitas sob uma mesma fonte, bem como a utilização de fontes entre as despesas inexistentes nas receitas:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica – ATJ

Tabela 8 – Composição por fonte detalhada da receita e despesa líquida de 2022 (em milhares de R\$)

Código Nome Fonte Detalhada	Receita Líquida	Despesa Líquida
001001001 - TESOIRO-GERAL	151.234.895,04	0,00
001001141 - TESOIRO - FUNDES	214.769,42	22.081.588,28
001002007 - FUNDO DESENV. EDUCACAO BASICA-FUNDEB (*1)	34.260.273,59	0,00
001016006 - ADICIONAL ICMS-FDO EST DE COMBATE A POBREZA	693.664,13	0,00
006006093 - RECURSOS DREM - EC 93/2016	16.449,67	0,00
041001001 - TESOIRO SUPERAVIT-GERAL	0,45	0,00
081001141 - TESOIRO - FUNDES	13.405,86	1.822.979,81
001001133 - REC.TESOIRO-COVID19	0,00	99.138,94
081001133 - INTRA-TESOIRO-COVID19	0,00	349,72
041001141 - TESOIRO - FUNDES – SUPERAVIT (*2)	0,00	-39.911,48
041001173 - SUPER.AUX.FIN.COV.19-SAUDE/ASSOC.- LC173/2020 (*2)	0,00	-4,00
041065051 - RECURSOS TESOIRO SUPERAVIT-DECRETO 65.051/20(*2)	0,00	-1,65
Total	186.433.458,16	23.964.139,62

Fonte: Elaborado a partir de dados extraído do Sigep.

(*1) O governo estadual registrou o valor retido de ICMS para o FUNDEB nesta fonte detalhada em vez de "001001001 - TESOIRO-GERAL".

(*2) Valor de cancelamento de Restos a Pagar sob essa fonte.

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

O resultado das criteriosas análises detalhadas no Processo Acessório 4 – TC-5400/989/22, suscitadas na presente manifestação, deu amparo para a i. DCG desconsiderar a existência do fundo de saúde (Fundes), tanto sob a ótica legal como contábil, qualificando-o *pro forma*, considerando que há uma indefinição quanto à lei instituidora do Fundes da Lei Complementar nº 141/2012, ou seja, existe na gestão estadual uma indefinição quanto à lei instituidora do Fundes e, o Fundes, continua não sendo unidade orçamentária e gestora dos recursos da saúde, nos termos definidos pelo artigo 14 da LC Federal n. 141/2012.

Elucidou a equipe de fiscalização que 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 Secretaria da Saúde em relação à Secretaria da Fazenda e Planejamento quanto à transferência dos recursos à 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).

Destacou que o uso da conta bancária é como conta de passagem para pagamento, sem apropriação de receitas financeiras (acessórias dos impostos e transferências) e identificação de credores.

Conforme dito alhures, 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).

Em suma, as limitações enfrentadas pela equipe de inspeção na análise da matéria, bem elucidam as dificuldades quanto à checagem dos dados relacionados às ações e serviços públicos de saúde, destacando-se:

a) a falta de identificação do credor nos extratos bancários das contas 1300097-7 e 1300077-2, prejudicando sobremaneira o exame quanto à fidedignidade e confiabilidade dos registros de pagamento do Sigeo/Siafem, bem como o uso desse documento para “seguir o dinheiro” e investigar pagamentos indevidos – pagamentos que não deveriam ter sido feitos ou que foram feitos em quantias incorretas.

b) a não obtenção, pelo Sigeo e pela indagação escrita à gestão estadual, da composição, por documento (Ordem Bancária - OB, Nota de Pagamento - NP e/ou Guia de Recolhimento - GR), da quantia de despesas pagas informada no anexo 12 do RREO, inviabilizando a verificação da utilização da conta bancária dos recursos estaduais do Fundes (1300097-7) via Sigeo e impossibilitando aferir a participação de baixas por pagamento via NP (documento utilizado, por exemplo, na rotina de baixa por pagamento centralizado da folha nas unidades da administração direta) e do uso do CPF não associado a servidor (como o CPF 555.555.555-55) nesta quantia;

c) a inexistência de listas de credores e valor que compõem as despesas de pessoal viabilizadas por código de inscrição genérica no Siafem e no Sigeo e a não obtenção desta lista por indagação escrita a gestão estadual, impedindo o cruzamento de dados com a folha de pagamento divulgada pelo portal da transparência, por exemplo; prejudicando a investigação de gastos vedados pelo art. 4º, II, da LC 141/2012 para apuração do cumprimento dos recursos mínimos em ASPS; e dificultando a circularização assertiva e acurada junto ao banco para investigação de pagamentos indevidos; e

d) a ausência de devolutiva da gestão estadual informando as ações empreendidas ou justificativas para o consignado em despacho do Conselheiro Relator nos itens “2.b”, “2.g” e “2.h” do evento 39 e em todos os itens do evento 72, entre os quais estão a descontinuidade de Projeto Hora Marcada, a alteração qualitativa e quantitativa das metas da LDO 2022 e as glosas efetuadas na apuração do percentual de aplicação dos recursos mínimos em ASPS, e dessa forma subtraindo informação em tempo oportuno para exame da fiscalização e do relator.

Considerando todo o apontado, epigrafou a i. fiscalização que **as glosas dos valores seriam integrais e o percentual de aplicação em ASPS de 0%.**

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



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

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

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

Contudo, proponho a reiteração das ressalvas levadas a efeito no respeitável parecer proferido no TC-4345/989/22 (contas de 2021), alertando o Excelentíssimo Senhor Governador que a negligência das medidas abaixo transcritas, poderá resultar no afastamento integral dos gastos na Saúde, para fins de definição do mínimo constitucional e legal, destacando-se que as medidas saneadoras necessitam ser implementadas com a máxima urgência:

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.

III.4) Cálculos: Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde:

A gestão estadual apresentou o “Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde” declarando o percentual de 12,85% para o exercício de 2022.

Entretanto, acompanho as seguintes glosas comentadas na presente manifestação:

- a) despesas sem responsabilidade específica da SES, relacionadas aos órgãos e entidades públicas e outras Secretarias estaduais, no valor de R\$1.823.330 mil ((Administração Geral do Estado, Secretaria Administração Penitenciária, Secretaria Desenvolvimento Econômico, e Secretaria da Justiça e Cidadania);
- b) despesas sem responsabilidade específica da SES, realizadas por entidades públicas da administração indireta vinculadas à SES/SP, com valor total de R\$3.257.397 mil (Autarquias e Fundações).
- c) despesas não vinculadas a objetivo e meta da PAS 2022 e, por conseguinte, do PES 2020-2023, sob as ações "26340000 - CONSTRUCAO DO HOSPITAL DE BEBEDOURO", "63810000 - MUTIROES DE SAUDE", e "25290000 - CONSTRUCAO DE NOVAS UNIDADES DE SAUDE", perfazendo a quantia de R\$271.985 mil;
- d) 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.

Sendo assim, acolho os cálculos ofertados na instrução do Processo Acessório 4 – TC-5400/989/22, também demonstrados no evento 99.7, fl. 57 dos presentes autos, indicando que a aplicação de recursos na Saúde alcançou apenas 9,98% das receitas provenientes de impostos e transferências (constitucionais e legais):

Tabela 224 - Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde de 2022, admitindo existência de um fundo de saúde (Fundes)

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

Fonte: TC-005400.989.22-4

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

III.5) Demais Anotações:

Embora não estejam delineadas nas exclusões para fins de apuração do mínimo constitucional e legal, também merecem destaques as conclusões levadas a efeito pelo órgão instrutivo, correspondentes às dificuldades encontradas em relação à validação das informações das despesas com pessoal:



a) Aplicação dos Recursos Vinculados ao SUS:

- considerando a ausência de detalhamento das despesas de pessoal e o uso de CPFs não associados a servidores na execução orçamentária em parte dessas despesas, conclui-se que não há garantias sobre a fidedignidade e confiabilidade dos valores de despesa de pessoal lançados no Siafem e disponibilizados pelo Sigeo em 2022, especialmente de que sejam livres de lançamentos e/ou pagamentos indevidos.

b) Transparência e Visibilidade da Gestão da Saúde:

- entre outros apontamentos, destaco a não divulgação dos credores em despesas de pessoal na execução orçamentária de 2022, concluindo-se que houve falhas ou impropriedades na divulgação das prestações de contas da área da saúde de 2022, inclusive das despesas, baseando-se no que é exigido pelos artigos 31, 36 e 39 da Lei Complementar nº 141/2012 e art. 48 c/c 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade.

Posto isto, considero que os destaques em epígrafe estão diretamente relacionados à apuração da Despesa de Pessoal do Poder Executivo Estadual (Processo Acessório 3 – TC-5399/989/22), ocasião em que a i. fiscalização igualmente fez referência à frustrada tentativa de confrontar os registros contábeis de reconhecimento de despesa com pessoal, com os registros de folha de pagamento.

Sendo assim, reitero nesta ocasião a recomendação proposta pela i. DCG, originária da análise da Despesa com Pessoal à luz dos limites fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal, para que o Governo do Estado: ***“designa comissão mista, com participantes da Secretaria da Fazenda e Planejamento, área contábil e de despesa com pessoal; das demais Secretarias que porventura tenham participação no processamento da folha de pagamento; e da Prodesp, para que desenvolvam soluções capazes de integrar a informação do Departamento de Pessoal com a informação contábil de registro da despesa de pessoal.”***

Por oportuno, destaco que a inspeção realizada pela i. DCG também culminou nos seguintes apontamentos:

1) detectou-se, por intermédio do Relatório Anual de Gestão (RAG), que em 2022 não foram alcançadas as metas referentes à:

- redução da mortalidade infantil e materna,
- 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 inter-hospitalar,
- eficiência no uso dos leitos hospitalares (geridos pela administração e por organizações sociais), e
- emprego de tecnologias de inovação em saúde;



2) Na atribuição constitucional de prestar apoio financeiro aos municípios; identificou-se que houve falhas e impropriedades na alocação de recursos estaduais nos municípios realizada em 2022, merecendo destaque, além da inobservância ao art. 19 da Lei Complementar nº 141/2012, a ausência de garantias de que:

- os programas de repasse “ATENCAO BASICA”, “GLICEMIA”, “RESIDENCIA TERAPEUTICA”, “SISTEMA PRISIONAL”, “AEDES AEGYPTI” e “SARAMPO” observaram a necessidade de reduzir as desigualdades regionais, nos termos exigidos pelo inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal; e
- tais repasses foram livres de direcionamentos não calcados nos critérios estabelecidos no art. 19 da Lei Complementar nº 141/2012, art. 35 da Lei nº 8.080/90 e art. 54 da Lei Complementar Estadual nº 791/95

3) Quanto ao planejamento em saúde, concluiu-se que não há garantias de que o PES 2020-2023 e a PAS 2022 orientaram a elaboração do PPA 2020-2023, da LDO 2022 e LOA 2022 e que o orçamento estadual de 2022 aplicou os recursos do SUS em 2022 segundo as metas e prioridades estabelecidas na LDO 2022 orientadas e respaldadas pela PAS 2022.

4) Relacionado a execução orçamentária e financeira em 2022, não há garantias sobre a fidedignidade e confiabilidade dos valores de despesa de pessoal lançados no Siafem e disponibilizados pelo Sigeo em 2022, especialmente de que sejam livres de lançamentos e/ou pagamentos indevidos.

5) Por fim, sobre transparência e controle, detectou-se falhas ou impropriedades na divulgação das prestações de contas da área da saúde de 2022, inclusive das despesas, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade; e no controle técnico exercido sobre as ações, serviços e resultados assistenciais (em termos de desempenho, qualidade e resolutividade) e financeiros da gestão.

III.6) Conclusão: Cálculos da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde:

Diante de todo o apontado, acolho os cálculos indicando que no exercício de 2022, o Executivo Estadual aplicou em ações e serviços públicos de saúde apenas **9,98%** das receitas provenientes de impostos e transferências (constitucionais e legais), por via de consequência, **não cumprindo** o mínimo de **12%** estabelecido no artigo 6º da Lei Complementar Federal n. 141/2012 que regulamenta o artigo 198 da Constituição Federal.

Demais disso, proponho a reiteração das ressalvas levadas a efeito no respeitável parecer proferido no TC-4345/989/22 (contas de 2021), alertando o Excelentíssimo Senhor Governador que a negligência das medidas abaixo transcritas, poderá resultar no afastamento integral dos gastos na Saúde, impossibilitando a definição do percentual aplicado no setor, destacando-se que as medidas saneadoras necessitam ser implementadas com a máxima urgência:



- a) *“Utilize as contas bancárias específicas do FUNDES para movimentação (recebimento, pagamento e transferências) da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro), nos termos exigidos pelo art. 33 da Lei n. 8.080/90 e art. 49 da Lei Complementar Estadual n. 791/1995”;*
- b) *“Constitua o FUNDES como unidade gestora dos recursos, nos termos do art. 14 da Lei Complementar n. 141/2012”.*

Finalizando, ressalto que no item “XVI.1” do relatório, a i. DCG sugeriu determinações/recomendações ao Governo do Estado, à Secretaria da Fazenda e Planejamento e à Secretaria da Saúde, a saber (evento 99.19, fls. 27/31):

1.3. Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) – Ao Governo Estadual, À Secretaria da Fazenda e Planejamento e à Secretaria Estadual da Saúde

- 1.3.1.** Elaborar e enviar o Plano Estadual de Saúde (PES) 2024-2027 ao Conselho Estadual de Saúde até 15/08/2023, de acordo com a ordem exigida pelo **art. 30, §1º, da Lei Complementar nº 141/2012**; art. 15, X, e pelo art. 36, §1º, da Lei nº 8.080/1990; pelo art. 24, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 791/95; e pelo art. 95, §2º, da Portaria de Consolidação nº 1/2017;
- 1.3.2.** Enviar a Programação Anual de Saúde (PAS) ao Conselho Estadual de Saúde em tempo hábil para que ocorra a avaliação e aprovação antes da data de encaminhamento da LDO correspondente, nos termos exigidos pelo art. 36, §2º, da Lei Complementar nº 141/2012;
- 1.3.3.** Utilizar o RAG para relacionar eventuais redirecionamentos (inclusões, alterações e supressões) no planejamento em saúde (PES e PAS) e seu financiamento (LDO e LOA), conforme previsto pelo art. 99 da Portaria de Consolidação nº 1/2017;
- 1.3.4.** Desenvolver programas, ações, indicadores e metas orçamentários em conformidade com os objetivos, os indicadores e as metas do PES e da PAS, de modo a evitar a falta de correspondência de indicadores e metas, e para dar cumprimento ao art. 30, §1º, da Lei Complementar nº 141/2012; art. 15, X, e art. 36, §1º, da Lei nº 8.080/1990; e art. 24, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 791/95;
- 1.3.5.** Relacionar metas e prioridades para LDO provenientes de metas estipuladas na PAS correspondente, de modo a dar cumprimento ao art. 30, §1º, da Lei Complementar nº 141/2012; art. 15, X, e art. 36, §1º, da Lei nº 8.080/1990; e art. 24, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 791/95;
- 1.3.6.** Contemplar integralmente e explicitamente as metas e prioridades estabelecidas na LDO relacionadas ao SUS na LOA correspondente, de modo a dar atendimento ao art. 31 da Lei nº 8.080/1990;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica – ATJ

- 1.3.7. Evitar o uso do rateio por número de habitantes como metodologia exclusiva nos programas de repasse de recursos aos municípios, considerando a revogação promovida pelo art. 47 da Lei Complementar nº 141/2012, e adotar metodologia implementando o critério de necessidades de saúde da população, levando em conta as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica e espacial e a capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde;
- 1.3.8. Efetuar a transferência da parcela da receita de impostos e transferências estipuladas no art. 6º da Lei complementar nº 141/2012 para a conta bancária 1300097-7 do Fundes de forma automática e correspondente às dotações consignadas a projetos e atividades a serem executados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), nos termos preconizados pelo art. 34 da Lei 8.080/1990;
- 1.3.9. Constituir o Fundes em unidade gestora dos recursos, com uso vinculado à Unidade Orçamentária Fundes, e promover a execução orçamentária e financeira dos recursos do SUS por esta unidade gestora, conforme exigido pelo art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012;
- 1.3.10. Formalizar documento jurídico entre a SES com as Secretarias e as entidades da administração indireta vinculando-os à coordenação e ao cumprimento de objetivos e metas da SES quando da utilização de recursos oriundos do Fundes, nos termos do art. 1º combinado com o art. 4º, I, da Lei Complementar Estadual nº 204/1978, inclusive para caracterizar a responsabilidade específica da SES para fins apuração da aplicação dos recursos mínimos em ASPS;
- 1.3.11. Pôr em funcionamento o Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Saúde – Fundes, criado pela Lei Complementar Estadual nº 204/1998 e regulamentado pelo Decreto nº 40.200/1995 e alterações posteriores;
- 1.3.12. Elaborar demonstrações contábeis (segregadas) do Fundes, visando atender às regras restabelecidas no parágrafo único do art. 8º e nos incisos I e III do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2001;
- 1.3.13. Providenciar para que o extrato das contas bancárias 01300097-7 e 01300077-2 da Agência 01897 do Banco do Brasil, informadas como as utilizadas para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) das parcelas dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro) do Fundes, permita a identificação dos credores nos pagamentos, nos termos exigidos pelo art. 13, §4º, da Lei Complementar nº 141/2012;



- 1.3.14.** Submeter a metodologia e a previsão anual de recursos estaduais para cada município do período de 2024 a 2027 à apreciação do Conselho Estadual de Saúde, conforme exigido pelo art. 19 da Lei Complementar nº 141/2012;
- 1.3.15.** Explicitar a metodologia e a previsão anual de recursos estaduais para cada município, pactuadas pelos gestores estadual e municipais, em comissão intergestores bipartite, e aprovadas pelo Conselho Estadual de Saúde, no Plano Estadual de Saúde (PES) 2024-2027, nos termos exigidos pelo art. 19 da Lei Complementar nº 141/2012;
- 1.3.16.** Priorizar a realização de transferências de recursos do Fundes diretamente aos Fundos Municipais de Saúde segundo os critérios aprovados pelo Conselho Estadual de Saúde, de forma regular e automática, independentemente da formalização de ajustes e termos de adesão, considerando o disposto no art. 20 da Lei Complementar nº 141/2012 e no art. 25 da LRF;
- 1.3.17.** Normatizar o uso de código de inscrição genérica no SIAFEM, limitando o uso para emissão de documentos (NE, NL, OB, PD e NP) de despesas de credores internacionais, situações excepcionais e, desde que exista mecanismo discriminando credores e valores por documento (NE, NL, OB, PD e NP) emitido, de despesas de pessoal;
- 1.3.18.** Desenvolver funcionalidade auxiliar no SIAFEM e no SIGEO ou estabelecer outro mecanismo, discriminando os credores e valores que compõem os documentos emitidos (NE, NL, OB, PD e NP) para as despesas de pessoal viabilizadas por código de inscrição genérica, de modo a compatibilizar o cumprimento do art. 61 e 63 da Lei 4.320/1964 com a prática de uso código de inscrição genérica permitida pelo Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público (MCASP);
- 1.3.19.** Utilizar CPF associado a servidor na execução orçamentária das despesas de pessoal viabilizadas por código de inscrição genérica;
- 1.3.20.** Desenvolver funcionalidade ou mecanismo para que os beneficiários e respectivos valores que compõem as despesas de pessoal sejam divulgados nos termos exigidos no art. 48-A, I, da LRF;
- 1.3.21.** Zelar pela divulgação de dados fidedignos no Siops, conforme demandado pelo art. 39, § 2º, da Lei Complementar nº 141/2012;
- 1.3.22.** Divulgar, por meio da internet, os relatórios de fiscalização da Controladoria Geral do Estado e de auditoria do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, com adoção de cautelas em casos de sigilo e dados sensíveis;
- 1.3.23.** Elaborar RDQA com o conteúdo mínimo exigido pelo art. 36 da Lei Complementar nº 141/2012, expondo o cotejo entre os dados de oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação; bem como informando adequadamente e integralmente as recomendações e determinações das auditorias realizadas ou em fase de execução;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica – ATJ

- 1.3.24. Dotar o Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS de condições para realizar fiscalizações contábeis e financeiras, para o exercício previsto no art. 46 da Lei Complementar Estadual nº 791/1995;
- 1.3.25. Fiscalizar, por intermédio do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, o cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012, com a ênfase nos temas definidos pelo art. 38, e, com ênfase na verificação presencial, os resultados alcançados em termos de desempenho, qualidade e resolutividade, conforme estipulado pelo art. 46 da Lei Complementar Estadual nº 791/1995 e pelo art. 42 Lei Complementar nº 141/2012;
- 1.3.26. Fiscalizar, por intermédio do Sistema Estadual de Controladoria, o cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012, com a ênfase nos temas definidos pelo art. 38, bem como os resultados alcançados, conforme definido pelo art. 35, II, da Constituição Estadual;
- 1.3.27. Providenciar a integração do Sistema Estadual de Controladoria e do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, mediante atuação coordenada, na fiscalização do cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012, visando promover o princípio da eficiência.

Especificamente à Secretaria de Estado da Saúde, a proposta de recomendações/determinações caminhou no seguinte sentido (evento 99.19, fls. 42/43):

- 6.1. Apesar da regulamentação, a fiscalização deste Tribunal vem apurando reiteradamente despesas impróprias apropriadas no rateio administrativo (vedadas pela Resolução SS nº 107/2019), especialmente nos gastos com consultoria (inciso VIII), depreciação (inciso XIII), gastos com veículos (inciso VII), gastos com transporte (inciso VI), dentre outros. Citamos como exemplo, os **TCs-014437.989.22-1, 014027.989.21-9, 011165.989.21-1, 011162.989.21-4 e 014330.989.22-9, entre outros.**

Diante do exposto, é importante que o Governo do Estado avalie cuidadosamente a decisão de terceirizar os serviços públicos da saúde. É necessário que sejam realizados estudos e pesquisas com o objetivo de avaliar os custos e benefícios da publicização, bem como para identificar as melhores estratégias de gestão. Imperioso reforçar que a atuação do particular deve demonstrar consonância com o interesse público e com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.



Conclusão da presente manifestação:

Relativamente aos cálculos dos mínimos constitucionais e legais vinculados à Despesa com Pessoal, Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Ações e Serviços Públicos de Saúde, a síntese da presente manifestação é a que segue:

A) Despesa com Pessoal:

A Despesa com Pessoal do Poder Executivo Estadual representou **37,93%** da Receita Corrente Líquida Ajustada, portanto, **em conformidade** com teto fixado na alínea “b” do inciso II do artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (49%), bem como abaixo do chamado “limite prudencial”, estabelecido no parágrafo único do artigo 22 da mesma Lei Fiscal (46,55%).

Ademais, o índice apurado igualmente se mostrou em patamar que **não demandaria a emissão de alerta**, porquanto inferior aos **44,10%** indicados no inciso II do §1º do artigo 59 da citada Lei Fiscal.

Apesar do aspecto positivo no tocante ao resultado dos cálculos da Despesa com Pessoal, a instrução da matéria revelou os seguintes pontos de atenção que necessitam adoção de medidas saneadoras:

- **Quanto às deduções (despesas não computadas):** - atenção especial deve ser dada à necessária mudança de procedimento contábil de registro da insuficiência financeira, deixando de considerar como despesa orçamentária do Poder ou Órgão responsável e, consequentemente como receita orçamentária da SPPREV. Referido valor deve ser considerado como repasse extraorçamentário, tratando-se de transferência financeira e não deve compor o montante de recursos vinculados ao pagamento de inativos, deduzidos da Despesa com Pessoal.

Este assunto constou como Recomendação ao Governo do Estado no Parecer Prévio das Contas do Governador de 2021 – TC-4345/989/21.

No item “XIV – Monitoramento das Recomendações do Exercício Anterior” – evento 99.19, fl. 9, a ‘situação’ desta recomendação constou como **“Em Implantação”**:

Governo do Estado	1.3 Receitas e Despesas Previdenciárias: Alinhe-se com a SPPREV e corrija o procedimento de registro das transferências do Estado para cobertura de sua insuficiência financeira, contabilizando-as de forma extraorçamentária, e não mais como Receita Orçamentária, na forma determinada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.	Para ajustar tal procedimento à metodologia preconizada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 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), não se aplicando, no entanto, aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e às Universidades estaduais, conforme determina §1º do referido artigo. A contabilização desses recursos e adequação ao que dispõe o MCASP será verificada ao longo da fiscalização das contas do exercício de 2023.	Em implantação

- **Em relação à conciliação da Folha de Pagamento x Despesa com Pessoal contabilizada e divulgada pelo RGF:** atenção quanto à ausência de informação que relacione os dados da folha de pagamento encaminhados ao Audeps Fase III, com aqueles utilizados na contabilidade. Na forma como estão sendo apresentados, não permite que a fiscalização realize a conferência dos dados contabilizados como Despesa com Pessoal.

Saliento que a tentativa frustrada de confrontar os registros contábeis de reconhecimento de despesa com pessoal, com os registros de folha de pagamento de pessoal, motivou à fiscalização propor **recomendação** ao Governo do Estado, para que:

“designe comissão mista, com participantes da Secretaria da Fazenda e Planejamento, área contábil e de despesa com pessoal; das demais Secretarias que porventura tenham participação no processamento da folha de pagamento; e da Prodesp, para que desenvolvam soluções capazes de integrar a informação do Departamento de Pessoal com a informação contábil de registro da despesa de pessoal.”

Neste contexto, no relatório da fiscalização, item XVI – PROPOSTAS DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO EXERCÍCIO E DE ENCAMINHAMENTOS (evento 99.19, fl. 38), relativamente ao tema ‘Despesa com Pessoal’, a i. DCG propôs as seguintes determinações e recomendações: **1.7)** ao Governo do Estado / Secretaria de Governo / Casa Civil e **2.6.3)** à Secretaria da Fazenda:

1.7. Serviços Terceirizados:

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

2.6.3. Despesa com Pessoal:

- 2.6.3.1.** *Restou frustrada a tentativa da fiscalização de confrontar os registros contábeis de reconhecimento de despesa com pessoal, com os registros de folha de pagamento de pessoal. Recomendação ao governo do estado é que designe comissão mista, com participantes da Secretaria da Fazenda e Planejamento, área contábil e de despesa com pessoal; das demais Secretarias que porventura tenham participação no processamento da folha de pagamento; e da Prodesp, para que desenvolvam soluções capazes de integrar a informação do Departamento de Pessoal com a informação contábil de registro da despesa de pessoal.*



- 2.6.3.2. Desenvolver funcionalidade auxiliar no SIAFEM e no SIGEO ou estabelecer outro mecanismo, discriminando os credores e valores que compõem os documentos emitidos (NE, NL, OB, PD e NP) para as despesas de pessoal viabilizadas por código de inscrição genérica, de modo a compatibilizar o cumprimento do art. 61 e 63 da Lei 4.320/1964 com a prática de uso código de inscrição genérica permitida pelo Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público (MCASP);
- 2.6.3.3. Utilizar CPF associado a servidor na execução orçamentária das despesas de pessoal viabilizadas por código de inscrição genérica;
- 2.6.3.4. Desenvolver funcionalidade ou mecanismo para que os beneficiários e respectivos valores que compõem as despesas de pessoal sejam divulgados nos termos exigidos no art. 48-A, I, da LRF;

Por fim, em relação às “**Restrições do Último Ano do Mandato**”, a i. fiscalização apurou que aumento da taxa da despesa de pessoal não tem relação com atos de gestão expedidos a partir de 5 de julho de 2022, restando **atendido** o art. 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

B) Aplicação no Ensino:

a) Artigo 255 da Constituição Estadual, e Lei Complementar n. 1.333/2018 (mínimo 30%):

O Estado **atendeu** ao artigo 255 da Constituição Estadual, com o investimento na ordem de **31,37%** das receitas resultantes de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Neste resultado, pondero como ainda válidas no exercício de 2022 as disposições do artigo 5º, inciso III, da Lei Complementar n. 1.333/2018, disciplinando que, na parcela que excede os 25% do artigo 212 da Constituição Federal, poderão ser computadas as despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio.

b) Artigo 212 da Constituição Federal (mínimo 25%):

O Estado **cumpriu** o artigo 212 da Constituição Federal, aplicando no ensino valor equivalente a **25,60%** das receitas resultantes de impostos.



c) FUNDEB: Remuneração dos Profissionais da Educação Básica (mínimo 70%):

Houve **atendimento** ao artigo 212-A, inciso XI, da Constituição Federal, e ao artigo 26 da Lei nº 14.113/2020, uma vez que o Estado aplicou **80,31%** dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

d) FUNDEB: Total aplicado:

O Estado aplicou **98,17%** do FUNDEB em manutenção e desenvolvimento do ensino, culminando na **deficiência** de **1,83% (R\$459.570 mil)**, portanto, em **desrespeito** ao artigo 25 da Lei Federal n. 14.113/2020, decorrente das seguintes impugnações:

- 1) Restos a Pagar de 2022, não quitados até 30/04/2022 = R\$59.283 mil;
- 2) Repasses às APMs por intermédio do Programa PDDE Paulista = R\$400.287 mil.

Apesar de tecnicamente desatendido o artigo 25 da Lei Federal n. 14.113/2020, saliento que as decisões majoritárias desta E. Corte de Contas apreciando a matéria no âmbito dos Municípios paulistas, afastam a deficiência do FUNDEB das causas motivadoras de rejeição das contas, quando decorrente de impugnação de valores considerados de pequena monta, adotando como parâmetro para esta mensuração o total da receita proveniente do Fundo, sem prejuízo de determinação à Origem para que a diferença faltante seja revertida em prol da manutenção e desenvolvimento do ensino, após o trânsito em julgado da respectiva decisão (exemplificando cito decisões neste sentido: TC-6885/989/20, TC-2925/989/20, TC-3297/989/20, TC-2987/989/20).

Ressalto que no respeitável voto condutor do parecer favorável às Contas do Governador, exercício de 2019, TC-2347/989/19, situação semelhante foi abordada, com o desfecho em conformidade com citada jurisprudência:

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

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



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

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

Abordando o pagamento de inativos onerando recursos do FUNDEB (R\$1.366.123.000,00), cabe-me ressaltar que no TC-4345/989/21, contas de 2021, esta Casa reiterou seu posicionamento quanto à possibilidade de o Governo do Estado honrar os termos da modulação veiculada no parecer das contas de 2018, regrando a supressão gradativa dos recursos do FUNDEB; contudo, foi recomendado ao Governo que envide esforços para eliminar definitivamente a utilização dos recursos oriundos do FUNDEB para a cobertura de despesas de natureza previdenciária, antes mesmo do encerramento do prazo fixado pela modulação.

Em resposta, a Secretaria da Educação informou, ainda nos autos do TC-4345/989/21 – evento 187.2, fl. 36 – que ***“não está sendo prevista no PLOA 2023 a destinação de recursos oriundos do FUNDEB para a cobertura das despesas previdenciárias.”***

e) Síntese do Apurado DCG e ATJ/Cálculos:

ENSINO	DCG	ATJ/Cálculos	OBSERVAÇÕES
Incluindo inativos (art. 255 CE)	31,61%	31,37%	ATJ excluiu os repasses às APMs (400.287 mil) e Restos a Pagar do FUNDEB não quitados (59.283 mil), porque os respectivos empenhos também estavam computados no mínimo constitucional.
Excluindo inativos (art. 212 CF)	25,84%	-	-
Excluindo inativos e repasses às APM's (art. 212 CF)	25,63%	25,60%	ATJ também excluiu os Restos a Pagar do FUNDEB não quitados (59.283 mil), porque os respectivos empenhos estavam computados no mínimo constitucional.
FUNDEB Total Aplicado: excluindo os Restos a Pagar não quitados até 30/04/2023.	99,76%	98,17%	ATJ também excluiu os repasses às APMs (400.287 mil), porque basicamente custeados com o FUNDEB.
FUNDEB Prof. da Educação Básica	80,31%	80,31%	-



Apesar do atendimento aos mínimos constitucionais e legais vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como tolerada a deficiência do FUNDEB à luz da jurisprudência desta E. Corte de Contas, peço vênha para realçar os seguintes alertas à Secretaria de Estado da Educação:

- :
- **PDDE Paulista:** sobre a aplicação dos recursos públicos referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola Estadual (PDDE Paulista), repassados às respectivas escolas estaduais, por meio da Associação de Pais e Mestres – APM, objeto da fiscalização de natureza operacional abrigada no Processo TC-22761/989/22, a despeito das justificativas apresentadas pela Coordenadoria de Orçamento e Finanças, entendo imprescindível que a Secretaria da Educação efetivamente atenda as **recomendações** propostas no minucioso trabalho da DCG, discriminadas no **evento 99.12, fls. 35/37 e evento 99.19, fls. 44/45**, consequentemente, implementando a reformulação e o aprimoramento do controle e monitoramento do programa, já conclamados no parecer das contas de 2021 – TC-4345/989/21, a fim de que “o PDDE Paulista possa cumprir sua finalidade de forma satisfatória, alcançando os resultados esperados e utilizando os recursos da melhor forma possível”, consequentemente, para que a “*promoção de melhorias na infraestrutura física e pedagógica das escolas ocorra de forma sustentável, com a aplicação eficaz e eficiente dos recursos públicos.*”
 - **FUNDEB:** observe a lei de regência do FUNDEB no que diz respeito ao prazo de aplicação de eventual saldo residual (artigo 25, §3º, da LF 14.113/2020), seja sob a rubrica “parcela diferida” ou “Restos a Pagar”, salientando-se que este tema já foi objeto de ressalva no parecer proferido nas Contas do Governador de 2021 – TC-4345/989/21, constando nestes autos como “recomendação não atendida”.

Finalizando, faço referência às recomendações sugeridas pela i. DCG à Secretaria da Fazenda e à Secretaria da Educação, pertinentes ao investimento em manutenção do desenvolvimento do ensino – evento 99.19, fls. 39 e 41:

2. À Secretaria da Fazenda e Planejamento

2.7. Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

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

4. À Secretaria da Educação

- 4.1.** Recomenda-se revisão da 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 4320/64 e Portaria Da Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia (SOF/SETO/ME) nº 42 de 14/04/1999.



C) Aplicação na Saúde:

Acompanho os cálculos indicando que no exercício de 2022, o Executivo Estadual aplicou em ações e serviços públicos de saúde apenas **9,98%** das receitas provenientes de impostos e transferências (constitucionais e legais), por via de consequência, **não cumprindo** o mínimo de **12%** estabelecido no artigo 6º da Lei Complementar Federal n. 141/2012 que regulamenta o artigo 198 da Constituição Federal.

Demais disso, proponho a reiteração das ressalvas levadas a efeito no parecer proferido no TC-4345/989/22 (contas de 2021), alertando o Excelentíssimo Senhor Governador que a negligência das medidas abaixo transcritas, poderá resultar no afastamento integral dos gastos na Saúde, impossibilitando a definição do percentual aplicado no setor, destacando-se que as medidas saneadoras necessitam ser implementadas com a máxima urgência:

- a) *“Utilize as contas bancárias específicas do FUNDES para movimentação (recebimento, pagamento e transferências) da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro), nos termos exigidos pelo art. 33 da Lei n. 8.080/90 e art. 49 da Lei Complementar Estadual n. 791/1995”;*
- b) *“Constitua o FUNDES como unidade gestora dos recursos, nos termos do art. 14 da Lei Complementar n. 141/2012”.*

Finalizando, ressalto que no item **“XVI.1”** do relatório, a i. DCG sugeriu determinações/recomendações ao Governo do Estado, à Secretaria da Fazenda e Planejamento e à Secretaria da Saúde (evento 99.19, fls. 27/31), as quais merecem ser mantidas na íntegra.

Diante de todo o exposto, apesar dos índices vinculados à Despesa com Pessoal e ao Ensino mostrarem-se em conformidade com os limites constitucionais e legais, bem como em consonância com a jurisprudência deste E. Tribunal no que diz respeito ao FUNDEB total utilizado (**98,17%**), entendo que a aplicação em **ações e serviços públicos de saúde** de apenas **9,98%** das receitas provenientes de impostos e transferências, **não cumprindo** o mínimo de **12%** estabelecido no artigo 6º da Lei Complementar Federal n. 141/2012, que regulamenta o artigo 198 da Constituição Federal, **não permite** a emissão de parecer favorável às contas anuais em apreço.

À elevada consideração de Vossa Senhoria.

A.T.J., 15 de maio de 2023.

