



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



XIV – EMENDAS E DEMANDAS PARLAMENTARES

1. Introdução e contextualização

Esta fiscalização decorre dos Ofícios¹ – autuados em processos deste Tribunal de Contas, referenciados a estes processo principal, com o objetivo de subsidiá-lo.

Além dos ofícios encaminhados pelos Excelentíssimos Deputados Estaduais em 2021, o Ofício nº 40/2022² (SPGJ-JUR - COPP), de 1º de fevereiro de 2022, subscrito pelo Dr. Mário Luiz Sarrubbo, Procurador Geral de Justiça, encaminha cópia da notícia de fato SIS nº 43.0699.0000169/2021 (SEI nº 29.0001.0167415.2021-91), do Deputado Carlos Giannazi, e do despacho 4575834, a fim de que informe se foi instaurado procedimento visando à análise dos fatos e, em caso positivo, qual o seu desfecho. É o que segue.

Os Excelentíssimos Deputados Estaduais comunicam possíveis ocorrências de irregularidades nos repasses de recursos do orçamento público para parlamentares da base do governo.

As alegações de irregularidades provêm de matérias jornalísticas veiculadas na Folha de São Paulo nos dias 15/08/2021³ e 22/08/2021⁴.

Segundo as reportagens, o governo de São Paulo multiplicou o volume de repasses de verbas políticas para atender a pedidos de parlamentares e até o fim de julho de 2021 já havia liberado mais de R\$ 1,05 bilhão em emendas parlamentares voluntárias. Esse valor seria quase seis vezes o valor liberado em todo o ano de 2020.

¹ - Ofício nº CG A-028/2021, de 16 de agosto de 2021: Deputado Estadual Carlos Giannazi expõe e requer a tomada de providências quanto à denúncia de repasse de orçamento público para parlamentares da base do governo, em valores e condições obscuras, como expõe. (TC-016946.989.21 – evento nº 01).

- Ofício Fd'A nº 198/2021, de 20 de agosto de 2021: Deputado Frederico d'Ávila requer apuração de eventual ilegalidade e ato de improbidade no repasse de verbas estaduais para Deputados Estaduais e Federais destinadas pelo Governador. (TC-017722.989.21 – evento nº 01).

² - Ofício nº 40/2022 (SPGJ-JUR - COPP), de 1º de fevereiro de 2022: encaminha cópia da notícia de fato SIS nº 43.0699.0000169/2021 (SEI nº 29.0001.0167415.2021-91) e do despacho 4575834, a fim de que informe se foi instaurado procedimento visando à análise dos fatos e, em caso positivo, qual o seu desfecho. Subscrito pelo Procurador-Geral de Justiça Dr. Mário Luiz Sarrubbo. (TC-005174.989.22 – evento nº 01).

³ <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/08/doria-multiplica-repasse-de-verba-politica-precarizatransparencia-e-gasta-r-1-bi-ate-com-deputados-federais.shtml>

⁴ <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/08/doria-distribui-verba-politica-a-94-dos-deputados-pro-ajuste-fiscal-e-deixa-opositores-a-mingua.shtml>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Além disso, a matéria jornalística afirma que o valor foi disponibilizado para 93 parlamentares entre deputados estaduais, federais e uma senadora, sendo a maior parte para políticos e partidos que compõem a base governista.

O Deputado Estadual Carlos Giannazi requer investigação quanto à acusação de uso político e pessoal do orçamento público pelo Governo do Estado por meio da liberação de emendas parlamentares sem transparência e sem o respeito aos princípios que regem a Administração Pública.

O Deputado Estadual Frederico d'Ávila solicita adoção de medidas que identifiquem quais os critérios foram utilizados para referidos repasses e, por consequência, a apuração de eventual crime contra a Administração Pública.

Os trabalhos foram então iniciados por esta fiscalização em 18/08/2021 com requisições enviadas à Casa Civil e à Secretaria da Fazenda e Planejamento. Algumas limitações foram impostas aos trabalhos, como sucessivos pedidos de prorrogação de prazos para envio das respostas, e informações enviadas de forma incompleta e não satisfatória ao que estava sendo questionado. Além do mais, outra limitação que se apresentou foi a ausência de controle, em especial quanto às emendas voluntárias, como será detalhado durante as análises específicas.

2. Visão Geral

Conforme o art. 175 da Constituição do Estado de São Paulo, a Assembleia Legislativa é responsável pela apreciação dos projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas.

As emendas ao Projeto de Lei do Orçamento Anual deverão ser compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, além de indicar os recursos necessários – admitidos apenas aqueles provenientes de anulação de despesa, exceto as que incidam sobre dotações para pessoal e encargos, serviços da dívida e transferências constitucionais para os municípios (Constituição Estadual, art. 175, §§1º e 2º).

A partir da Emenda Constitucional nº 45 de 18/12/2017, a Constituição Paulista determina que, nesta etapa de apreciação do projeto de lei orçamentária os deputados podem formular emendas individuais denominadas “impositivas”, correspondentes a 0,3% (três décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo e metade deste percentual deve ser destinado a ações e serviços públicos de saúde (§6º



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



do art. 175 da Constituição do Estado de São Paulo). O §7º veda a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

Assim, cada deputado tem direito a propor emendas individuais impositivas, que são de cumprimento obrigatório e se incorporam ao orçamento. Estas emendas são distribuídas de forma igualitária e transparente, na Lei Orçamentária Anual, independente da sigla partidária.

Paralelo a esta situação, a Casa Civil informou por meio do Ofício CG Nº 85/2021⁵, que, a participação legislativa pode se dar também durante a execução do orçamento, onde

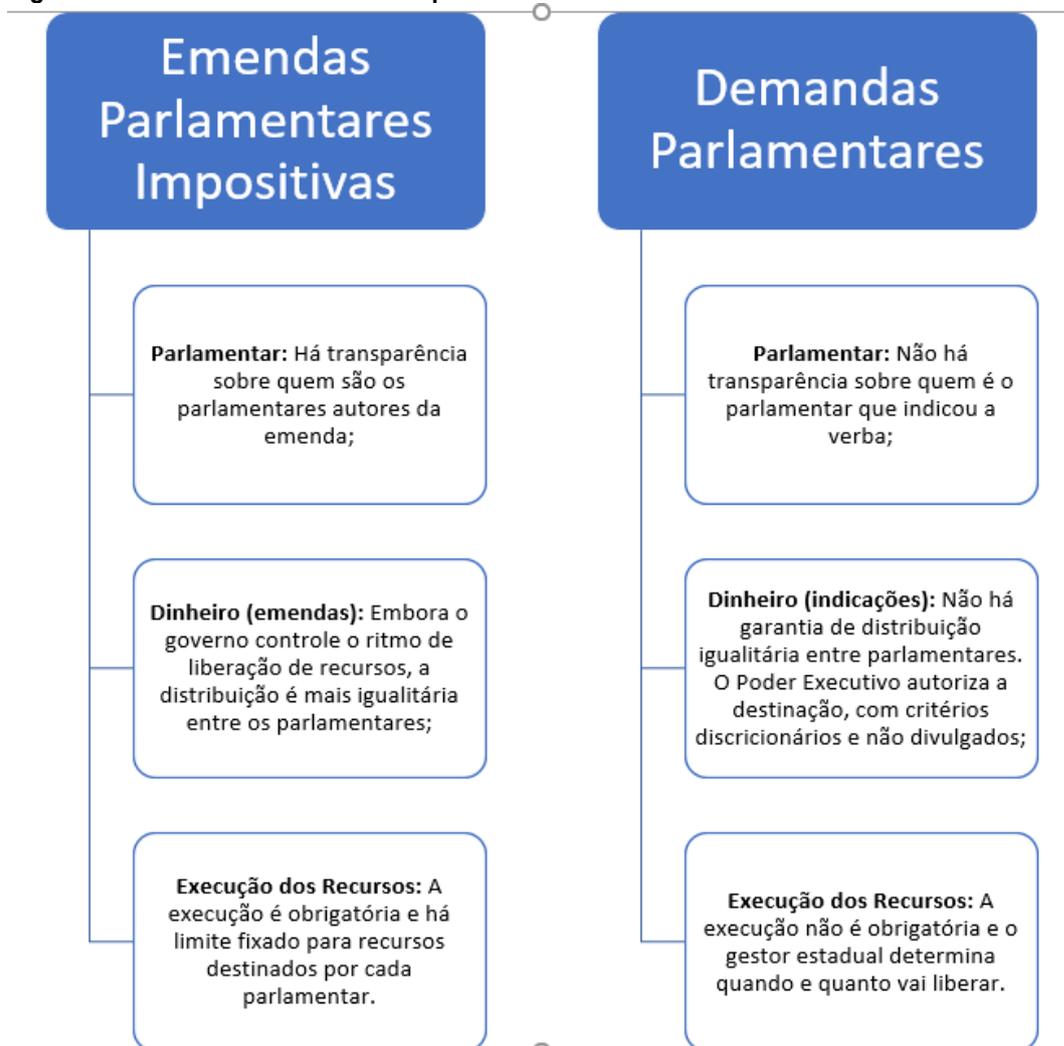
[...] os parlamentares, no exercício da representação popular, têm a faculdade de dirigir ao Poder Executivo **propostas** de transferências voluntárias de recursos a Municípios ou entidades, propostas estas conhecidas como “**demandas parlamentantes**”. (negritos no original).

A Casa Civil esclarece ainda que, diferentemente das emendas impositivas, as demandas parlamentares ou emendas voluntárias não se incorporam ao orçamento público, pois emergem apenas na etapa de execução do orçamento e não criam obrigação de execução. Por estas razões, o nome mais apropriado deste instrumento é “demanda parlamentar” apesar do uso frequente do termo “emenda voluntária”.

⁵ Em resposta à requisição DCG-1 nº 46/2021.



Figura 1: Emendas Parlamentares Impositivas X Demandas Parlamentares



Fonte: elaborado conforme estudos realizados

Premissa evidente e adotada neste trabalho é que o direcionamento pessoal de verbas públicas afronta aos princípios da administração pública, sobretudo as normas de direito financeiro e orçamentário aplicáveis aos entes federados.

O Brasil dispõe de vasta legislação que visa ampliar a isonomia, legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade do direcionamento de recursos públicos a municípios e a entidades parceiras. O objetivo final é minimizar as indicações políticas e direcionamentos que aumentam a possibilidade de corrupção.



3. Objeto e Objetivos do trabalho

3.1. Identificação do objeto de fiscalização

O objeto desta fiscalização está representado:

- a) pela previsão e execução das **emendas parlamentares impositivas** de janeiro de 2020 até dezembro de 2021 e
- b) pelas **demandas parlamentares**, também conhecidas por **emendas parlamentares voluntárias**, distribuídas no período de janeiro de 2020 até julho de 2021. O corte em julho de 2021 deve-se a limitação temporal para o levantamento destas informações durante o curso dos trabalhos.

Os valores envolvidos, disposições legais e existência de rígidos critérios pertinentes à concessão e execução de emendas parlamentares impositivas, e a alta complexidade e discricionariedade aplicadas para aprovação e distribuição dos recursos das demandas voluntárias são relevantes fatores de risco e foram considerados por esta fiscalização.

3.2. Objetivos e escopo da fiscalização

Considerando as análises preliminares e informações obtidas pelo estudo e leitura sobre o tema “emendas parlamentares” tanto no âmbito estadual quanto no âmbito federal, foi definido o objetivo principal desta fiscalização: ***Examinar se a concessão e a execução das emendas parlamentares impositivas e voluntárias estão em conformidade com a legislação e os objetivos da administração pública e se atenderam aos princípios da impessoalidade e transparência.***

Como escopo desta fiscalização ficou definido:

- a) o levantamento documental contábil e financeiro e análise de adequação legal e da execução orçamentária das emendas impositivas;
- b) levantamento documental das emendas parlamentares voluntárias e análise de adequação legal, critérios de concessão, controles existentes e transparência;
- c) busca por controle centralizado das demandas parlamentares ou emendas voluntárias, desde o recebimento dos pleitos, análises, aprovações para processamento e entrada no ciclo orçamentário;
- d) apuração de valores distribuídos de emendas parlamentares voluntárias, por partido e por parlamentar, e análise de coerência e igualdade nas distribuições.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Não foi incluído como escopo e não são objetivos do presente trabalho:

- a) os controles difusos eventualmente exercidos pelos diversos órgãos setoriais, tanto para emendas impositivas quanto voluntárias;
- b) auditoria operacional dos processos de viabilidade técnica e existência de critérios para eleição dos beneficiários das emendas impositivas constantes da Lei Orçamentária Anual;
- c) o levantamento de crimes e/ou a legalidade e forma jurídica adotada nos recursos que foram repassados a municípios e às entidades sem fins lucrativos.

3.3. Estratégia Metodológica

Para este trabalho optou-se pelo procedimento de envio de Requisições de Documentos e Informações à Secretaria da Fazenda e Planejamento e à Casa Civil, além de inspeções documentais e pesquisas em outros meios, como SIGEO, Diário Oficial, Sistema de Alterações Orçamentárias (SAO) e Portal de Transparência do Estado de São Paulo, além dos endereços eletrônicos da Casa Civil e da Secretaria da Fazenda e Planejamento.

Como fonte de critérios foi utilizada a Constituição Federal e Estadual, o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

4. Análise das Emendas Parlamentares Individuais Impositivas

Conforme o §6º do art. 175 da Constituição do Estado de São Paulo, o valor de emendas individuais impositivas é de 0,3% da Receita Corrente Líquida prevista no Projeto de Lei Orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo.

Os §§6º a 10º da Constituição Paulista, acrescentados pela Emenda Constitucional nº 45 de 18/12/2017, determinam, dentre outras disposições, que pelo menos metade desse percentual deve ser destinado a ações e serviços públicos de saúde, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. Além disso está determinado nos §§8º e 9º a obrigatoriedade de execução mínima em montante de 0,3% da RCL realizada no exercício anterior e que os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento desta execução financeira obrigatória, conforme critérios e montante estabelecidos na LDO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



As LDOs paulistas deveriam então definir critérios e montantes para que restos a pagar sejam considerados para fins de cumprimento da execução financeira das emendas impositivas, mas não o fazem. As LDOs de 2020 (artigos 27 e 28) e de 2021 (artigos 28 e 29) são omissas neste aspecto.

As disposições da LDO 2020⁶ e 2021⁷, delimitam os montantes percentuais a serem destinados à saúde e a outras áreas, impõem critérios quanto aos programas orçamentários a serem utilizados, informações mínimas de transparência como objeto, valor e identificação dos beneficiários; órgão responsável pela implementação e respectiva prestação de contas; além do obrigatório acompanhamento pelo sistema de execução orçamentária, que deverá identificar o parlamentar, a entidade ou município beneficiado, os valores previstos, empenhados, liquidados e pagos, assim como os inscritos em Restos a Pagar:

Artigo 28- O Projeto de Lei Orçamentária de 2021 conterá dotação específica para atendimento de programações decorrentes de emendas parlamentares individuais, cujo montante, nos termos do § 6º do artigo 175 da Constituição Estadual, será equivalente, no limite, a 0,3% (três décimos por cento) da receita corrente líquida prevista e estará proporcionalmente distribuído, à razão de 50% (cinquenta por cento), nos seguintes Programas de Trabalho:

I - 10.302.0930.6273 – Atendimento Integral e Descentralizado no SUS/SP – Desenvolvimento de Ações de Saúde Decorrentes de Emendas Parlamentares, sob a responsabilidade da Secretaria da Saúde.

II - 04.127.2990.2272 – Desenvolvimento de Ações decorrentes de Emendas Parlamentares, exceto Saúde, na Secretaria de Desenvolvimento Regional.

...

§ 2º - Cabe à Assembleia Legislativa elaborar os respectivos quadros demonstrativos consolidados das emendas parlamentares referidas nos incisos I e II do caput do artigo para serem incorporados como Anexos da Lei Orçamentária.

§ 3º - Os Anexos conterão a identificação do parlamentar, do Município ou Entidade beneficiada; o CNPJ; o objeto da Emenda com o seu respectivo valor e, no caso das indicações inseridas no inciso II, o Órgão diretamente responsável pela implementação.

...

§ 6º - À Secretaria ou órgão responsável pela implementação da emenda parlamentar caberá a verificação da respectiva viabilidade técnica, o pagamento dos valores decorrentes da execução do Programa de Trabalho e respectiva prestação de contas.

6 Lei Estadual nº 17.118 de 19/07/2019.

7 Lei Estadual nº 17.286 de 20/08/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



§ 7º – O acompanhamento da execução se dará por meio de sistema próprio de acompanhamento da execução orçamentária, que deverá indicar o parlamentar; a entidade ou Município beneficiado; os valores previstos, empenhados, liquidados, pagos, bem como os inscritos em Restos a Pagar; e os impedimentos de ordem técnica, quando for o caso.

Dentre a citação acima (§7º), estão previstas as situações de impedimentos técnicos, que representariam limitação à execução de tais emendas impositivas. O art. 29 da LDO 2021 esclarece tal situação:

Artigo 29 - As programações orçamentárias previstas no artigo 28 não serão de execução obrigatória nos casos de impedimentos de ordem técnica.

§ 1º – No caso de impedimento de ordem técnica que inviabilize o empenho, a liquidação ou o pagamento da despesa, serão adotadas as seguintes medidas:

1. até 90 (noventa) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo enviará ao Poder Legislativo as justificativas do motivo do impedimento;
2. até 40 (quarenta) dias após o término do prazo previsto no item 1, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;
3. até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no item 2, o Poder Executivo fará o remanejamento da programação, nos termos previstos na lei orçamentária anual.

§ 2º – Após os prazos previstos nos itens do § 1º, as programações orçamentárias previstas não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no item 1 do § 1º.

§ 3º - As programações decorrentes de emenda que permanecerem com impedimento técnico após 30 de outubro de 2021 poderão ser remanejadas de acordo com autorização constante da Lei Orçamentária de 2021.

§ 4º - Não caracterizam impedimentos de ordem técnica:

1. alegação de falta de liberação ou disponibilidade orçamentária ou financeira;
2. manifestação de órgão do Poder Executivo referente à conveniência do objeto da emenda;
3. óbice que possa ser sanado mediante procedimentos ou providências de responsabilidade exclusiva do órgão de execução;
4. alegação de inadequação do valor da programação, quando o montante for suficiente para alcançar o objeto pretendido ou adquirir pelo menos uma unidade completa.

Por meio de consulta no SIGEO, foi possível verificar, para cada ação orçamentária, as dotações iniciais e atualizadas, valores empenhados, liquidados e pagos das ações referentes às emendas impositivas, além dos valores que, a cada exercício, foram inscritos em Restos a Pagar e os cancelamentos destes:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Tabela 1 – Execução Orçamentária Emendas impositivas – Incluindo Restos a Pagar

	A	B		C		D		E		F		G	H
Código Nome Ação	Dot Inic até o Mês	Dot Atual até o Mês	Var. 1: Dot. Atual X Inicial (B/A)	Cred Emp até o Mês	Var. 2: Emp X Dot Atual (C/B)	Liquidado Balanco até o Mês	Var. 3: Liq X Empenhado (D/C)	Pago até o Mês	Var. 4: Pago X Liquidado (E/D)	Inscritos RPNP Ano até o Mês	Var. 5: RPNP X Empenhado (F/C)	Cancelamento RP até o Mês	Liquidad Exerc Anterior a o Mês
Total Geral	994.263.598	933.880.900	93,93%	902.601.833	96,65%	540.161.285	59,84%	421.873.464	78,10%	362.440.548	40,16%	2.386.382	79.957.5
Total de 2020 (até dezembro)	485.069.706	463.937.626	95,64%	453.148.399	97,67%	276.254.891	60,96%	191.280.388	69,24%	176.893.508	39,04%		
22720000 - ACOES DECORRENTES DE EMENDAS, EXCETO SAUDE	242.534.853	231.805.373	95,58%	221.367.848	95,50%	73.531.100	33,22%	16.025.712	21,79%	147.836.748	66,78%		
62730000 - ACOES DE SAUDE DECORRENTES DE EMENDAS	242.534.853	232.132.253	95,71%	231.780.551	99,85%	202.723.791	87,46%	175.254.676	86,45%	29.056.760	12,54%		
Total de 2021 (até dezembro)	509.193.892	469.943.274	92,29%	449.453.434	95,64%	263.906.394	58,72%	230.593.076	87,38%	185.547.040	41,28%	2.073.040	63.025.2
22720000 - ACOES DECORRENTES DE EMENDAS, EXCETO SAUDE	254.596.941	229.133.492	90,00%	211.080.509	92,12%	83.417.424	39,52%	50.944.106	61,07%	127.663.085	60,48%	2.073.040	46.439.9
62730000 - ACOES DE SAUDE DECORRENTES DE EMENDAS	254.596.951	240.809.782	94,58%	238.372.925	98,99%	180.488.970	75,72%	179.648.970	99,53%	57.883.955	24,28%	0	16.585.3
Total de 2022 (até janeiro)												313.342	16.932.2
22720000 - ACOES DECORRENTES DE EMENDAS, EXCETO SAUDE												313.342	14.166.2
62730000 - ACOES DE SAUDE DECORRENTES DE EMENDAS												0	2.766.0

Fonte: Sigeo (dados atualizados até 22/02/2022)

Nota: Os campos tarjados em preto são campos que não se aplicam à presente análise: referem-se a cancelamento e/ou pagamento de RPs anteriores a 2020; ou valores de execução de 2022; que não pertencem ao escopo do presente trabalho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



As emendas individuais impositivas são de execução obrigatória, salvo impedimentos devidamente apurados na forma do art. 29 da LDO 2021 e art. 28 da LDO 2020. A análise a seguir demonstra que existem montantes aprovados e não executados, sem justificativa apresentada nos termos definidos pela lei.

A tabela 1 apresentada demonstra que, em 2020 e 2021, existem montantes aprovados em dotação inicial pelas respectivas Leis Orçamentárias, mas que não foram executados. Esta apuração é detalhada a seguir e totaliza o montante de R\$ 376.531.172, pertinente a emendas impositivas que não foram efetivamente executadas e cuja justificativa ainda não foi apresentada pelo Governo do Estado:

- a) as dotações totais aprovadas pela LOA (R\$ 994.263.598) sofreram redução e a dotação atualizada (R\$ 933.880.900) representou 93,93% (Var. 1) do total aprovado (representando supressão de R\$ 60.382.698 no valor autorizado);
- b) do saldo remanescente em dotação atualizada (R\$ 933.880.900), foi empenhado R\$ 902.601.833, ou 96,65% (Var. 2), representando despesa não empenhada de R\$ 31.279.067;
- c) do montante empenhado (R\$ 902.601.833), foi liquidado o montante de R\$ 540.161.285 (59,84%) dentro do exercício (coluna D) e R\$ 79.957.523 no exercício seguinte (coluna H) até janeiro/2022, representando R\$ 282.483.024 ainda não liquidados e portanto pendentes de efetiva execução;
- d) além disso, até janeiro/2022 ocorreram cancelamentos de Restos a Pagar de R\$ 2.386.382 (coluna G), portanto, também desconsiderados como execução orçamentária.

Neste contexto, a afirmativa é de que, do montante inicialmente autorizado pelas LOAs de 2020 e 2021 a título de Emendas Impositivas (R\$ 994.263.598), parcela correspondente a 37,87% ou R\$ 376.531.172 não foi objeto de efetiva execução, até janeiro/2022⁸, sem justificativa apresentada e cujo conteúdo deve, inclusive, ser transparente.

Além deste montante pendente de execução (despesa que não atingiu o estágio da liquidação), existe parcela de recursos que está empenhada e liquidada mas que, até janeiro/2022 ainda não estava paga (R\$ 118.287.821). Como demonstrado na tabela 1, da despesa liquidada de R\$ 540.161.285, foi pago o montante de R\$ 421.873.464.

⁸ Dados do Sigeo, consulta realizada em 23/02/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Para confirmação, foi solicitada à Casa Civil a relação de emendas impositivas previstas e executadas. Os valores informados pela Casa Civil não possuem coerência com os apurados acima, via SIAFEM/SIGEO.

A informação fornecida pela Casa Civil (Anexo C.1) se refere apenas até julho/2021, está separada por deputado⁹, e está sintetizada na tabela 2:

Tabela 2 – Emendas impositivas informadas pela Casa Civil

	2020		2021 (até julho)	
	Valor Previsto	Valor Pago	Valor Previsto	Valor Pago
Outras Despesas	242.124.760	17.124.693	253.959.970	15.326.289
Saúde	242.909.612	176.559.676	254.133.970	161.310.966
Total	485.034.372	193.684.369	508.093.940	176.637.255

Fonte: Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 46/2021.

Importante esclarecer que a Casa Civil não possui um controle sistemático e conciliado dos valores destinados ao cumprimento das emendas impositivas. Referida conclusão foi possível, a partir das respostas oferecidas às requisições enviadas por esta fiscalização, apesar de existir sítio eletrônico¹⁰, onde a Casa Civil disponibiliza relatórios em PDF, sem totalizações, sem mecanismo de busca e sem esclarecer qual é a fonte da informação “em processamento” ou “paga” para o estágio informado para cada Emenda Impositiva:

Figura 2: Divulgação de emendas impositivas pela Casa Civil

EMENDAS

A atuação dos parlamentares é determinante na democracia. No nível estadual, os deputados, representam seus eleitores de várias maneiras: propõem e votam projetos de lei, debatem temas relevantes e fiscalizam as políticas públicas do executivo. Outra forma de atuação parlamentar que se destaca é a participação do poder legislativo na alocação de recursos do executivo.

Pela apresentação de Emendas à Lei Orçamentária Anual (LOA) os deputados estaduais definem prioridades no âmbito do planejamento de políticas públicas do governo. Portanto, por meio das emendas à LOA (ou Emendas Impositivas) os deputados podem indicar governos municipais e entidades da sociedade civil que executam políticas públicas para receber recursos orçamentários, diretamente ou mediante a colaboração do convênio.

O montante de recursos reservados na constituição paulista, corresponde a 0,3% (três décimos por cento) da receita corrente líquida do Estado, previstos para o ano corrente. Deste, pelo menos 50% deve ser destinado à política de saúde. Em termos de valores, isso representou cerca de R\$ 481 milhões em 2019 e R\$ 486 milhões em 2020. Deputados estaduais, independentemente de partido, baseada na posição com relação ao governo (situação/oposição), podem apresentar emendas à LOA, cobrar a sua correta e célere aplicação, bem como fiscalizar os gastos desses recursos pelos beneficiários.

Ano	Saúde	Outros
2020	PDF	PDF
2021	PDF	PDF

Portfólio de Ações para Emendas Individuais Impositivas – 2022

O Portfólio de Ações para Emendas Individuais Impositivas – 2022, produzido pelo Poder Executivo, com o objetivo de fomentar e subsidiar as indicações das emendas individuais impositivas, salvaguardadas na Constituição Estadual.

O documento reúne informações sobre os principais programas executados pelas secretarias de estado, por meio dos quais poderão ser repassados recursos a municípios, consórcios públicos e organizações da sociedade civil, assim como de projetos com potencial de ampliar ação estadual nos territórios.

Fonte: Portal da Casa Civil – Disponível em: <http://www.casacivil.sp.gov.br/emendas/>.

⁹ Regra geral, o valor distribuído por deputado foi de R\$ 5.160.000 para 2020 e, R\$ 5.416.000 para 2021.

¹⁰ Disponível em: <http://www.casacivil.sp.gov.br/emendas/>. Acesso em 28/02/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



A informação fornecida a esta fiscalização¹¹ foi objeto de coleta pela Casa Civil, especificamente para fins de atender à solicitação desta equipe. Questionada quanto à fonte da informação “pagamento” fornecida nas planilhas por ela enviadas, respondeu que:

Destacamos que as informações constantes das planilhas acima referidas foram compiladas a partir de fontes difusas, incluído o Diário Oficial do Estado, para o específico fim de atender, na forma requerida, à demanda desse Tribunal de Contas.

A evidência que fica é que a Casa Civil não possui referido controle e, em resposta, fez referência a informação de pagamento fornecida pelo Diário Oficial. Sabe-se porém, que este canal não veicula informações de pagamento.

Assim, tratando-se de emendas impositivas, o controle que mais se aproxima de confiável é o do Sistema de Informações Orçamentárias (SIAFEM/SIGEO), conforme foi apresentado na Tabela 01.

Referido controle porém, não atende ao requerido pela LDO, cuja determinação é de que o acompanhamento da execução orçamentária, por sistema próprio, deverá indicar: a) o parlamentar; b) a entidade ou Município beneficiado; c) os valores previstos, empenhados, liquidados, pagos e os inscritos em Restos a Pagar; e d) os impedimentos de ordem técnica, quando for o caso.

LDO, art. 28, §7º:

§ 7º – O acompanhamento da execução se dará por meio de sistema próprio de acompanhamento da execução orçamentária, que deverá indicar o parlamentar; a entidade ou Município beneficiado; os valores previstos, empenhados, liquidados, pagos, bem como os inscritos em Restos a Pagar; e os impedimentos de ordem técnica, quando for o caso.

O valor por parlamentar está disponível apenas na previsão da Lei Orçamentária Anual. Por lá é possível resumir que:

Tabela 3: Distribuição do montante destinado às Emendas Impositivas

	2020	2021
Valor médio por Deputado	5.160.316	5.416.956
Valor médio por partido	21.089.987	22.138.865

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais 2020 e 2021

Assim, em referência às Emendas Impositivas esta fiscalização conclui que:

1. A LDO não normatiza o limite de Restos a Pagar a serem considerados como execução orçamentária de referidas emendas, da forma como foi determinado pela Constituição Estadual;

¹¹ Ofício da Casa Civil nº 06-2022 de 02/02/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



2. O governo do Estado de São Paulo não possui controle sistematizado capaz de informar de forma ágil e tempestiva a execução orçamentária por parlamentar; além de não dar transparência à parcela de recursos que não foi objeto de execução e às devidas justificativas e/ou impedimentos para tal;
3. Trata-se de recurso de execução obrigatória, apesar disso, existe parcela de recursos aprovada nas LOAs de 2020 e 2021 (R\$ 376.531.172) que não foi objeto de efetiva execução até janeiro/2022 e, eventuais impedimentos técnicos, se existentes, não foram apresentados pela Casa Civil.

5. Análise das Demandas Parlamentares ou Emendas Voluntárias

Primeiramente é preciso descrever o papel da Casa Civil na concessão e controle das demandas parlamentares.

Conforme o Decreto nº 64.462, de 11 de setembro de 2019, a Casa Civil é o órgão responsável, entre outras atribuições, pelo relacionamento entre o Executivo e a Assembleia Legislativa e, portanto, deveria centralizar os pedidos dos parlamentares que chegam ao Poder Executivo:

Artigo 2º - Constitui o campo funcional da Casa Civil, além de outras funções compatíveis com seu escopo:

I - o assessoramento direto e imediato ao Governador no desempenho de suas atribuições, especialmente:

- a) no relacionamento e na articulação com os cidadãos e entidades do terceiro setor;
- b) na elaboração da agenda do Governador e na preparação e formulação de subsídios para os pronunciamentos;
- c) em matéria de honorificências;

II - o assessoramento e a coordenação da política do Governo e do relacionamento com a Assembleia Legislativa, o Congresso Nacional, o Poder Judiciário Federal e os partidos políticos, bem como a promoção da interlocução com os Municípios, os outros Estados da Federação e a Administração Federal;

III - o assessoramento ao Governador no exercício das funções legislativas que lhe outorga a Constituição Estadual, bem como o acompanhamento da atividade legislativa estadual e da tramitação de todas as proposições;

IV - a organização de todo o cerimonial público do Governador.

Na sequência, faz-se necessário situar referido instituto de “demandas parlamentares” ou “emendas voluntárias” no ordenamento jurídico federal e estadual, com o objetivo de conhecer os critérios, requisitos e/ou limitações existentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



A Casa Civil esclarece que¹²:

... os parlamentares, no exercício da representação popular, têm a faculdade de dirigir ao Poder Executivo **propostas de transferências voluntárias de recursos** a Municípios ou entidades, propostas estas conhecidas como “demandas parlamentares”... e que **emergem apenas na etapa de execução do orçamento**.

Nessa etapa, ... merece especial menção a atuação dos parlamentares na formulação de propostas destinadas à execução da parcela discricionária do gasto público, especialmente por meio de transferências voluntárias de recursos, mediante convênios ou parcerias a serem celebrados entre o Poder Executivo e o Município ou entidade **indicados pelos parlamentares requerentes**. (negritos nossos)

Ainda segundo a Casa Civil, cabe ao Poder Executivo acolher ou não as demandas parlamentares recebidas, conforme juízo de conveniência e oportunidade, pois se referem a parcela discricionária do orçamento.

Importante esclarecer que este instituto de “demanda parlamentar” ou “emenda voluntária” não foi encontrado em literaturas de finanças públicas ou em qualquer legislação, trata-se pois de algo que vem se perpetuando por usos e costumes, como se posiciona a Casa Civil¹³:

Trata-se, pois, de legítima **prática, longa e costumeira**, consolidada na realidade política estatal, a que se convencionou denominar “demandas parlamentares” ou mesmo “emendas parlamentares voluntárias”... (negritos nossos)

Diferentemente das emendas impositivas, as agora chamadas “voluntárias” tratam-se na verdade das antigas indicações parlamentares¹⁴, cuja prática se estende aos distantes tempos que antecederam às discussões sobre o orçamento impositivo, que culminou nas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019 em âmbito federal e nº 45/2017 e nº 50/2021 no Estado de São Paulo.

¹² Ofício CG nº 085/2021 de 23/09/2021 – Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 46/2021.

¹³ Ofício CG nº 085/2021 de 23/09/2021 – Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 46/2021.

¹⁴ Indicações Parlamentares ao Orçamento - As indicações parlamentares ao orçamento do Estado de São Paulo são propostas de transferências voluntárias de recursos, mediante convênios a serem celebrados entre o Poder Executivo e o Município ou Entidade, indicados pelas Deputadas e Deputados Estaduais. Não são emendas ao projeto de lei orçamentária e não se confundem com as demais proposições legislativas.

São apresentadas em anexo ao Parecer do Relator do Projeto de Lei Orçamentária anual, debatido e aprovado pela Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento – CFOP, que servirá de base para a deliberação do Plenário da Assembleia. As que estão disponíveis para consulta nesta página, são as que foram propostas quando da elaboração desse Parecer e não são, necessariamente, as que foram executadas.

Não aparecem destacadamente na lei orçamentária aprovada e em execução, já que a lei é organizada por programas, atividades e ações. Sua execução não é obrigatória.

A execução efetiva dessas indicações é de responsabilidade do Poder Executivo, através das Secretarias: Casa Civil (Subsecretaria de Assuntos Parlamentares), da Fazenda e do Planejamento e Gestão, e obedece as regras de execução orçamentária para transferências de recursos, inclusive a legislação pertinente quanto aos requisitos legais exigíveis das partes que assinarão os respectivos convênios. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/leis/orcamento/indicacoes-parlamentares/>. Acesso em 24/02/2022. Com dados até a Lei Orçamentária Anual de 2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Pode-se afirmar que, o objetivo de referidas reformas nos textos constitucionais de conferir maior controle e transparência às antigas “indicações parlamentares” restou frustrado, pois ambas as formas passaram a coexistir na prática, ou seja, estão vigentes as emendas impositivas (aquelas que respeitaram todo o rito de processo legislativo de aprovação e divulgação da Lei Orçamentária Anual e de execução e transparência orçamentária) e as demandas parlamentares (de alto caráter discricionário e, como se verá, sem critérios limítrofes para eleição dos beneficiários, sem controles contábeis e sem transparência).

De forma pragmática, as emendas impositivas são norteadas por: limite percentual da RCL; indicação de recursos necessários (anulação de outras despesas); obrigatoriedade de execução; imposição de controle dentro do sistema orçamentário que transpareça o parlamentar indicante, o beneficiário, valores empenhados, liquidados e pagos ou inscritos em restos a pagar; e critério definido para apuração de eventuais fatores impeditivos da execução. Nesta sistemática “impositiva”, o indício é de que não existe metodologia de mérito para eleição das entidades e municípios que serão beneficiados, apesar desta análise não compor o escopo desta fiscalização.

De outra face, as emendas voluntárias ou demandas parlamentares são desprovidas de controles desde o seu nascedouro e possuem alto grau de discricionariedade quanto ao parlamentar que será atendido, entidades beneficiadas, valores envolvidos, instrumento jurídico de formalização, ausência de controle no sistema orçamentário, ausência de transparência quanto a beneficiários e parlamentar envolvido.

A Casa Civil esclareceu que, quando um pedido de emenda voluntária chega ao Executivo, é realizada uma primeira verificação de coerência e alinhamento com os objetivos do planejamento orçamentário estadual e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 (ODS).

Havendo alinhamento, a demanda recebe liberação do Governador para processamento, formalizada através de ofício da Casa Civil (modelo conforme figura 3) e segue para análise setorial pelo Órgão de Estado pertinente. Caso seja aprovada, a demanda parlamentar pode então dar origem à transferência voluntária de recursos em favor do Município ou entidade indicados pelo parlamentar pleiteante.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Figura 3: Ofício modelo



SÃO PAULO
GOVERNO DO ESTADO

São Paulo,
Comunicado CC

Prezado(a) Deputado(a),

Comunico Vossa Excelência que o Governador do Estado de São Paulo, João Doria, liberou para processamento a seguinte Demanda Parlamentar, apresentada pelo seu mandato:

- **Beneficiário:**
- **Objeto:**
- **Município:**
- **Órgão:**
- **Valor:**
- **Código:**

Essa Demanda Parlamentar está alinhada ao *Plano Plurianual do Estado de São Paulo – PPA 2020-2023*, que estabelece 9 Objetivos Estratégicos para São Paulo, da seguinte forma:

- **PPA:** Objetivo Estratégico 9 - Gestão pública moderna e eficiente, comprometida com a qualidade dos serviços públicos, controle de gastos e transparência.

Sua iniciativa também colabora com a *Agenda 2030*, plano global estabelecido pelas Nações Unidas, com *17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS* e 169 metas, ao qual São Paulo aderiu junto com o Brasil em 2015:

- **ODS:** 16. PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES
- **META:** 16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares.

Receba os nossos cumprimentos pela decisão de seu mandato, voltada para o desenvolvimento economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente responsável do Estado de São Paulo.

Atenciosamente,

Cauê Macris
Secretário-Chefe da Casa Civil

Fonte: Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 46/2021.

Em resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 46/2021 de 18/08/2021, a Casa Civil enviou em 08/11/2021 o Ofício CG nº 89/2021 contendo os documentos referentes às demandas parlamentares autorizadas pelo Governo, no período de janeiro/2020 a julho/2021.

Foram enviados 5.299 arquivos em formato 'PDF' contendo os comunicados enviados pela Casa Civil aos parlamentares com a informação de liberação, pelo governador, do processamento das demandas propostas em referido período.

Cada arquivo corresponde então a uma demanda parlamentar contendo informações que identificam o deputado pleiteante, o nome da entidade ou prefeitura beneficiária, o objeto sintético, o Município sede, o Órgão, Valor e Código, conforme texto padrão da figura acima.

Para viabilizar os trabalhos desta fiscalização, os documentos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



enviados foram submetidos a tratamento de dados¹⁵, com o objetivo de conversão dos 5.299 arquivos em uma base de dados manipulável, viabilizando a análise crítica, cujo resumo é apresentado na tabela abaixo:

Tabela 4 – Resumo das demandas parlamentares

DEMANDAS PARLAMENTARES	2020	Até julho de 2021	Variação 2020 x jul/2021
Quantidade de demandas	795	4.504	467%
Valores	184.575.676	1.282.624.500	595%
Valor médio por demanda	232.171	284.775	23%
Quantidade de parlamentares contemplados	89	96	8%
Valor médio por parlamentar	2.073.884	13.360.672	544%

Fonte: Comunicados de aprovação das demandas parlamentares da Casa Civil. Documentos compilados pela AUDESP.

O valor total das demandas autorizadas pelo Governo de São Paulo em todo o ano de 2020 foi de R\$ 184.575.676. Em 2021, **até o mês de julho**, o valor foi de R\$ 1.282.624.500, ou seja, houve um aumento de 595% com relação a todo o ano de 2020.

Com base nesses documentos também foi possível tabular as Secretarias/Órgãos responsáveis pela execução das demandas, os deputados requerentes e partidos políticos contemplados.

Sabendo-se que a comparação está se dando de forma desproporcional, ou seja, todo o ano de 2020, contra apenas os 7 primeiros meses de 2021, chama a atenção as seguintes variações:

- a) Nos órgãos executantes há valores de 2021 superiores aos de 2020 em até 15000% (tabela 5);
- b) Dentre os partidos beneficiados, os repasses a pedido do PSDB subiram 915% e representam 18% do total (tabela 6), seguido por DEM e PL (respectivamente, beneficiados com 13% e 12% do total de recursos destinados de 2020 até julho/2021).

Tabela 5 – Demandas parlamentares por órgãos

ÓRGÃO	2020	2021 (até julho)	Total Geral	AH	AV Total
Secretaria da Saúde	149.245.176	678.363.500	827.608.676	354,53%	56,41%
Secretaria de Desenvolvimento Regional	16.545.000	350.170.000	366.715.000	2016,47%	24,99%
Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente	550.000	87.746.000	88.296.000	15853,82%	6,02%
Secretaria de Esportes	3.490.000	65.808.500	69.298.500	1785,63%	4,72%
Secretaria de Desenvolvimento Social	3.987.500	28.595.000	32.582.500	617,12%	2,22%

¹⁵ A AUDESP tabulou os arquivos pdf, convertendo-os em um documento do Excel.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



ÓRGÃO	2020	2021 (até julho)	Total Geral	AH	AV Total
Secretaria de Segurança Pública	2.450.000	21.212.000	23.662.000	765,80%	1,61%
Secretaria de Agricultura e Abastecimento	360.000	18.839.500	19.199.500	5133,19%	1,31%
Casa Militar e Defesa Civil		10.810.000	10.810.000		0,74%
Secretaria da Educação	2.242.500	7.380.000	9.622.500	229,10%	0,66%
Secretaria de Cultura e Economia Criativa	1.817.500	7.180.000	8.997.500	295,05%	0,61%
Secretaria de Desenvolvimento Econômico	870.000	2.270.000	3.140.000	160,92%	0,21%
Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão	2.400.000		2.400.000	-100,00%	0,16%
Secretaria de Justiça e Cidadania	368.000	970.000	1.338.000	163,59%	0,09%
Secretaria de Direitos da Pessoa com Deficiência	100.000	1.210.000	1.310.000	1110,00%	0,09%
Secretaria da Habitação	150.000	700.000	850.000	366,67%	0,06%
Secretaria de Turismo e Viagens		770.000	770.000		0,05%
Secretaria de Transportes Metropolitanos		600.000	600.000		0,04%
Total Geral	184.575.676	1.282.624.500	1.467.200.176	594,90%	100,00%

Fonte: Comunicados de aprovação das demandas parlamentares da Casa Civil. Documentos compilados pela AUDESP.

Tabela 6 – Demandas parlamentares por partidos políticos:

Partido	Soma de 2020	Soma de 2021 (até julho)	Total	AH	AV Total
PSDB	23.050.000	233.940.000	256.990.000	914,92%	17,52%
DEM	24.600.000	160.504.000	185.104.000	552,46%	12,62%
PL	19.840.000	160.880.000	180.720.000	710,89%	12,32%
REPUBLICANOS	22.750.000	102.645.000	125.395.000	351,19%	8,55%
PSL	16.880.000	103.000.000	119.880.000	510,19%	8,17%
MDB	8.900.000	104.756.000	113.656.000	1077,03%	7,75%
PSB	13.120.000	88.190.000	101.310.000	572,18%	6,90%
Subtotal-1:	129.140.000	953.915.000	1.083.055.000	638,67%	73,82%
PODE	6.820.000	61.565.000	68.385.000	802,71%	4,66%
PP	8.350.000	53.600.000	61.950.000	541,92%	4,22%
CIDADANIA	5.410.000	48.550.000	53.960.000	797,41%	3,68%
PT	11.400.000	39.290.000	50.690.000	244,65%	3,45%
PV	3.150.000	43.294.500	46.444.500	1274,43%	3,17%
PSD	6.860.000	34.950.000	41.810.000	409,48%	2,85%
SD	6.100.000	15.200.000	21.300.000	149,18%	1,45%
SOLIDARIEDADE		11.260.000	11.260.000		0,77%
PCdoB	100.000	10.500.000	10.600.000	10400,00%	0,72%
PSC		10.000.000	10.000.000		0,68%
AVANTE	3.050.000		3.050.000	-100,00%	0,21%
PSOL	1.645.500		1.645.500	-100,00%	0,11%
PTB	995.000		995.000	-100,00%	0,07%
REDE	375.000	500.000	875.000	33,33%	0,06%
PDT	540.000		540.000	-100,00%	0,04%
NOVO	490.176		490.176	-100,00%	0,03%
sem partido	150.000		150.000	-100,00%	0,01%
Subtotal-2:	55.435.676	328.709.500	384.145.176	492,96%	26,18%
Total Geral	184.575.676	1.282.624.500	1.467.200.176	594,90%	100,00%

Fonte: Comunicados de aprovação das demandas parlamentares da Casa Civil – Requisição DCG-1 nº 46/2021. Documentos compilados pela AUDESP.

As tabelas demonstram que, em montantes financeiros, os partidos que tiveram mais demandas aprovadas foram os partidos componentes do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Subtotal-1 (7 partidos). Em 2020 e 2021, os valores aprovados a esses partidos representaram 74% de todas as demandas. Para fins de comparação, o número de deputados destes partidos atualmente na Assembleia Legislativa é de 51, ou seja, 54% do total de 94 deputados¹⁶. Há indícios, portanto, de maior direcionamento de recursos às entidades indicadas por estes partidos políticos, durante o exercício de 2021.

Para esta afirmação, o critério adotado por esta fiscalização como boa prática é o critério determinado pela Constituição Federal e Estadual de distribuição de recursos de forma igualitária, salvo comprovados impedimentos técnicos.

O subtotal-1 demonstra ainda que os valores aprovados de janeiro a julho/2021 aos partidos ali incluídos, são superiores a todo o ano de 2020 em 639%, ou R\$ 825 milhões.

A tabela a seguir apresenta os valores aprovados por deputado requerente:

Tabela 7 – Demandas parlamentares por deputados – ordem decrescente:

Deputado	Estadual / Federal / Senador	Partido	2020	Até Julho 2021	Total Geral
	Federal	MDB		33.971.000	33.971.000
	Estadual	PP	5.260.000	27.400.000	32.660.000
	Federal	PL		32.400.000	32.400.000
	Estadual	PSDB	1.000.000	31.108.000	32.108.000
	Estadual	PSDB	3.630.000	28.350.000	31.980.000
	Estadual	MDB	3.000.000	28.085.000	31.085.000
	Estadual	DEM	2.900.000	27.750.000	30.650.000
	Estadual	PSD	5.300.000	22.450.000	27.750.000
	Federal	CIDADANIA		26.950.000	26.950.000
	Estadual	DEM	5.280.000	21.650.000	26.930.000
	Estadual	PSB	2.950.000	21.790.000	24.740.000
	Estadual	PODE	3.140.000	20.165.000	23.305.000
	Estadual	PL	2.250.000	21.030.000	23.280.000
	Estadual	PL	3.000.000	19.700.000	22.700.000
	Estadual	PSL	280.000	22.000.000	22.280.000
	Estadual	REPUBLICANOS	6.000.000	16.000.000	22.000.000
	Estadual	PSB	5.520.000	16.050.000	21.570.000
	Estadual	PL	3.380.000	17.270.000	20.650.000
	Estadual	REPUBLICANOS	5.500.000	15.095.000	20.595.000
	Estadual	DEM	2.800.000	17.534.000	20.334.000
	Federal	PV		20.250.000	20.250.000
	Estadual	REPUBLICANOS	3.000.000	17.150.000	20.150.000
	Federal	PL		20.000.000	20.000.000
	Estadual	PSL	3.110.000	16.700.000	19.810.000
	Estadual	PSDB	3.135.000	16.570.000	19.705.000
	Estadual	CIDADANIA	2.150.000	17.350.000	19.500.000

¹⁶ Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/deputado/lista/?filtroNome=&filtroAreaAtuacao=&filtroBaseEleitoral=&filtroPartido=&filtroLegislatura=19&filtroEmExercicio=on&filtroEmExercicioPesquisa=S&filtroLegislaturaAtual=S>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Deputado	Estadual / Federal / Senador	Partido	2020	Até Julho 2021	Total Geral
	Estadual	DEM	3.200.000	16.100.000	19.300.000
	Estadual	PSDB	3.000.000	16.030.000	19.030.000
	Estadual	DEM	3.100.000	15.850.000	18.950.000
	Federal	PSL		18.800.000	18.800.000
	Estadual	REPUBLICANOS	3.400.000	15.400.000	18.800.000
	Estadual	PSDB	3.275.000	15.360.000	18.635.000
	Estadual	SD	3.400.000	15.200.000	18.600.000
	Estadual	PODE	3.350.000	15.150.000	18.500.000
	Estadual	PSDB	3.000.000	15.500.000	18.500.000
	Estadual	PSDB	3.000.000	15.300.000	18.300.000
	Estadual	DEM	3.300.000	15.000.000	18.300.000
	Estadual	MDB	3.400.000	14.750.000	18.150.000
	Estadual	PL	2.450.000	15.700.000	18.150.000
	Estadual	DEM	3.120.000	15.000.000	18.120.000
	Estadual	PL	2.100.000	16.000.000	18.100.000
	Estadual	REPUBLICANOS	3.000.000	15.000.000	18.000.000
	Estadual	PP	2.800.000	15.000.000	17.800.000
	Estadual	PSL	1.780.000	15.000.000	16.780.000
	Estadual	PSB	1.710.000	15.000.000	16.710.000
	Estadual	PSB	360.000	15.350.000	15.710.000
	Estadual	PT	5.800.000	9.450.000	15.250.000
	Estadual	PV	3.150.000	10.999.500	14.149.500
	Federal	DEM	900.000	13.120.000	14.020.000
	Estadual	MDB	2.500.000	11.500.000	14.000.000
	Estadual	PSL	3.490.000	10.000.000	13.490.000
	Estadual	PL	3.400.000	10.000.000	13.400.000
	Estadual	PSDB	600.000	12.350.000	12.950.000
	Federal	PSD		12.500.000	12.500.000
	Federal	PT		12.250.000	12.250.000
	Federal	PSDB	100.000	11.620.000	11.720.000
	Federal	PSDB		11.682.000	11.682.000
	Federal	PSDB	1.210.000	10.300.000	11.510.000
	Federal	SOLIDARIEDAD E		11.260.000	11.260.000
	Federal	MDB		11.000.000	11.000.000
	Federal	REPUBLICANOS		11.000.000	11.000.000
	Federal	DEM		10.700.000	10.700.000
	Federal	PSL		10.500.000	10.500.000
	Federal	PCdoB		10.500.000	10.500.000
	Federal	PSDB		10.500.000	10.500.000
	Federal	PSDB		10.400.000	10.400.000
	Federal	PODE		10.350.000	10.350.000
	Federal	PODE		10.300.000	10.300.000
	Federal	PSC		10.000.000	10.000.000
	Federal	PSB		10.000.000	10.000.000
	Federal	PSL		10.000.000	10.000.000
	Senador	PSDB		10.000.000	10.000.000
	Federal	PSB		10.000.000	10.000.000
	Federal	PL	60.000	8.780.000	8.840.000
	Estadual	PSDB		8.020.000	8.020.000



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Deputado	Estadual / Federal / Senador	Partido	2020	Até Julho 2021	Total Geral
	Federal	REPUBLICANOS	1.000.000	7.000.000	8.000.000
	Federal	DEM		7.800.000	7.800.000
	Estadual	PSDB	1.000.000	6.000.000	7.000.000
	Estadual	PV		6.760.000	6.760.000
	Federal	PP		6.200.000	6.200.000
	Federal	REPUBLICANOS		6.000.000	6.000.000
	Estadual	PODE		5.600.000	5.600.000
	Estadual	MDB		5.450.000	5.450.000
	Estadual	PV		5.285.000	5.285.000
	Federal	PP		5.000.000	5.000.000
	Federal	PSDB		4.850.000	4.850.000
	Federal	CIDADANIA		4.250.000	4.250.000
	Estadual	PT	800.000	2.570.000	3.370.000
	Estadual	PT	870.000	2.400.000	3.270.000
	Estadual	CIDADANIA	3.260.000		3.260.000
	Estadual	PL	3.200.000		3.200.000
	Estadual	PT	800.000	2.400.000	3.200.000
	Estadual	PT	630.000	2.400.000	3.030.000
	Estadual	PT	1.000.000	2.020.000	3.020.000
	Estadual	PSL	3.000.000		3.000.000
	Estadual	AVANTE	2.900.000		2.900.000
	Estadual	PSL	2.800.000		2.800.000
	Estadual	SD	2.700.000		2.700.000
	Estadual	PT	300.000	2.300.000	2.600.000
	Estadual	PSB	2.580.000		2.580.000
	Estadual	PT		2.400.000	2.400.000
	Estadual	PT	800.000	1.100.000	1.900.000
	Estadual	PSD	1.440.000		1.440.000
	Estadual	PSOL	997.500		997.500
	Estadual	PTB	995.000		995.000
	Estadual	REDE	375.000	500.000	875.000
	Estadual	REPUBLICANOS	850.000		850.000
	Estadual	PSL	850.000		850.000
	Estadual	PSL	650.000		650.000
	Estadual	PSOL	648.000		648.000
	Estadual	PDT	540.000		540.000
	Estadual	PSL	500.000		500.000
	Estadual	PT	400.000		400.000
	Estadual	PODE	330.000		330.000
	Estadual	NOVO	290.176		290.176
	Estadual	PP	290.000		290.000
	Estadual	PSL	220.000		220.000
	Estadual	NOVO	200.000		200.000
	Estadual	AVANTE	150.000		150.000
	Estadual	sem partido	150.000		150.000
	Federal	PSD	120.000		120.000



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Deputado	Estadual / Federal / Senador	Partido	2020	Até Julho 2021	Total Geral
██████████	Estadual	PSL	100.000		100.000
██████████	Estadual	PSL	100.000		100.000
██████████	Federal	PSDB	100.000		100.000
██████████	Estadual	PC do B	100.000		100.000
Total Geral			184.575.676	1.282.624.500	1.467.200.176

Fonte: Comunicados de aprovação das demandas parlamentares da Casa Civil – Requisição DCG-1 nº 46/2021. Documentos compilados pela AUDESP.

A tabela 7 fornece então a dimensão das diferenças entre os montantes de pleitos atendidos, por parlamentar, entre os exercício de 2020 e 2021 – os montantes variam de R\$ 100 mil a R\$ 33,97 milhões.

Em 2021, até o mês de julho, o valor médio de emendas aprovadas por parlamentar foi de R\$ 13.360.672 (Tabela 4). De acordo com a análise dos dados fornecidos pela Casa Civil, 46 parlamentares tiveram valores aprovados acima desta média. Destes, a maioria são dos partidos PSDB (7), PL (7), DEM (7), REPUBLICANOS (5), PSL (4) e PSB (4).

Tabela 8 – Lista de deputados com maiores valores em 2021:

	Deputado	Estadual / Federal / Senador	Partido	2021
1	██████████	Federal	MDB	33.971.000
2	██████████	Federal	PL	32.400.000
3	██████████	Estadual	PSDB	31.108.000
4	██████████	Estadual	PSDB	28.350.000
5	██████████	Estadual	MDB	28.085.000
6	██████████	Estadual	DEM	27.750.000
7	██████████	Estadual	PP	27.400.000
8	██████████	Federal	CIDADANIA	26.950.000
9	██████████	Estadual	PSD	22.450.000
10	██████████	Estadual	PSL	22.000.000
11	██████████	Estadual	PSB	21.790.000
12	██████████	Estadual	DEM	21.650.000
13	██████████	Estadual	PL	21.030.000
14	██████████	Federal	PV	20.250.000
15	██████████	Estadual	PODE	20.165.000
16	██████████	Federal	PL	20.000.000
17	██████████	Estadual	PL	19.700.000
18	██████████	Federal	PSL	18.800.000
19	██████████	Estadual	DEM	17.534.000
20	██████████	Estadual	CIDADANIA	17.350.000
21	██████████	Estadual	PL	17.270.000
22	██████████	Estadual	REPUBLICANOS	17.150.000
23	██████████	Estadual	PSL	16.700.000
24	██████████	Estadual	PSDB	16.570.000
25	██████████	Estadual	DEM	16.100.000
26	██████████	Estadual	PSB	16.050.000
27	██████████	Estadual	PSDB	16.030.000
28	██████████	Estadual	REPUBLICANOS	16.000.000
29	██████████	Estadual	PL	16.000.000
30	██████████	Estadual	DEM	15.850.000



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



	Deputado	Estadual / Federal / Senador	Partido	2021
31	[REDACTED]	Estadual	PL	15.700.000
32	[REDACTED]	Estadual	PSDB	15.500.000
33	[REDACTED]	Estadual	REPUBLICANOS	15.400.000
34	[REDACTED]	Estadual	PSDB	15.360.000
35	[REDACTED]	Estadual	PSB	15.350.000
36	[REDACTED]	Estadual	PSDB	15.300.000
37	[REDACTED]	Estadual	SD	15.200.000
38	[REDACTED]	Estadual	PODE	15.150.000
39	[REDACTED]	Estadual	REPUBLICANOS	15.095.000
40	[REDACTED]	Estadual	DEM	15.000.000
41	[REDACTED]	Estadual	DEM	15.000.000
42	[REDACTED]	Estadual	REPUBLICANOS	15.000.000
43	[REDACTED]	Estadual	PP	15.000.000
44	[REDACTED]	Estadual	PSL	15.000.000
45	[REDACTED]	Estadual	PSB	15.000.000
46	[REDACTED]	Estadual	MDB	14.750.000

Fonte: Comunicados de aprovação das demandas parlamentares da Casa Civil – Requisição DCG-1 nº 46/2021. Documentos compilados pela AUDESP.

É importante destacar que os valores apresentados nas tabelas acima referem-se aos comunicados enviados pela Casa Civil aos parlamentares no período de janeiro de 2020 até julho de 2021. Referida informação foi enviada como sendo a informação de que dispõe o Governo Estadual quanto às demandas apresentadas por parlamentares e autorizadas pelo governador.

Portanto, com este controle exercido pela Casa Civil não é possível afirmar que as demandas foram efetivamente formalizadas e quais valores foram objeto de execução orçamentária. Como será evidenciado, a Secretaria da Fazenda e a Casa Civil não têm referido controle, no que se refere às emendas voluntárias ou demandas parlamentares.

Em relação à Casa Civil, esta conclusão se depreende das respostas oferecidas em 30/11 e em 15/12/2021 às requisições de informações realizadas por esta fiscalização¹⁷:

Por fim, quanto ao **terceiro questionamento**, que pergunta se a Casa Civil “tem controle quanto à efetiva transferência dos recursos”, cumpre esclarecer que esta Secretaria realiza apenas o **acompanhamento** dos eventuais desdobramentos das demandas parlamentares na execução orçamentária exercida pelos órgãos competentes, inclusive porque corriqueiramente é instada a prestar informações aos parlamentares demandantes, haja vista que é responsável, dentre outras atribuições, pelas relações institucionais do Executivo com a Assembleia Legislativa e pela articulação política do governo.

É oportuno mencionar que esse acompanhamento realizado pela Casa Civil é realizado por meio do rotineiro cotejo de informações fornecidas pelas diversas Secretarias de Estado com publicações, no diário oficial,

¹⁷ Requisição DCG-1 nº 62/2021. Ofício CG nº 92 de 30/11/2021, complementado pelo Ofício CG nº 93/2021 de 14/12/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



dos atos próprios da execução orçamentária setorial eventualmente coincidentes com as demandas parlamentares.

Por isso, para integral atendimento do constante no item 3 da requisição em epígrafe, esta Casa Civil **solicita prazo adicional de 15 dias** para atualização e consolidação das informações relativas ao acompanhamento das demandas constantes nos documentos anteriormente encaminhados a esse Tribunal de Contas. (negritos no original)

Na sequência à afirmação acima, apesar de afirmar a realização do “acompanhamento” e, de prometer em 15 dias, a atualização e consolidação das informações, findo tal prazo, encaminhou planilhas com informações de transferências a municípios que totalizaram R\$ 139.660.000 em 2020 e R\$ 168.183.000 até 31/07/2021 (anexo C.2) portanto, longe de detalhar a informação total de R\$ 184.575.676 em 2020 e R\$ 1.282.624.500 autorizados até julho/2021.

A Casa Civil foi então instada a esclarecer se seria possível afirmar que as demandas parlamentares aprovadas pelo Governador, mas que não constavam de seu controle não foram por fim concretizadas ou formalizadas pela Secretaria de Estado pertinente e, portanto, não entraram no processo orçamentário.

A resposta, enviada pelo Ofício nº 06-2022 de 02/02/2022, não esclareceu efetivamente ao que foi questionado e é mais uma evidência da ausência de controle do caminho orçamentário percorrido por cada uma das demandas parlamentares autorizadas pelo governador:

...Nesse ponto é importante repisar que, conforme já esclarecido em ofício anterior, referidas demandas constituem sugestões de execução da parcela discricionária do orçamento que, por isso, não geram obrigação de execução, uma vez que cabe exclusivamente ao Poder Executivo exercer, nos limites legais, a execução da parte discricionária do orçamento público.

Nesses termos, não cabe propriamente cogitar em aprovação ou recusa das demandas parlamentares, mas sim em eventual congruência dessas com a execução orçamentária.

Ademais, vale observar que a ausência de alguma demanda parlamentar nas planilhas acima referidas não significa, necessariamente, que tais pleitos sejam incompatíveis com a execução orçamentária. Eventualmente, é possível que referidas sugestões sejam oportunamente contempladas na execução do orçamento público.

O que se observa pela resposta é que há pouco controle sobre a execução das demandas parlamentares, pois, dentre as 5.299 demandas liberadas, não é possível identificar com segurança quais foram devidamente formalizadas pelos órgãos executores e quais foram recusadas. Ou ainda, quais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



estão compatíveis com as políticas públicas das Secretarias/órgãos responsáveis pela execução e que, por isso, foram formalizadas ou serão eventualmente.

Além disso, também não é possível afirmar que, dentre os documentos enviados pela Casa Civil estão todas as emendas propostas por parlamentares e que foram liberadas pelo Poder Executivo. A resposta enviada pela Casa Civil¹⁸, transcrita abaixo, evidencia que tais demandas de parlamentares podem percorrer caminhos que não através da Casa Civil, seja diretamente através dos gestores de outras pastas, seja através do Sistema de Acompanhamento Legislativo (SIALE) ou mesmo diretamente na sede do governo. Em outras palavras, o que se verifica é que não existe um controle centralizado dos pleitos recebidos dos parlamentares, quiçá dos pleitos concretizados:

... a Casa Civil... recebe apenas parte desses pedidos (somente os formulados por parlamentares e direcionados diretamente à Pasta) e imediatamente, após juízo preliminar de viabilidade, os encaminha às respectivas Secretarias de Estado, conforme o assunto.

Como referido, são diversos os meios pelos quais chegam ao Executivo propostas de execução da parcela discricionária do orçamento. A título de exemplo, as demandas parlamentares podem ingressar na Casa Civil por meio do “serviço demandas”, do Programa SP Sem Papel (Decreto nº 64.355/2019), bem como podem ser encaminhadas, na forma de indicações parlamentares, pelo “Sistema de Acompanhamento Legislativo – SIALE” (Decreto nº 62.106/2016).

Ainda, os Municípios também podem formular sugestões por meio do Programa SP Sem Papel/demandas. E outros agentes podem igualmente encaminhar propostas através das diversas formas de petição ao Poder Público, tanto diretamente na sede do governo quanto setorialmente nas Secretarias de Estado.

Nesse cenário, cabe às Secretarias de Estado, no exercício da execução orçamentária setorial, verificar se as sugestões externas – tanto as repassadas pela Casa Civil quanto eventualmente outras que entrem por meios diversos – serão ou não casualmente contempladas na execução dos respectivos orçamentos.

Na busca pela existência de controles quanto à efetiva execução das demandas parlamentares ou emendas voluntárias, além da Casa Civil, foi enviada a Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 45/2021 para a Secretaria da Fazenda e Planejamento, órgão responsável pelo controle da execução orçamentária e financeira da administração estadual.

Em resposta, a Secretaria informou que somente a Casa Civil possui as informações solicitadas sobre a execução de tais demandas parlamentares e que a Contabilidade/SEFAZ não possui o detalhamento dos dados solicitados (Anexo C.3).

¹⁸ Requisição DCG-1 nº 46/2021. Ofício CG nº 89/2021 de 05/11/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Diferentemente das emendas impositivas, que podem ser consultadas através do SIAFEM/SIGEO, com programa e ação específicos e definidos pela LDO de cada exercício, as demandas parlamentares não possuem um padrão específico que possibilitem a consulta.

Esta fiscalização fez algumas tentativas de consulta por modalidades de aplicação e buscas textuais no campo “Descrição Processo”, mas sem qualquer resultado conclusivo.

De concreto, baseados no Sistema de Informação Financeira e Orçamentária do Estado de São Paulo, o que se pode afirmar é que, durante os exercícios de 2020 e 2021, foram empenhadas e liquidadas despesas de aproximadamente R\$ 11 bilhões (2020) e R\$ 15 bilhões (2021) em transferências a municípios e a entidades privadas sem fins lucrativos (variação de 33%), já excluídos os programas e ações pertinentes às Emendas Impositivas¹⁹, porém, não existem controles suficientes que permitam inferir que parcela destas transferências decorrem das chamadas “Demandas Voluntárias ou Indicações Parlamentares”:

Tabela 9: Execução Orçamentária total de recursos transferidos a municípios e a entidades privadas sem fins lucrativos – Exceto transferências decorrentes de Emendas Impositivas

Código Nome Modalidade	Despesa Liquidada		AH
	2020	2021	
Total de PODER EXECUTIVO	11.245.135.968	14.961.744.704	33,05%
Total de DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO	7.480.330	7.042.276	-5,86%
3340 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	229.731	192.825	-16,07%
3350 - TRANSF.A INST.PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	7.250.598	6.849.451	-5,53%
Total de SEC.DA JUSTICA E CIDADANIA	146.241.375	65.327.500	-55,33%
3340 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	1.999.706	5.362.837	168,18%
3350 - TRANSF.A INST.PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	66.781.942	33.712.315	-49,52%
4440 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	75.593.572	25.356.148	-66,46%
4450 - TRANSF.A INSTIT.PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	1.866.156	896.200	-51,98%
Total de SECR. DESENV. ECONOMICO	459.395.626	471.314.698	2,59%
3340 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	109.200	250.000	128,94%
3350 - TRANSF.A INST.PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	434.034.275	465.130.512	7,16%
4440 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	19.709.012	1.000.000	-94,93%
4450 - TRANSF.A INSTIT.PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	5.543.139	4.934.185	-10,99%
Total de SECR. EST.DIREITOS PESSOA COM DEFICIENCIA	5.338.375	5.808.600	8,81%
3350 - TRANSF.A INST.PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	5.338.375	5.808.600	8,81%
Total de SECRETARIA DA CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA	810.000	44.156.675	5351,44%
3340 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	650.000	10.606.675	1531,80%
3350 - TRANSF.A INST.PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS		3.380.000	#DIV/0!
4440 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	160.000	170.000	6,25%
4450 - TRANSF.A INSTIT.PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS		30.000.000	#DIV/0!
Total de SECRETARIA DA EDUCACAO	1.202.463.317	3.157.493.267	162,59%

¹⁹ Programas de Trabalho: I - 10.302.0930.6273 – Atendimento Integral e Descentralizado no SUS/SP – Desenvolvimento de Ações de Saúde Decorrentes de Emendas Parlamentares, sob a responsabilidade da Secretaria da Saúde e II - 04.127.2990.2272 – Desenvolvimento de Ações decorrentes de Emendas Parlamentares, exceto Saúde, na Secretaria de Desenvolvimento Regional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Código Nome Modalidade	Despesa Liquidada		AH
	2020	2021	
3340 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	198.999.337	926.603.614	365,63%
3350 - TRANSF.A INST.PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	641.838.597	903.162.020	40,71%
4440 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	5.109.841	818.706.193	15922,14%
4450 - TRANSF.A INSTIT.PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	356.515.542	509.021.440	42,78%
Total de SECRETARIA DA HABITACAO	802.000	42.502.211	5199,53%
4440 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	802.000	42.502.211	5199,53%
Total de SECRETARIA DA SAUDE	8.498.086.846	8.582.908.946	1,00%
3340 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	298.285.970	364.640.343	22,25%
3341 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS - FUNDO A FUNDO	990.805.322	1.154.020.711	16,47%
3350 - TRANSF.A INST.PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	7.039.391.010	6.758.555.557	-3,99%
4440 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	34.792.088	155.618.915	347,28%
4441 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS - FUNDO A FUNDO	51.911.000	59.551.500	14,72%
4450 - TRANSF.A INSTIT.PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	82.901.456	90.521.921	9,19%
Total de SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA	1.580.000	237.633.853	14940,12%
3350 - TRANSF.A INST.PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	1.000.000	223.907.795	22290,78%
4440 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	580.000	13.726.058	2266,56%
Total de SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	24.247.028	42.593.238	75,66%
3340 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	18.970.000		-100,00%
3350 - TRANSF.A INST.PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	2.694.028	2.161.238	-19,78%
4440 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	2.583.000	40.432.000	1465,31%
Total de SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	209.053.058	1.005.103.223	380,79%
4440 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	209.053.058	1.005.103.223	380,79%
Total de SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	484.410.967	525.260.750	8,43%
3340 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	1.451.523	2.851.042	96,42%
3341 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS - FUNDO A FUNDO	217.567.802	239.684.294	10,17%
3350 - TRANSF.A INST.PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	226.027.842	227.167.175	0,50%
4440 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	4.040.866	10.293.235	154,73%
4441 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS - FUNDO A FUNDO		16.480.000	#DIV/0!
4450 - TRANSF.A INSTIT.PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	35.322.933	28.785.004	-18,51%
Total de SECRETARIA DE ESPORTES	17.103.756	100.287.019	486,35%
3340 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	4.444.626	18.196.738	309,41%
3350 - TRANSF.A INST.PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	539.130	61.702.155	11344,76%
4440 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	12.120.000	20.388.126	68,22%
Total de SECRETARIA DE GOVERNO	46.121.578	44.799.817	-2,87%
3340 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	13.577.180	6.219.764	-54,19%
3350 - TRANSF.A INST.PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	3.174.007	4.415.821	39,12%
4440 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	29.370.392	34.164.232	16,32%
Total de SECRETARIA DE INFR. MEIO AMBIENTE	10.556.437	38.225.167	262,10%
4440 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	10.556.437	38.225.167	262,10%
Total de SECRETARIA DE LOGISTICA E TRANSPORTES	14.235.540	32.825.319	130,59%
3340 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	100.000	100.000	0,00%
4440 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	14.135.540	32.725.319	131,51%
Total de SECRETARIA DE TURISMO E VIAGENS	117.209.735	558.462.147	376,46%
3340 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS		53.158.000	#DIV/0!
4440 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	117.209.735	505.304.147	331,11%

Fonte: Sigeo.

Nota: Critérios de consulta e filtros:

T Ano Referência é igual a/está em 2021; 2020
 E T Nome Poder Documento é igual a/está em: PODER EXECUTIVO
 E T Código Nome Ação é diferente de/não está em 22720000 - ACOES DECORRENTES DE EMENDAS, EXCETO SAUDE; 22720000 - ATUACAO ESP.MUNICIPIOS-EMENDAS PARLAMENTARES; 62730000 - ACOES DE SAUDE DECORRENTES DE EMENDAS
 E T Código Nome Modalidade é igual a/está em 3340 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS; 3341 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS - FUNDO A FUNDO; 3350 - TRANSF.A INST.PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS; 3360 - TRANSF.A INST.PRIVADAS COM FINS LUCRATIVOS; 4440 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS; 4441 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS - FUNDO A FUNDO; 4450 - TRANSF.A INSTIT.PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS
 E T Código Nome Função é diferente de/não está em 28 - ENCARGOS ESPECIAIS



6. Conclusões e Recomendações

A presente auditoria teve como objetivo avaliar a concessão e execução das emendas parlamentares individuais impositivas (01/2020 até 12/2021) e as voluntárias ou demandas parlamentares autorizadas (01/2020 até 07/2021) buscando identificar os critérios utilizados pela administração e a adequação dos processos à legislação e aos objetivos e princípios da transparência e impessoalidade.

Os valores envolvidos, disposições legais e existência de rígidos critérios pertinentes à concessão e execução de emendas parlamentares impositivas, e a alta complexidade e discricionariedade aplicadas para aprovação e distribuição dos recursos das demandas voluntárias são relevantes fatores de risco inerente e de controle, considerados por esta fiscalização.

As análises realizadas permitem concluir que:

- No caso das emendas impositivas distribuídas de forma igualitária entre os parlamentares, existe todo um regramento legal e controles institucionalizados, valores limítrofes em relação à RCL, necessidade de indicação de recursos, além de certo grau de transparência desde o planejamento (através dos anexos constantes da Lei Orçamentária de cada exercício) até a execução (através da definição de programas orçamentários específicos, controlados pelo Sistema de Informações SIAFEM/SIGEO). **Nesta sistemática “impositiva”, o que ainda carece de atenção é a adoção de metodologia de mérito para eleição das entidades e municípios que serão beneficiados;**

- No caso das emendas voluntárias, o mecanismo de distribuição de recursos é desprovido de critérios e regramentos legais, não existem controles institucionalizados, os critérios são altamente discricionários e, em 2021, o indício é de que tenderam a beneficiar apenas um grupo de parlamentares. Some-se a isso a total ausência de transparência tanto dos valores aprovados quanto dos efetivamente concretizados, além da não divulgação dos parlamentares demandantes e municípios e entidades beneficiadas.

O agravante nesta situação é que as primeiras emendas, devem representar até²⁰ 0,3% da RCL (R\$ 485 milhões em 2020 e R\$ 509 milhões em 2021)²¹, já as segundas, com base na informação que foi possível coletar, até julho/2021, representaram R\$ 185 milhões em 2020 e R\$ 1.283 milhões em 2021, aproximadamente, correspondentes a 0,11% e 0,66% da RCL de cada exercício²²,

²⁰ Descontados casos de impedimentos técnicos.

²¹ Valores aprovados inicialmente pela Lei Orçamentária.

²² Demonstrativo da Receita Corrente Líquida – Anexo 3 do RREO: 6º Bimestre de 2020 = R\$ 162.603 milhões e, no 6º Bimestre de 2021 = R\$ 193.495 milhões.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



ou seja, até julho/2021, a proporção da RCL correspondeu a mais que o dobro do percentual destinado às emendas impositivas.

Diante o exposto e com base nos procedimentos de fiscalização efetuados, é possível apontar as seguintes conclusões e recomendações:

5.1. Em relação às emendas parlamentares impositivas

5.1.1. As LDOs não delimitam os restos a pagar

As LDOs de 2020 e 2021 são omissas em relação à limitação de restos a pagar que podem ser considerados como cumprimento da execução orçamentária das emendas impositivas, contrariando ditame da Constituição Estadual (art. 175, §§8º e 9º).

Recomendação, portanto, é de que as LDOs devem apresentar a limitação e critérios requeridos pela Constituição Estadual. Diante da atual omissão, o presente trabalho considerou todo o montante inscrito em Restos a Pagar como execução orçamentária das emendas impositivas, cujo montante final ainda restou aquém daquele aprovado pelas LOAs.

5.1.2. Emendas impositivas não realizadas

A execução orçamentária das emendas individuais no percentual de 0,3% da receita corrente líquida realizada em exercício anterior é obrigatória por determinação do §8º do art. 175 da Constituição Estadual.

Verificou-se, porém, que **existe parcela de recursos aprovada nas LOAs de 2020 e 2021 (R\$ 377 milhões)** que **não foi objeto de execução** até janeiro/2022 e, eventuais impedimentos técnicos, se existentes, não foram apresentados pela Casa Civil. Este montante representa 37,87% do montante inicialmente autorizado pelas LOAs de 2020 e 2021 a título de Emendas Impositivas (R\$ 994 milhões).

Recomenda-se que o governo estadual demonstre a efetiva execução dos montantes integrais aprovados pelas LOAs (R\$ 994 milhões) ou comprove os respectivos impedimentos técnicos existentes, conforme critérios definidos pelos artigos 28 e 29, respectivamente, das LDOs de 2020 e 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



5.1.3. O controle existente não é suficiente para atender ao que determina a LDO – execução por parlamentar e transparência dos impedimentos técnicos

O governo do Estado de São Paulo não possui controle sistematizado capaz de informar, de forma ágil e tempestiva a **execução orçamentária das emendas impositivas por parlamentar**, além de **não dar transparência à parcela de recursos que não foi objeto de execução e as devidas justificativas para tal**.

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

5.2. Em relação às emendas parlamentares voluntárias ou demandas parlamentares

5.2.1. Falta de controle centralizado para recebimento dos pleitos e distribuição de demandas

A Casa Civil é, inicialmente, o órgão responsável por centralizar as demandas dos parlamentares que chegam ao Executivo, porém não há um controle formalizado para isso e as demandas parlamentares podem percorrer outros caminhos que não pela Casa Civil.

Existem diversos meios pelos quais os pleitos de parlamentares chegam ao Executivo. Por exemplo, as demandas podem ingressar pelo Programa SP Sem Papel, pelo Sistema de Acompanhamento Legislativo (SIALE), ou mesmo por pedidos feitos diretamente às diversas Secretarias.

Portanto, pela falta de um controle centralizado, não há como assegurar que não existem mais demandas parlamentares além daquelas informadas pela Casa Civil. Além disso, diante desta descentralização do fluxo, podem existir, inclusive, demandas duplicadas, iniciadas por diferentes parlamentares, para um mesmo município ou entidade, em prejuízo dos demais.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



5.2.2. Índícios de destinação desproporcional de recursos a parlamentares de determinados partidos políticos

A ausência de devida formalização de processo contendo o pleito parlamentar e os critérios comprobatórios para eleição da entidade ou município que serão beneficiados, permite concluir por destinação a parlamentares que não atende aos princípios da impessoalidade e transparência.

Tratando-se das demandas parlamentares ou emendas voluntárias, a comparação entre os exercícios de 2020 e 2021 foi possível, porém, considerando-se 2020 por completo, e, 2021 somente até o mês de julho. Ainda assim, as variações foram altamente relevantes:

- a) Nos órgãos executantes há valores de 2021 superiores aos de 2020 em até 15000% (tabela 5);
- b) Dentre os partidos beneficiados, os repasses a pedido do PSDB subiram 915% e representam 18% do total (tabela 6), seguido por DEM e PL (respectivamente, beneficiados com 13% e 12% do total de recursos destinados de 2020 até julho/2021, e com crescimento nos repasses da ordem de 552% e 711%);
- c) Os partidos que tiveram mais demandas aprovadas foram o PSDB, DEM, PL, REPUBLICANOS, PSL, MDB e PSB (tabela 6, Subtotal-1). Em 2020 e 2021, os valores aprovados a esses partidos representaram 74% de todas as demandas. Para fins de comparação, o número de deputados destes partidos atualmente na Assembleia Legislativa é de 51, ou seja, 54% do total de 94 deputados;
- d) A tabela 7 fornece a dimensão das diferenças entre os montantes de pleitos atendidos, por parlamentar, entre os exercício de 2020 e 2021 – os montantes variam de R\$ 100 mil a R\$ 33,97 milhões.
- e) Em 2021, até o mês de julho, o valor médio de emendas aprovadas por parlamentar foi de R\$ 13,36 milhões (Tabela 4). De acordo com a análise dos dados fornecidos pela Casa Civil, 46 parlamentares tiveram valores aprovados acima desta média (Tabela 8). Destes, a maioria são dos partidos PSDB (7), PL (7), DEM (7), REPUBLICANOS (5), PSL (4) e PSB (4).

Há indícios, portanto, de maior direcionamento de recursos às entidades indicadas por alguns parlamentares, durante o exercício de 2021. Para esta afirmação, o critério adotado por esta fiscalização como boa prática é o critério determinado pela Constituição Federal e Estadual de distribuição de recursos de forma igualitária, salvo comprovados impedimentos técnicos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Importante esclarecer que os valores apresentados acima referem-se aos comunicados enviados pela Casa Civil aos parlamentares no período de janeiro de 2020 até julho de 2021.

Como evidenciado, com este controle exercido pela Casa Civil não é possível afirmar que as demandas foram efetivamente formalizadas e quais valores foram objeto de execução orçamentária. A Secretaria da Fazenda e a Casa Civil não possuem referido controle, no que se refere às emendas voluntárias ou demandas parlamentares.

5.2.3. Falta de Controle das demandas parlamentares que efetivamente entraram no ciclo orçamentário

Após análise preliminar pela Casa Civil e aprovação pelo Governador, as demandas parlamentares são enviadas para as Secretarias de Estado pertinentes. A Casa Civil esclarece que estes órgãos podem ou não incluir as demandas em suas execuções orçamentárias, conforme juízo de conveniência e oportunidade.

O governo estadual não possui controle posterior sobre quais demandas foram efetivamente empenhadas, liquidadas e pagas. Tanto a Casa Civil como a Secretaria da Fazenda não possuem controles quanto à execução orçamentária das demandas parlamentares ou emendas voluntárias.

5.2.4. Falta de critérios e de transparência na aprovação das demandas parlamentares

Através do Ofício CG nº 85/2021, a Casa Civil disponibilizou 5.299 arquivos digitalizados em formato 'pdf'. Isto se deu diante da ausência de controle informatizado, mesmo que em planilhas, das demandas parlamentares que ingressam no governo estadual e tiveram o processamento autorizado pelo chefe do Poder Executivo.

Esta completa falta de sistematização da informação também inviabiliza a desejável divulgação e transparência ao cidadão. O portal de transparência ou outro portal eletrônico do Estado não possuem informação quanto ao pleito ou à aprovação de demandas parlamentares ou emendas voluntárias.

A Casa Civil também afirmou que as demandas são meras “sugestões de execução da parcela discricionária do orçamento” e que por isso não geram obrigação de execução. Também não foram apresentados e/ou identificados critérios objetivos para a autorização, liberação ou recusa das demandas parlamentares.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Nossa opinião e recomendação é de que devem ser adotados critérios objetivos e transparentes para distribuição de recursos a municípios e entidades privadas.

O governo estadual, respeitando as particularidades de cada política pública, pode regulamentar os processos de atendimento de pleitos parlamentares, utilizando critérios como:

- Previamente ao recebimento dos pleitos, realizar levantamento das necessidades locais, minimamente capaz de indicar quais problemas devem ser atacados, qual a melhor maneira de fazê-lo, e se já existem projetos previamente elaborados e armazenados num banco de projetos. O Poder Executivo com isso, pode formalizar um instrumento de apresentação de prioridades e orientações para alocação ao Poder Legislativo;
- Prevalência dos princípios da equidade²³ e isonomia²⁴ entre os órgãos/ Secretarias, parlamentares, municípios e entidades, não apenas sob o critério quantitativo (orçamentário), mas também sob a capacidade técnica para execução dos objetos e política pública envolvida. Na verdade, os dois princípios se complementam, pois determinam que se deve tratar com igualdade de condições aqueles que têm condições iguais, mas diferenciar o tratamento quando a igualdade ampliar as desigualdades, tudo de acordo com a lei;
- Políticas de desenvolvimento regional, com critérios que reduzam as desigualdades;
- Política pública executada pela entidade e sua relevância no meio social em que está inserida;
- A existência de um procedimento que avalie a qualidade da decisão alocativa em seu mérito, apto a justificar e impor um impedimento técnico quando a qualidade da decisão ou do pleito for insatisfatória;
- Adoção de eficiente e transparente interlocução entre os Poderes Executivo e Legislativo, independente do partido político do parlamentar pleiteante,

²³ A equidade baseia-se no princípio que reconhece a diferença entre os indivíduos e a necessidade de tratamento diferenciado na medida dessa desigualdade, com o objetivo de proporcionar igualdade de oportunidades. Promover a equidade é garantir que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis, políticos e sociais. Segundo o Manual de Auditoria Operacional do TCU, o exame da equidade poderá envolver: "...a investigação dos critérios de alocação de recursos vis-à-vis à distribuição espacial e o perfil socioeconômico da população-alvo; as estratégias adotadas pelo gestor público para adequar a oferta de serviços ou benefícios às diferentes necessidades do público-alvo, ou o exame do impacto diferenciado decorrente da implementação da política pública."

²⁴ O conceito de isonomia determina que haja igualdade de todos perante à lei. Segundo esse princípio, que é previsto no caput do art. 5º da Constituição Federal de 1988, todos devem ser regidos pelas mesmas normas, sem distinção de qualquer natureza, garantindo tratamento igualitário aos cidadãos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



com a formalização de um canal de comunicação oficial e institucional que possibilite levar informações de execução das emendas impositivas e voluntárias, de maneira estruturada, aos parlamentares; e

- Implantar controles orçamentários e contábeis suficientes e que garantam ampla publicidade no Portal da Transparência, de forma centralizada, às emendas e demandas parlamentares, desde a formalização da demanda, até a definitiva execução orçamentária e/ou justificativa para os impedimentos técnicos apurados.

Da forma como acontece hoje, existem fortes indícios de que a fragmentação dos recursos orçamentários disponíveis à nominada “parcela discricionária” citada pela Casa Civil, está se dando de forma antieconômica, sem critérios úteis à diminuição das desigualdades regionais, sem considerar a capacidade técnica e relevância das entidades beneficiadas e sem transparência entre o Poder Executivo e os parlamentares envolvidos, inclusive, evitando-se duplicidades de indicações parlamentares. Existe alto risco de ocorrência de situações indesejáveis, como a destinação de recursos para objetos não prioritários.

Premissa evidente, adotada e confirmada por este trabalho foi de que o direcionamento pessoal e discricionário de verbas públicas afronta aos princípios da administração pública, sobretudo as normas de direito financeiro e orçamentário aplicáveis aos entes federados.

Existe vasta legislação federal e estadual que visam ampliar a isonomia, legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade do direcionamento de recursos públicos a municípios e a entidades parceiras. Estas legislações não vêm sendo observadas nos recursos destinados sob a forma de “demandas parlamentares” ou “emendas voluntárias”. O objetivo destas leis é minimizar as indicações políticas e direcionamentos, pois estes, comprovadamente, aumentam a possibilidade de corrupção.

Desse modo a aplicação dos recursos provenientes de emendas parlamentares, impositivas ou voluntárias, assim como em toda política pública, deverá obedecer aos princípios formais da administração pública e nortear-se pela finalidade precípua da Administração, que é o atendimento do interesse público.

Diferentemente das emendas impositivas, as agora chamadas “voluntárias” tratam-se na verdade das antigas indicações parlamentares, cuja prática se estende aos distantes tempos que antecederam às discussões sobre o orçamento impositivo, que culminou nas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019 em âmbito federal e nº 45/2017 e nº 50/2021 no Estado de São Paulo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Por fim, pode-se afirmar que, o objetivo de tais reformas nos textos constitucionais ocorridas a partir de 2015²⁵ de conferir maior controle e transparência às antigas “indicações parlamentares” restou frustrado²⁶, pois **ambas as formas passaram a coexistir na prática**, ou seja, estão vigentes as **emendas impositivas** (aquelas que respeitaram todo o rito de processo legislativo de aprovação e divulgação da Lei Orçamentária Anual e de execução e transparência da execução orçamentária) **e, em paralelo, as demandas parlamentares** (em razão de “usos e costumes”, sem legislação que as respaldem, de alto caráter discricionário e, como se viu, sem critérios limítrofes para eleição dos beneficiários, sem controles contábeis e sem transparência).

²⁵ Em âmbito federal: PEC do Orçamento Impositivo - Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019 e, em âmbito estadual, Emendas Constitucionais nº 45/2017 e nº 50/2021 no Estado de São Paulo.

²⁶ Verifica-se que, ao instituir o orçamento impositivo por meio da EC 86/2015, o Poder Legislativo estabeleceu regras para a proposição e execução mínima de emendas parlamentares à lei orçamentária anual. À época, parlamentares justificaram que tal alteração constitucional teve como objetivo tratar a execução das emendas parlamentares de forma igualitária, distribuindo igualmente entre os parlamentares o direito de terem as despesas decorrentes de emendas de sua autoria executadas, sem ingerência de questões políticas (TCU, 2018, p.55) – TC 018.272/2018-5. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/3B/A2/96/38/CC64E610C821D3E6F18818A8/018.272-2018-5%20-%20VR%20-%20emendas%20impositivas.pdf>. Acesso em 28/02/2022.