

Processo: 6732.989.24-9

Órgão: Secretaria de Comunicação

Assunto: Relatório de Fiscalização - Contas do Exercício de 2023

Exercício: 2023

Instrução: DF-07

Processos 6734.989.24-7

dependentes: 6735.989.24-6

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Tratam os autos das contas anuais consolidadas do exercício de 2023, referentes às 2 (duas) unidades gestoras (UGEs)¹ que compõem a Secretaria de Comunicação - SECOM.

Em suas conclusões, a Fiscalização, a cargo da DF-07, relatou as seguintes ocorrências (ev. 14.15):

Item III. Responsável pelo Controle Interno (fls. 6/7) - não foi disponibilizado relatório de atividades pela Controladoria Geral do Estado, nem pela Unidade de Gestão de Integridade da Pasta;

Item XIII. Outros Achados Dignos de Nota:

Nº 1 (fls. 9/12):

- Falta de atendimento à requisição da auditoria acerca do nome, CPF e período de gestão dos responsáveis pela UGE 290101 (Gabinete do Secretário);
- Movimentações orçamentárias da UGE 290101 realizadas por outra Secretaria de Estado (Secretaria de Governo e Relações Institucionais), gerando confusão na execução orçamentária;
- Falha no planejamento do Governo na edição dos Decretos 67.435/2023 e 67.435/2023², já que deveriam ter sido anteriores à peça orçamentária;
- Ofensa ao Princípio Orçamentário da Exatidão ou Realismo Orçamentário; e
- Criação de Secretaria de Estado por Decreto, cujo procedimento não encontra guarida no ordenamento jurídico vigente.

¹ UGE 290101 - Gabinete do Secretário (TC-6734.989.24-7); e
UGE 290122 - Unidade de Comunicação (TC-6735.989.24-6).

² Decreto Estadual 67.435, de 01 de janeiro de 2023 - dispõe sobre as alterações de denominação e transferências que especifica e dá providências correlatas, a Secretaria de Desenvolvimento Regional teve sua denominação alterada para Secretaria de Comunicação.

Decreto Estadual 67.478, de 10/02/2023 - constituiu como Unidades de Despesa da Unidade Orçamentária Secretaria de Comunicação a UGE Gabinete do Secretário, bem como a UGE Unidade de Comunicação.



Nº 2 (fls. 13/16):

- Confusão orçamentária também na execução de despesas da UGE 290122 (Unidade de Comunicação), em ofensa ao Princípio Orçamentário da Exatidão ou Realismo Orçamentário; e
- Ineficiência no planejamento das ações e metas propostas na LOA, ensejando a readequação dos objetivos/indicadores utilizados, além da ausência de informação, no tocante às campanhas publicitárias, acerca da quantidade de pessoas que se pretendia atender ou os indicadores de performance planejados e obtidos.

Garantidos o contraditório e a ampla defesa (ev. 18), foram apresentadas justificativas pela Secretaria (ev. 32).

Instada a se manifestar, a d. Procuradoria da Fazenda do Estado entendeu que as contas se encontram regulares (ev. 37).

Vêm os autos a este Ministério Público de Contas para ofertar seu parecer como fiscal da ordem jurídica.

É o relatório.

Item XV. Unidades Administrativas com apontamentos.

- UGE 290101 - Gabinete do Secretário (TC-6734.989.24-7); e
- UGE 290122 - Unidade de Comunicação (TC-6735.989.24-6).

Não houve unidades gestoras sem apontamentos, nem unidades sem movimentação no presente exercício.

Preliminarmente, verifica-se a adequação da instrução processual, com o resguardo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, bem como a suficiência dos elementos probatórios coligidos aos autos.

No mérito, em que pese o posicionamento da d. PFE, na visão deste *Parquet* de Contas, as alegações apresentadas pelos responsáveis não foram suficientes para afastar, em sua totalidade, as irregularidades verificadas e, por essa razão, as contas não merecem o beneplácito desta E. Corte.



III. RESPONSÁVEL PELO CONTROLE INTERNO

Reportou a Fiscalização que não houve a apresentação de relatório pela Controladoria Geral do Estado, nem pela Unidade de Gestão de Integridade da Pasta (ev. 14.15, fls. 6/7).

Garantido o contraditório, a SECOM acostou aos autos Relatório de Atividades elaborado pela Unidade de Gestão de Integridade, contendo a evolução sobre a implementação dos programas de integridade junto aos órgãos e entidades da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo, além da informação de que, em 22/12/2023, os dados foram submetidos à análise e aprovação da Alta Administração e inseridas no Sistema de Monitoramento dos programas (ev. 32.4).

Diante da apresentação do referido documento, entende o MPC que o apontamento possa ser afastado.

XIII. OUTROS ACHADOS DIGNOS DE NOTA

Em primeiro lugar, suscitou a instrução a ausência de atendimento ao requerimento acerca do nome, CPF e período de gestão dos responsáveis pela UGE 290101 - Gabinete do Secretário (ev. 14.15, fl. 9).

Informou que foram relacionados como responsáveis a Secretária da Pasta e sua substituta, bem como dois responsáveis pela UGE 290122 - Unidade de Comunicação, a qual também pertence à Secretaria de Comunicação (ev. 32.1, fl. 2).

Em resposta, afirmou a Secretaria que, no que se refere aos responsáveis pela UGE, as informações relacionadas pela Fiscalização, em sua síntese, estão corretas, consolidadas nos seguintes termos: UGE 290122 (Unidade de Comunicação) - Paulo André Aguado, Chefe de Gabinete, com afastamentos em 18/09/23 a 02/10/2023, e de 08/12/2023 a 22/12/2023, períodos em que foi substituído por Tárkis Felipe Dias Lima.

No que concerne às metas e ações propostas na LOA, reportou a Fiscalização, em análise por amostragem, que, quanto ao Programa: Comunicação Social, Ação: Publicidade



Institucional “a meta foi superada com extrema facilidade, o que denota a necessidade de readequar ou o objetivo, ou o indicador utilizado” (ev. 14.15, fls. 15/16).

Ademais, no que diz respeito às campanhas publicitárias produzidas pela Secretaria, assinalou que não foi informada a quantidade de pessoas que se pretendia atender ou os indicadores de performance planejados e obtidos.

Nota-se que somente 60,9% da dotação orçamentária autorizada para o presente exercício foi efetivamente executada (ev. 14.15, fl. 6).

Alegou a defesa que as metas foram fixadas no PPA e na LOA, e vêm sendo cumpridas pela SECOM, além de ressaltar que novos indicadores e metas foram traçadas para o próximo PPA da atual gestão (ev. 32.1, fls. 3/5).

Acerca desses apontamentos, entende-se que as justificativas possam, nessa oportunidade, ser aceitas, sem prejuízo de recomendações para que os pontos em questão sejam aprimorados nas prestações de contas de exercícios vindouros.

No entanto, os apontamentos remanescentes não merecem a mesma sorte.

Sobre a criação da Secretaria por decreto, e não por meio de lei, cumpre tecer certos esclarecimentos.

O posicionamento deste *Parquet* de Contas sobre o tema, inclusive externado no parecer³ emitido no TC-5272.989.23-7, referente às Contas do Governador de 2023, é no sentido de que alterações na estrutura administrativa do Governo Estadual que resvalam na extinção e criação de órgãos públicos por meio de decreto executivo contrariam os princípios da legalidade estrita, da transparência e da separação de poderes, bem como as regras orçamentárias então vigentes.

³ “Constatou a Unidade Técnica que, em decorrência do Decreto nº 67.435/2023, a **Secretaria de Desenvolvimento Regional** (CNPJ 46.393.500/0001-31) passou a denominar-se **Secretaria de Comunicação**, assim como a Secretaria de Logística e Transportes (CNPJ 46.375.200/0001-20) transformou-se na Secretaria de Políticas para a Mulher. De início, já se antevê **não se tratar de uma mera mudança de nomenclatura**, na medida em que os órgãos originários e os concebidos a partir deles nada têm em comum em termos de objeto e área finalística. Para além disso, verificou-se que as competências e ações das antigas Secretarias foram transferidas para diversos órgãos do Poder Executivo, assim como o respectivo quadro de pessoal, dotações orçamentárias, patrimônio, direitos, obrigações e acervo de um modo em geral, o que, em última análise, equivale a uma extinção administrativa sem a necessária autorização legislativa, algo expressamente vedado pela Constituição Federal. (...) A propósito, a irregularidade que ora se vislumbra no Estado de São Paulo **não ocorre apenas sob a perspectiva jurídico-legal, mas também do ponto de vista orçamentário**. Isso porque, ao se analisar a classificação funcional-programática, apurou-se que a “Secretaria de Políticas para a Mulher” e a “**Secretaria de Comunicação**” não geraram novos Programas no Orçamento aprovado na LOA 2023; o que houve foi a execução de despesas em programas já existentes, porém, com finalidades diversas das pretendidas pelos órgãos recém-criados.” (TC-5272.989.23-7, ev. 82.1, fls. 19-22, g. n.)



No caso em questão, a Secretaria de Desenvolvimento Regional passou a denominar-se Secretaria de Comunicação, por força do Decreto 67.435/2023, com o repasse das atribuições da antiga Secretaria para a Secretaria de Governo e Relações Institucionais e à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (art. 3º, I, “a” e VI), além da transferência de seus bens móveis, equipamentos, cargos, funções-atividades, direitos, obrigações e acervo (art. 4º, I, “a” e IX) – fatos esses que denotam não se tratar de uma mera mudança de nomenclatura.

Tal procedimento equivale a uma extinção administrativa sem a necessária autorização legislativa, algo expressamente vedado pelo art. 84, VI, “a”, da Constituição Federal⁴. A norma encontra correspondência na Constituição Estadual (art. 47, XIX, “a”), a qual prevê, aliás, que a criação de órgãos públicos, como é o caso das Secretarias, demandam aprovação de lei pela Assembleia Legislativa (art. 19, VI), cuja iniciativa está a cargo do Chefe do Poder Executivo (art. 24, § 2º, 2)⁵.

A fim de corroborar a posição do *Parquet*, cabe citar declarações de inconstitucionalidade proferidas pelo Tribunal de Justiça Paulista acerca de normas semelhantes, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 2117355-07.2017.8.26.0000 e 2078658- 77.2018.8.26.0000, ambas da Comarca de São Paulo, em que se analisaram decretos autônomos expedidos a título de reestruturação administrativa municipal:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Decreto n. 57.576, de 1º de janeiro de 2017, do Município de São Paulo, que “dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da Administração Pública Municipal Direta”. [...] Decreto 57.576/2017. Reestruturação Administrativa Municipal. Inativação, criação, fusão e alteração de denominação de Secretarias. Transferência de atribuições de órgãos públicos municipais. Criação de Conselho Consultivo em cada Secretaria Municipal. Descabimento. Impossibilidade do Chefe do Executivo dispor, mediante decreto, sobre criação e extinção de órgãos públicos. Reserva legal. Inobservância (artigos 24, § 2º; 2; e 47, inciso XIX, a, da Constituição Estadual). [...] Vícios dos atos normativos revogadores que ofendem ao princípio da reserva legal. Violação aos artigos 24, § 2º, I, e 115, incisos I e II, da Constituição Estadual. Ação julgada parcialmente procedente, com modulação. (Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo,

⁴ Constituição Federal de 1988, art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

⁵ Constituição Estadual de 05/10/1989, art. 19. Compete à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, ressalvadas as especificadas no artigo 20, e especialmente sobre:

VI - criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública.

Art. 24, § 2º Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX.



ADI n.º 2117355- 07.2017.8.26.0000, Relatoria: Desembargador Sérgio Rui, j. 16/05/2018, g. n.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DECRETO Nº 57.959, DE 1º DE NOVEMBRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, QUE “INSTITUI A CASA CIVIL NO GABINETE DO PREFEITO, REORGANIZA A SECRETARIA DO GOVERNO MUNICIPAL, BEM COMO ALTERA A DENOMINAÇÃO E A LOTAÇÃO DOS CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO QUE ESPECIFICA” - ATO NORMATIVO EMANADO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PROMOVENDO VERDADEIRA REESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA - INSTITUIÇÃO DA CASA CIVIL E DISCIPLINA PORMENORIZADA DAS COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS INTEGRANTES DE SUA ESTRUTURA - CRIAÇÃO DE CARGOS DE SECRETÁRIO DA CASA CIVIL E DE SECRETÁRIO ESPECIAL DE RELAÇÕES SOCIAIS - ALTERAÇÃO DE DENOMINAÇÃO DE CARGOS E ÓRGÃOS PÚBLICOS - “SUPRESSÃO” DE UNIDADES ADMINISTRATIVAS E COLEGIADOS INTEGRANTES DA SECRETARIA DO GOVERNO MUNICIPAL QUE EQUIVALE À EXTINÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS - REGULAMENTAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DE CARGOS PÚBLICOS POR DECRETO DO CHEFE DO EXECUTIVO - IMPOSSIBILIDADE - OFENSA AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL - VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 24, § 2º, ITENS 1 E 2, 47, INCISO XIX, ALÍNEA “A”, E 115, INCISO I, DA CARTA BANDEIRANTE - INEXISTÊNCIA, CONTUDO, DE AFRONTA AOS ARTIGOS 98 E 100 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PRECEDENTES - AÇÃO DECLARADA PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO DOS EFEITOS, NOS TERMOS DO ART. 27 DA LEI Nº 9.868/99. A criação e disciplina de órgãos e cargos públicos do cargo não podem ser reguladas mediante decreto do Chefe do Poder Executivo, sob pena de ofensa aos princípios da reserva legal e da separação dos poderes, sendo indispensável a participação do Poder Legislativo no processo de elaboração da norma. (Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, ADI n.º 2078658- 77.2018.8.26.0000, Relatoria: Desembargador Renato Sartorelli, j. 08/08/2018, g. n.)

Na visão ministerial, a ausência de deflagração do necessário processo legislativo para a criação da Secretaria configura irregularidade **grave o suficiente para macular as contas em exame.**

Assevera-se ao Governo Estadual que adote providências voltadas a adequar, formalmente, a criação e a estrutura da Secretaria de Comunicação.

Em relação à indigitada confusão na execução orçamentária do Órgão, aduzem os responsáveis que, no período de janeiro a abril de 2023, a execução do orçamento foi realizada pela Secretaria de Governo e Relações Institucionais (UGE 510114 - Administração da Unidade de Comunicação), com o escopo de evitar prejuízo à continuidade de suas funções, porém, com a edição do Decreto 67.695, de 03 de maio de 2023, as dotações das ações de comunicação alocadas na lei orçamentária da referida Secretaria foram transferidas para a SECOM. Em vista disso, no período de maio a dezembro de 2023, a execução orçamentária passou a ser realizada



pela SECOM (UGE 290122 - Unidade de Comunicação), não procedendo, portanto, a arguição de falta de planejamento pelo Governo do Estado (ev. 32.1, fl. 2).

Sem embargo das alegações, para o MPC, a impropriedade decorre diretamente da irregularidade na criação da Secretaria, de modo que as despesas realizadas em tal condição são fruto de desvios de dotações orçamentárias de outros órgãos, a implicar execução de gastos sem a devida autorização em Lei Orçamentária e sem respeito à classificação funcional-programática.

Isto posto, em virtude da gravidade das falhas contidas nos presentes autos, não dirimidas com as razões de defesa apresentadas, especialmente quanto à criação do Órgão por meio de decreto, sem prévia aprovação legislativa, conclui-se pela rejeição das contas do exercício de 2023 da Secretaria de Comunicação.

Nesse contexto, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de sua função constitucional de fiscal da lei, opina pela **IRREGULARIDADE** das contas do Balanço em exame, nos termos do art. 33, III, “b”, da LCE 709/1993⁶.

São Paulo, 15 de janeiro de 2025.

JOÃO PAULO GIORDANO FONTES
Procurador do Ministério Público de Contas

MPC-41

⁶ LCE 709/1993, art. 33. As contas serão julgadas:
III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:
b) infração a norma legal ou regulamentar.

