



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



PROCESSO: TC-004345.989.21-4
INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE
SÃO PAULO
GOVERNADOR: SR. JOÃO DÓRIA
EXERCÍCIO: 2021
RELATOR: CONSELHEIRO DR. SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

Senhor Conselheiro,

Trata-se das Contas do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício financeiro de 2021.

Alcança esse Balanço os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública e deste Tribunal de Contas, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 709/93¹.

No âmbito do Poder Executivo, abrangem essas Contas as Administrações Direta e Indireta, incluídas as empresas estatais dependentes: Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S.A. - IPT, Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental – CETESB, Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM, Companhia Docas de São Sebastião e Desenvolvimento Rodoviário S/A - DERSA².

¹ Art. 23. § 1º - As contas abrangerão a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas.

² A EMPLASA, a CODASP e a CPOS tiveram seus processos de extinção concluídos em 2021, consoante comunicado pela Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão no Expediente TC-017464.989.21-9. Quanto à DERSA, houve a sua inclusão na Lei Orçamentaria Anual de 2021 como empresa estatal dependente, como consequência de seu processo de extinção, nos termos da Lei Estadual nº 17.148/2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Tramitam em conjunto com estes autos os processos eletrônicos de acompanhamento “Acessório 2 – Aplicação no Ensino” – TC-005044.989.21-8, “Acessório 3 – Lei de Responsabilidade Fiscal” – TC-005072.989.21-3, “Acessório 4 - Aplicação na Saúde” - TC-005074.989.21-1, “Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira” - TC-005075.989.21-0, “Acompanhamento Especial – COVID-19 - TC-005076.989.21-9, além das “Fiscalizações Operacionais” – TCs 022692.989.21-3, 022694.989.21-1, 022697.989.21-8, 022698.989.21-7, 022699.989.21-6, 022723.989.21-6, 022726.989.21-3, 023432.989.21-8 e 024392.989.21-6.

A Diretoria de Contas do Governador – DCG apresentou minudentes relatórios, nos quais consignou informações relativas à execução orçamentária, à gestão das contas e ao cumprimento das regras constitucionais e legais, além da importante e imprescindível Fiscalização Operacional (evento nº 59), as quais foram endossadas pelo i. Diretor Técnico do DSF-I, que opinou pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das Contas em exame, mormente em função de deficiências verificadas nas análises de Alterações Orçamentárias, Renúncia de Receitas, Ensino e Saúde (evento nº 61).

A Assessoria Técnica da área de Economia pronunciou-se pela emissão de parecer favorável, com ressalvas e recomendações, enquanto as Assessorias das áreas de Cálculo e Jurídica e a i. Chefia de ATJ manifestaram-se pela emissão de parecer desfavorável (evento nº 73).

No caso da Assessoria da área de Cálculos, sua opinião desfavorável embasou-se na aplicação de apenas 28,20% das receitas resultantes de impostos despesas com Manutenção e Desenvolvimento no Ensino, em descumprimento ao limite estabelecido na Constituição Estadual, e na utilização de 82,43% dos recursos do FUNDEB, sendo que, desses, apenas 66,33% foram aplicados na remuneração de profissionais da Educação Básica, em violação ao disposto na Lei Federal nº 14.113/2020, sendo todos os resultados apurados após glosas; enquanto a Assessoria Técnica da área Jurídica enfatizou as reiteradas violações às determinações deste Tribunal no que toca à Renúncia de Receitas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



A Chefia de ATJ, a seu turno, acompanhou e conglomera os entendimentos das retromencionadas Assessorias das áreas de Cálculos e Jurídica ao opinar pela reprovação das Contas em apreço, tendo divergido da primeira apenas no que se refere à despesa total aplicada no Ensino, pois considera correto o patamar de 24,49% por não reputar devida a inclusão de gastos com inativos para o atingimento da aplicação mínima no Ensino estabelecida na Constituição Estadual.

Além disso, a Chefia de ATJ propôs a aplicação de multa ao responsável, nos termos do art. 104, inciso VI, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, em virtude da reincidência no descumprimento de determinações desta Corte

É a síntese do que considero essencial.

Passo a opinar.

Preliminarmente, ressalto que o momento das Contas em apreço refere-se ao segundo ano da pandemia de COVID-19, assim declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11/03/2020, e que, aqui no Brasil, teve sua situação de emergência em saúde pública identificada e manifestada pela Lei Federal nº 13.979, de 06/02/2020, com consequente declaração de estado de calamidade pública, em nível federal, pelo Decreto Legislativo nº 06, de 20/03/2020, do Congresso Nacional, e em nível estadual, pelo Decreto nº 64.879, de 20/03/2020, reconhecido pela Assembleia Legislativa do Estado - ALESP, para efeito do disposto no art. 65, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF)³, por meio do Decreto Legislativo nº 2.493, de 30/03/2020, com efeitos até 31/12/2020.

³ Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) contratação e aditamento de operações de crédito; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) concessão de garantias; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

c) contratação entre entes da Federação; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Em que pese a continuidade da pandemia em 2021, em referido ano não houve qualquer alteração legislativa e/ou edição de novo regramento que, no âmbito estadual, prorrogasse o aludido estado de calamidade pública, o que, por conseguinte, significa não ser aplicável ao exercício em exame a disposição contida no retromencionado art. 65, da LRF.

Sem embargo, o registro dos atos relacionados ao combate à pandemia de COVID-19 e o seu impacto nas contas públicas continuam configurando aspectos de relevância para a análise das Contas em apreço, tanto é que, a exemplo do ocorrido em relação às Contas de 2020, no exercício em apreço houve a formação de Expediente específico para a continuidade do acompanhamento da gestão estadual das medidas de enfrentamento à pandemia de COVID-19 (TC-005076.989.21-9).

Feitas essas considerações iniciais, Excelência, principio minha análise pelas peças de planejamento, destacando ser este o segundo ano de vigência do Plano Plurianual 2020/2023⁴, o qual norteou a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2021⁵ e da Lei Orçamentária Anual – LOA de 2021⁶.

d) recebimento de transferências voluntárias; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - aplicar-se-á exclusivamente: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 3º No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

⁴ Lei Estadual nº 17.262, de 09/04/2020 – DOE de 10/04/2020.

⁵ Lei Estadual nº 17.286, de 20/08/2020 – DOE de 21/08/2020.

⁶ Lei Estadual nº 17.309, de 29/12/2020 – DOE de 30/12/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



No que concerne aos regramentos acima referidos, noto haver a necessidade de aperfeiçoamento em alguns aspectos.

Com efeito, quanto à LDO de 2021, recordo que no relatório sobre as contas de 2020 (TC-005866.989.20-5), a DCG, ao discorrer sobre o tema “Renúncia de Receitas”, consignou que referida peça foi a primeira a contar com o demonstrativo de compensação da renúncia de receitas, tendo verificado, no entanto, que os dados nele assinalados não se encontravam completos, haja vista que os benefícios publicados não foram todos os concedidos em 2019 ou até abril de 2020, quando o PLDO é publicado, nem os planejados para 2021, caso houvesse algum.

Além disso, verifico que, em análise amostral de cinco programas para avaliação e acompanhamento dos resultados dos programas e ações aprovados por meio do Plano Plurianual durante o exercício de 2021, em que se utilizou planilha e documentos encaminhados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento e o Sistema de Monitoramento do PPA (SIMPPA), a DCG constatou carências quanto à atualização dos dados no SIMPPA, que impactam a seleção de prioridades estabelecidas na LDO e respectiva projeção das ações governamentais na LOA, assim como as incongruências a seguir relacionadas:

- falta de coerência entre as ações empreendidas, monitoradas por meio dos indicadores de produto, e seus efeitos, acompanhados pelos indicadores de resultado, considerando as metas estabelecidas para o exercício em análise;
- fragilidade na previsão e oferta de produtos e devida compatibilidade com os recursos orçamentários executados;
- produtos em que não foram especificados indicadores e nem alcançado qualquer resultado, mas o sistema considerou como taxa de atingimento 100%;
- produtos em que não foram estipuladas metas na LOA e houve a execução orçamentária, entre outros.

Outrossim, no exame da matéria “Saúde”, foram relatadas deficiências envolvendo as peças de planejamento, as quais se encontram delimitadas adiante, no exame específico desse tema.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Ainda, os laudos de algumas Fiscalizações Operacionais – *entre os quais, os relativos à “Ação 4124 - Imunização da População Humana, inserida no Programa 0932 - Vigilância em Saúde” (TC-022694.989.21-1), “Programa 1046 - Qualificação, Trabalho e Empreendedorismo no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Econômico” (TC-022698.989.21-7) e “Avaliação de Indicadores e Metas de Ações Orçamentárias Seleccionadas e Relativas ao Meio Ambiente” (TC-022723.989.21-6) – também revelaram falhas nas peças orçamentárias de planejamento.*

Nesse ponto, rememoro que apontamentos da espécie têm sido recorrentes em fiscalizações operacionais realizadas pela DCG, tanto que, no Parecer sobre as Contas de 2020 (TC-005866.989.20-5), este Tribunal consignou determinação à Secretaria da Fazenda e Planejamento para que, *in verbis*, “*aprimore a designação dos indicadores e metas contidos no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, com designação de valores mais coerentes com a realidade dos exercícios de referência*”.

Posto isso, filiando-me aos apontamentos efetuados pela DCG, eu corroboro as suas propostas de melhorias efetuadas nas instruções das Fiscalizações Operacionais tratadas nos TCs 022694.989.21-1, 022698.989.21-7 e 022723.989.21-6 e nos relatórios consignados no evento nº 59 destes autos, relativamente aos lapsos verificados nas peças de planejamento.

Ainda, destaco que, subsidiada pelos Ofícios nº CG A-028/2021, de 16/08/2021, do Deputado Estadual Carlos Giannazi, nº 198/2021, de 20/08/2021, do Deputado Frederico d’Avila, e nº 40/2022 (SPGJ-JUR - COPP), de 1º/02/2022, do Procurador-Geral de Justiça Dr. Mário Luiz Sarrubbo, protocolados, respectivamente, sob os números TCs 016946.989.21-7, 017722.989.21-7 e 005174.989.22-8, bem como pelas matérias jornalísticas veiculadas na “Folha de São Paulo” nos dias 15/08/2021⁷ e 22/08/2021⁸, a DCG procedeu à análise de “Emendas e Demandas Parlamentares” nas Contas em exame (evento nº 59.4).

⁷ <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>.

⁸ <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
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



No caso, verificou-se as “Emendas Individuais Impositivas”, que se encontram previstas nos arts. 175, §§ 6º a 10º, e 175-A¹⁰, da Constituição Estadual, as quais são de cumprimento obrigatório e se incorporam ao orçamento, sendo distribuídas de forma igualitária e transparente, cujo valor corresponde a 0,3% da Receita Corrente Líquida (RCL) prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, devendo metade desse percentual ser destinado a ações e serviços públicos de saúde; e as “Demandas Parlamentares ou Emendas Voluntárias”, cuja destinação é autorizada

⁹ Art. 175. § 6º - As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão de 0,3% (três décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade do percentual a ser estabelecido será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (NR)

§ 7º - A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 6º deste artigo, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do item 1 do parágrafo único do artigo 222, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. (NR)

§ 8º - É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 6º deste artigo, em montante de 0,3% (três décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios definidos na lei de diretrizes orçamentárias. (NR)

§ 9º - Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 8º deste artigo, em montante estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias. (NR)

§ 10 - Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 8º deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias. (NR)

- §§ 6º a 10 acrescentados pela Emenda Constitucional nº 45, de 18/12/2017, produzindo efeitos a partir da execução orçamentária do exercício financeiro subsequente.

¹⁰ Artigo 175-A - As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos aos Municípios por meio de:

I - transferência especial; ou

II - transferência com finalidade definida.

§ 1º - Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Município para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, bem como de seu endividamento, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:

1 - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e

2 - encargos referentes ao serviço da dívida.

§ 2º - Na transferência especial a que se refere o inciso I deste artigo, os recursos:

1 - serão repassados diretamente ao Município beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congêneres;

2 - pertencerão ao Município no ato da efetiva transferência financeira; e

3 - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do Município beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º - O Município beneficiado pela transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

§ 4º - Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão:

1 - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e

2 - aplicados nas áreas de competência constitucional dos Estados.

§ 5º - Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o § 1º deste artigo.

- Artigo 175-A acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50, de 18/05/2021, em vigor a partir de 01/01/2022 (g.n.).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

pelo Poder Executivo com critérios discricionários e não divulgados, as quais não se incorporam ao orçamento público, pois emergem apenas na etapa de execução do orçamento, e não criam obrigação de execução.

Segundo apurado pela DCG, considerando o exercício de 2020 em sua integralidade e o exercício de 2021 até o mês de julho, as Demandas Parlamentares ou Emendas Voluntárias 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 exercício; ou seja, até julho de 2021, a proporção da RCL correspondeu a mais que o dobro do percentual destinado às Emendas Individuais Impositivas (0,3% da RCL).

A par disso, no que tange às Emendas Individuais Impositivas, a DCG verificou que (i) a LDO/2021 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 (art. 175, §§ 8º e 9º); (ii) o Governo do Estado 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 as devidas justificativas e/ou impedimentos para tal; (iii) trata-se de recurso de execução obrigatória, apesar disso existe parcela de recursos aprovada nas LOAs de 2020 e 2021 (R\$ 377 milhões) que não foi objeto de efetiva execução até janeiro de 2022, e eventuais impedimentos técnicos, se existentes, não foram apresentados pela Casa Civil; e (iv) carece de atenção a adoção de metodologia de mérito para eleição das entidades e Municípios que serão beneficiados.

No caso das Demandas Parlamentares ou Emendas Voluntárias, a DCG constatou que (i) o mecanismo de distribuição de recursos é desprovido de critérios e regramentos legais, não existindo controles institucionalizados, sendo os critérios altamente discricionários, havendo indícios, em 2021, de que tenderam a beneficiar apenas um grupo de parlamentares; e (ii) total ausência de transparência tanto dos valores aprovados quanto dos efetivamente concretizados, além da não divulgação dos parlamentares demandantes e Municípios e entidades beneficiadas.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

As retromencionadas apurações são alarmantes, notadamente as afetas às Demandas Parlamentares ou Emendas Voluntárias, pois, como bem ponderado pela DCG em seu relatório, *ipsis litteris*:

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.

Posto isso, corroborando as opiniões e propostas de melhorias efetivadas pela DCG em seu relatório, para o qual me reporto, também considero pertinente sugerir que esta Casa prossiga no acompanhamento da matéria nas próximas Contas do Governador.

No que tange à Transparência, inicialmente, ressalto que, em atendimento aos termos do art. 48, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹¹, o Relatório

¹¹ Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos, assim como as prestações de contas e respectivos direcionamentos aos Pareceres e relatórios emitidos pelo Tribunal de Contas encontram-se disponíveis no endereço eletrônico <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao>.

Ainda, destaco que, em cumprimento ao disposto no art. 8º, da Lei Federal nº 12.527/2011¹², o Governo do Estado disponibiliza no Portal da Transparência Estadual¹³, de forma concentrada, informações sobre sua atuação na gestão pública

parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

¹² Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

¹³ www.transparencia.sp.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

assim como o sistema fale conosco, que possibilita ao cidadão a solicitação de consultas, esclarecimentos e dúvidas sobre a Administração Pública.

Outrossim, saliento que as sessões do Conselho de Transparência da Administração Pública, instituído pelo Decreto Estadual nº 57.500, de 08/11/2011, foram realizadas por meio virtual no exercício de 2021, encontrando-se disponibilizadas para visualização, no canal da Ouvidoria Geral do Estado no *Youtube*, no endereço eletrônico <https://www.youtube.com/channel/UC8MkqH1BzhKxsKkU2WMYLpA>.

Constato, ainda, que, em conformidade com os arts. 5º, § 3º¹⁴, e 36, § 2º¹⁵, da LDO/2021, foram divulgadas no Portal de Transparência do Estado as informações relativas aos repasses financeiros às Universidades Estaduais¹⁶ e a relação das entidades privadas sem fins lucrativos beneficiadas com recursos públicos¹⁷.

Além disso, para assegurar a transparência e a participação popular durante o processo de elaboração da proposta orçamentária, a LDO dispôs sobre a realização de audiências públicas em todas as regiões administrativas, com a utilização dos meios eletrônicos disponíveis¹⁸.

¹⁴ Art. 5º. § 3º - O Governo do Estado, por meio da Secretaria da Fazenda e Planejamento, publicará no Diário Oficial e disponibilizará no Portal da Transparência, trimestralmente, demonstrativo dos repasses para as Universidades Estaduais, contendo a receita prevista e a realizada a cada mês.

¹⁵ Art. 36. § 2º - O Poder Executivo, por intermédio das respectivas secretarias responsáveis, tornará disponível no portal da transparência a relação completa das entidades privadas sem fins lucrativos beneficiadas com recursos públicos.

¹⁶ <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Repasses-para-Universidades.aspx>

¹⁷ <http://www.fazenda.sp.gov.br/cpates/Sistema/Inicial.aspx>

¹⁸ Artigo 51 - Para assegurar a transparência e a participação popular durante o processo de elaboração da proposta orçamentária, o Poder Executivo promoverá Audiência Pública abrangendo as regiões do Estado de São Paulo, nos termos do artigo 48 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º - O Poder Executivo realizará Audiência Pública Eletrônica com a utilização dos meios disponíveis.

§ 2º - A partir dos resultados da Audiência Eletrônica os temas mais votados serão debatidos e validados em Reuniões Regionais agrupadas e organizadas em Regiões de Planejamento configuradas a partir da similaridade dos perfis socioeconômicos dos espaços regionais considerados para esse fim.

§ 3º - A realização das Reuniões Regionais de que trata o parágrafo anterior poderá ser suspensa em caráter temporário ou definitivo em caso de calamidade pública, comoção intestina ou de ocorrência grave que impossibilite o seu funcionamento.

§ 4º - A Audiência Eletrônica e as Reuniões Regionais serão amplamente divulgadas nos meios de comunicação, no portal do Governo do Estado de São Paulo, com antecedência mínima de 10 (dez) dias das datas estabelecidas, podendo o Poder Executivo promover inserções em rádio, televisão e redes sociais para chamamento da população à participação.

§ 5º - O Poder Executivo apresentará em cada oportunidade balanço da situação orçamentária e financeira do Estado.

§ 6º - As propostas oriundas da participação popular que trata o "caput" deste artigo serão publicadas no portal do Governo do Estado.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

A esse título, as Secretarias da Fazenda e Planejamento e de Projetos, Orçamento e Gestão realizaram audiências públicas eletrônicas, cujos resultados podem ser acessados no endereço eletrônico <https://www.planejamento.sp.gov.br/audiencias/Home.aspx#>.

No que concerne à determinação contida no art. 22, § 2º, da LDO/2021¹⁹, em pesquisa ao endereço eletrônico <http://www.transparencia.sp.gov.br/investimentos.html>, verifiquei que houve divulgação da execução dos investimentos de 2021.

Ainda, observo que a DCG anotou que, por conta de equívocos na contabilização quando do reconhecimento das retenções e retorno do FUNDEB, o Estado de São Paulo figurou na 24ª colocação no *Ranking* Estadual de Qualidade da Informação Contábil e Fiscal, do Tesouro Nacional, Edição de 2021 (dados de 2020), que avaliou e comparou as informações que o Tesouro recebe por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi.

Além disso, na análise do Acompanhamento Especial – COVID-19 efetuada no TC-05076.989.21-9, e sintetizada no relatório de instrução consignado destes autos (evento nº 59.2), a DCG apurou persistirem deficiências quanto à transparência das informações relacionadas ao combate à pandemia de COVID-19, conforme delimitado, adiante, no exame da matéria “Saúde”.

De minha parte, compreendo que os níveis de transparência registrados pelo Estado de São Paulo no *ranking* acima referido e os apurados nos achados da DCG não representam situação confortável para um Estado com a grandeza e recursos de São Paulo, a par de não se compatibilizarem com a legislação e com o interesse público, demandando por parte do Governo imediatas providências tendentes ao incremento da transparência de sua gestão.

Passando à Execução Orçamentária, observo que o Resultado Orçamentário Bruto consignado na respectiva peça consolidada, ou seja, compreendidos os entes da Administração Direta e as Autarquias, Fundações e

¹⁹ Art. 22. § 2º - O Poder Executivo disponibilizará anualmente no Portal da Transparência relatório demonstrando a execução dos investimentos a que se refere o inciso VIII deste artigo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Empresas Dependentes, implicou superávit de R\$ 5,930 bilhões, equivalente a 2,13% da receita arrecadada (R\$ 278,609 bilhões), resultado inferior ao ocorrido em 2020, que registrou superávit de 3,37%.

Não obstante, rememoro que contribuiu para o resultado superavitário verificado em 2020 o recebimento de R\$ 7,60 bilhões de recursos federais advindos da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Quanto às Alterações Orçamentárias, verifico que, pela via do decreto, o Executivo suplementou R\$ 51,1 bilhões, o que representa aproximadamente 20,9% da despesa inicial fixada (R\$ 244,05 bilhões), implicando um aumento de 77% em comparação com 2020 (R\$ 28,8 bilhões).

Conquanto a LOA/2021, nos termos de seu art. 9º²⁰, autorize a abertura de créditos suplementares no patamar de 17%, a DCG observou que deve ser excluído desse cálculo uma série de adicionais definidos pelo parágrafo único do art. 12 da LDO²¹.

Posto isso, mediante informações extraídas do Sistema de Alterações Orçamentárias – SAO, a DCG verificou as margens orçamentárias da LDO e da LOA em 2021, conforme segue:

Valores em R\$ 1,00

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

LEGISLAÇÃO	MARGENS	VALOR UTILIZADO	SALDO ATUAL
Art. 13 (15% da Despesa)	36.607.889.416	19.989.852.941	16.618.036.475
Art. 14 (10% da Despesa)	24.405.259.610	9.723.716.887	14.681.542.723
Art. 15 (reformas administrativas)	-	192.469.414	-
TOTAIS	61.013.149.026	29.906.039.242	31.299.579.198

²⁰Artigo 9º - Fica o Poder Executivo autorizado a:

I - em cumprimento ao disposto no artigo 12 da Lei nº 17.286, de 20 de agosto de 2020, abrir, durante o exercício, créditos adicionais suplementares, até o limite de 17% (dezessete por cento) da despesa total fixada no artigo 4º desta lei, observadas as disposições constantes no parágrafo único do artigo citado e no artigo 43 da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

II - abrir créditos adicionais até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência.

²¹Artigo 12 - Com fundamento nos §§ 8º dos artigos 165 da Constituição Federal e 174 da Constituição Estadual e nos artigos 7º e 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, a Lei Orçamentária de 2021 conterà autorização para o Poder Executivo proceder à abertura de créditos adicionais suplementares e estabelecerá as condições e os limites percentuais a serem observados para tanto.

Parágrafo único - Não onerarão os limites estabelecidos no caput deste artigo os créditos destinados a suprir insuficiências nas dotações orçamentárias relativas a transferências constitucionais previstas no artigo 158 da Constituição federal, inativos e pensionistas, honras de aval, débitos constantes de precatórios judiciais, serviços da dívida pública, despesas de exercícios anteriores, emendas parlamentares impositivas e despesas à conta de recursos vinculados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



LEI ORÇAMENTÁRIA – LOA

LEGISLAÇÃO	MARGENS	VALOR UTILIZADO	SALDO ATUAL
Art. 9º, inciso I (17% da Despesa)	41.488.941.338	24.664.088.605	16.824.852.733
Art. 9º, inciso I (RECON)	51.000.000	28.776.170	22.223.830
TOTAIS	41.539.941.338	24.692.864.775	16.847.076.563

Fonte: Relatório Posição da Margem Orçamentária 2021 – Sistema de Alterações Orçamentárias – SAO / Requisição DCG-1 nº 14/2022.

No que tange à transposição, remanejamento e transferência de recursos mediante abertura de créditos adicionais, observo que, em atendimento às recomendações exaradas nos Pareceres das Contas de 2019 (TC-002347.989.19-6²²) e 2020 (TC-005866.989.20-5²³), a LDO/2021 passou a contar com autorização genérica para a realização de transposição, remanejamento e transferência de recursos mediante abertura de créditos adicionais, em até 15% da despesa fixada (art. 13), a par das autorizações já existentes em LDOs de exercícios anteriores para transposição de recursos, dentro de um mesmo órgão, e obedecendo a distribuição por grupo de despesa, de até 10% da despesa fixada (art. 14), e para transferência ou remanejamento nos casos de reforma administrativa (art. 15)²⁴.

Ainda que, de acordo com a tabela reproduzida alhures, as margens estabelecidas na LDO não tenham sido superadas – *haja vista que os valores registrados de remanejamento, transferência e transposição foram de R\$ 19,9 bilhões,*

²² À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:

[...]

14. Acrescente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, autorização específica para a realização de remanejamentos, transposições e transferências que impliquem alteração dos programas governamentais inicialmente estipulados.

²³ À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:

[...]

47. Apenas realize remanejamentos, transposições e transferências, que impliquem alteração dos programas governamentais inicialmente planejados, caso exista autorização em lei específica ou previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

²⁴ Artigo 13 - O Poder Executivo, para atender necessidades devidamente justificadas, mediante a abertura de créditos adicionais suplementares por decreto, poderá transpor, remanejar ou transferir recursos de um programa para outro, de um órgão para outro, de uma categoria econômica para outra, total ou parcialmente, até o limite de 15% (quinze por cento) da despesa fixada na Lei Orçamentária para o exercício.

Artigo 14 - Fica o Poder Executivo, observadas as normas de controle e acompanhamento da execução orçamentária, autorizado, por ato próprio e devidamente justificado de autoridade competente, a reprogramar recursos entre atividades e projetos de um mesmo programa, no âmbito de cada órgão, até o limite de 10% (dez por cento) da despesa fixada para o exercício e obedecida a distribuição por grupo de despesa.

Artigo 15 - O Poder Executivo, observado o disposto no inciso XIX, alínea "a", do artigo 47 da Constituição Estadual, poderá, mediante decreto, transferir ou remanejar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na lei orçamentária de 2021, em decorrência da transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

correspondentes a 8,1% da despesa fixada - a DCG, mediante consulta ao SIGEO das dotações iniciais e atuais de programas de governo após as suplementações e reduções, verificou que o patamar médio dos programas que sofreram maiores reduções de recursos foi de 25,75%, tendo o programa com maior supressão atingido 98%, enquanto entre os programas que sofreram maiores suplementações de recursos a média foi de 91,68%, tendo o maior deles atingido o patamar de 479%.

Dessa forma, e considerando a importância do planejamento para o equilíbrio orçamentário e cumprimento de limites estabelecidos na LRF e Constituições Federal e Estadual assim como para a consecução e efetividade de políticas de relevante interesse público, e sem perder de vista as supracitadas deficiências verificadas em indicadores e metas contidos nas peças orçamentárias e em relação às Emendas Parlamentares, de minha parte, filio-me à proposta de recomendação efetuada pela DCG para que *“seja dada especial atenção ao planejamento do orçamento para que se reduza a necessidade de modificações orçamentárias durante o ano”* [sic].

No que concerne à reserva de contingência, no exercício em exame foi previsto o valor de R\$ 51.000.000,00 a tal título, não havendo suplementação ou redução por decreto.

No tocante à Receita, noto que, em comparação com o ano anterior, ocorreu um incremento de 21,40% nas arrecadações, de R\$ 229,490 bilhões para R\$ 278,609 bilhões.

O ingresso de recursos em 2021 importou 9,89% do Produto Interno Bruto (PIB) paulista do mesmo ano, na ordem de R\$ 2,818 trilhões²⁵, e a inflação apurada significou 17,74% (IGP-DI), 10,06% (IPCA) e 10,16% (INPC).

A propósito, ressalto que o acréscimo do PIB alcançado em 2021, correspondente a 5,7%, foi superior ao registrado no exercício anterior, de 0,4%, e ao resultado obtido em âmbito nacional, de 4,6%²⁶.

²⁵ <https://p.b.seade.gov.br/wp-content/uploads/sites/10/2022/02/PIB-sao-paulo-trimestral-avancou-trimestre-encerrado-dezembro.pdf>

²⁶ <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

A receita de impostos, taxas e contribuições de melhoria, no valor de R\$ 228,842 bilhões, foi a parcela predominante das receitas correntes totais angariadas (R\$ 305,164 bilhões, incluindo as receitas intraorçamentárias), representando 74,99% desse montante.

No grupo “Outras Receitas Correntes”, a Dívida Ativa tem enorme potencial para incrementar a arrecadação estadual, visto que se relaciona a um robusto ativo: R\$ 347,479 bilhões. Referido saldo foi 3,18% superior ao registrado em 2020 (R\$ 336,775 bilhões).

A atualização influencia substancialmente nos valores da Dívida Ativa e, no exercício de 2021, significou R\$ 8,337 bilhões, sendo 115,81% superior à registrada em 2020, de R\$ 3,863 bilhões. Além disso, no exercício em exame, ela representou 27,50% do total de entradas, de R\$ 30,313 bilhões.

Quanto às inscrições, elas corresponderam a R\$ 21,976 bilhões em 2021, sendo que, em relação à faixa de valor, observa-se que elas estão concentradas nos créditos acima de R\$ 1 milhão, com 62,79% do total, enquanto as inscrições de até R\$ 10 mil somam 17,47% do total.

Consoante apurado pela DCG, o prazo estipulado no art. 2º, do Decreto Estadual nº 61.141/2015²⁷, para o cadastramento dos dados relativos aos créditos fiscais não pagos no devido vencimento, para fins de inscrição na Dívida Ativa, não está sendo observado pelos órgãos do Governo de Estado, sendo que apenas 53,31% (R\$

²⁷ Artigo 2º - Os órgãos da Administração Direta e das Autarquias, exceto as Universidades Públicas, deverão cadastrar no sistema eletrônico da Procuradoria Geral do Estado os dados relativos aos créditos fiscais, não pagos no devido vencimento, para fins de inscrição na Dívida Ativa.

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

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

§ 3º - O servidor que realizar a inserção dos dados do crédito fiscal no sistema é responsável administrativa, civil e criminalmente pela conformidade dessas informações com aquelas existentes no respectivo procedimento administrativo, respondendo por eventuais prejuízos que vier a causar ao Erário, em razão de cadastramento indevido.

§ 4º - A Secretaria da Fazenda será responsável pelo cadastramento dos dados do crédito fiscal relativo à reposição de vencimentos apurada pelo Departamento de Despesa de Pessoal do Estado - DDPE, à multa por inadimplemento contratual aplicada pela Pasta e ao tributo que administrar.

§ 5º - O cadastramento individual dos dados dos créditos fiscais poderá ser substituído pela remessa de dados por meio eletrônico, desde que contenham todas as informações essenciais à inscrição e ao ajuizamento, mediante prévia consistência desses dados e adequação do sistema da origem e da Procuradoria Geral do Estado.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

11,72 bilhões) do montante das inscrições ocorridas em 2021 decorreram de créditos cujos fatos geradores se originaram no referido ano.

Em atendimento à recomendação constante no Parecer de 2011, a Fazenda Estadual iniciou, em 2012, a constituição de provisão para perdas sobre os valores inscritos na Dívida Ativa, depurando, em conta subtrativa, inscrições com baixíssima possibilidade de recuperação, a exemplo de CNPJs suspensos, inaptos, baixados, nulos ou não encontrados, e pessoas físicas falecidas.

Em face disso, R\$ 176,209 bilhões foram afastados daquele estoque creditício, daí resultando o valor recuperável de R\$ 171,269 bilhões, o mesmo que 61,47% da arrecadação total do Estado no período de um ano (R\$ 278,609 bilhões).

Entretanto, a revisão da metodologia de apuração das perdas na Dívida Ativa, prometida desde 2016, ainda não ocorreu efetivamente, mostrando-se pertinente, pois, a recomendação exarada pela DCG para que se proceda à sua conclusão e ao estudo do histórico de recebimentos, mormente porque, pelos testes por ela efetuados, a não inclusão de referido histórico e do tempo de vencimento das dívidas de CNPJs ativos na metodologia de cálculo do teste de recuperabilidade gerou distorção relevante no Balanço Geral do Estado do exercício de 2021, ocasionando superavaliação no saldo patrimonial dessa conta.

Os recebimentos da Dívida Ativa havidos em 2021, produzindo a receita de R\$ 3.312.997 mil, foram superiores aos do exercício de 2020 em 30,12% (R\$ 2.546.105 mil), e representaram apenas 1,93% do saldo tido como recuperável (R\$ 171,269 bilhões). Além disso, o referido montante de recebimentos representou apenas 16,89% das baixas havidas em 2021 (R\$ 19.609.399 mil), que, em sua maioria, ocorreram em função de prescrição, remissão e cancelamento (R\$ 12.291.421 mil).

Somado ao baixo nível de recebimentos, observa-se que o grau de inadimplência dos débitos inscritos em Dívida Ativa é preocupante, sendo que, em 2021, 64,94% deles estavam vencidos há mais de 05 anos.

Posto isso, e considerando as fragilidades operacionais e de monitoramento na apuração ou constituição do respectivo crédito fiscal constatadas

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

pela DCG, eu corroboro a sua proposta de recomendação para que, *in verbis*, “a Secretaria da Fazenda e Planejamento, Órgão responsável pela maioria das inscrições de créditos em Dívida ativa, e a Procuradoria Geral do Estado, Órgão responsável pela gestão, controle e cobrança da Dívida Ativa estadual, que tomem providências em conjuntos visando aprimorar a gestão da Dívida Ativa, estabelecendo procedimentos e controles mais céleres e efetivos para inscrição e cobrança dos créditos a receber”.

Prosseguindo, quanto aos *Royalties* do Petróleo, registro que eles importaram o montante de R\$ 2.599.864 mil no exercício de 2021, correspondente a um aumento de 77,89% em comparação com 2020 (R\$ 1.461.535 mil).

No que concerne à Desvinculação das Receitas dos Estados e Municípios (DREM), ressalto que, no exercício em exame, foi separado a esse título o montante de R\$ 969.707 mil, 19,96% superior à quantia reservada em 2020, de R\$ 808.387 mil.

Da importância reservada, foram liquidadas despesas de R\$ 874.473 mil.

Ainda, consigno que, em observância à recomendação exarada no Parecer das Contas de 2017 (TC-003546.989.17-9²⁸), o Governo do Estado não realizou o diferimento de receitas em 2021, tendo o registro no valor de R\$ 380.449 mil decorrido de reclassificação dos saldos por reforma administrativa.

Quanto ao estoque de diferimento em 2021, no valor de R\$ 694.288 mil, tal montante foi 50,14% inferior ao verificado em 2020 (R\$ 1.392.487 mil).

Prosseguindo, no que concerne à Despesa, chama a atenção a diferença entre a despesa final autorizada, de R\$ 286,897 bilhões, e a realizada, de R\$ 272,678 bilhões, o que causou significativa economia orçamentária, da ordem de R\$ 14,219 bilhões, ou 4,96%. Tal resultado, entretanto, foi inferior ao verificado em 2020, em que houve o registro de economia orçamentária equivalente a 10,94%.

No que tange cancelamento de restos a pagar, informa a DCG que o seu valor em 2020, que foi de R\$ 841.567 mil, aumentou para R\$ 1.326.416 mil em 2021 (acréscimo de 57,61%).

²⁸ “Abstenha-se de proceder ao diferimento de receitas, devendo os saldos existentes ao final de cada exercício retornarem à alínea da receita originária objeto da sua vinculação”.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

A Dívida Fundada Interna, que engloba as obrigações e compromissos assumidos pelo Poder Público em face de terceiros, visando a atender o desequilíbrio orçamentário ou os financiamentos de obras e serviços, totalizou R\$ 263,811 bilhões em 2021, sendo 2,59% inferior à do exercício precedente (R\$ 270,820 bilhões).

A majoritária parcela desses débitos correlaciona-se ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste dos Estados (PARAFE), fundamentado na Lei Federal nº 9.496/97²⁹.

Acerca dessa matéria, inicialmente, pertinente rememorar que, em 2020, com a edição da Lei Complementar Federal nº 173/2020, em razão da pandemia de COVID-19, houve suspensão do pagamento da dívida contratada entre a União e o Estado com amparo na Lei Federal nº 9.496/97, e na Medida Provisória nº 2.192-70, de 24/08/2001.

Antes do advento de referido diploma legal, o Estado de São Paulo havia ingressado no STF com uma Ação Cautelar de Urgência em Caráter Antecedente de Ação Civil Originária (ACO 3363), pleiteando a suspensão do pagamento das parcelas do acordo da dívida, firmado conforme a Lei nº 9.496/97, tendo desistido de seu prosseguimento por se tratar de condição para o enquadramento nos benefícios de referida Lei.

Por conseguinte, no exercício de 2020, houve o pagamento das parcelas previstas para janeiro e fevereiro, devendo o valor não pago da dívida (março a dezembro de 2020) ser aplicado preferencialmente em ações de combate à COVID-19, com futura incorporação do saldo devedor a partir de janeiro/22, devidamente atualizado pelos encargos financeiros contratuais de adimplência, para pagamento pelo prazo remanescente de amortização dos contratos.

Nesse contexto, em 2021, o saldo devedor do Acordo da Dívida atingiu o montante de R\$ 244,950 bilhões, observando-se diminuição da ordem de 2,55% em relação ao ano anterior (R\$ 251,373 bilhões).

²⁹ Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que específica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Segundo apurado pela DCG, o Governo do Estado cumpriu as metas estabelecidas no art. 2º, Lei Complementar nº 9.496/1997³⁰.

Quanto aos Débitos Consolidados Externos, esses somaram R\$ 30,778 bilhões em 2021, 1,44% maior do que os verificados em 2020 (R\$ 30,342 bilhões).

Passando à análise do dispêndio com Propaganda e Publicidade, saliento que, no exercício em exame, tal montante importou R\$ 322,484 milhões, correspondendo a um acréscimo na ordem de 47,90% em relação aos congêneres gastos de 2020 (R\$ 218,047 milhões).

Já as despesas com publicidade legal foram de R\$ 2,314 milhões, 19,15% superiores às do exercício anterior (R\$ 1,942 milhões).

Prosseguindo, a Contadoria Geral do Estado apresentou as demonstrações contábeis do exercício em análise no formato previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP aplicável ao exercício de 2021, tendo sido implantado o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP desde o ano de 2014.

Em 2021, entretanto, pouco se avançou no processo de adoção das Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, conforme apurado pela DCG no relatório de instrução consignado no evento nº 59.1, para o qual eu me reporto. Destarte, eu perfilho a proposta de melhoria efetuada pela DCG para que “*a administração superior do governo estadual dedique especial apoio e atenção às equipes responsáveis por tamanho desafio*” [sic].

³⁰ Art. 2º. O Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, além dos objetivos específicos para cada unidade da Federação, conterá, obrigatoriamente, metas ou compromissos quanto a:

I - dívida consolidada;

II - resultado primário, entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras;

III - despesa com pessoal;

IV - receitas de arrecadação própria;

V - gestão pública; e

VI - disponibilidade de caixa.

Parágrafo único. Os Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal de que trata esta Lei adotarão os mesmos conceitos e definições contidos na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Em relação ao Balanço Patrimonial Consolidado, verifica-se que o Patrimônio Líquido registrado em 2021 foi de -R\$ 669,692 bilhões, negatividade essa inferior à registrada em 2020, de -R\$ 858,596 bilhões.

Consoante anotado pela DCG em delimitada análise de aludida peça efetuada no relatório de instrução inserido no evento nº 59.1, para o qual eu me remeto, foram constatadas deficiências no registro do Imobilizado, a par da apuração de recorrentes prejuízos registrados pelas empresas estatais, os quais, em 2021, atingiram o montante acumulado de R\$ 11,98 bilhões, sendo R\$ 607,32 milhões somente no exercício em exame.

Os achados acima referidos ensejaram propostas de melhorias pela DCG (evento nº 59.15), cujo entendimento eu corroboro.

A Demonstração das Variações Patrimoniais indicou superávit patrimonial equivalente de R\$ 188,86 bilhões, decorrente de uma Variação Patrimonial Aumentativa (receitas) superior às Variações Diminutivas (despesas), em 54,41%, considerando o regime de competência.

Contudo, como ressaltado pela DCG, o resultado patrimonial apresentado pode estar superavaliado, visto que o Estado de São Paulo ainda não realiza, de forma plena, os procedimentos de reconhecimento dos passivos contingentes e outras obrigações trabalhistas e com fornecedores por regime de competência.

Em relação à Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido – DMPL, consta no BGE que, no exercício de 2021, as movimentações das contas que integram o Patrimônio do Estado e que compõem a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido – DMPL, sofreram registros de ajustes em saldos relacionados às Empresas Estatais Dependentes (IPT, CETESB, DOCAS e CPTM), sendo que no orçamento de 2021 a empresa Departamento de Estradas de Rodagem S/A – DERSA passou a figurar como empresa estatal dependente, incorrendo-se, assim, na incorporação dos saldos patrimoniais no sistema SIAFEM, bem como registrada a execução orçamentária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Essa movimentação de ajuste de valores refletiu em vários itens do Demonstrativo de Mutações do Patrimônio Líquido, a saber:

- Patrimônio Social/Capital Social: aumento relativo à incorporação de saldo da DERSA, que se tornou empresa estatal dependente a partir de 2021;
- Adiantamento para Futuro Aumento de Capital: aumento decorrente de aportes complementares realizados durante o exercício de 2021 para a CPTM;
- Reserva de Capital: redução relativa à finalização de baixa de saldo pendente da CODASP;
- Ajuste da Avaliação Patrimonial: redução relativa aos ajustes de saldos da CPTM;
- Demais Reservas: redução relativa a ajuste de valores na CETESB;
- Ações/Cotas em Tesouraria: inclusão do registro de valor de cotas em tesouraria da CETESB.

No tocante ao Balanço Financeiro, observa-se que houve melhora expressiva no Resultado Financeiro, que passou de R\$ 13,65 bilhões para R\$ 32,27 bilhões de superávit em 2021, um aumento de 136%.

O resultado financeiro considerando exclusivamente o saldo de caixa e equivalentes de caixa sofreu variação positiva, com aumento do saldo do exercício anterior em R\$ 25,51 bilhões. Segundo consignado no BGE, essa variação positiva tem relação direta com a suspensão do pagamento das dívidas com a União e as transferências de recursos ocorridas em 2020.

Quanto à Demonstração dos Fluxos de Caixa – DFC, verifica-se que o fluxo das atividades operacionais está contribuindo com o caixa do tesouro em R\$ 44,8 bilhões, enquanto os fluxos de investimentos e de financiamentos consumiram R\$ 12,2 bilhões e R\$ 7,1 bilhões, respectivamente, reduzindo o fluxo para R\$ 25,5 bilhões.

Em comparação com a geração líquida de caixa de 2020, houve um aumento relevante em 2021 no valor total de R\$ 9,6 bilhões (60,7%), que foi impulsionado, principalmente, pelo fluxo de caixa das atividades operacionais, em especial o aumento das receitas tributárias no exercício.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Em relação à referida peça contábil, ainda, é digno de nota que o saldo disponível em 31/12/2020 diverge do saldo disponível no exercício anterior constante na coluna de 2021, referindo-se a uma diferença a maior no valor de R\$ 17.221 mil, em razão da incorporação de saldos contábeis da DERSA, por conta de sua inclusão na LOA como empresa estatal dependente.

No que tange ao atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo acompanhamento foi instruído e bem delimitado no Acessório 3 (TC-005072.989.21-3), primeiramente, destaco que, dentro do gasto orçamentário global (R\$ 272,678 bilhões), a Despesa com Pessoal do Poder Executivo Estadual consumiu R\$ 76,151 bilhões, representando 27,93% daquele montante ou 38,69% da RCL (R\$ 196,835 bilhões³¹), patamar que se harmoniza com a limitação estabelecida no art. 20, inciso II, da LRF³² (49%).

Tendo em perspectiva que no cálculo de despesa com pessoal acima aludido o Governo do Estado incluiu o gasto de pessoal das Organizações Sociais, no valor de R\$ 3.713.120 mil, e considerando o decidido pelo E. Tribunal Pleno em sessão de 27/04/2022, no sentido de que tais dispêndios não integrarão os limites previstos no art. 20, da LRF, em que pese o disposto na Portaria nº 377/2020, da STN - *conforme veiculado pela Nota Técnica SDG nº 176/2022*³³ - a DCG efetuou a projeção de gastos com pessoal desconsiderando a despesa retromencionada, tendo verificado que, nesse caso, os gastos com pessoal do Poder Executivo Estadual atingiriam o patamar de 36,80%.

³¹ Para fins de cálculo da despesa com pessoal, não integrou a base de cálculo da RCL o montante das transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais e de bancadas de parlamentares (nos valores, respectivamente, de R\$ 90.609 mil e R\$ 163.273 mil), em conformidade com o disposto no art. 166, § 16, da Constituição Federal.

³² 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;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados.

³³ Por oportuno, informo que, a par do supracitado entendimento enunciado por esta Casa, encontra-se em tramitação no Senado Federal o Projeto de Decreto Legislativo nº 333, de 2020, que objetiva a sustação da Portaria acima aludida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Por oportuno, saliento que, em atendimento às determinações do Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF e à orientação contida na Nota Técnica SDG nº 144, de 23/07/2018, houve exclusão, no cálculo da RCL, do valor da contribuição ao FUNDEB.

Não obstante, atenta às resoluções consignadas na Nota Técnica SDG nº 150, de 16/09/2019, a DCG, a título de informação, procedeu à apuração da participação da despesa com pessoal na RCL Ajustada considerando a inclusão dos recursos do FUNDEB, tendo verificado, nesse caso, que o percentual de dispêndios com pessoal seria de 36,77%, se considerada a inclusão de gasto de pessoal das Organizações Sociais no valor de R\$ 3.713.120 mil, e de 34,97%, se desconsiderada a referida despesa.

De qualquer forma, em todos os cenários projetados, as despesas de pessoal do Poder Executivo Estadual sequer atingiram o limite de alerta estabelecido na LRF (de 44,10%).

Nesse ponto, ressalto que a DCG constatou haver deficiências no que concerne ao registro da despesa bruta e deduções, notadamente no que diz respeito ao registro do elemento de despesa "91" no grupo de natureza de despesa "1" Pessoal e Encargos, e quanto à apresentação das adições e deduções realizadas na despesa bruta com pessoal em Notas Explicativas do Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Relatório de Gestão Fiscal.

Além disso, anotou ter ocorrido a reiteração da falha em relação à contabilização dos aportes financeiros ao RPPS, em inobservância à recomendação exarada no Parecer das Contas de 2020 (TC-005866.989.20-5) para que a Secretaria da Fazenda e Planejamento, *in verbis*, "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".

Os apontamentos acima referidos, bem delimitados pela DCG em seu relatório de instrução, para o qual eu me remeto (evento nº 59.2), foram objeto de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



propostas de recomendação, para correção dos desacertos, cujo entendimento eu perfilho.

Além disso, ressalto que, em continuidade ao exame empreendido nas Contas do exercício anterior, a DCG procedeu à verificação dos controles sobre os dispêndios decorrentes de contratos de terceirização de mão de obra empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários e o seu impacto nas finanças públicas, principalmente na despesa com pessoal.

Sem pretender analisar a legalidade e a conformidade dos contratos celebrados, a DCG efetuou a verificação do atendimento de recomendações consignadas no Parecer das Contas do exercício anterior relacionadas à essa matéria, e selecionou um dos órgãos estaduais - *no caso, o Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo - DETRAN/SP* - para efetuar um exame mais detido das contratações celebradas em seus aspectos qualitativos, quantitativos e monetários, de modo a melhor orientar o Governo do Estado na gestão dessas despesas e acerca de seu potencial impacto negativo sobre o equilíbrio das contas públicas, tendo apurado, em linhas gerais, que:

- por meio do Sistema de Contratos de Serviços Terceirizados (Sistema Terceirizados), na data de 31/10/2021, verificou-se a existência de 8.828 contratos terceirizados vigentes, que totalizam R\$ 33,37 bilhões; todavia, não há no Governo do Estado controle acerca do montante exato referente ao custeio de mão de obra, o que deve ser providenciado, a fim de reduzir riscos, sanar e prevenir irregularidades na gestão da elevada soma de recursos públicos destinadas ao custeio de contratos envolvendo a terceirização de serviços;
- há necessidade de norma que defina as atividades-meio que podem ser terceirizadas pelo Estado, assim como existente em âmbito federal, de modo a imprimir maior segurança jurídica quanto ao cumprimento do art. 18, § 1º, da LRF³⁴, e como forma de

³⁴ Art. 18. § 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".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



assegurar o atendimento dos limites previstos de despesa com pessoal em exercícios futuros;

- o DETRAN/SP não vem prestando informações ao sistema AUDESP fase III – Atos de Pessoal, em desatendimento ao previsto nas Instruções nº 01/2020 e aos prazos estipulados no Comunicado SDG nº 37/2019;

- foi feita a estimativa dos valores a serem contabilizados no elemento de despesa “3.1.90.34 – Outras Despesas de Pessoal” decorrentes de Contratos de Terceirização, entre os ajustes do DETRAN/SP analisados, levando em consideração o valor total da despesa com os postos de trabalhos e o valor e quantidade de vagas vigente nos respectivos contratos, tendo-se verificado que tal montante representaria um acréscimo nas despesas brutas com pessoal da Autarquia em 2021 no valor de R\$ 13.492 mil, e, no âmbito de suas Contas, representaria cerca de 44,69% do total geral de suas receitas;

- há necessidade de atuação por parte do controle interno do DETRAN/SP, de modo a possibilitar a segregação, dentre os contratos terceirizados, das parcelas que são referentes a atividades de apoio ou não, permitindo um registro contábil mais fidedigno e em conformidade com as legislações em vigor, e um controle maior quanto aos riscos trabalhistas, previdenciários e, por conseguinte, financeiros, haja vista a constatação de existência de processos trabalhistas em que se constatou desvio de função de agentes efetivos e de prestadores de serviços.

Corroborando os retromencionados apontamentos efetuados pela DCG e as respectivas propostas de recomendações por ela efetivadas no relatório de instrução inserido no evento nº 59.2, observo que os lapsos supracitados evidenciam persistir a necessidade de aprimoramento da gestão dos pactos e respectivos dispêndios com serviços terceirizados pelo Governo do Estado, de modo a evitar futuro desequilíbrio das contas públicas.

Prosseguindo na análise do atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, destaco que, tendo em mira que as receitas de operações de crédito foram inferiores às despesas de capital, sob minha percepção, houve sintonia com a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



conhecida “Regra de Ouro” do Direito Financeiro (art. 167, inciso III, da Constituição da República³⁵, e art. 176, inciso III, da Constituição Estadual³⁶).

Digno de nota, outrossim, que as operações de crédito (R\$ 1,15 bilhões) representaram 0,58% da RCL (R\$ 196,999 bilhões³⁷), cumprindo as barreiras da Resolução Senatorial nº 43/2001 (16%).

Registro, ainda, que o montante das receitas vindas da alienação de bens em 2021 foi de R\$ 188.483 mil, ao passo que as despesas pagas atingiram o montante de R\$ 184.467 mil, com o saldo positivo de R\$ 4.016 mil como superávit.

Ainda, há saldo de valor de retorno de diferimento de R\$ 459 mil, que deve ser utilizado em conformidade com o disposto no art. 44, da LRF³⁸.

Com relação às Parcerias Público-Privadas – PPP, as despesas de contratos de PPP do Ente Federado no exercício de 2021, conforme consignado no Anexo 13 do RREO - Demonstrativo das Parcerias Público Privadas, totalizaram R\$ 2.241.258 mil, valor correspondente a 1,14% da RCL, atingindo percentual inferior ao limite estabelecido na Lei Federal nº 11.079/04³⁹.

³⁵ Art. 167. São vedados:

[...]

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

³⁶ Art. 176 - São vedados:

[...]

III - a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com fim preciso, aprovados pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta.

³⁷ Por oportuno, saliento que, para fins de apuração do limite de endividamento, o cálculo da RCL não contém dedução das Transferências Obrigatórias da União relativas às emendas de bancadas, nos termos do § 1º do art. 166-A da Constituição Federal.

³⁸ Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

³⁹ Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que contratarem empreendimentos por intermédio de parcerias público-privadas deverão encaminhar ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, previamente à contratação, as informações necessárias para cumprimento do previsto no caput deste artigo.

§ 2º Na aplicação do limite previsto no caput deste artigo, serão computadas as despesas derivadas de contratos de parceria celebrados pela administração pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo respectivo ente, excluídas as empresas estatais não dependentes.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Sobre a matéria, segundo anotado pela DCG, persiste diferença entre o montante registrado no Demonstrativo do RREO e o valor demonstrado pela execução orçamentária na modalidade de aplicação “67”, motivo pelo qual ela recomendou, *ipsis litteris*, “para que a contadoria passe a apresentar, dentre as notas explicativas apresentadas no Balanço Geral do Estado, esclarecimentos necessários e suficientes para o entendimento entre os montantes apresentados no demonstrativo do RREO e os respectivos registros contábeis”, cujo entendimento eu perfilho.

Ponto de destacada relevância, o Resultado Primário configura o principal indicador de solvência fiscal do setor público, sendo obtido pela diferença entre as receitas e as despesas não financeiras, e indica a capacidade de pagamento do serviço da dívida.

O Resultado Primário realizado foi de R\$ 41,89 bilhões, o que representa 15,23% da receita primária realizada (R\$ 275,04 bilhões) sendo 198% superior ao resultado primário fixado como meta fiscal para o exercício de 2021 (R\$ 14,05 bilhões).

Como bem ponderado pela DCG em seu relatório de instrução, *in verbis*:

O Manual do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEGE/TCESP, 2018, pág. 87)⁴⁰, atribui pontuação 0 (zero) em situação que o Resultado Primário realizado é superior ao previsto na LDO em mais de 10%. A presunção é de que neste caso, “a entidade está realizando uma economia considerável de recursos, com risco de comprometimento da prestação dos serviços para a sociedade local. Ou, eventual excesso de arrecadação não está sendo devidamente aplicado”.

Neste contexto, recomenda-se que a administração estadual realize análise quanto aos critérios adotados para planejamento e para aplicação dos recursos primários, justificando o elevado saldo remanescente que, até o bimestre em análise representa 198,07% do Resultado Primário reprogramado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2022 – Lei nº 17.387 de julho de 2021.

Quanto ao Resultado Nominal (R\$ 34.359.649 mil), ele foi 451,87% superior ao resultado previsto na LDO para o exercício corrente (R\$ 6.226.000 mil).

⁴⁰ IEGE/TCESP. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-e-indice-efetividade-gestao-estadual-exercicio-2018-apuracao-2018>. Acesso em 26/10/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



A Dívida Consolidada Líquida apurada no exercício de 2021 foi de R\$ 249,588 bilhões, correspondendo a 8,86% do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado de São Paulo (R\$ 2,818 trilhões), e representando 1,27 vezes a RCL, conformando-se ao limite determinado na Resolução nº 40, de 20/12/01, do Senado Federal (até 2 vezes aquela receita⁴¹).

No que concerne ao instituto da concessão de garantias, no 3º quadrimestre de 2021, o percentual apurado, de 2,92%, encontra-se devidamente ajustado aos limites de 22% e 32% da RCL, demonstrando o cumprimento do disposto no art. 9º da Resolução nº 43, alterado pela Resolução nº 3, de 02/04/02, ambas do Senado Federal⁴².

Tendo em perspectiva o disposto no art. 167-A, introduzido pela Emenda Constitucional nº 109, de 15/03/2021⁴³, a DCG, a partir das Contas em exame,

⁴¹ Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a: (Vide Resolução nº 20, de 2003)

I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2.

⁴² Art. 9º O saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida, calculada na forma do art. 4.

Parágrafo único. O limite de que trata o caput poderá ser elevado para 32% (trinta e dois por cento) da receita corrente líquida, desde que, cumulativamente, quando aplicável, o garantidor:

I - não tenha sido chamado a honrar, nos últimos 24 (vinte e quatro) meses, a contar do mês da análise, quaisquer garantias anteriormente prestadas;

II - esteja cumprindo o limite da dívida consolidada líquida, definido na Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal;

III - esteja cumprindo os limites de despesa com pessoal previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000;

IV - esteja cumprindo o Programa de Ajuste Fiscal acordado com a União, nos termos da Lei nº 9.496, de 1997." (NR)

⁴³ Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 desta Constituição; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



procedeu à apuração, no período de 12 meses, da relação entre despesas e receitas correntes, tendo verificado que, no âmbito do Estado de São Paulo, ela foi de 82,94% até o 6º bimestre de 2021, ou seja, abaixo dos limites estabelecidos em referido dispositivo legal (95% e 85%).

Passo, agora, à análise da matéria “Renúncia de Receitas”, que recebeu maior atenção, no âmbito das Contas do Governador, a partir do exame das relativas ao exercício de 2016 e, desde as Contas de 2017, tem sido apreciada pela DCG em item específico de seu relatório de instrução.

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV deste caput; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

VII - criação de despesa obrigatória; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

IX - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 1º Apurado que a despesa corrente supera 85% (oitenta e cinco por cento) da receita corrente, sem exceder o percentual mencionado no caput deste artigo, as medidas nele indicadas podem ser, no todo ou em parte, implementadas por atos do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata, facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-las em seus respectivos âmbitos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 2º O ato de que trata o § 1º deste artigo deve ser submetido, em regime de urgência, à apreciação do Poder Legislativo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 3º O ato perde a eficácia, reconhecida a validade dos atos praticados na sua vigência, quando: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

I - rejeitado pelo Poder Legislativo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

II - transcorrido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias sem que se ultime a sua apreciação; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

III - apurado que não mais se verifica a hipótese prevista no § 1º deste artigo, mesmo após a sua aprovação pelo Poder Legislativo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 4º A apuração referida neste artigo deve ser realizada bimestralmente. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 5º As disposições de que trata este artigo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

I - não constituem obrigação de pagamento futuro pelo ente da Federação ou direitos de outrem sobre o erário; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 6º Ocorrendo a hipótese de que trata o caput deste artigo, até que todas as medidas nele previstas tenham sido adotadas por todos os Poderes e órgãos nele mencionados, de acordo com declaração do respectivo Tribunal de Contas, é vedada: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

I - a concessão, por qualquer outro ente da Federação, de garantias ao ente envolvido; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

II - a tomada de operação de crédito por parte do ente envolvido com outro ente da Federação, diretamente ou por intermédio de seus fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, ressalvados os financiamentos destinados a projetos específicos celebrados na forma de operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Sobre o tema, oportuno rememorar que, em razão dos vários desacertos apurados pela DCG⁴⁴, e tendo em conta as dificuldades de avaliação da matéria motivadas pelo não encaminhamento de documentos sob o argumento de “sigilo fiscal”, esta Corte de Contas, no Parecer sobre as Contas de 2017 (TC-003546.989.17-9), houve por bem determinar à Secretaria de Estado da Fazenda, *in verbis*, que “*apresente Plano de Ação com vistas à geração de informações verossímeis e à demonstração da efetiva amplitude da política de desonerações fiscais do Governo e seu impacto nas finanças do Estado*”.

Por ocasião do exame das contas de 2018 (TC-006453.989.18-8), verificou-se que, embora tenha sido encaminhado, o Plano de Ação retromencionado carecia de adequações e melhorias em seu conteúdo.

Desde então, este Tribunal, amparado no valoroso trabalho efetuado pela DCG, tem acompanhado o aprimoramento de referido Plano e a implantação das providências nele estabelecidas, assim como tem se aprofundado nas apreciações dos benefícios existentes/concedidos e dos respectivos procedimentos adotados pelo Governo do Estado, tanto no que concerne ao planejamento quanto no que diz respeito à materialização e execução dos incentivos.

De lá para cá, apesar da constatação de algumas melhorias – *notadamente em relação ao sigilo das informações, ocorridas, particularmente, a partir do exame das Contas de 2019* – apurou-se a persistência de lapsos inicialmente apurados, os quais foram ressalvados, notadamente, em função do não comprometimento da obtenção de resultados favoráveis no que concerne aos principais indicadores orçamentários e econômico-financeiros.

Sem embargo, diversas determinações e recomendações de correções e melhorias aos respectivos órgãos competentes foram exaradas por este Tribunal nos Pareceres sobre as Contas do Governador desde que o tema em referência passou a

⁴⁴ Entre os quais, em linhas gerais, destaco a existência de renúncias tributárias concedidas à revelia do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), concessões de benefícios pela via do decreto, a precariedade de demonstrações e inconsistências das peças orçamentárias, em inobservância às respectivas disposições da LRF e da Constituição Federal, e ao entendimento assentado pelo STF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



receber análise específica e pormenorizada, tendo constado as que seguem no Parecer das Contas de 2020 (TC-005866.989.20-5), *ipsis litteris*:

DETERMINAÇÕES DECORRENTES DAS RESSALVAS:

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

[...]

6. *Adote estratégia estruturada de desenvolvimento econômico, garantindo a existência de processo de planejamento que insira as renúncias de receitas em um contexto maior de gestão de políticas públicas e de promoção da competitividade e fomento ao desenvolvimento econômico e social, relacionando as renúncias de receitas a outras ferramentas de fomento;*

7. *Abstenha-se de conceder benefícios tributários por meio de Decreto, dando pleno atendimento ao princípio da Reserva Legal e aos julgados desta Corte de Contas e STF;*

8. *Somente conceda incentivos fiscais com a devida comprovação de atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal;*

9. *Garanta que os processos de concessão e modificação de benefícios fiscais e renúncias decorrentes, bem como seu monitoramento, avaliação e escrituração contábil, sejam apreciados nas atividades de Auditoria Geral a cargo do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, levando em consideração as recomendações da Corte de Contas referentes à estruturação adequada desse Sistema, com vinculação direta ao Governador e quadro próprio de servidores;*

10. *Prossiga com o Plano de Ação e o Cronograma de Implantação elaborados pela Secretaria da Fazenda;*

[...]

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

[...]

16. *Deixe de propor minutas de decreto como meio hábil para a concessão de benefícios tributários;*

17. *Regularize as minutas de atos concessórios de benefícios tributários, de modo que contenham estudos que garantam o atendimento aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal;*

18. *Somente encaminhe minutas de atos concessórios de benefícios tributários relativos ao ICMS que estejam amparadas em convênios aprovados e ratificados pelo CONFAZ;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



19. *Promova a consolidação metodológica da estimativa das renúncias de receitas de modo a permitir sua comparabilidade ao longo do tempo e as incluir na escrituração contábil do Estado, conforme orientações da Instrução de Procedimentos Contábeis nº 16;*

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

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

21.2. *Que a concessão dos benefícios fiscais atendeu aos requisitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto aos quadros e anexos integrantes das peças orçamentárias, conforme modelagem estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;*

21.3. *Que a concessão dos benefícios fiscais se insere em política pública estratégica de fomento, marcada pela racionalidade e por objetivos de ordem socioeconômicos bem definidos; e*

21.4. *Que os órgãos responsáveis pelo ente exercem eficaz e suficientemente o controle sobre os benefícios fiscais concedidos, comprovando-se a mensuração do valor efetivamente fruído de benefícios fiscais, sua compatibilidade com a autorização inserida na LOA para aquele exercício e o real atingimento dos objetivos socioeconômicos colimados;*

[...]

RECOMENDAÇÕES:

Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:

40. *Estude a viabilidade de melhor aparelhar o campo funcional da Secretaria da Fazenda e Planejamento, por meio de seu Decreto de organização institucional, para conduzir os processos de edição de benefícios fiscais ou, alternativamente, disciplinar a matéria em decreto específico, incluindo o papel das demais Secretarias de Estado na produção e monitoramento das informações necessárias à gestão adequada das renúncias de receitas;*

41. *Institua processos de trabalho normatizados que produzam estudos, antes da edição dos respectivos atos normativos, demonstrando a vantajosidade dos benefícios tributários em análise frente aos seus custos em receitas renunciadas, conjugando informações não*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



apenas fiscais, por parte da Secretaria da Fazenda e Planejamento, mas também quanto ao mérito dos benefícios em análise e seus prazos de vigência, de acordo com as áreas técnicas competentes, integrando informações da área de atuação de outras Secretarias de Estado;

*42. Aprimore o **Sistema de Controle Interno** visando eliminar possíveis conflitos de atividades que possam impactar a autonomia/independência dos órgãos que o compõem, bem como amplie a atuação para atingir os processos de renúncia de receitas, a situação patrimonial e financeira do RPPS e as medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19;*

[...]

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

[...]

62. Revise os normativos propostos no âmbito do Plano de Ação, por meio da Ação D.3, aperfeiçoando-os de forma que neles se distribuam competências e se regulamentem os processos de edição (concessão, ampliação, reversão, modificação) de benefícios tributários por ato com força normativa, que discipline, explicitamente, a instrução de processo próprio e seus ritos, abarcando todas as modalidades de benefícios tributários, com documentação comprobatória encartada ao processo, datada e com indicação do(s) responsável(is) pela informação:

62.1. Da origem da demanda pelo benefício novo ou por modificação de benefício existente;

62.2. Da demonstração do interesse público atendido e impactos almejados;

62.3. Da comprovação de legalidade amparada por convênio ICMS previamente aprovado e ratificado pelo CONFAZ, quando aplicável;

62.4. Da quantificação da renúncia de receita envolvida ou comprovação de sua ausência, acompanhada dos estudos técnicos;

62.5. Da quantificação do impacto orçamentário-financeiro ou comprovação de sua ausência, acompanhada dos estudos técnicos;

62.6. Da quantificação do impacto sobre as metas fiscais do exercício ou comprovação de sua ausência, acompanhada dos estudos técnicos;

62.7. Quando aplicável, da seleção de medida compensatória e demonstração de sua vigência e adequação, acompanhada dos estudos técnicos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



62.8. *Quando se tratar de benefício reformado, da demonstração da vantajosidade da alteração proposta, acompanhada dos estudos técnicos que comprovem a existência ou não de novos impactos fiscais;*

62.9. *Do planejamento do monitoramento e das avaliações futuras do benefício, com a proposta de dados e indicadores para coleta, objetivos de avaliação e periodicidade, com justificativas acompanhadas dos estudos técnicos;*

63. *Revise os normativos propostos no âmbito do Plano de Ação, por meio da Ação D.3, aperfeiçoando-os de forma que neles se distribuam competências e se regulamentem os processos de monitoramento e avaliação periódica dos benefícios tributários em vigor, incluindo a correspondência entre órgãos e unidades e prevendo um fluxo de informações que cheguem às instâncias decisórias, avaliando a necessidade de participação de outros órgãos no processo;*

64. *Revise os normativos propostos no âmbito do Plano de Ação, por meio da Ação D.3, aperfeiçoando-os de forma que neles se distribuam competências e se regulamentem as atividades de estimação da fruição de benefícios tributários e cálculo da renúncia de receitas incorrida, bem como para as atividades de projeção das renúncias para os exercícios futuros e a produção dos demonstrativos requeridos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Constituição Federal, considerando todos os benefícios de todos os tributos, individualizados por ato concessório, incluindo a elaboração de um anexo metodológico e o registro das memórias de cálculo da estimação apresentada;*

65. *Aprimore os Demonstrativos de estimativa e compensação das renúncias de receitas, incluindo todos os tributos estaduais e todas as modalidades de renúncia elencados na Lei Complementar nº 101/2000, cuidando para que haja o mínimo indispensável de informações ocultadas em virtude de sigilo fiscal.*

Na análise empreendida no exercício em exame, a DCG verificou que apesar de solvida a questão da negativa de informações sob a alegação de sigilo fiscal - mesmo porque, em 2021, foi incluído o inciso IV ao § 3º do art. 198 do Código Tributário Nacional, que estabelece não ser vedada a divulgação de informações relativas, “*ipsis litteris*”, a “*incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica*” - persistiram limitações à fiscalização de regularidade da renúncia de receitas, já que a Administração admitiu não dispor de controle capaz de informar a renúncia em que incorre cada contribuinte beneficiário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



A par disso, no monitoramento do Plano de Ação e do atendimento das determinações e recomendações exaradas nos Pareceres desta Corte, a DCG verificou haver ocorrido baixo nível de evolução de providências em 2021, tendo apurado, em síntese, que:

- dentre as recomendações do exercício de 2020, apenas as de número 62.4 a 62.7 estão abordadas na Resolução SF nº 24 de 04/04/2022⁴⁵, assim como já estavam pelo Memorando Circular nº 01/2019;
- os benefícios fiscais seguem sendo concedidos por meio de Decreto do Poder Executivo;
- ausência de estudos prévios que efetivamente avaliem os benefícios decorrentes da aplicação de incentivos fiscais, não havendo participação das Secretarias de Estado na produção e monitoramento das informações necessárias à gestão adequada das renúncias de receitas;
- embora a metodologia de estimativa e medidas de compensação tenha sido atualizada, ainda contém deficiências que prejudicam a transparência e impedem a verificabilidade;
- a maioria dos benefícios vigentes em 2021 não possui período de vigência e não são realizados estudos periódicos para reavaliação do interesse público;
- o Estado ainda não dispõe de procedimentos e instrumentais suficientes que permitam mensurar a renúncia de receitas efetivamente fruída;
- não há transparência quanto a beneficiários, valores fruídos, seja por modalidade de renúncia, por setor ou por contribuinte;
- o Controle Interno permanece com atuação deficiente antes, durante e após o processo de concessão de benefícios fiscais, sendo que a Secretaria da Fazenda e Planejamento permanece prometendo a reestruturação do Sistema Estadual de Controladoria, para viabilizar essas análises;

⁴⁵ Estabelece procedimentos de instrução e tramitação de expedientes entre a Subsecretaria da Receita Estadual e o Gabinete do Secretário da Fazenda e Planejamento para análise sobre a edição de normas relativas a benefícios fiscais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



- o Plano de Ação proposto carece de adequações, haja vista a não atribuição de responsabilidades e o não cumprimento de prazos prometidos, ainda que postergados;
- o Estado de São Paulo possui montante relevante de Créditos Acumulados, entretanto a Administração segue sem reconhecer importante passivo do Poder Público.

Em razão dos achados acima referidos, a DCG, ao final de seu relatório de instrução (evento nº 59.3), efetuou propostas de correções e melhorias à Administração Tributária do Governo Estadual, cujo entendimento eu perfilho.

Apenas em relação à apuração de que benefícios fiscais seguem sendo concedidos por meio de Decreto do Poder Executivo, e, por conseguinte, quanto à discussão acerca da adequação das disposições dos arts. 22 e 23, da Lei Estadual nº 17.293/20, eu corroboro a proposta de sobrestamento do tema até o julgamento das ADIs nºs 6.691 e 6.656⁴⁶ pelo STF efetuada pela Assessoria Técnica Jurídica em sua manifestação, para a qual eu me reporto (evento nº 73.3), para evitar decisões conflitantes.

Sem embargo, compreendo que os demais desacertos apurados não merecem ser ressalvados, porquanto eles evidenciam a falta da diligência necessária, por parte da Administração Estadual, no cumprimento das determinações e recomendações exaradas por esta Corte de Contas já há vários exercícios.

Com efeito, como bem destacado pela DCG, *in verbis*, “o tema renúncia de receitas foi abordado como Ressalva em quatro dos cinco exercícios⁴⁷ e, além disso, de 2017 a 2020 foram emitidas 90 determinações e recomendações, na forma categorizada por esta fiscalização e organizadas no Apêndice B”.

A par do descumprimento reiterado de determinações e recomendações desta Casa, não se pode perder de vista a importância da adequada gestão das renúncias de receitas para a preservação do equilíbrio das contas e como política pública de promoção da competitividade e do desenvolvimento econômico e social.

⁴⁶ Por oportuno, rememoro que nas aludidas ações apreciam-se impugnações a dispositivos da Lei Estadual nº 17.293/20 afetos à matéria Renúncia de Receitas.

⁴⁷ Exceção se deu em 2017 por ser o primeiro ano de efetiva fiscalização e, foi concedida a oportunidade de pactuação do Plano de Ação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Nesse sentido, recorro que o r. voto condutor do Parecer sobre as Contas de 2020 (TC-005866.989.20-5) consignou pertinente alerta ao Governo do Estado, conforme segue, *ipsis litteris*:

Falhas como (a) a concessão de incentivos fiscais por meio de Decretos do Executivo e não por Lei em sentido estrito, tema que já foi pacificado até mesmo na Suprema Corte, (b) a não implementação efetiva do “Plano de Ação” visando a sistematização do processo de renúncia de receitas, e (c) o atendimento parcial aos ditames da LRF na formalização de benefícios tributários não podem se arrastar por anos sem soluções por parte da Administração Estadual. A conduta exige correção de rumos, para que não ocorra eventual descontrole na condução da matéria.

O senso de urgência cresce diante da constatação de que o montante de recursos que Administração paulista renúncia em prol de setores específicos é muito maior do que se estimava, representando, praticamente, 1/3 da arrecadação potencial do Estado de São Paulo.

Não obstante a necessidade de tempo para execução de correções e melhorias, faz-se necessário que a Secretaria da Fazenda e Planejamento implemente uma estratégia robusta de renúncias de receitas, inserida em um processo de planejamento que contemple, além dos aspectos legais e constitucionais da matéria, os custos e os benefícios de sua política tributária.

O Plano Plurianual do Estado que passou a vigor no exercício de 2020⁴⁸, por exemplo, não faz referências diretas às renúncias de receitas ou a benefícios tributários enquanto estratégia de fomento a atividades econômicas que possam contribuir para resultados públicos, demonstrando que nem sequer há planejamento a médio e longo prazo em relação aos incentivos fiscais concedidos.

Ao abrir mão de receitas, o gestor público deve demonstrar a vantajosidade da medida que ocorreu em detrimento do investimento através de despesas orçamentárias que teriam, por consequência, o crivo do Legislativo e do debate junto à sociedade.

Da mesma forma, deve o órgão fazendário promover a consolidação metodológica da estimativa dos seus benefícios tributários concedidos, de modo a permitir sua comparabilidade ao longo do tempo, a correta elaboração de suas peças de planejamento e a inclusão na escrituração contábil.

⁴⁸ Lei nº 17.262, de 09 de abril de 2020 (2020-2023).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Por fim, reforço aqui o entendimento de que as renúncias de receitas devem ser tratadas como despesa pública e, portanto, precisam estar sujeitas aos mesmos controles, monitoramento e transparência, além de estarem embasadas no interesse público, com demonstração clara dos setores que serão beneficiados, seus reais impactos socioeconômicos e, finalmente, tem de atender aos preceitos legais e constitucionais que norteiam as atividades do Estado.

Note-se que, diferentemente do ocorrido em exercícios pretéritos em que a matéria “Renúncia de Receitas” foi analisada, verifica-se que a higidez das Contas em exame encontra-se comprometida pelas deficiências apuradas na análise do tema “Ensino”, notadamente em razão da insuficiente utilização de recursos do FUNDEB, após glosas, entre outras, de despesas que não enquadradas em manutenção e desenvolvimento do Ensino.

Nesse contexto, a correção dos procedimentos de renúncia de receitas ganha especial relevo, já que a sua efetivação não pode acarretar queda de arrecadação que prejudique o cumprimento das metas e limites constitucionais e legais, devendo tal incentivo ser encarado como despesa pública e, como tal, ser transparente e ter claramente definido o seu resultado, traduzindo-se em benefício ao interesse público e ao aprimoramento da execução de políticas públicas essenciais, como exposto alhures.

Por fim, em reforço às propostas de correções e melhorias efetuadas pela DCG, considero salutar advertir o Governo do Estado acerca da necessidade de adoção de medidas contundentes e urgentes para o aperfeiçoamento da gestão da renúncia de receitas e, destarte, para o atendimento das determinações e recomendações exaradas por este Tribunal.

Prosseguindo, no que se refere ao Ensino, antes de adentrar no mérito da matéria em apreço, reputo necessário efetuar um retrospecto das despesas com inativos e das decorrentes de repasses efetuados às APMs, por se tratar de aspectos sensíveis e motivos de recomendações, determinações e ressalvas em Pareceres de Contas pretéritos.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Inicialmente, quanto aos gastos com inativos, recorro que a Constituição Estadual estabelece, em seu art. 255⁴⁹, que o Estado de São Paulo deve aplicar anualmente na manutenção e desenvolvimento do Ensino Público o percentual mínimo de 30% das receitas de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências, patamar esse superior ao mínimo estabelecido na Constituição Federal, de 25% (art. 212, da CF⁵⁰).

Ainda, saliento que, nos termos do art. 26, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 1.010/07⁵¹, o Governo do Estado de São Paulo estava autorizado a incluir dispêndios com inativos no cômputo dos gastos com Ensino, para fins de atingimento dos limites constitucionais.

Por conseguinte, e em razão da controvérsia existente na doutrina e na jurisprudência acerca do assunto à época, o Estado de São Paulo procedeu à inserção de despesas da espécie como aplicação no Ensino para fins de atingimento do percentual mínimo fixado na Constituição Estadual (30%).

Entretanto, em decorrência de apreciação de Contas de Prefeituras, em especial, a partir da paradigmática decisão proferida em Sessão Plenária de 14/12/2016 nos autos do TC-001564/026/13, esta Corte passou a compreender ser incabível a inclusão de gastos com inativos do Magistério nas despesas próprias do Ensino, tendo consignado no Parecer relativo às Contas de 2016 do Governo do Estado (TC-05198.989.16-2) recomendação no sentido de que *“atente para a decisão deste Tribunal de não mais considerar, a partir de janeiro de 2018, no cômputo dos gastos com ensino, os valores despendidos com o pagamento dos inativos da educação, adotando medidas orçamentárias”*.

Além disso, em 05/06/2017, foi protocolada pela Procuradoria Geral da República, junto ao STF, a ADI nº 5.719, pela qual se questionou a constitucionalidade

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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.

⁵¹ Art. 26 - Os valores dos benefícios pagos pela SPPREV serão:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



do art. 26, inciso I, e do art. 27⁵², da Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007, por se considerar que, ao permitirem ao Estado de São Paulo contabilizar despesas de natureza previdenciária nos pisos mínimos de aplicação de recursos obrigatórios em Saúde e Educação, afrontariam os arts. 22, inciso XXIV⁵³, 24, inciso IX e §§ 2º e 4º⁵⁴, 167, inciso IV⁵⁵, e 212, *caput*⁵⁶, da Constituição Federal, e o art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na redação da Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006⁵⁷.

⁵² 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.

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.

⁵³ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional.

⁵⁴ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

X - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

[...]

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

[...]

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

⁵⁵ Art. 167. São vedados:

[...]

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (Vide Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

II - os Fundos referidos no inciso I do *caput* deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do *caput* do art. 157; os incisos II, III e IV do *caput* do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

d) a fiscalização e o controle dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

V - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do caput deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

IX - os valores a que se referem as alíneas a, b, e c do inciso VII do caput deste artigo serão atualizados, anualmente, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, de forma a preservar, em caráter permanente, o valor real da complementação da União; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

X - aplica-se à complementação da União o disposto no art. 160 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

XI - o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VII do caput deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao praticado no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, no ano anterior à vigência desta Emenda Constitucional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



A indigitada ação foi julgada parcialmente procedente pelo STF em 17/08/2020⁵⁸, pelos seguintes motivos sintetizados na Ementa da r. decisão enunciada pelo Pretório Excelso, que a seguir transcrevo, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. EDUCAÇÃO. ARTS. 26, I, E 27 DA LEI COMPLEMENTAR 1.010/2007 DO ESTADO DE SÃO PAULO. CÔMPUTO DE DESPESAS COM PREVIDÊNCIA E INATIVOS PARA EFEITO DE CUMPRIMENTO DE VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL ORÇAMENTÁRIA EM EDUCAÇÃO. COMPETÊNCIA PARA EDIÇÕES DE NORMAS GERAIS DE EDUCAÇÃO JÁ EXERCIDA PELA UNIÃO. IMPOSSIBILIDADE DE LEI ESTADUAL DISPOR DO ASSUNTO DE FORMA DIVERSA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 22, XXIV, 24, IX § 1º § 4º; 212 CAPUT, E 167, VI. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. A Constituição prevê o dever de aplicação de percentual mínimo para investimentos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 3º O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência desta Emenda Constitucional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 4º Para efeito de distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso I do caput deste artigo, levar-se-á em conta a totalidade das matrículas no ensino fundamental e considerar-se-á para a educação infantil, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos 1/3 (um terço) das matrículas no primeiro ano, 2/3 (dois terços) no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 5º A porcentagem dos recursos de constituição dos Fundos, conforme o inciso II do caput deste artigo, será alcançada gradativamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, da seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

I - no caso dos impostos e transferências constantes do inciso II do caput do art. 155; do inciso IV do caput do art. 158; e das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

II - no caso dos impostos e transferências constantes dos incisos I e III do caput do art. 155; do inciso II do caput do art. 157; e dos incisos II e III do caput do art. 158 da Constituição Federal: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 6º (Revogado). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 7º (Revogado). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

⁵⁸ Decisão publicada no DJE em 09/09/2020, e com trânsito em julgado em 22/09/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



2. A definição de quais despesas podem ou não ser consideradas como manutenção e desenvolvimento de ensino é definida em regra geral de competência da União, qual seja, os artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de nº 9.394/1996. Disposição diversa de lei local significa afronta aos arts. 22, XXIV, e 24, IX da CRFB.

3. O cômputo de despesas com encargos previdenciários de servidores inativos ou do déficit de seu regime próprio de previdência como manutenção e desenvolvimento de ensino importa em violação a destinação mínima de recursos exigida pelo art. 212 da CRFB, bem como à cláusula de não vinculação de impostos do art. 167, IV da CRFB

4. Ação julgada parcialmente procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade integral do art. 26, I da Lei Complementar nº 1.010/2007 do Estado de São Paulo e (ii) declarar a inconstitucionalidade sem redução de texto do art. 27 da Lei Complementar nº 1.010/2007 do Estado de São Paulo, para que os valores de complementação ao déficit previdenciário não sejam computados para efeitos de vinculação ao investimento mínimo constitucional em educação.

No curso da ADI nº 5.719, o Governo do Estado editou a Lei Complementar nº 1.333, de 17/12/2018, a qual, com efeitos retroativos⁵⁹, estabeleceu em seu art. 5º, *ipsis litteris*, que:

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” (g.n.).

Diferentemente da Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007, a Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018 cuidou de resguardar a aplicação do patamar mínimo estabelecido na Constituição Federal (25%) em despesas consideradas próprias do Ensino pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei

⁵⁹ Art. 7º - Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 1º de janeiro de 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Federal nº 9.394/96), autorizando a realização de despesas com inativos apenas no que se refere à parcela “excedente” de 5%, para fins de atingimento do percentual fixado na Carta Estadual (30%).

A supracitada Lei Complementar foi contestada pelo Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – APEOESP, que ajuizou ADI no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), tratada no Processo nº 2077323-86.2019.8.26.0000, tendo o Órgão Especial de aludido Tribunal, em 02/10/2019, decidido, por maioria dos votos, pela extinção da ação, sem resolução do mérito, revogando a liminar anteriormente concedida e restabelecendo o vigor, na íntegra, do diploma legal acima referido.

Além disso, antes mesmo da retromencionada decisão enunciada pelo TJSP, ao aprovar as Contas de 2018 (TC-006453.989.18-8), esta Casa - *pela declaração de voto exarada pelo Exmo. Sr. Conselheiro Dr. Renato Martins Costa, acolhida pela maioria do E. Plenário* – levou em consideração a autorização contida na Lei Complementar Estadual nº 1.333/18 para reputar justificada a inclusão de dispêndios com inativos na parcela “excedente” de 5%, para fins de atingimento do percentual fixado na Carta Estadual (30%), até porque, no caso, desconsiderados tais gastos, foi atingido o patamar mínimo estabelecido na Constituição Federal (25%) em despesas consideradas próprias do Ensino pela Lei Federal nº 9.394/96.

Quanto ao pagamento de inativos com recursos do FUNDEB, este Tribunal estabeleceu modulação de efeitos a fim de propiciar a adequação orçamentária pelo Governo do Estado, tendo consignado no Parecer das Contas de 2018, *ipsis litteris*, que “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)”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Assim, a modulação de efeitos acima referida deveria ser observada a partir das Contas de 2020.

Nesse contexto, a despeito da inclusão de despesas com inativos como aplicação no Ensino pelo Governo do Estado em 2019 e 2020, este Tribunal, nos exames das Contas do Governador de referidos exercícios, tratadas nos TCs 002347.989.19-6 e 005866.989.20-5, respectivamente, emitiu pareceres favoráveis às suas aprovações, tendo levado em conta, no que se refere ao FUNDEB, a supracitada modulação de efeitos estabelecida no Parecer das Contas de 2018.

Em 2020, foram editadas a Emenda Constitucional nº 108, de 26/08/2020, que alterou a Carta Magna para estabelecer, entre outras disposições, ser vedada a aplicação de recursos direcionados ao Ensino em despesas com inativos⁶⁰; e a Lei Federal nº 14.113, de 25/12/2020, que regulamentou o novo FUNDEB, estipulando, entre outros aspectos, também ser proibida a utilização dos recursos de indigitado Fundo em gastos com inativos⁶¹, tendo ambos os regramentos produção de efeitos a partir do exercício financeiro de 2021⁶².

Também em 2020, mais precisamente em 09/11/2020, a Procuradoria Geral da República ajuizou, junto ao STF, a ADI protocolada sob o nº 6.593, com requerimento de medida cautelar, pela qual objetiva a declaração de

⁶⁰ 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.

⁶¹ Art. 29. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos para:

[...]

II - pagamento de aposentadorias e de pensões, nos termos do § 7º do art. 212 da Constituição Federal.

⁶² Emenda Constitucional nº 108/2020:

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.

Parágrafo único. Ficam mantidos os efeitos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, até o início dos efeitos financeiros desta Emenda Constitucional.

Lei Federal nº 14.113/2020:

Art. 53. Fica revogada, a partir de 1º de janeiro de 2021, a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, ressalvado o caput do art. 12 e mantidos seus efeitos financeiros no que se refere à execução dos Fundos relativa ao exercício de 2020. (Redação dada pela Lei nº 14.276, de 2021)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

inconstitucionalidade do retromencionado inciso III do art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018.

A ação acima referida, consoante consulta efetuada na página eletrônica do STF (<https://portal.stf.jus.br>)⁶³, ainda se encontra em curso, sem decisão de mérito.

Nesse ponto, relembro que, por conta das supracitadas alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e pela Lei Federal nº 14.113/2020, esta SDG, em sua manifestação sobre as Contas de 2020 (TC-005866.989.20-5), advertiu para o fato de que, a partir de 2021, restaria prejudicada a modulação de efeitos estabelecida por este Tribunal no Parecer das Contas do Governador de 2018, tendo a DCG e o d. MPC também chamado a atenção para a existência de conflito entre a referida modulação de efeitos e o disposto em aludidos regramentos legais.

Por falar na Lei Federal nº 14.113/2020, consigno que o referido regramento – o qual instituiu o “novo FUNDEB” – também estabeleceu novos patamares de aplicação dos recursos em remuneração de profissionais da Educação Básica e de diferimento de sua utilização no exercício seguinte, os quais passaram a ser de 70% e 10%, respectivamente, nos termos de seus arts. 25 e 26⁶⁴, devendo a

⁶³ Pesquisa efetuada em 12/05/2022.

⁶⁴ 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.

§ 1º Observado o disposto nos arts. 27 e 28 desta Lei e no § 2º deste artigo, os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e pelos Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

§ 2º A aplicação dos recursos referida no caput deste artigo contemplará a ação redistributiva dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em relação a suas escolas, nos termos do § 6º do art. 211 da Constituição Federal.

§ 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.

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.

§ 1º Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se: (Transformado em § 1º pela Lei nº 14.276, de 2021)

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais da educação básica em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II – profissionais da educação básica: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

aludida parcela diferida ser empregada no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Além disso, recorro que, relativamente às Contas de 2021, o Governo do Estado deveria demonstrar o atendimento à seguinte determinação enunciada por esta Corte de Contas no Parecer sobre as Contas de 2019 (TC-002347.989.19-6), *ipsis litteris*: “Aplique, no exercício de 2021, em despesas elegíveis no Ensino, o valor da glosa do FUNDEB (R\$ 506.000,00), adotando as providências de inclusão dessa medida no projeto da LOA”.

No que concerne aos dispêndios decorrentes de repasses às APMs, rememoro que a inclusão dos recursos a elas transferidos nas despesas com Ensino foi objeto de análise por este Tribunal, pela primeira vez, no exame das Contas do exercício de 2019 (TC-002347.989.19-6), tendo sido considerada regular, visto que, consoante os termos do r. voto condutor do Parecer exarado sobre as aludidas Contas, *in verbis*, “referida despesa se coaduna com a LDB e a Constituição Federal” pois, “no âmbito Federal, a questão foi regulamentada por meio da Resolução nº 10/2013, do Conselho Deliberativo da FNDE, em cumprimento ao disposto na Lei Federal nº 11.947/2009, a qual estabeleceu critérios de repasses e execução do PDDE Federal tendo como fundamento a LDB, bem como definindo a Associação de Pais e Mestres como Unidade Executora do programa”; sendo que “a destinação dos recursos do PDDE Paulista, estabelecida no artigo 6º do Decreto 64.644/2019, está em consonância com a conceituação dos gastos elegíveis na manutenção e desenvolvimento do ensino por meio de cobertura de despesas de custeio e de capital, destinados às ações voltadas à garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica das unidades escolares beneficiárias”.

pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica; (Redação dada pela Lei nº 14.276, de 2021)

III - efetivo exercício: a atuação efetiva no desempenho das atividades dos profissionais referidos no inciso II deste parágrafo associada à regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que o remunera, não descaracterizada por eventuais afastamentos temporários previstos em lei com ônus para o empregador que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

§ 2º Os recursos oriundos do Fundeb, para atingir o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos destinados ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, poderão ser aplicados para reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial. (Incluído pela Lei nº 14.276, de 2021)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

A par disso, como a maior parte dos recursos transferidos às APMs ocorreu no mês de dezembro, ou seja, em tempo insuficiente para aplicação no mesmo ano, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator das Contas de 2019, Dr. Renato Martins Costas, preocupado com a tempestividade dos repasses e com a forma como eles seriam aplicados, exarou o seguinte entendimento na Sessão Plenária que examinou as Contas de indigitado exercício, conforme registrado, *in verbis*, nas Notas Taquigráficas:

Agradeço, então, a cada um pelas observações que foram feitas, delas acolho, inclusive, uma proposta concreta para agregar à parte dispositiva do voto, em atenção às preocupações que foram tão também expostas, especialmente pela Conselheira Cristiana e pelo Conselheiro Dimas, quanto à tempestividade desses repasses às APMs, ao fato delas terem sido feitas no fim do exercício. A isso uno a preocupação do Conselheiro Márcio, quanto ao conteúdo desses gastos que ficaram mais abertos, isso está regulamentado por um decreto do Governo do Estado de São Paulo. Então, essa matéria está regulamentada, existe um decreto do Governo Estado de São Paulo, mas considero bastante pertinente e não incompatível com o respeito à discricionariedade do administrador público que recomendamos que esses repasses para as APMs, que o Tribunal os entendeu legais, por unanimidade, por tudo que se pôde colher, sejam feitos em tempo suficiente para aplicação tempestiva no próprio exercício em que são feitos e que – aí combinando essa primeira preocupação com aquela exposta pelo Conselheiro Márcio – eles incidam sobre elementos autorizados da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Quem assim encaminhou foi o Conselheiro Sidney Beraldo, no seu voto, que eles guardem compatibilidade com os preceitos da LDB.

Então, se Vossas Excelências estiverem de acordo, incluirei, destinada ao Eminentíssimo Governador do Estado de São Paulo, uma recomendação expressa nesse sentido de que os recursos podem ser repassados, mas eles devam ser repassados tempestivamente para aplicação no exercício em que eles estão sendo transferidos e para suporte de despesas que tenham amparo na Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Essa a proposta aditiva que faço, já fruto desses debates tão produtivos aqui encetados.

Por conseguinte, no Parecer sobre as Contas de 2019 restou assentada a seguinte recomendação ao Governo do Estado, *in verbis*:

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.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Quando do exame das Contas de 2020, verificou-se, novamente, a ocorrência de repasses às APMs no final do exercício, o que foi tolerado no específico caso de aludidas Contas tendo em perspectiva que “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”; como consignado, *ipsis litteris*, no r. voto condutor enunciado no TC-005866.989.20-5.

Sem embargo, nos termos do supracitado voto, *in verbis*, como “não houve avanços efetivos na implementação de sistema para planejamento e controle da aplicação dos recursos pelas APMs até o presente momento”, em acolhimento à proposta efetuada por esta SDG, passou-se a consignar tal ocorrência não mais como recomendação, mas como ressalva, assim assinalada no Parecer publicado, *ipsis litteris*:

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.

Por fim, destaco que, recentemente, em 28/04/2022, foi publicada a Emenda Constitucional nº 119, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no *caput* do art. 212 da Constituição Federal, nos seguintes termos, *in verbis*:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 119:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



"Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021."

Art. 2º O disposto no caput do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias impede a aplicação de quaisquer penalidades, sanções ou restrições aos entes subnacionais para fins cadastrais, de aprovação e de celebração de ajustes onerosos ou não, incluídas a contratação, a renovação ou a celebração de aditivos de quaisquer tipos, de ajustes e de convênios, entre outros, inclusive em relação à possibilidade de execução financeira desses ajustes e de recebimento de recursos do orçamento geral da União por meio de transferências voluntárias.

Parágrafo único. O disposto no caput do art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias também obsta a ocorrência dos efeitos do inciso III do caput do art. 35 da Constituição Federal.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Feita essa retrospectiva, Excelência, ressalto que, em relação às despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino, bem detalhadas no Acessório 2 (TC-005044.989.21-8), a DCG apresentou três cenários de aplicação: o primeiro, considerando os dispêndios realizados para o atingimento do percentual mínimo de 25% estabelecido na Constituição Federal; o segundo, tendo em conta a aplicação mínima de 30% determinada na Constituição Estadual, com a autorização contida na Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018 para a inclusão de gastos com insuficiência financeira do Regime Próprio de Previdência; e o terceiro, cogitando a hipótese de glosa de repasses efetuados às APMs sem comprovação de aplicação no exercício.

Na primeira situação, já consideradas as glosas de dispêndios não compatíveis com manutenção e desenvolvimento do Ensino - *com exceção dos*

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

repasses efetuados às APMs - o Governo Estadual aplicou na Educação o percentual de 25,50%, acima, portanto, do limite disposto na Constituição Federal.

Entre as glosas efetivadas estão as exclusões no valor total de R\$ 632.990 mil, relativas a despesas com complementação de aposentadorias e pensões, auxílio funeral, restaurantes universitários, PASEP, gratuidade de transporte escolar não relativos à Rede Pública de Ensino, valores intraorçamentários, restos a pagar cancelados, reembolso de despesas com profissionais do Ensino de escolas municipalizadas, e despesas classificadas como “Atividades em Museus” e com precatórios⁶⁵.

A par das supressões acima referidas – *as quais foram efetuadas pelo próprio Governo do Estado para o cálculo da aplicação no Ensino* – a DCG procedeu à glosa das despesas com o “Programa Bolsa do Povo”, no valor total de R\$ 169.678 mil, e com o “Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo – PAINSP”, no montante de R\$ 722.997 mil, cujo entendimento eu corroboro, pois, como bem delimitado por referida Fiscalização em seu relatório de instrução – *para o qual eu me reporto* – no primeiro caso, verificou-se tratar-se de gastos de caráter assistencial, em contrariedade ao disposto no art. 71, inciso IV, da LDB⁶⁶, e, no segundo caso, constatou-se não haver ocorrido liquidação e pagamento do respectivo valor empenhado em 2021 até 31/01/2022.

A propósito, no caso do PAINSP, a DCG anotou que o supracitado valor sequer havia sido pago até a conclusão de sua instrução, e que a glosa em questão também se justificaria pelos seguintes motivos sintetizados na conclusão de seu relatório, *ipsis litteris*:

⁶⁵ No caso dos dispêndios com “Atividades em Museus”, no valor de R\$ 58.526 mil, e com precatórios, que atingiram a quantia de R\$ 79.609 mil, rememoro que no r. voto condutor do Parecer sobre as Contas de 2020 (TC-005866.989.20-5) foi efetuada advertência, no sentido de que, *in verbis*, “*alerto a Origem que as despesas classificadas como “Atividades em Museus”, R\$ 54,598 milhões (cinquenta e quatro milhões, quinhentos e noventa e oito mil reais) e “Sentenças Judiciais”, R\$ 60,699 milhões (sessenta milhões, seiscentos e noventa e nove mil reais) não foram devidamente comprovadas como aquelas constantes do rol permitido para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, nos termos do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/1996, motivo pelo qual deve ser evitada a reincidência dessas ocorrências*”.

⁶⁶ Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

[...]

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



- Os empenhos do PAINSP realizados em 2021 não atenderam à formalização exigida pela LRF, LDO e normativo estadual disciplinador dos Convênios, em razão de Decreto publicado em 08/12/2021 que dispensou a exigência de documentação comprobatória de quitação com a seguridade social, fundo de garantia e com a Fazenda do Estado de São Paulo;

- Parte dos recursos do Plano são destinados à aplicação em educação infantil/ creches, portanto, fora das prioridades elencadas pela Constituição Federal para atuação do governo estadual e, outra parcela, delega aos municípios a tarefa de manutenção de imóveis próprios estaduais, atribuição já de competência de órgãos estaduais.

Posto isso, reputo apropriado propor seja o Governo do Estado advertido acerca da inadequação dos procedimentos adotados para o empenhamento das despesas com o PAINSP e quanto à inconveniência da destinação de parte desses recursos para a Educação Infantil – notadamente, de sua inclusão como aplicação no Ensino – por não se tratar de atuação prioritária do Estado⁶⁷, assim como de delegação da tarefa de manutenção de imóveis próprios estaduais aos Municípios, por já contar o Governo do Estado com órgãos incumbidos de tal atribuição⁶⁸.

Continuando, na segunda situação projetada pela DCG, incluídas no cálculo as despesas com inativos, porém mantidas as demais glosas acima referidas, o percentual de aplicação no Ensino atingiu 30,45%, superior ao limite mínimo de 30% estabelecido na Constituição Estadual.

No que concerne ao terceiro cenário cogitado pela DCG, ressalto que ela efetuou análise dos recursos repassados às Associações de Pais e Mestres - APMs via Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista (PDDE Paulista - Lei Estadual nº 17.149/19), tendo constatado a persistência de lapsos verificados em exercícios anteriores, como a realização de repasses sem conclusão e análise das prestações de contas do recurso anteriormente recebido, existência de saldo expressivo em caixa e a ausência de relatos de qualquer urgência caracterizada que justificasse os crescentes repasses.

⁶⁷ Art. 211, § 3º, da Constituição Federal, *in verbis*: “Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio”.

⁶⁸ Como, por exemplo, a Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços Escolares - CISE, consoante as atribuições estabelecidas no art. 57, do Decreto Estadual nº 64.187/2019, e a Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE, tendo em conta o disposto no art. 4º, do Decreto Estadual nº 51.925/2007.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



De fato, em 2021 foram repassados R\$ 1.294.251 mil ao PDDE Paulista, sendo, destes, R\$ 878.998 mil de recursos do FUNDEB, e R\$ 4.282 mil do Tesouro.

Dos recursos do FUNDEB e do Tesouro repassados somados (R\$ 883.280 mil), a DCG apurou que R\$ 879.178 mil foi liquidado no 3º quadrimestre, o que equivale a 99,54% de referido montante.

A par disso, a aludida Fiscalização constatou não haver evidências de que os valores repassados em 2021 foram integralmente aplicados nesse exercício, já que existem saldos de repasses do PDDE não utilizados nas contas das APMs, e que não há como se aferir se eles são relativos a repasses de 2020 ou 2021, ou a quais subprogramas do PDDE pertencem e quais são as fontes de recursos, haja vista a inexistência de controle nesse sentido.

Em razão dos desacertos acima aludidos, a DCG efetuou projeção desconsiderando o saldo em conta de recursos do PDDE Paulista no final de dezembro de 2021, tendo apurado que tal glosa, no valor de R\$ 875.931 mil, levaria a aplicação no Ensino ao percentual de 24,97%, tendo como base o patamar mínimo estabelecido na Constituição Federal.

No que concerne ao FUNDEB, informou a DCG que o total de recursos repassados ao aludido Fundo foi de R\$ 21.228.913 mil, e que o total de despesas realizadas foi de R\$ 21.223.839 mil, considerando, nesse caso, a glosa de R\$ 5.074 mil de cancelamento de restos a pagar do FUNDEB, o que implicaria a utilização total de 99,98% da receita auferida e, em tese, embora em patamar irrisório (0,02%), desatenderia ao disposto no art. 25, da Lei Federal nº 14.113/2020.

Nesse ponto, destaco que a Fiscalização verificou haver ocorrido o atendimento à retromencionada determinação exarada no Parecer das Contas de 2019 (TC-002347.989.19-6) para que houvesse a aplicação, em 2021, do valor da glosa do FUNDEB ocorrida em aludido exercício (R\$ 506 mil).

Quanto à aplicação na remuneração dos profissionais da Educação Básica, informou a DCG que, sem glosas, o valor despendido foi de R\$ 14.880.791 mil,

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

equivalente a 70,10%, superior ao patamar mínimo estabelecido no art. 212-A, inciso XI, da Constituição Federal⁶⁹, e no art. 26, da Lei Federal nº 14.113/2020 (70%).

Do total de dispêndios pagos com recursos do FUNDEB em 2021, R\$ 2.049.184 mil foram desembolsados para o pagamento de inativos, equivalente a uma redução de 2/5 em relação ao valor estabelecido no Parecer das Contas de 2018 como parâmetro para a modulação de efeitos da cessação de realização de despesas da espécie com recursos de referido Fundo.

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

Acerca dessa questão, oportuno ressaltar que, em decisão monocrática exarada em 16/12/2021 pelo Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso na ADI 7.030⁷⁰, o STF, ao apreciar Resolução do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco que estabelecia modulação de efeitos referente à inclusão de despesas com inativos nos gastos com Ensino, concedeu a liminar pleiteada, suspendendo os efeitos do dispositivo de aludido regramento que trata dessa matéria, com determinação às autoridades competentes para que se abstivessem de contabilizar quaisquer despesas

⁶⁹ Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

[...]

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

⁷⁰ Decisão divulgada no DJE nº 249 em 17/12/2021, e publicada em 07/01/2022. Oportuno informar que o processo em referência encontra-se em trâmite, sendo o último andamento registrado datado de 21/02/2022, quando os autos foram conclusos ao Relator, conforme pesquisa efetuada na página eletrônica do STF em 13/05/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



previdenciárias com servidores inativos ou pensionistas no percentual mínimo previsto na Constituição Federal.

Com efeito, consoante consignado na r. decisão liminar enunciada na ação acima referida, *in verbis*:

9. A questão jurídica posta em análise versa sobre a validade constitucional da inclusão de despesas previdenciárias referentes a servidores inativos e pensionistas originários da área de educação para os fins exigidos pelo art. 212, caput, da CF/1988, de modo a facilitar o atingimento do percentual mínimo de 25% exigido pela Constituição⁷¹. Nessa esteira, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, órgão de controle externo responsável pela fiscalização contábil, financeira e orçamentária estadual, editou comando normativo com o intuito de burlar a exigência constitucional e admitir, por mais três anos, a inclusão dessas despesas na base de cálculo do percentual mínimo a ser investido na educação pernambucana. Transcreva-se novamente o art. 2º, parágrafo único, da Resolução questionada:

“Parágrafo único. No âmbito do Estado de Pernambuco, a exclusão do pagamento das despesas referidas no artigo 1º para verificação do cumprimento da exigência do artigo 212 da Constituição Federal poderá ser efetivada gradativamente na proporção de, no mínimo, um terço ao ano, a partir do exercício financeiro de 2021” (negrito aditado).

10. Outros Estados da federação também expediram normas de caráter semelhante, com a finalidade de enquadrar despesas previdenciárias como sendo de manutenção e desenvolvimento do ensino⁷². Ocorre que essa manobra orçamentária é flagrantemente inconstitucional. A Emenda Constitucional nº 108/2020 alterou o art. 212 da CF/1988, incluindo, dentre entre outros dispositivos, o parágrafo 7º:

“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.

(...)

⁷¹ “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” (negrito aditado).

⁷² Aqui cito a Lei Complementar nº 1.010/2007, do Estado de São Paulo; as Resoluções nº 238/2012 e nº 195/2004, do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo; e a Lei Complementar nº 147/2018, do Estado de Goiás.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 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.

*§ 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)”.*

11. Assim, a norma impugnada viola frontalmente o comando constitucional acima transcrito quando permite que gastos com aposentadoria e pensões sejam incluídos para fins de demonstração do art. 212 da CF/1988. Assim, nesse juízo preliminar, observa-se inconstitucionalidade material da Resolução questionada.

[...]

16. Diante do exposto, defiro a cautelar para suspender a aplicação do art. 2º, caput e parágrafo único, da Resolução nº 5, de 05.09.2001, com a redação dada pela Resolução nº 134, de 19.07.2021, ambas do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, determinando-se que as autoridades competentes se abstenham de contabilizar quaisquer despesas previdenciárias com servidores inativos ou pensionistas no percentual mínimo constitucional previsto no art. 212, caput, da CF/1988 (grifos originais).

Ainda que, como já ressaltado, Governadores e Prefeitos não possam ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, nos exercícios de 2020 e 2021, do disposto no *caput* do art. 212, da Constituição Federal, em razão do disposto na Emenda Constitucional nº 119/2022, o julgado supracitado evidencia o posicionamento que vem sendo adotado pelo Pretório Excelso, que, como destacado linhas atrás, manifestou-se em sentido similar na ADI nº 5.719.

Em relação à também mencionada ADI nº 6.593, conquanto o STF ainda não tenha exarada decisão definitiva, já houve a manifestação de voto da Relatora da ação, a Exma. Ministra Cármen Lúcia, no sentido de sua procedência, para declarar, com eficácia *ex nunc* a contar da publicação da ata de julgamento, a inconstitucionalidade do inciso III do art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018, tendo o julgamento sido sobrestado em virtude de pedido de vista dos autos efetuado pelo Exmo. Ministro Alexandre de Moraes.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Não obstante ainda se encontre válida a previsão contida no dispositivo da Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018 acima aludido, os entendimentos que vêm sendo adotados pelo STF, conforme ilustrado linhas atrás, sinalizam a necessidade de adoção de providências urgentes por parte do Governo do Estado, de modo que, caso a ADI nº 6.593 seja julgada procedente, ele se encontre preparado para deixar de inserir referidos dispêndios no cômputo da aplicação mínima de 30% estabelecida na Constituição Estadual.

De outra sorte, quanto aos recursos do FUNDEB, a sua utilização em despesas com inativos não se afigura mais possível a partir do exercício em exame, tendo em conta, como disposto linhas atrás, a existência de expressa proibição legal nesse sentido, em pleno vigor desde 2021.

A par disso, as previsões contidas na Emenda Constitucional nº 119/2022 não se aplicam à utilização dos recursos de referido Fundo.

Com efeito, a Emenda Constitucional acima aludida teve por escopo ressalvar a aplicação mínima no Ensino estabelecida no *caput* da Constituição Federal, precipuamente, tendo em conta o prejuízo à arrecadação de receita ocasionada pela pandemia de COVID-19 e a necessidade de incremento de despesas voltadas ao seu combate, ao passo que o FUNDEB se refere a receita de recebimento certo e com destinação específica, ou seja, *“independentemente da fonte de origem dos valores que compõem o Fundo, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na manutenção e no desenvolvimento da educação básica pública, bem como na valorização dos profissionais da educação, incluída sua condigna remuneração”*, consoante informado, *ipsis litteris*, na página eletrônica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE⁷³.

Sobre a questão, ainda, saliento que, em artigo intitulado *“Como cumprir os 70% do Fundeb ante os embaraços legais de 2021”*⁷⁴, Flavio Corrêa de Toledo Junior alertou para o fato de que a então Proposta de Emenda Constitucional nº

⁷³ <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb>

⁷⁴ Artigo consultado no endereço eletrônico <https://ftoledojr14.jusbrasil.com.br/artigos/1298362824/como-cumprir-os-70-do-fundeb-ante-os-embaracos-legais-de-2021>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



13/2021 (à época da elaboração de seu artigo) não isentaria o descumprimento da aplicação de 70% do FUNDEB com profissionais da Educação Básica, nos seguintes termos, *in verbis*:

De ilustrar que, em setembro/2021, o Senado aprovou a não responsabilização de prefeitos e governadores caso haja, no biênio 2020/2021, desrespeito ao art. 212, da Constituição (os 25% da Educação). Porém, a falta de aplicação será posteriormente compensada; até o exercício de 2023. Eis a Proposta de Emenda Constitucional 13/2021, ora em trânsito na Câmara Federal:

Art. 115, do ADCT – Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do previsto no caput do art. 212 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021.

*Resta claro que essa Proposta de Emenda Constitucional (PEC) não isenta a falta de atendimento dos 70% do Fundeb. Bem por isso, mais de 1.500 prefeituras solicitaram urgente esclarecimento do MEC (Ministério da Educação)*⁷⁵.

Razoável tal preocupação dos dirigentes municipais; os 70% são determinação constitucional (art. 212-A, XI); seu desrespeito acarreta, em geral, recusa da conta anual do chefe do Poder Executivo (g.n.).

Destarte, não há como se invocar a disposição contida na Emenda Constitucional n° 119/2022 em caso de inadequações na aplicação de recursos do FUNDEB.

Por oportuno, ressalto que na Representação n° 036.086/2021-5, que trata de possíveis irregularidades, no Estado de Pernambuco, em relação ao cômputo do mínimo de recursos para aplicação em ações de manutenção e de desenvolvimento do Ensino, além da utilização de recursos do FUNDEB para pagamento de aposentados e

⁷⁵ É isso o que informa o jornal Folha de São Paulo, em 27 de setembro de 2021. www1.folha.uol.com.br/educacao/2021/09/prefeitos-tem-duvida-sobre-uso-do-fundeb-para-salariosemec-nao-sabearesposta.shtml



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



pensionistas; o Tribunal de Contas da União emitiu decisão liminar determinando ao aludido Estado, entre outros assentamentos, que “*não utilize, de forma direta ou indireta (como a Dotação Orçamentária Especial – DOE), recursos do Fundeb para pagamento de aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência do Estado de Pernambuco*”, consoante o v. Acórdão proferido em sessão de 10/11/2021 (Acórdão 2663/2021-PL)⁷⁶.

A par da utilização indevida de recursos do FUNDEB para o pagamento de inativos, a DCG verificou não haver ocorrido, até o final do primeiro quadrimestre de 2022, o pagamento de R\$ 799.214 mil, correspondente à terceira parcela do Abono-FUNDEB.

Nesse ponto, oportuno fazer um parêntese para salientar que a bonificação referida no parágrafo anterior foi instituída pela Lei Complementar Estadual nº 1.363, de 13/12/2021, em caráter excepcional, para o exercício de 2021, e foi regulamentada pelo Decreto Estadual nº 66.351, de 17/12/2021⁷⁷, o qual estabeleceu em seu art. 2º, *in verbis*, que:

Artigo 2º - Poderão receber o abono previsto no artigo 1º deste decreto os seguintes servidores, desde que em efetivo exercício:

I - integrantes do Quadro do Magistério, da Secretaria da Educação, titulares de cargos ou funções-atividades previstas na Lei complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997;

II - docentes com classes e aulas atribuídas de forma subsidiária à Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985, em especial nos termos da Lei Complementar nº 1.093, de 16 de julho de 2009.

§ 1º- Não fazem jus ao abono:

- 1. os estagiários da rede oficial de ensino;*
- 2. os servidores que tenham frequência individual inferior a 2/3 (dois terços) dos dias de efetivo exercício em cada período de apuração previsto no artigo 3º deste decreto.*

⁷⁶ Contra a decisão acima referida houve a interposição de Agravo, cujo provimento foi negado, conforme v. Acórdão enunciado em sessão de 30/03/2022 (Acórdão 690/2022-PL).

⁷⁷ O referido regramento sofreu alteração em 1º/04/2022, por meio do Decreto Estadual nº 66.624, para acréscimo do valor global de que trata o “caput” de seu art. 1º, destinado ao pagamento da terceira parcela do Abono-FUNDEB aos profissionais da Educação Básica vinculados à Secretaria de Educação, em complementação.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

§ 2º- *Considera-se como de efetivo exercício, para os fins do item 2 do § 1º deste artigo, os dias do período de apuração em que o servidor tenha exercido regularmente suas funções, bem como aqueles referidos nos artigos 78, 79, 209 e 267 da Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968.*

Ainda que o abono acima aludido tenha ocorrido por meio da edição de lei estadual, como bem observado pela DCG em seu relatório de instrução, *ipsis litteris*, “este procedimento de concessão de abono salarial, adotado ao final do exercício como forma de fazer cumprir a obrigatoriedade de aplicação dos 70% reflete falta de planejamento e ausência da real valorização do magistério no decorrer de todo o exercício” e “expõe o governo estadual a riscos e contingências de questionamentos futuros, por profissionais que tenham sido excluídos da metodologia de rateio adotada, a exemplo da ação civil pública em andamento - ACP nº 1076824-86.2021.8.26.0053⁷⁸, interposta pelo Centro Paula Souza, pleiteando o pagamento do Abono Fundeb a seus servidores”.

O valor total do Abono-FUNDEB liquidado em 2021 foi R\$ 2.380.371 mil, sendo que, desse montante, como exposto alhures, R\$ 799.214 mil não foram pagos até o final do primeiro quadrimestre de 2022.

Quanto ao registro dos gastos com recursos do FUNDEB, além do equívoco na contabilização quando do reconhecimento das retenções e retorno tanto em nível do sistema orçamentário quanto do patrimonial - *que, como exposto alhures, custou ao Estado de São Paulo a colocação de 24º lugar no “Ranking” Estadual de Qualidade da Informação Contábil e Fiscal, do Tesouro Nacional* - verificou-se que o Demonstrativo de Aplicação do Ensino publicado pelo Estado não se encontrava em conformidade com as diretrizes traçadas no Manual de Demonstrativos Fiscais – 11ª edição (MDF), pois, como anotado pela DCG, *ipsis litteris*:

- *Não há detalhamento das receitas de impostos e transferências. O MDF separa as receitas em ICMS, ITCD, IPVA, Cota-parte FPE etc.*
- *Não há informação sobre o total destinado ao Fundeb (20% das receitas de impostos e transferências), conforme modelo do MDF.*

⁷⁸ Informada por Seduc através da Requisição de Documentos DCG-1 nº 11/2022 – complementar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



- *Não há quadro detalhado do Fundeb, contendo os valores recebidos do Fundo, a diferença entre o valor destinado ao Fundeb e o recebido no exercício e as despesas realizadas com recursos do Fundeb, conforme modelo do MDF.*
- *Não há quadro de indicadores do Fundeb contendo regras e limites para a utilização de recursos do Fundeb no exercício, o indicador do mínimo de 70% para remuneração de profissionais da Educação Básica, indicador do total da receita recebida e não aplicada, e o indicador das despesas custeadas com o Superávit do Fundeb.*
- *Os quadros das despesas não separam as despesas por nível de ensino (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Superior).*

Corroborando a proposta efetuada pela DCG, considero oportuno sugerir seja o Governo do Estado advertido quanto à necessidade de estrita obediência às determinações contidas no MDF acerca do demonstrativo acima referido.

Ante todo o exposto em relação ao Ensino, Excelência, de minha parte, verifico que o Estado aplicou 24,49% das receitas resultantes de impostos em despesas com manutenção e desenvolvimento no Ensino e que, com a inclusão de despesas com inativos pagas com recursos do Tesouro, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 1.333/18, o montante aplicado atinge 28,20%, em desatendimento aos patamares mínimos de aplicação no Ensino estabelecidos na Constituição Federal (25%) e na Constituição Estadual (30%).

Quanto ao FUNDEB, constato a aplicação de 82,43% dos recursos de aludido Fundo auferidos em 2021, sendo que, destes, apenas 66,33% foram empregados na remuneração de profissionais da Educação Básica em efetivo exercício, restando descumprido, pois, o preceituado nos já citados art. 212-A, inciso XI, da Constituição Federal, e arts. 25 e 26, da Lei Federal nº 14.113/2020.

Para tais conclusões, a par de corroborar os apontamentos efetuados pela DCG, filio-me às apurações efetuadas pela Assessoria Técnica da área de Cálculos (evento nº 73.2), que, além das glosas efetuadas pela DCG⁷⁹ – *inclusive do saldo de recursos repassados via PDDE Paulista, no valor de R\$ 875.931 mil* – desconsiderou

⁷⁹ Recapitulando, para a apuração dos 25%, a DCG efetuou a supressão das exclusões no valor de R\$ 632.990 mil, e as glosas de R\$ 169.678 mil de despesas com o "Programa Bolsa do Povo" e R\$ 722.997 mil referentes aos recursos destinados ao PAINSP, além de haver cogitado a glosa de R\$ 875.931 mil de saldo não utilizado de repasses do PDDE Paulista em 2021. Quanto ao FUNDEB, a DCG considerou a glosa de despesas de R\$ 5.074 mil de cancelamento de restos a pagar, de R\$ 2.049.184 mil de gastos com inativos, e de R\$ 799.214 mil de valores do Abono-FUNDEB não pagos até o final de abril de 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

no cálculo dos 25% os gastos com inativos com recursos do FUNDEB, no valor de R\$ 2.049.184 mil e o não pagamento da terceira parcela do Abono FUNDEB, no valor de R\$ 799.214 mil, visto que, como asseverado por referida Assessoria em sua manifestação, *in verbis*, “tanto as despesas empenhadas à conta do FUNDEB (R\$21.099.808.110,98), como a diferença entre o valor retido e o recebido do Fundo (R\$10.292.971.177,68), estão sendo computadas nas despesas do ensino na Função-12, em contrapartida às deduções do FUNDEB na receita do Estado (R\$31.392.779.288,66)”, e, por conseguinte, “os valores com proposta de glosas onerando os recursos do FUNDEB, também merecem ser expurgados na aplicação dos mínimos da educação (25% e 30%), a título de “FUNDEB retido e não aplicado no retorno” em manutenção e desenvolvimento do ensino”.

No caso da glosa de saldo de recursos repassados via PDDE Paulista, ainda, ressalto que os achados efetuados pela DCG referentes aos repasses efetuados às APMs indicam a falta da diligência necessária no controle e na efetiva utilização desses recursos, o que, por conseguinte, implica descumprimento da determinação contida na ressalva efetuada no Parecer das Contas de 2020 (TC-05866.989.20-5).

No que tange às glosas do FUNDEB, perfilho o entendimento da Assessoria Técnica da área de Cálculos no sentido de que a glosa de saldo de repasses do PDDE Paulista no valor de R\$ R\$ 875.931 mil repercute na apuração do FUNDEB aplicado no exercício, visto que, como exposto alhures, a maior parte dos repasses às APMs efetuados em 2021 teve como fonte o aludido Fundo (R\$ 878.998 mil).

Nesse ponto, Excelência, oportuno consignar que mesmo que, nos termos da Emenda Constitucional nº 119/2022, o não atingimento do patamar mínimo de aplicação no Ensino em 2021 possa não acarretar a responsabilização do Governo e de seus agentes públicos – *o que, por lógica, considero deva ser estendido ao não atingimento da aplicação mínima estabelecida na Constituição Estadual* - é certo que o déficit de aplicação verificado no exercício deverá ser compensado até 2023, mediante a comprovação do emprego da diferença a menor entre o valor aplicado e o mínimo

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

exigível constitucionalmente em despesas com manutenção e desenvolvimento no Ensino, em complemento, o que, consoante apurado pela Assessoria Técnica da área de Cálculo, representa o montante de R\$ R\$ 844.067 mil (0,51%).

A par disso, compreendo que os desajustes verificados no emprego de recursos do FUNDEB comprometem a hígidez das Contas em apreço, não podendo ser ressalvados, e que, independentemente de qualquer responsabilização do Governo do Estado pelo não atingimento do patamar mínimo de aplicação no Ensino estabelecido na Constituição Federal, ele deve ser alertado para a necessidade de incremento na realização de despesas caracterizadas como manutenção e desenvolvimento do Ensino que efetivamente acarretem melhorias na área, pois, a par do déficit na utilização de recursos, observo que os dispêndios realizados no exercício em exame não foram suficientes para aprimorar a qualidade da Rede Estadual de Ensino em termos de arcabouço físico e de aprendizagem.

Com efeito, em fiscalizações operacionais intituladas “Eficácia Escolar e Equidade na Rede Pública Estadual” e “Medidas Emergenciais Adotadas pela Secretaria de Educação Realizadas em Decorrência da Pandemia de COVID-19, com Ênfase nas Ações de Recuperação de Aprendizagem”, tratadas nos TCs 022692.989.21-3 e 022726.989.21-3, respectivamente, a DCG anotou deficiências preocupantes.

Entre as apurações efetuadas pela Fiscalização, em linhas gerais, no que tange à fiscalização operacional intitulada “Eficácia Escolar e Equidade na Rede Pública Estadual”, ressalto as verificações de carência e instabilidade de docentes, que se desligam da rede; a insuficiência de profissionais para atuarem na orientação de convivência nas escolas, relativamente ao “Programa Conviva”; a falta de adequado planejamento da expansão do “Programa de Ensino Integral” até a sua universalização, elevando os riscos de nova desigualdade na Rede Estadual de Ensino ao ofertar cerca de 40% das escolas da rede com um modelo pedagógico diferenciado, e manter o restante sem acesso a essas oportunidades; além da falta de isonomia da distribuição de recursos para obras e reformas, já que, embora realizem mais solicitações de obras e reformas, as escolas que atendem alunos com maior fragilidade socioeconômica

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

recebem menos recursos por aluno do que as que atendem estudantes em situação socioeconômica melhor.

Quanto à fiscalização operacional intitulada “Medidas Emergenciais Adotadas pela Secretaria de Educação Realizadas em Decorrência da Pandemia de COVID-19, com Ênfase nas Ações de Recuperação de Aprendizagem”, destaco que, mesmo com o ensino híbrido em 2021 (remoto e presencial), e com o lançamento de programas voltados à recuperação dos alunos, a Fiscalização constatou problemas relacionados à ausência de acesso à plataforma digital utilizada para o ensino remoto por significativa parcela dos alunos⁸⁰ – *lapso esse, a propósito, já verificado no exercício anterior, na instrução da fiscalização operacional intitulada “Alimentação Escolar, o Ensino à Distância e o Retorno às Aulas Presenciais no Âmbito das Ações Tomadas pela Secretaria de Estado da Educação em virtude da Pandemia de COVID-19”, tratada no TC-017124.989.20-3* - além de expressivo número de discentes com assiduidade em patamar inferior à frequência mínima estabelecida na LDB ou com risco de abandono escolar⁸¹, e com baixo desempenho escolar⁸², agravado pela pouca efetividade dos programas de recuperação escolar instituídos⁸³.

Além disso, em seu relatório de instrução (evento nº 59.2), a DCG chamou a atenção para os dados da Fiscalização Ordenada realizada em 08 e 09 de novembro de 2021, referente às “Unidades Escolares – Retorno Presencial”, que, no âmbito estadual, registrou inconformidades como transporte escolar inapropriado (33,88% das

⁸⁰ Segundo anotado pela DCG, 621.375 educandos não tiveram contato com a principal plataforma de videoaulas da Secretaria Estadual de Educação em nenhuma oportunidade no ano avaliado.

⁸¹ Conforme verificado pela DCG, entre 7% e 9% dos alunos ausentaram-se em mais de um quarto da carga horária obrigatória em pelo menos uma das duas disciplinas avaliadas (Língua Portuguesa e Matemática), o que, em números, significa que, aproximadamente, entre 217.000 e 279.000 estudantes da Rede Estadual de Ensino não atingiram a carga horária mínima de 75%; enquanto 239 mil alunos estiveram em monitoramento com risco de abandono escolar até o final de 2021 pela Secretaria Estadual de Educação.

⁸² A título de ilustração, destaco que a DCG apurou que, nos dois últimos bimestres de 2021, 14,89% e 8,14% dos alunos tiveram desempenho inferior à metade na disciplina “Língua Portuguesa”, sendo que o patamar de estudantes que não atingiram a média na disciplina “Matemática” nesse mesmo período foi de 15,74% e 9,19%.

⁸³ Dentre as averiguações feitas pela DCG, ressalto que o material denominado “Aprender Sempre” não abrangeu todas as disciplinas, foi de difícil acesso a quase metade dos educandos (47,10%), e teve baixa adesão, já que 20,98% dos educadores avaliaram que a minoria dos estudantes (menos da metade) realizava as atividades propostas com assiduidade; 12,67% dos professores respondentes do questionário não acompanharam os processos de formação do Programa de Recuperação e Aprofundamento porque não eram destinados às disciplinas ou etapas de ensino em que ministravam aulas; há carência de profissionais para atuação na frente “Acompanhamento”, notadamente de professores coordenadores; e, relativamente ao Projeto de Recuperação Intensiva, constatou-se que 14%, 12% e 8% das Diretorias de Ensino avaliadas não tinham ao menos uma unidade escolar integrando o projeto, respectivamente, em janeiro de 2021, julho de 2021 e janeiro de 2022, sendo que pouco mais de 50 mil estudantes compareceram nesse projeto, nas três datas bases apreciadas.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

escolas), inadequações nos banheiros (58,87%) e nas salas de aula (29,79%), e escolas sem Auto de Vistoria dos Corpos de Bombeiros – AVCB no prazo de validade (88,65%).

Ainda, no mesmo relatório, a DCG informou que, em 08/06/2021, o Sr. Conselheiro Cezar Miola, Presidente do Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa - IRB, encaminhou à presidência deste Tribunal o Informe CTE/IRB nº 015/2021, contendo dados atinentes à infraestrutura das escolas públicas de educação básica do Estado, extraídos do Censo Escolar 2020 (INEP/MEC), entre os quais, os de que 1.782 escolas estaduais não tinham *internet* banda larga e 214 não possuíam qualquer *internet*, além de 407 escolas sem pátio ou quadra coberta, 38 escolas sem banheiro, 07 escolas sem água potável, 02 escolas sem esgoto e 01 sem água.

Os achados acima referidos são de extrema importância, e, repise-se, chamam a atenção para a necessidade de urgente recrudescimento do investimento no Ensino, com aplicação isonômica, eficiente e eficaz dos recursos, mediante a adoção de medidas que garantam o pleno acesso à educação, além de desenvolvimento de estratégias de intervenção pedagógica que de fato contribuam para a recuperação da aprendizagem.

Alçando, agora, o tema da Saúde, inicialmente, ressalto que o Governo do Estado informou haver despendido em ações e serviços afetos à essa Área o montante de R\$ 21,150 bilhões, o que representa 12,73% da pertinente base de cálculo, patamar superior ao mínimo estatuído na Lei Complementar Federal nº 141, de 13/01/12⁸⁴ (12%).

Contudo, conforme informações contidas no relatório das Contas e no Acessório 4 – Aplicação na Saúde (TC-005074.989.21-1), a DCG, em minudente análise das receitas e despesas afetas à Saúde, constatou que o supracitado cálculo efetuado pelo Governo do Estado baseou-se em registros inconsistentes de fonte de recursos, fonte detalhada, cotas, demonstrativos e UO, e em recursos movimentados

⁸⁴ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



sob a conta única do Estado, em detrimento da autonomia pretendida pela legislação à SES/SP com a conta especial.

Além disso, ela anotou que o montante de R\$ 7.113.795,00, referente a "33904816 - BOLSA DO POVO ACOLHE SAUDE (LEIS 10321E 17372)", deveria ser incluído nas deduções da despesa realizadas pelo Governo do Estado, por envolver transferência de renda a pessoa física e, assim, constituir-se em ação assistencial cuja inclusão nos gastos com saúde é vedado pelo art. 4º, inciso VIII, da Lei Complementar Federal nº 141/2012⁸⁵. A glosa de referido dispêndio por si só, ressalte-se, não implicaria a alteração do percentual de aplicação em Saúde, que permaneceria em 12,73%⁸⁶.

Por conseguinte, a DCG projetou dois cenários de cálculo de aplicação na Saúde, considerando, no primeiro deles, a exclusão da totalidade das despesas alocadas na função Saúde, o que implicaria a completa ausência de realização de gastos em ações e serviços afetos à essa Área (0%), pelos seguintes motivos, *ipsis litteris*:

Despesas não financiadas com recursos movimentados por meio do Fundo Estadual de Saúde, uma vez que:

- não houve utilização de contas bancárias específicas do FUNDES para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro) de acordo com o art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar 141/2012; do art. 33 da Lei nº 8.080/90; do art. 49 da Lei Complementar Estadual nº 791/1995; da Lei Complementar Estadual nº 204/1978 c/c Lei Estadual nº 7.001/1990; e do Manual de Demonstrativos Fiscais 2021;
- houve utilização de conta bancária que não demonstra as ordens bancárias individualizadas (ou seja, com identificação dos credores nos termos exigidos pelo art. 13, §4º, da Lei Complementar nº 141/2012);

⁸⁵ Art. 4º. Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de:

[...]

VIII - ações de assistência social.

⁸⁶ R\$ 21.150.779.045,91 (despesas líquidas com Saúde informadas pelo Governo do Estado) – R\$ 7.113.795,00 (despesas com "33904816 - BOLSA DO POVO ACOLHE SAUDE (LEIS 10321E 17372)") = R\$ 21.143.665.250,91 / R\$ 166.139.474.204,19 (Receitas de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais Líquida) = 12,73%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



- não houve utilização da unidade orçamentária “09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES” (apesar de prevista na LDO e LOA 2021) nos registros de “Código Nome UO” da execução orçamentária que compõem a despesa líquida;
- o valor arrecadado de R\$ 166.524.392,49 atribuído a unidade orçamentária “09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE – FUNDES foi inferior a despesa líquida;
- o FUNDO ESTADUAL DE SAUDE – FUNDES não é uma unidade gestora (apesar de exigido pelo art.14 da Lei Complementar 141/2012);
- houve insuficiência de R\$ 2.295.997.467,91 para cota de programação orçamentária da UO “09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES” em relação a despesa líquida;
- houve incompatibilidade entre as fontes utilizadas que compuseram as receitas líquidas e as despesas líquidas, com despesas em valor superior ao consolidado das receitas sob uma mesma fonte, bem como a utilização de fontes entre as despesas inexistentes entre as receitas;
- entre as fontes de recursos utilizadas nas despesas realizadas, encontravam-se as decorrentes de superávit financeiro (a exemplo de “SUPER.AUX.FIN.COV.19-SAUDE/ASSOC.-LC173/2020”, “RESOLUCAO ALESP 922/2020” e “RECURSOS TESOURO SUPERÁVIT-DECRETO 65.051/20”), ou seja, R\$ 541.987.710,08 de recursos não integrantes da base de cálculo para fins de aplicação mínima em ações e serviços de saúde estabelecida pelo art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012;
- nos Demonstrativos das “Receitas vinculadas referentes às ações e serviços de saúde por fontes de recursos de 2021” do 1º, 2º e 3º Quadrimestres de 2021 consideraram a fonte detalhada “004001001” de R\$ 12.205.834.244.96 (envolvendo recursos de contribuições previdenciárias, contribuições a serviços de assistência a saúde, etc.) entre as receitas vinculadas de R\$ 21.870.224.589.28 (do inciso II, § 2º, do art. 198 da Constituição Federal), ou seja, que custearam R\$ 21.150.779.045,91 de despesas com as ações e serviços de saúde, o que para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos é prática vedada nos termos do inciso X do art. 4º da Lei Complementar nº 141/2012;
- em 2021 não houve reuniões (sessões) e deliberações do Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Saúde – FUNDES, instituído pela Lei Complementar Estadual nº 204/1978. Referido Conselho, que não se confunde com o Conselho Estadual de Saúde, é responsável, segundo o Art. 4º do Decreto Estadual nº 59.455/2013, pelo gerenciamento e controle orçamentário e financeiro do FUNDES;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

- não houve a elaboração de Demonstrações contábeis (Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Demonstração das Variações Patrimoniais, Balanço Patrimonial e/ou Demonstração do Fluxo de Caixa) segregadas do Fundo Estadual de Saúde, 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.

No segundo cenário, incluindo a retromencionada glosa de R\$ 7.113.795,00 referente à despesa “33904816 - BOLSA DO POVO ACOLHE SAUDE (LEIS 10321E 17372)”, o Estado teria despendido em ações e serviços de Saúde R\$ 19,755 bilhões, correspondente a 11,89% das receitas elegíveis, em razão da glosa de R\$ 1,388 bilhões de despesas que não seriam de responsabilidade específica da Secretaria Estadual de Saúde, ou seja, de gastos sob outras Secretarias e sem convênio delineando a coordenação da Secretaria Estadual da Saúde, exigida no art. 1º, da Lei Complementar Estadual nº 204/1978⁸⁷, e atendendo à exigência do art. 4º, inciso I, da mesma lei⁸⁸, quando há financiamento total ou parcial pelo FUNDES de programas integrados de saúde não desenvolvidos por referida Secretaria.

De minha parte, Excelência, compreendo que não seria plausível a desconsideração da totalidade das despesas alocadas na função Saúde, mesmo porque, como bem colocado pela Assessoria Técnica da área de Cálculos em sua manifestação (evento nº 73.2), tal posicionamento implicaria “*não computar nem*

⁸⁷ 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.

§ 1º - As ações nas áreas médica, sanitária, hospitalar e de apoio, executadas ou coordenadas pela Secretaria de Estado da Saúde, compreendem:

1 - o atendimento médico-sanitário integral hospitalar em unidades sanitárias, consultórios, ambulatorios, laboratórios, unidades de atendimento de urgência, hospitais e outros estabelecimentos de prestação de serviços de saúde;

2 - a vigilância sanitária;

3 - a vigilância epidemiológica;

4 - o controle e a erradicação de endemias;

5 - a produção e distribuição de vacinas, soros, medicamentos e outros produtos de interesse da saúde pública.

§ 2º - As ações previstas neste artigo serão desenvolvidas mediante planejamento adequado, com o estabelecimento de planos, programas e projetos, e a preparação e a capacitação dos recursos humanos necessários.

§ 3º - As unidades mencionadas no item 1 deverão ser instaladas, estruturadas e hierarquizadas de acordo com o nível de complexidade das atividades que lhe sejam cometidas.

§ 4º - O FUNDES fica vinculado ao Gabinete do Secretário da Saúde.

⁸⁸ 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.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

mesmo os gastos que, por obviedade, ocorreram, tais como: - vencimentos e encargos dos servidores lotados na Secretaria da Saúde; manutenção básica das unidades de saúde do Estado (fornecimento de água, energia elétrica, limpeza predial, etc.); aquisição de medicamentos (ainda que por intermédio de decisão judicial); entre diversas outros” [sic].

Da mesma forma, há que ter em conta que, em 2021, ainda foi necessária a realização de diversos dispêndios afetos à área da Saúde para o combate à pandemia de COVID-19.

Quanto à sugestão de glosa de despesas que não seriam de responsabilidade específica da Secretaria Estadual de Saúde, no valor total de R\$ 1,388 bilhões, ainda que não tenham sido observadas as exigências contidas no retromencionado inciso I do art. 4º da Lei Complementar Estadual nº 204/78, perfilho o entendimento da Assessoria Técnica da área de Cálculos, que, ao afastar tal glosa, recordou que a inclusão de gastos de outras Secretarias na composição da aplicação mínima em Saúde já ocorreu em exercícios anteriores, sendo que, no caso dos gastos da Secretaria da Administração Penitenciária, houve o reconhecimento expresso da pertinência da inclusão de tais dispêndios na aplicação na Saúde⁸⁹.

Da mesma forma, corroboro a sua proposta de recomendação ao Governo do Estado *“para 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 LC 204/1978, e a delinear a coordenação exigida no artigo 1º dessa mesma lei” [sic].*

⁸⁹ De fato, no exame das Contas de 2017, tratadas no TC-003546.989.17-9, restou consignado no r. voto condutor que, em relação aos gastos com presidiários, nada obstaría a inclusão de tais dispêndios na aplicação na Saúde, contanto que atendessem às diretrizes traçadas no art. 2º, da Lei Complementar Federal nº 141/12, ou seja, que: (i) sejam destinados às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito; (ii) estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação; (iii) sejam de responsabilidade específica do Setor de 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 (iv) as despesas com ações e serviços públicos sejam financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos Fundos de Saúde. Gastos da espécie foram aceitos nos exames das Contas subsequentes, como destacado pela Assessoria Técnica da área de Cálculos em seu parecer, para o qual eu me reporto (evento nº 73.2),

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Destarte, incluindo a supracitada glosa de R\$ 7.113.795,00 referente à despesa "33904816 - BOLSA DO POVO ACOLHE SAUDE (LEIS 10321E 17372)", observo que o Estado despendeu em ações e serviços de Saúde R\$ 21,144 bilhões, correspondente a 12,73% da pertinente base de cálculo, em cumprimento ao percentual mínimo estabelecido no art. 6º, da Lei Complementar Federal nº 141, de 13/01/12 (12%).

Sem embargo, não posso deixar de enfatizar que as deficiências anotadas pela DCG em relação aos registros de receitas e despesas e à movimentação de recursos da Saúde constituem falhas de relevo, e suscitam dúvidas quanto à fidedignidade dos dados apresentados pelo Governo do Estado, demandando urgente correção.

Aliás, a par dos lapsos acima mencionados, há outros apontamentos realizados pela DCG nos relatórios de instrução inseridos no evento nº 59.2 destes autos e no evento nº 69 do TC-005074.989.21-1 (Acessório 4) que merecem destaque, quais sejam:

- deficiências na elaboração e execução do Plano de Saúde Plurianual, entre as quais, a elaboração e a aprovação do PES 2020-2023 após à do PPA 2020-2023; não envio da PAS ao Conselho de Saúde em tempo hábil para a avaliação e aprovação antes da data de encaminhamento da LDO; verificação de ações orçamentárias, produtos e indicadores de produtos do PPA 2020-2023 e/ou da LDO 2021 e/ou da LOA 2021 sem vinculação a diretrizes, objetivos, metas e indicadores nos instrumentos de planejamento de saúde, assim como de ações orçamentárias, produtos e indicadores de produtos da LOA 2021 não previstos no PPA 2020-2023 e na LDO 2021, bem como sem vinculação a diretrizes, objetivos, metas e indicadores nos instrumentos de planejamento de saúde; entre outros desacertos;
- incongruências entre indicadores de resultado de programa e metas de indicadores de produto estabelecidos na LDO e na LOA, além do atingimento de apenas 48% das 79 metas da LDO/2021;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



- não foram explicitadas a metodologia e a previsão anual de recursos aos Municípios, pactuadas pelos gestores estadual e municipais, em Comissão Intergestores Bipartite, e aprovadas pelo Conselho Estadual de Saúde, no Plano Estadual de Saúde 2020-2023, nos termos exigidos pelo art. 19, da Lei Complementar nº 141/12⁹⁰;
- os recursos transferidos aos Municípios representaram 5% dos gastos em ações e serviços de saúde em 2021, e foram majoritariamente direcionados por Emendas e Demandas Parlamentares (70,88%), em montante bem acima do destinado para os Programas “Dose Certa” e “Atenção Básica”, de certa forma avocando o papel consignado na legislação aos espaços de negociação e pactuação entre gestores (Comissões Intergestores Bipartite e Regionais) e ao Conselho Estadual de Saúde;
- relacionados à aplicação dos recursos vinculados ao SUS, verificou-se a ausência de normativo regulando a dispensa de individualização dos credores na execução orçamentária ou o uso de código de inscrição genérica; diferenças entre o relatório extraído do SIAFEM (SIGEO) com as listas de credores da folha de pagamento do mês de junho de 2021, bem como identificadas inconsistências de CPFs integrantes destas listas com a base da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Sistema de Óbitos (SISOBI); identificação de 19.665 registros no SIAFEM/SIGEO sob CPF "555.555.555-55" (não associado a servidor), relacionados a rotina de apropriação da folha de pagamento e de baixa por pagamento centralizado da folha nas unidades da Administração Direta; e registro indevido de despesas orçamentárias tendo como credor a SES/SP "46374500000194 -SECRETARIA DE ESTADO DA SAUDE", ou seja, sem a individualização do real credor e/ou utilização do código de inscrição genérica;
- no tocante à destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos adquiridos com recursos vinculados à Saúde, não foram identificadas receitas de capital oriundas

⁹⁰ Art. 19. O rateio dos recursos dos Estados transferidos aos Municípios para ações e serviços públicos de saúde será realizado segundo o critério de necessidades de saúde da população e levará em consideração as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica e espacial e a capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde, observada a necessidade de reduzir as desigualdades regionais, nos termos do inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal.

§ 1º. Os Planos Estaduais de Saúde deverão explicitar a metodologia de alocação dos recursos estaduais e a previsão anual de recursos aos Municípios, pactuadas pelos gestores estaduais e municipais, em comissão intergestores bipartite, e aprovadas pelo Conselho Estadual de Saúde.

§ 2º. O Poder Executivo, na forma estabelecida no inciso II do caput do art. 9º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, manterá o respectivo Conselho de Saúde e Tribunal de Contas informados sobre o montante de recursos previsto para transferência do Estado para os Municípios com base no Plano Estadual de Saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



de alienação de ativos adquiridos com recursos vinculados à saúde para o órgão “Secretaria de Saúde” e entidades vinculadas em 2021;

- no que se refere à transparência e visibilidade da gestão da saúde, em que pese a apresentação dos Relatórios Detalhados do Quadrimestre Anterior (RDQAs) do 1º ao 3º Quadrimestres de 2021 pelo Secretário Estadual de Saúde para a Comissão de Saúde da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), transmitidas pelo Canal da ALESP no *Youtube*, não há garantias de que o Legislativo Estadual, organizador da audiência, o fez sob a forma de audiência pública (com participação popular); não houve divulgação das auditorias concluídas (encerradas) pelo Sistema Estadual de Avaliação e Auditoria do SUS, assim como dos relatórios de auditoria envolvendo a gestão estadual de saúde pelo Departamento de Controle e Avaliação (DCA) e dos relatórios correccionais concluídos em 2021 pela Corregedoria Geral de Administração (CGA);

- referente à fiscalização do Sistema Estadual de Controladoria e do Sistema Estadual de Avaliação e Auditoria do SUS sobre a gestão de saúde, constatou-se que o Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação apresentou relatório preliminar tendo como objeto a verificação das informações constantes dos Relatórios de Gestão (RAG) 2020 e 2021 visando dar cumprimento ao art. 42, da Lei Complementar nº 141/2012, na área assistencial e financeira, baseado em roteiro do Protocolo nº 25 do DENASUS/MS, contudo sem a ênfase na verificação presencial dos resultados alcançados exigida em lei (mormente analítica); o Sistema Estadual de Controladoria, por meio da CGA e DCA, não realizou quaisquer fiscalizações em 2021 de modo a averiguar os resultados alcançados pela gestão estadual de saúde ou a verificar o cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012; os RDQAs do 1º ao 3º Quadrimestres de 2021 não divulgaram as recomendações e determinações das auditorias realizadas ou em fase de execução; e não houve qualquer auditoria realizada pelo Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação em 2021 motivada por demanda de integrantes do Sistema Estadual de Controladoria.

De minha parte, eu perfilho os retromencionados apontamentos efetuados pela DCG, assim como as advertências quanto à necessidade de correção de tais

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

desacertos, consoante assinalado nos relatórios de instrução acima referidos, para os quais eu me remeto.

Nesse ponto, mostra-se digna de nota a instrução efetuada pela DCG no TC-022694.989.21-1, que trata de fiscalização operacional que objetivou analisar a operacionalização, pela Secretaria de Estado da Saúde, quanto às atividades que concernem à vacinação da população humana, averiguando aspectos relacionados à legalidade, eficácia, eficiência, efetividade e economicidade da ação “4124 – Imunização da População Humana”, tendo a referida Diretoria assinalado em relatório consignado em indigitado feito, entre outros aspectos, a constatação de que o Estado de São Paulo não atingiu qualquer meta de cobertura vacinal dos imunobiológicos destinados a crianças menores de um ano de idade; que os registros de vacinas vencidas no sistema estadual “Gestão de Suprimentos via *Internet*” (GSNET) não refletem fidedignamente a posição física desses imunobiológicos nos estoques da Secretaria de Estado da Saúde; que há Centros de Distribuição de Grupos de Vigilância Epidemiológica que não possuem todos os equipamentos e/ou estrutura física necessários para o adequado armazenamento de imunobiológicos; e que existem compras de insumos destinados à vacinação que não foram empenhadas pela SES-SP em 2021 na correspondente ação “4124 - Imunização da População Humana”, consoante Programa “0932 – Vigilância em Saúde”.

Merece citação, ainda, o trabalho realizado pela DCG no TC-022697.989.21-8, referente à fiscalização operacional intitulada “Unidades de Terapia Intensiva (UTIs) SUS sob Gestão Estadual”, com o objetivo de analisar o diagnóstico sobre a oferta de leitos de Unidades de Terapia Intensiva voltados ao SUS no Estado e as condições de funcionamento das unidades da rede própria estadual com foco nos serviços que são prestados ao paciente usuário do SUS.

Segundo apurado pela DCG no expediente acima aludido, existem deficiências a serem corrigidas, entre as quais eu destaco a existência de UTIs sem atendimento a padrões mínimos para o funcionamento estipulados pela RDC nº 7/2010 da ANVISA e pela Resolução CFM nº 2271/2020, com carência e/ou insuficiência de recursos humanos (Coordenador Enfermeiro, Coordenador Fisioterapeuta e/ou Médico

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Diarista) e de equipamentos (aspirador a vácuo portátil, cilindro transportável de oxigênio, ventilador pulmonar mecânico microprocessado e kit/carrinho de emergência com todos os aparelhos demandados); a realização de plantões médicos superiores a 24 horas ininterruptas; problemas no gerenciamento de risco, no uso de indicadores para avaliação do funcionamento global das UTIs e no uso dos protocolos como estratégia de gestão; e a existência de margem para ganho de eficiência no uso dos recursos de UTI da rede própria estadual, entre aquelas com taxa de ocupação abaixo de 80%, e para desenvolvimento de medidas objetivando mitigar a possibilidade de recusa ou desvio para outras unidades que não a UTI de pacientes críticos por UTIs com taxa de ocupação superior a 85%.

Por derradeiro, no que concerne aos gastos para o enfrentamento da pandemia de COVID-19, observo que no Expediente TC-005076.989.21-9, que trata do Acompanhamento Especial – COVID-19, a DCG, em continuidade ao acompanhamento efetuado no exercício anterior, realizou a instrução de fatos relacionados à gestão estadual das medidas de enfrentamento à pandemia – *que se encontra sintetizada no relatório de instrução inserido no evento nº 59.2 destes autos* - tendo constatado falhas - *algumas delas, em reiteração a apontamentos efetuados na análise das Contas de 2020* - entre as quais, destaco:

- não há participação do Conselho Estadual de Saúde no Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública Estadual (COE-SP) e no Centro de Contingência do Coronavírus;
- em que pese a edição de normas para centralização, no Comitê Gestor do Gasto Público, de informações relativas à prestação de serviços contínuos das unidades gestoras executoras e às contratações de serviços e aquisições de bens e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia, há evidências de que não há uma efetiva centralização de tais dados, além da dificuldade de gerar informações conciliadas com as contábeis pertinentes ao gasto público realizado para o combate à pandemia;
- o Estado de São Paulo não adotou os procedimentos previstos nas Notas Técnicas SEI nº 12774/2020/ME de 06/04/2020 e nº 21231/2020/ME de 02/06/2020 emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), através da Gerência de Normas e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Procedimentos Contábeis e Gerência de Normas e Procedimentos de Gestão Fiscal que, em síntese, recomendam a criação de programa ou ação orçamentária específica para as despesas relacionadas à COVID-19;

- a contabilidade não está sendo o principal sistema de informação para identificação das despesas específicas para o combate à pandemia de COVID-19, disponibilizadas pelo Portal da Transparência;

- o registro na contabilidade dos valores de doações recebidas permanece divergente do informado pela Secretaria de Governo;

- diferença entre os dados informados pela Origem em seu Portal da Transparência e aqueles verificados via sistema de informação contábil;

- o referido Portal também é omissivo em relação à publicização das receitas especificamente destinadas ao enfrentamento da pandemia e mitigação de seus efeitos e demais recursos que foram desviados de sua destinação original e redirecionados para essa mesma finalidade; e permanece sem fornecer informação adequada quanto ao andamento dos programas: Merenda em Casa, Ensino a Distância, e Kit de Higiene e Limpeza Solidária.

- evidencia-se, pelas manifestações dos Órgãos de Controle do Estado, o baixo nível de cobertura sobre as ações programadas e idealizadas para o enfrentamento da pandemia COVID-19;

- dentre os responsáveis pelo Controle Interno e auditoria do Estado, verificou-se que apenas a Corregedoria Geral do Estado (CGA) realizou auditorias e ações de controle sobre as ações e serviços de saúde;

- o Departamento de Controle e Avaliação (DCA) não atuou em Programas de Governo voltados à pandemia da COVID-19;

- quanto ao Grupo Normativo de Auditoria e Controle de Saúde (GNACS), ficou demonstrado o baixo nível de cobertura das ações de controle concentrado fundamentadas pela Programação Anual de Saúde de 2020 e 2021 (PAS 2020 e PAS 2021) e respectivos RDQAs, como também interpretação equivocada da Resolução SS-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



27, de 13/03/2020, que não restringe ou impede o desenvolvimento de suas atribuições ou o seu dever de agir;

- quanto às contratações relacionadas ao enfrentamento da pandemia de COVID-19, a maioria dos processos em análise pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo está em tramitação, sendo concluídas como irregulares as contratações realizadas entre a CGA da Secretaria da Saúde (SES) e “Ortomedical – Comércio Atacadista de Materiais Médicos e Hospitalares” (TC-027579.989.20-3), e “Comercial Cirúrgica Ipero LTDA” (TC-001357.989.21-9).

Embora a situação da pandemia, no presente momento, esteja mais controlada em comparação com o exercício de 2021, motivada, principalmente, pela ampla vacinação da população do Estado de São Paulo, os apontamentos acima referidos evidenciam deficiência nos registros de receitas/despesas, na transparência e na atuação do Controle Interno – *o que, a propósito, também foi constatado na análise de outros temas, conforme destacado ao longo desta manifestação* – fazendo-se mister, pois, que o Governo do Estado aprimore tais procedimentos.

No tocante aos Precatórios, relembro que, por se encontrar em mora, a Fazenda do Estado de São Paulo, por meio do Decreto Estadual nº 55.300/2009, aderiu ao Regime Especial de Pagamento de Precatórios instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009, mediante depósitos mensais, em conta própria, de 1/12 do valor correspondente a 1,5% da RCL apurada no segundo mês anterior ao mês do depósito.

O regime especial instituído pela Emenda Constitucional acima aludida foi declarado parcialmente inconstitucional pelo STF nas ADIs nºs 4.357 e 4.425, tendo o Pretório Excelso fixado modulação de efeitos que deu sobrevida ao referido regime por 05 exercícios financeiros, a contar de 1º/01/2016, e conferido eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade de alguns dos aspectos das ADIs, fixando como marco inicial a data de conclusão do julgamento (25/03/2015), e mantendo válidos os precatórios expedidos ou pagos até esse dia.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Com a edição da Emenda Constitucional nº 94/2016, restou mantido o regime especial de pagamento de precatórios, que poderiam ser quitados até 2020; porém, houve alteração no percentual mínimo de depósitos, que passou de 1,5% da RCL para índice suficiente para a quitação dos débitos, em conformidade com o plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça.

Em 2017, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 99, que estendeu para 31/12/2024 o prazo para a quitação de precatórios.

Ainda, recorro que, após a conclusão do julgamento das ADIs nºs 4.357 e 4.425, os recursos que vinham sendo transferidos 50% para pagamentos em ordem cronológica e 50% em ordem única e crescente de valor, conforme Decreto Estadual nº 60.976/2014, passaram a ser transferidos 100% para o pagamento dos precatórios por ordem cronológica.

Depois, sob o regime da Emenda Constitucional nº 94/2016, nos termos do Decreto Estadual nº 62.350/2016, dos recursos previstos no § 2º do art. 101 do ADCT para pagamento de precatórios, a Fazenda do Estado, com base no art. 102⁹¹, passou a depositar 50% na conta cronológica, e 50% na conta destinada para pagamento dos precatórios.

Em 15/03/2021, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 109, de 15/03/2021, que novamente modificou o art. 101, do ADCT, dando-lhe a seguinte redação:

Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro

⁹¹ Art. 102. Enquanto vigor o regime especial previsto nesta Emenda Constitucional, pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos recursos que, nos termos do art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, forem destinados ao pagamento dos precatórios em mora serão utilizados no pagamento segundo a ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências dos créditos alimentares, e, nessas, as relativas à idade, ao estado de saúde e à deficiência, nos termos do § 2º do art. 100 da Constituição Federal, sobre todos os demais créditos de todos os anos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016)

§ 1º A aplicação dos recursos remanescentes, por opção a ser exercida por Estados, Distrito Federal e Municípios, por ato do respectivo Poder Executivo, observada a ordem de preferência dos credores, poderá ser destinada ao pagamento mediante acordos diretos, perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Precatórios, com redução máxima de 40% (quarenta por cento) do valor do crédito atualizado, desde que em relação ao crédito não penda recurso ou defesa judicial e que sejam observados os requisitos definidos na regulamentação editada pelo ente federado. (Numerado do parágrafo único pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

§ 2º Na vigência do regime especial previsto no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, as preferências relativas à idade, ao estado de saúde e à deficiência serão atendidas até o valor equivalente ao quíntuplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º do art. 100 da Constituição Federal, admitido o fracionamento para essa finalidade, e o restante será pago em ordem cronológica de apresentação do precatório. (Incluído pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

de 2029, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

.....
§ 4º (Revogado).

I - (revogado);

II - (revogado);

III - (revogado);

IV - (revogado)." (NR)

Destarte, o prazo máximo de quitação de precatórios foi alongado para até 31/12/2029, bem como foi revogado o § 4º do art. 101 e seus incisos, que dispunha sobre a disponibilização de linha de crédito especial, por parte da União, para pagamento dos precatórios submetidos ao regime especial.

Outrossim, rememoro que, em 2020, com o advento da pandemia de COVID-19, houve decretação de estado de calamidade pública em âmbito nacional e estadual, e, com ela, a adoção de diversas medidas excepcionais como forma de enfrentamento da pandemia e minimização de seus impactos negativos sobre as contas públicas, entre as quais, em relação aos precatórios, a suspensão dos repasses de 1,5% da RCL e das transferências dos depósitos judiciais às contas do Tribunal de Justiça pelo prazo de 06 meses, conforme pedido do Estado acolhido pelo TJSP mediante decisão da Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos – DEPRE.

A par disso, houve a apresentação de Plano de Pagamentos de 2020 a 2024 revisado pelo Governo do Estado, que propunha, em síntese, alíquota de 0,802% da RCL em 2020, 1,50% para os exercícios de 2021 a 2023 e a alíquota de 18,147%

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

para o exercício de 2024, e proposta de prorrogação da suspensão de pagamento de precatórios até o final do exercício de 2020, retomando a partir de 2021, e valores não pagos incorporados ao saldo devedor, sendo que o DEPRE, em 21/09/2020, decidiu o que segue, *in verbis*:

Quanto à afirmação da Fazenda do Estado de que, à época da EC 99/2017, o percentual de comprometimento de recursos do Tesouro era de 0,464% e de que esta seria a alíquota a ser adotada, deve ser observada, quando da entrada em vigor do Regime especial, que a alíquota da Fazenda do Estado era de 1,5%, percentual que sempre foi o mínimo a ser praticado pela Fazenda do Estado. Se a Fazenda utilizou outros recursos que não eram do tesouro estadual, tais recursos não importam para definir a alíquota que foi praticada no primeiro ano do Regime Especial.

Ademais, o Art. 101 do ADCT determina que o percentual a ser praticado deve ser, "...ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial...". O teor do Artigo em comento deixa evidente que o 1,5% seria o mínimo a ser depositado pela Fazenda do Estado, ainda que a dívida pudesse ser quitada até 31/12/2024, com percentual menor. Ao contrário, a alíquota necessária para o ano de 2021 será de 4,16%.

O Plano de Pagamento apresentado propõe alíquota de 1,50% para os exercícios de 2021 a 2023 e a alíquota de 18,147% para o exercício de 2024, último ano para quitação da dívida com precatório; portanto, se aceito, traria excessiva oneração ao futuro governante, visto que o mandato do atual governo termina em 2022.

Deve ser mencionado ainda que para este ano de 2020, ao final do exercício, somados os depósitos mensais de no mínimo 1,50% da RCL mensal com os demais meios de redução da dívida, deve resultar em montante correspondente a 3,36% da RCL mensais (pág. 1769).

Por todo o exposto, quanto à alíquota a ser praticada no exercício de 2021, acolho em parte o Plano de Pagamento apresentado e fixo a alíquota de 1,5% da RCL ao mês, que, ao final do exercício de 2021, somados aos demais meios de redução da dívida, deve resultar em montante correspondente a 4,16% da RCL mensal.

Quanto à reposição no período de setembro a dezembro deste ano dos valores que a Fazenda deixou de depositar no período de suspensão dos depósitos, a determinação consta da r. decisão proferida pelo E. Conselho Nacional de Justiça no Pedido de Providências nº 0003505-28.2020.2.00.0000; portanto, a DEPRE não pode agir de forma diversa do que foi determinado. Assim, indefiro a redução da alíquota deste exercício de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



2020, bem como fica mantida a determinação de reposição nos meses de setembro/2020 a dezembro/2020, dos valores que não foram depositados nos períodos de suspensão, conforme Plano de pagamento vigente.

Por conseguinte, o Estado de São Paulo ajuizou, junto ao STF, a Ação Cível Originária (ACO) nº 3.458, tendo como ré a União, solicitando a concessão de medidas que garantissem o seu equilíbrio orçamentário-financeiro e possibilitassem a concretização do plano estadual de vacinação contra a COVID-19, argumentando, entre outros aspectos, que a receita de financiamento, por meio de linha de crédito especial para pagamento de precatórios do regime especial, ainda não foi disponibilizado pela União, conforme art. 101, § 4º, da ADCT.

Na ação acima referida, o Estado de São Paulo, ao final, requereu a concessão de medida liminar para que:

- fosse declarado o direito do Estado de São Paulo em quitar o seu estoque de precatórios contando necessariamente com o auxílio federal previsto no art. 101, § 4º, do ADCT;
- fosse reconhecida a competência exclusiva do Ente devedor para apresentar o seu Plano de Pagamento de Precatórios à Corte de Justiça local, com base nas diretrizes previstas no art. 101, do ADCT, valendo-se percentualmente do mínimo constitucional em recursos próprios para quitação do estoque de precatórios, o que equivale a 1,5% da RCL no caso do Estado de São Paulo; e
- fosse reconhecida a higidez da suspensão dos Plano de Pagamentos de Precatórios apresentado pelo Estado de São Paulo em 2020, vedando-se a devolução de valores correspondentes a este período de suspensão.

O STF, em 30/12/2020, concedeu parcialmente a liminar requerida pelo Estado de São Paulo, autorizando a suspensão do plano de pagamento de precatórios no que se refere às parcelas pendentes do exercício de 2020, devendo o Estado comprovar que os valores respectivos foram integralmente aplicados para o custeio das ações de prevenção, contenção e enfrentamento à pandemia da COVID-19.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Como o Estado de São Paulo já havia repassado parte do valor devido, ficou suspenso, portanto, o valor complementar, do montante de 3,36% da RCL mensal que havia sido determinado pelo TJSP.

Feito esse retrospecto, verifico que, relativamente ao exercício de 2021, a DCG informou que, em razão do Ofício nº 021126/2021, de 25/03/2021, do DEPRE, que determinou a apresentação de plano de pagamento de precatório com a devida adequação aos termos da Emenda Constitucional nº 109/21, houve a elaboração e encaminhamento de nova proposta de Plano de Pagamento de Precatórios de 2021 até 2029, que se encontra disponibilizado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) em sua página eletrônica⁹², o qual, em síntese, segue a determinação de repasse de 1,5% da RCL mensal, adicionada a outros meios de amortização permitidos pela Emenda Constitucional para realizar, anualmente, a quitação do estoque de precatórios então existente (R\$ 30.610 milhões), juros, correções e novos precatórios, até 2029.

Acerca do Plano proposto, noto que a Assessoria Técnica da área de Economia fez pertinente observação acerca da necessidade de algumas ressalvas, pois, como consignado em sua manifestação (evento nº 73.4), *ipsis litteris*: “a) está sendo considerado um cenário de crescimento anual contínuo da RCL até 2029, situação que poderá sofrer alterações no decurso do tempo, impactando os valores estimados; e b) está sendo prevista a complementação do pagamento dos precatórios com recursos do Tesouro (vide rubrica “Necess. Complementação Tesouro”) nos anos de 2023 a 2028, no montante total de R\$ 12,458 milhões, porém sem indicação da fonte dos recursos”.

Consoante verificado pela DCG, o montante transferido ao TJSP para o pagamento de precatórios, no valor total de R\$ 8.103.159.886, compõe-se de recursos do Tesouro e dos oriundos de depósitos judiciais, correspondendo a:

- a) Repasse complementar, através das Ordens Bancárias, no valor total de R\$ 1.254.000.000;

⁹² <https://www.tjsp.jus.br/Precatorios/Comunicados/Comunicado?codigoComunicado=16937&pagina=1>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



- b) Valores dos repasses de 1,5% da RCL, através das Ordens Bancárias, perfazendo o montante de R\$ 2.630.652.422 durante o ano de 2021;
- c) Transferências referentes aos valores dos depósitos judiciais pelo Banco do Brasil ao TJSP no total de R\$ 4.218.507.464 ao longo do ano.

O valor total repassado em 2021 foi R\$ 4.603.594.197 maior que o efetuado em 2020 (R\$ 3.499.565.689), representando um acréscimo de 131,55%, que, segundo apurado pela DCG, justifica-se pelo percentual recomendado pelo TJSP para o exercício de 2021 (4,16% da RCL), crescimento da receita, aumento dos repasses complementares e transferências dos depósitos judiciais no mês de dezembro de 2021.

A par disso, o repasse efetuado pelo Estado em 2021 foi superior em R\$ 807.483.837 ao montante exigido mediante a aplicação do percentual de 4,16% da RCL, implicando a realização de repasses no patamar de 4,62%.

Quanto aos pagamentos efetuados em 2021, a título de precatórios, foram pagos R\$ 4.364.774.878, enquanto a título de requisitórios de pequeno valor houve o dispêndio de R\$ 1.132.643.893.

Em 31/12/2021, o saldo de precatórios judiciais pendentes de pagamento foi de R\$ 26.312.037.433.

No tocante aos depósitos judiciais, observo que, no acompanhamento realizado (evento nº 59.1), a DCG constatou que o procedimento adotado pelo Estado de São Paulo na contabilização dos recursos provenientes de depósitos judiciais está em desacordo com o que foi determinado pelo Comunicado SDG nº 29/2021, que se alinhou às disposições da Instrução de Procedimento Contábil, IPC 15 – Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, conforme Lei Complementar nº 151/2015, e Emendas Constitucionais nºs 94/2016 e 99/2017, conforme delimitado em seu relatório de instrução, para o qual me reporto.

Posto isso, compreendo ser o caso de prosseguimento do acompanhamento da matéria “Precatórios” nos próximos exercícios, sem prejuízo das propostas de melhorias efetuadas pela Assessoria Técnica de Economia e pela DCG, que corroboro, para que Governo do Estado (i) promova estudos contemplando as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



fontes de recursos que suportarão o pagamento da complementação do pagamento dos precatórios, no montante total de R\$ 12,458 milhões, previsto no Plano de Pagamentos dos Precatórios; e (ii) adote o procedimento de reconhecimento da receita corrente, conforme objeto da lide, respeitando-se todas as vinculações legais no momento de ingresso dos recursos originários de depósitos judiciais.

Em atendimento à orientação exarada no voto referente ao Parecer das Contas de 2016, para que se aprimorasse o exame da matéria “Previdência Social”, a DCG inseriu, a partir das contas de 2017, item específico em seu relatório de instrução para se dedicar a essa matéria, haja vista a relevância do tema, cujos resultados podem provocar impactos nos resultados orçamentários, financeiros, patrimoniais e de resultado, bem como no futuro dos contribuintes e beneficiários do Sistema Previdenciário.

Sobre o tema, inicialmente, extraio do delimitado relato efetuado pela DCG em sua manifestação (evento nº 59.1), para a qual me reporto, que, em 2021, persistiram carências apuradas no exame das Contas do exercício anterior, além de outros aspectos que demandam correção.

Entre os achados da Fiscalização, destaco:

- a SPPREV ainda não alcançou o objetivo de controle das receitas repassadas pelos órgãos públicos à Autarquia, ainda que tenha adotado medidas de aprimoramento, fazendo-se mister o recrudescimento dos esforços para que cada Poder, órgão autônomo ou entidade cumpra o que dispõe a Portaria SPPREV nº 193/2020 no que se refere ao repasse das informações conforme o *layout* padronizado, para que não ocorra divergências entre o sistema SIGEPREV e o SIAFEM;
- as contas de controle utilizadas para o registro da Receita na SPPREV apresentam diferenças na ordem de R\$ 2 milhões em relação ao que foi efetivamente contabilizado, o que compromete a fidedignidade e a verificabilidade do registro dessas receitas pela Autarquia;
- as atividades de concessão, pagamento e manutenção de aposentadorias dos Poderes Legislativo, Judiciário, assim como deste Tribunal de Contas, Universidades e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Ministério Público Estadual não estão sendo efetuados pela SPPREV desde a sua criação, contrariando o que dispõe o § 1º do art. 2º c.c. o art. 3º da Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007⁹³;

⁹³ Art. 2º. § 1º - *Aplicam-se as disposições constantes desta lei aos servidores titulares de cargos vitalícios, efetivos e militares, da Administração direta e indireta, da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Contas do Estado e seus Conselheiros, das Universidades, do Poder Judiciário e seus membros, e do Ministério Público e seus membros, da Defensoria Pública e seus membros.*

[...]

Artigo 3º - *A SPPREV tem por finalidade administrar o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos titulares de cargos efetivos - RPPS e o Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado de São Paulo - RPPM, cabendo-lhe:*

I - a administração, o gerenciamento e a operacionalização dos regimes;

II - a concessão, pagamento e manutenção dos benefícios assegurados pelos regimes;

III - a arrecadação e cobrança dos recursos e contribuições necessários ao custeio dos regimes;

IV - a gestão dos fundos e recursos arrecadados; e

V - a manutenção permanente do cadastro individualizado dos servidores públicos ativos e inativos, dos militares do serviço ativo, dos agregados ou licenciados, da reserva remunerada ou reformado, e respectivos dependentes, e dos pensionistas.

§ 1º - Na consecução de suas finalidades a SPPREV atuará com independência e imparcialidade, visando o interesse público, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência.

§ 2º - O ato de concessão dos benefícios para o membro ou servidor do Poder Judiciário, da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Contas do Estado, do Ministério Público, da Defensoria Pública e das Universidades será assinado pelo chefe do respectivo Poder, entidade autônoma ou órgão autônomo, que o remeterá, em seguida, à SPPREV para formalização, pagamento e manutenção.

§ 3º - O ato que conceder a aposentadoria indicará as regras constitucionais, permanentes ou de transição, aplicadas, o valor dos proventos e o regime a que ficará sujeita sua revisão ou atualização.

§ 4º - Cada Poder, órgão autônomo ou entidade fará as comunicações necessárias para que a SPPREV observe os direitos à integralidade e à paridade de remuneração, quando assegurados.

§ 5º - Fica vedado à SPPREV o desempenho das seguintes atividades:

1 - concessão de empréstimos de qualquer natureza, inclusive à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a entidades da Administração indireta e aos servidores públicos ativos e inativos, aos militares do serviço ativo, agregados ou licenciados, da reserva remunerada ou reformado, e aos pensionistas e demais empregados do Estado de São Paulo;

2 - celebrar convênios ou consórcios com outros Estados ou Municípios com o objetivo de pagamento de benefícios;

3 - aplicar recursos em títulos públicos, com exceção de títulos do Governo Federal;

4 - atuação nas demais áreas da seguridade social ou qualquer outra área não pertinente a sua precípua finalidade;

5 - atuar como instituição financeira, bem como prestar fiança, aval ou obrigar-se, em favor de terceiros, por qualquer outra forma.

§ 6º - O cadastro a que se refere o inciso V deste artigo, dentre outras informações julgadas relevantes ou necessárias nos termos da legislação aplicável, conterá:

1 - nome e demais dados pessoais, inclusive dos dependentes;

2 - matrícula e outros dados funcionais;

3 - remuneração utilizada como base para as contribuições do servidor ou do militar a qualquer regime de previdência, mês a mês;

4 - valores mensais e acumulados da contribuição;

5 - valores mensais e acumulados da contribuição do ente federativo.

§ 7º - Aos servidores públicos ativos e aos militares do serviço ativo serão disponibilizadas, anualmente, as informações constantes de seu cadastro individualizado, nos termos e prazos definidos em regulamento.

§ 8º - Os valores constantes do cadastro individualizado a que se refere o inciso V deste artigo serão consolidados para fins contábeis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



- carência de definição mais assertiva acerca da destinação dos imóveis, persistindo o comprometimento na obtenção da melhor rentabilidade;
- necessidade de incremento de esforços para o provisionamento do passivo e para o registro em contas de controle do Passivo Contingente nas ações judiciais na qual a SPPREV é parte, para o acautelamento financeiro dos cofres públicos quanto ao risco de saída desses recursos;
- falta da constituição de uma conta de Provisões no Balanço Patrimonial da Autarquia para o provisionamento das ações judiciais, que vem crescendo ano após ano;
- a SPPREV não está preparada para a migração de servidores para o Regime de Previdência Complementar com a consequente queda na arrecadação, pois não desenvolveu plano de contingência caso ocorra a autorização para a migração de servidores;
- deficiências nas bases cadastrais utilizadas para os estudos atuariais;
- não houve qualquer estudo recente no que se refere ao equacionamento do déficit atuarial capaz de suportar o pesado impacto da crescente folha de inativos.

Tendo em perspectiva as apurações retromencionadas, a DCG efetuou sugestões de melhorias, as quais eu corroboro e, portanto, incluo nas advertências propostas no final desta manifestação.

Com efeito, ainda que em razão da reforma previdenciária ocorrida em 2020 tenham sido instituídas a alteração das alíquotas de contribuição e a cobrança de contribuição previdenciária dos inativos que recebem acima de um salário mínimo, tais medidas não se mostraram suficientes para evitar o registro de resultado previdenciário deficitário, cuja insuficiência, em 2021, atingiu o valor de R\$ 17,767 bilhões, que, por sua vez, foi 35,23% menor que a verificada em 2020, de R\$ 27,432 bilhões.

Aludido montante de insuficiência financeira fez com que fossem empregados recursos para sua cobertura, no valor de R\$ 16,461 bilhões, tendo tal quantia representado 42,71% da despesa previdenciária do exercício (R\$ 38,540 bilhões).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

Considerando que o quadro de inativos já é maior que o de ativos⁹⁴, e que o Estado de São Paulo adota o Regime de Repartição Simples, é improvável que a contribuição dos ativos sustente os benefícios dos inativos, mesmo considerando a respectiva contribuição patronal, tanto é assim, que, em 2021, como exposto, os cofres estaduais foram onerados com o custeio de mais de 40% da despesa previdenciária.

Posto isso, ainda o déficit do resultado previdenciário tenha sido menor em comparação com o exercício anterior, as apurações efetivadas pela DCG demonstram fazer-se mister que o Governo do Estado e a SPPREV prossigam na adoção de providências que corrijam os desacertos apurados, o que deve ser efetuado com a maior brevidade possível, de modo a evitar a inviabilidade futura do sistema previdenciário e o desequilíbrio das contas públicas.

No tocante à análise do Sistema Estadual de Controle Interno, oportuno rememorar que, relativamente a 2020, a DCG anotou a existência de deficiências, tendo constado no Parecer das Contas de referido exercício as seguintes determinações e recomendações ao Governo do Estado acerca da atuação do Controle Interno, *in verbis*:

DETERMINAÇÕES DECORRENTES DAS RESSALVAS:

Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:

[...]

9. Garanta que os processos de concessão e modificação de benefícios fiscais e renúncias decorrentes, bem como seu monitoramento, avaliação e escrituração contábil, sejam apreciados nas atividades de Auditoria Geral a cargo do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, levando em consideração as recomendações da Corte de Contas referentes à estruturação adequada desse Sistema, com vinculação direta ao Governador e quadro próprio de servidores;

[...]

RECOMENDAÇÕES:

[...]

⁹⁴ São 417.979 servidores ativos e 542.301 inativos, entre aposentados e pensionistas, consoante dados consignados no relatório da DCG.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:

[...]

42. *Aprimore o Sistema de Controle Interno visando eliminar possíveis conflitos de atividades que possam impactar a autonomia/independência dos órgãos que o compõem, bem como amplie a atuação para atingir os processos de renúncia de receitas, a situação patrimonial e financeira do RPPS e as medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19.*

Quanto ao exercício em exame, em que pese haver ocorrido a criação e estruturação da Controladoria Geral do Estado – CGE por meio da Lei Complementar Estadual nº 1.361, de 21/10/2021, conforme apurado pela DCG (evento nº 59.1), os avanços no atendimento das recomendações e determinações exaradas por este Tribunal continuam tímidos, haja vista a constatação de persistência, em 2021, de problemas na estrutura organizacional e na vinculação hierárquica de seus integrantes, e que a organização e o funcionamento da CGE dependem de decreto ainda não editado e publicado.

A par disso, não houve melhorias em relação à atuação do Controle Interno na avaliação de renúncias de receitas e no que se refere à situação patrimonial e financeira do sistema previdenciário do Estado.

Assim, corroborando os apontamentos e proposta de melhorias efetuados pela DCG em seu relatório de instrução, para o qual eu me remeto, ressalto que as deficiências apuradas na atuação do Controle Interno requerem correção, porquanto propiciam a exposição maior do Estado a riscos de ineficácia, ineficiências, fraudes e/ou corrupção.

Prosseguindo, Senhor Relator, a conferir relevantíssimo aspecto pragmático aos trabalhos, nossa DCG acompanhou o desempenho operacional da Administração Paulista, tanto em relação aos seus objetivos, metas e prioridades, quanto acerca da alocação e uso dos recursos públicos.

Para tal mister, desempenhou a denominada Fiscalização Operacional, e, em razão disso, realizou pesquisas e reuniões virtuais, deixando, contudo, de efetuar inspeções *in loco*, em razão da pandemia de COVID-19, tendo abordado os temas:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

“Eficácia Escolar e Equidade na Rede Estadual de Ensino de São Paulo”; “Ação 4124 - Imunização da População Humana, inserida no Programa 0932 - Vigilância em Saúde”; “Unidades de Terapia Intensiva (UTIs) SUS sob Gestão Estadual”; “Programa 1046 - Qualificação, Trabalho e Empreendedorismo no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Econômico”; “Programa 3500 - Combate à Pobreza e Redução das Desigualdades âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Social”; “Avaliação de Indicadores e Metas de Ações Orçamentárias Seleccionadas e Relativas ao Meio Ambiente”; “Medidas Emergenciais Adotadas pela SEDUC Realizadas em Decorrência da Pandemia de COVID-19, com Ênfase nas Ações de Recuperação de Aprendizagem”; “Acompanhamento sobre a Secretaria da Administração Penitenciária” e “Monitoramento de Fiscalização Operacional sobre ‘Gestão de Recursos Hídricos (Outorgas e Cobrança)”.

Assim o fizeram em cumprimento ao plano anual determinado por Vossa Excelência e com supedâneo nos Textos Magnos da República (art. 70), e deste Estado (art. 32), buscando aferir o nível alcançado de eficiência, a qual, por sua vez, desde a Emenda Constitucional nº 19/98, está consagrada como um dos princípios norteadores da Administração Pública (art. 37, da CF).

Como resultado das fiscalizações procedidas, cujos relatórios estão insertos, na íntegra, nos TCs 022692.989.21-3, 022694.989.21-1, 022697.989.21-8, 022698.989.21-7, 022699.989.21-6, 022723.989.21-6, 022726.989.21-3, 023432.989.21-8 e 024392.989.21-6, foram constatadas diversas impropriedades, que deram ensejo a propostas de recomendação por mim corroboradas ao final deste parecer.

No que tange às recomendações exaradas no Parecer sobre as Contas de 2020, encaminhou o senhor Secretário Executivo da Secretaria da Fazenda e Planejamento as informações a respeito do atendimento ao que foi recomendado.

Sobre o tema, de minha parte, corroboro o entendimento externado pela DCG, a qual, em seu relatório de instrução (evento nº 59.15), para o qual me reporto, informou que parte das recomendações foi atendida, a par de outras determinações não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



atendidas ou atendidas parcialmente, e de algumas cuja análise de cumprimento restou prejudicada.

Por conseguinte, considero apropriado propor a reiteração das advertências relativas aos itens não sanados.

CONCLUSÃO

À vista do retrato sobre a gestão paulista de 2021, observo que, a despeito da ocorrência de superávit de execução orçamentária e de atendimento a alguns dos principais limitadores constitucionais e legais, houve reiteração no descumprimento de determinações há anos efetuadas por este Tribunal no que concerne à matéria “Renúncia de Receitas”, e que, como agravante, não houve o cumprimento de patamares mínimos do “Ensino”, notadamente em relação à utilização da integralidade dos recursos do FUNDEB em despesas elegíveis no Ensino e à aplicação de 70% desse montante em despesas com profissionais da Educação Básica, conforme delimitado linhas atrás.

A par disso, os desacertos apurados pela DCG requerem maiores atenção e compromisso do Governo do Estado em seu saneamento, o que deve ocorrer com as máximas brevidade e transparência possíveis.

Assim, e tendo em perspectiva os aspectos já referidos, tenho que as Contas não se encontram em condição de aprovação, e, por isso, merecem receber **Parecer Desfavorável**, com a expedição das advertências ao Estado propostas pela DCG em seu relatório de instrução - *para o qual me remeto* - as quais faço como minhas, e as sugestões de alerta efetuadas por esta SDG ao longo desta manifestação.

Por fim, preocupam as deficiências verificadas nas análises de planejamento e alterações orçamentários, assim como as encontradas nos exames das matérias “Saúde” e “Previdência” e nas Fiscalizações Operacionais, de tal modo que é imperiosa a adoção de mecanismos que garantam a adequada comprovação da boa qualidade da previsão e utilização dos recursos do Erário, sobretudo no momento em que esta Corte dedica total atenção à eficácia, efetividade e eficiência dos gastos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL



públicos, como exigência de prestar contas de nossas ações à sociedade e ao pleno atendimento do interesse público.

Ante o exposto, elevo os autos à consideração de Vossa Excelência, com prévio trânsito pelos doutos Procuradoria da Fazenda Estadual e Ministério Público de Contas.

SDG, em 17 de maio de 2022

[Redacted signature area]