

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Retornam os autos acima referenciados que tratam do exame de contas anuais do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, referente ao exercício financeiro de 2018, após esclarecimentos prestados pela Origem, em atenção aos quesitos suscitados por este Órgão Ministerial.

Vale resgatar que a matéria foi analisada pela Fiscalização (DF-3), cujo relatório (evento 47) **nada observou em sua conclusão**. Entretanto, na análise de seus trabalhos de fiscalização efetuados por amostragem, **encontramos potenciais falhas**, as quais sintetizamos nos seguintes termos:

I – PRINCIPAIS ATIVIDADES: descumprimento de metas;

II – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: resultados abaixo do esperado e inexecução de programas;

III - ADIANTAMENTOS: realização de despesas de caráter ordinário, fracionamento de despesas e aquisição de combustíveis;

IV – PROCESSO DE DESPESA E EXECUÇÃO CONTRATUAL: falhas no planejamento e diversas irregularidades na execução contratual;

V.1 - DIÁRIAS/PUBLICIDADE/VIAGENS E LOCOMOÇÕES: manutenção de “banco de diárias”, devido à indisponibilidade orçamentária para adimplir tais despesas, valores registrados desde o exercício de 2008 até 2018, no montante de R\$61.914.310,57 em 31-12-2018;

VI - Bens patrimoniais: falhas no controle e identificação dos bens, extinção de processos de bens furtados/roubados/extraviados sem a



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/2OQcACq

devida reposição de valores e descumprimento parcial do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais e

VII – FUNDO ESPECIAL DE DESPESA: desvio de finalidade, devido à sua utilização para custear 73,8% das despesas correntes e 99,99% dos investimentos do TJSP, conforme constou na Lei Orçamentária Anual de 2018, pois tem por finalidade legal assegurar os recursos para expansão e aperfeiçoamento da atividade jurisdicional.

Além disso, insta mencionar que, no relatório da Fiscalização sob evento 50.3 do TC-8795/989/18, em que se trata do Acessório 3 – Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente na análise do 3º Quadrimestre, constou o seguinte:

“Diante dos elementos apurados acima, verificamos que a despesa total com pessoal não superou o limite previsto no art. 20, inciso II, da Lei Complementar n.º 101, de 04/05/2000, contudo o resultado de 5,42% de gastos representa 91% do limite legal, sendo assim, necessária a emissão de alerta ao Poder em tela, conforme artigo 59, § 1º, inciso II, da Lei supracitada”.

Em face de tais apontamentos foi oportunizado o contraditório e a ampla defesa aos interessados, eventos 53 e 79. A Origem trouxe **suas justificativas** e documentos aos eventos 99, 100, 101 e 102, pugnando pela regularidade dos atos em exame.

Ato seguinte, PFE opinou pela aprovação das Contas de 2018 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. No entanto, observou falha ocorrida na notificação levada a efeito nos autos do Processo n.º TC-8795.989.18-5, em que se trata do Acessório 3 – Lei de Responsabilidade Fiscal, donde sugeriu nova notificação do TJSP para oportunizar o contraditório no que se refere à observância quanto aos gastos com pessoal.

Já, este *Parquet de Contas*, ao cotejar a instrução dos autos, entendeu que a matéria não estava suficientemente madura para ser apreciada e suscitou, ao evento 113, quesitos sobre: A) Avaliação Operacional das principais atividades; B) Execução Orçamentária; C) Adiantamentos; D) Processo de Despesa e Execução Contratual; E) Diárias/publicidade/viagens e locomoções; F) Bens patrimoniais; G) Fundo Especial de



Despesa e H) Acessório 3 - LRF, propondo diligência do Órgão fiscalizatório para dirimir inconsistências havidas na instrução processual e nova notificação dos interessados.

Ao evento 120, o E. Relator remeteu os autos à Fiscalização.

A Fiscalização requisitou documentos e justificativas do TJSP (evento126).

O TJSP trouxe justificativas e documentos ao evento 129.

Ao evento 132.1, o Relatório complementar da Fiscalização informou que o TJSP trouxe os documentos requeridos pelo MPC. Constatou que a inconsistência suscitada pelo MPC na execução da despesa orçamentária ocorreu em razão de falhas na transposição de valores no momento da elaboração do relatório, assim como observou divergência entre os valores apresentados no SIGEO (evento 47.4) e os apresentados pelo TJSP - extraídos do SIAFEM (evento 129.4). Retificou os valores da seguinte forma: Despesa Empenhada em 2018: R\$12.451.318.955,69 e Despesa Liquidada: R\$12.131.238.825,97. Por fim, noticiou que o Convênio nº 190/2015 (TJSP x SSP) foi tratado em autos próprios nesse TCESP.

Após haverem sido notificados os interessados, o Tribunal de Justiça trouxe justificativas e documentos ao evento 179.

Instada, ATJ-Economia manifestou-se pela regularidade da matéria com ressalvas, as quais foram consideradas, em suas respectivas conclusões temáticas, nos seguintes termos:

1) EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

“Em que pese a divergência tenha sido justificada pela Origem, proponho recomendação para que a inconsistência encontrada pelo MPC nos dados constantes do SIGEO sejam objeto de averiguação e correção pelo Órgão, uma vez que tem o condão de comprometer a fidedignidade das informações constantes daquele banco de dados”.

2) ADIANTAMENTOS:

“Entendo que as medidas anunciadas se encontram em consonância com as recomendações¹ efetuadas pela Exma. Conselheira Dra. Cristiana de Castro Moraes em seu voto relativo às contas de 2017, em relação aos apontamentos relativos aos Adiantamentos. Deste modo,



penso que estes também possam ser objeto de recomendação no exercício em exame”.

3) BENS PATRIMONIAIS:

“Considerando as providências adotadas e comprovadas pelo Órgão, entendo que as impropriedades podem ser relevadas neste exercício, e proponho recomendação para que o andamento e eficácia das ações anunciadas sejam objeto de acompanhamento pela Fiscalização nos exercícios vindouros”.

4) DIÁRIAS/PUBLICIDADE/VIAGENS E LOCOMOÇÕES:

“Entendo que a documentação apresentada comprova a alegação da defesa, podendo o apontamento ser afastado”.

5) FUNDO ESPECIAL DE DESPESAS:

*“[...] De minha parte, contudo, entendo que **não** foram apresentados elementos suficientes para comprovar a adequação destas despesas ao que prescrevem os §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei Estadual nº 8.876/94, a seguir transcritos:*

Artigo 2º - Sem prejuízo das dotações consignadas no orçamento, o Fundo a que se refere o artigo 1º desta lei tem por finalidade assegurar recursos para expansão e aperfeiçoamento da atividade jurisdicional, visando ampliar o acesso à Justiça.

§ 1º - Desde que não haja destinação orçamentária suficiente no Tesouro do Estado e comprometimento da finalidade prevista no “caput” deste artigo, os recursos do Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Justiça **poderão ser utilizados para as despesas decorrentes do cumprimento de decisões administrativas, bem como as de auxílios alimentação, creche e funeral.**

§ 2º - **Ficam vedados os pagamentos de despesas relativas aos gastos com vencimentos, concessão de vantagem, reajuste ou adequação de remuneração. (NR)**



Não restou comprovado que as despesas questionadas pelo MPC decorreram de decisões administrativas, ou que foram destinadas ao pagamento de auxílio alimentação, creche e funeral; inclusive, alguns destes dispêndios parecem se enquadrar como gastos com vencimentos, a exemplo das rubricas “Outras indenizações de pessoal”; “Reemb. Férias – outro poder e min. Públi.-ativos”; “Reemb. Férias – outro poder e min. Públi.-inativos”.

O MPC também solicitou justificativas para a Origem das receitas contidas nas rubricas “13119901 – Outras receitas de aluguéis do Estado”, no montante de R\$ 626.042,93; e “22190202 – Venda de outr. Bens patrim. Estad.”, no montante de R\$ 10.032.208,34, alegando que os recursos seriam provenientes, a princípio, de bens do Estado.

O Órgão afirma que a primeira rubrica diz respeito a aluguéis oriundos de espaços livres sob administração e uso do Tribunal, nos termos do art. 65 da Constituição do Estado de São Paulo⁸, ou seja, tais valores são provenientes da fruição do patrimônio imobiliário; classificadas no orçamento como receitas correntes e de natureza patrimonial, devidamente autorizados na LOA nº 16.646/2018. Quanto à segunda rubrica, afirma tratar-se de registro da arrecadação obtida em leilões ou de cartas de crédito concedidas na aquisição ou venda de bens móveis de titularidade deste Tribunal de Justiça, ou seja, provenientes da fruição do patrimônio mobiliário deste TJSP, classificadas no orçamento como receitas de capital.

Em que pesem as explicações ofertadas pelo Órgão, entendo que não restou esclarecida a correlação destas receitas com o art. 3º da Lei Estadual nº 8.876/94², que elenca as receitas que constituem o Fundo Especial de Despesa do TJSP. Desta forma, entendo que o questionamento efetuado pelo MPC não foi devidamente justificado.



Face a todo o exposto, corroboro o entendimento da Fiscalização e do MPC quanto à ausência de comprovação da adequação do registro destas receitas e despesas no Fundo Especial de Despesas do TJSP.

Por fim, cumpre destacar que o MPC também fez o seguinte apontamento:

“Os autos revelam registro de valores apropriados a receber no montante de R\$210.633.923,11, por outro modo, deixaram de registrar no Patrimônio Líquido “O saldo financeiro positivo, apurado em balanço anual, será transferido para o exercício seguinte, a crédito do próprio fundo”, conforme dispõe o Parágrafo único do art. 3º da Lei 8876/94. Além disso, registra déficit no exercício no montante de R\$18.040.642,08. Tais dimensões indicam que a apuração do saldo patrimonial demanda notas explicativas, uma vez que extremamente complexo de se cotejar”;

A Origem alega não haver irregularidade a este respeito. No que tange ao valor de R\$ 18.040.642,08, esclarece que equivale ao déficit apurado no FED TJSP (UG030030), no exercício de 2018, considerando a arrecadação do exercício (variação patrimonial aumentativa - VPA) e os empenhos emitidos no exercício (variação patrimonial diminutiva – VPD. Afirma também que o valor da taxa judiciária é repassado mensalmente pela Secretaria da Fazenda ao TJSP, e portanto, os valores registrados sobre a rubrica “Taxa Judiciária a Receber” se referem ao lançamento contábil do montante recolhido a título de taxa judiciária no mês de dezembro/2018, conforme reconhecido pela Secretaria da Fazenda e Planejamento – SFP. Acresce que referidos recursos foram efetivamente enviados pela SFP em 14/01/19, e que a quantia de R\$ 23.210,43 diz respeito ao total dos descontos efetuados na folha de pagamento dos servidores, a título de ressarcimento de danos ao FED TJSP (UG030030), cujo



reconhecimento da receita foi efetuado na UG030001 – 499619901: Outras indenizações, por se referir a Folha de Pagamento.

Sobre esta questão, entendo que as informações apresentadas pela Origem podem ser acolhidas, não se verificando elementos que comprovem incorreções ou desvios nos procedimentos formais adotados pelo Órgão para registro contábil dos valores movimentados no Fundo Especial de Despesa. Penso, contudo, que a proposta de elaboração de notas explicativas sugerida pelo d. MPC pode ser endossada, uma vez que traria maior transparência para a análise da movimentação dos valores relativos ao FED”.

6) LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:

“[...] O percentual de Despesas com Pessoal apurado, após análise das justificativas apresentadas pelo TJSP, foi de 5,90%, diferentemente do apontado pelo d. MPC (6,02%).

*Deste modo, verifico que a despesa total com pessoal **não** extrapolou o limite previsto no art. 20, inciso II, da Lei Complementar n.º 101/2000 (5,95%). Contudo, necessário **ressaltar** que o resultado de 5,90% de gastos representa **99,11%** do limite legal, superando o **limite prudencial**, e portanto, o Órgão se encontraria sujeito ao cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 22 da referida Lei:*

*[...] Relevante destacar que, em que pese o TJSP defenda a regularidade dos procedimentos adotados, pondera que “(...) subsidiariamente, caso não acolhido o pedido acima, postula-se pela **modulação dos efeitos do reconhecimento de eventual irregularidade, para que não atinja os atos já praticados pelo TJSP**”.*

*[...] Face ao exposto, considerando que a Origem não extrapolou o limite de Despesas com Pessoal previsto na alínea “b”, inciso II, art. 20 da LRF, entendo que a falha possa ser objeto de **ressalva** neste exercício; porém proponho que o Órgão seja alertado quanto à*



necessidade de adoção de medidas urgentes visando reduzir o percentual destas despesas, tendo em vista a extrapolação do limite prudencial verificado neste exercício”.

Ato seguinte, PFE manifestou-se pela regularidade da matéria.

Eis o contexto em que vêm os autos com vista ao MPC.

É a síntese necessária.

A partir dos elementos probatórios coligidos aos autos, verifica-se, preliminarmente, o desenvolvimento regular e válido do processo, porquanto foram observados os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

No mérito, o *Parquet* de Contas diverge dos Órgãos preopinantes, já que a instrução dos autos não autoriza a aprovação das contas do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. As razões apresentadas pela Origem não foram capazes de elucidar plenamente as falhas constantes da instrução processual, tendo em vista que remanescem graves desconformidades que comprometem a regularidade da gestão patrimonial e operacional do Órgão no período em questão, principalmente no que tange às seguintes dimensões:

- (A) Avaliação Operacional das Principais Atividades;
- (B) Execução Orçamentária;
- (C) Bens Patrimoniais;
- (D) Fundo Especial de Despesa e
- (E) Acessório 3 –LRF.

Doravante, exploraremos alguns tópicos de relevo, com vagar, para fins de delimitação conclusiva do mérito deste parecer ministerial, em defesa da ordem jurídica.



(A) Avaliação Operacional das Principais Atividades:

De início, cabe resgatar os argumentos apresentados pela Origem acerca de nossos apontamentos, os quais foram por ela delineados nos seguintes tópicos: **(a)** a ausência de resultado específico relativo à gestão estratégica do acervo de processos judiciais e metas para a cobertura de demanda reprimida; **(b)** supostas inconsistências quanto ao Indicador 1345 – Taxa de Julgamento de Ações, Indicador 2210 – Demanda Processual, Indicador 1445 – Crianças e Adolescentes Atendidos e Indicador 1582 – Conciliações e Mediações Realizadas; e **(c)** significativa cifra de demanda reprimida na prestação jurisdicional, com estoque de 20.559.851 (vinte milhões quinhentos e cinquenta e nove oitocentos e cinquenta e um) processos, consoante excerto que segue:

“[...] Data vênua, o questionamento não se sustenta.

*O Indicador 1345 – Taxa de Julgamento de Ações é calculado **anualmente** e revela a taxa anual de julgamento de ações em relação ao ano anterior. Sua finalidade é, portanto, demonstrar se houve aumento do número de julgamentos do TJSP em relação ao ano anterior.*

*Em 2018, o Indicador 1345 – Taxa de Julgamento de Ações correspondeu a **100,78805%**, ou seja, o número de feitos julgados em 2018, de fato, foi maior do que em 2017, conforme se infere do quadro abaixo:*

*[...] Por sua vez, o Indicador 2210 – Demanda Processual representa a taxa de julgamentos frente o número de processos em trâmite no Tribunal de Justiça. É calculado **mensalmente**, segundo a seguinte fórmula:*

$$\boxed{((\text{sentenças registradas} + \text{processos julgados}) / (\text{feitos} + \text{processos distribuídos}) \times 100)}$$

Por se tratar de índices com bases temporais diversas, revela-se inconciliável o comparativo proposto pela d. Procuradoria de Contas



entre a Taxa de Julgamento de Ações anual e a Demanda Processual mensal.

Igualmente equivocada a alegação de que o TJSP teria lançado o Indicador 2210 parcialmente pelo TJSP, na medida em que sua referência é mensal, conforme indicado pelo próprio SIMPPA.

De fato, em razão do recesso forense, o número de ações julgadas no mês de dezembro é costumeiramente menor. Assim, em dezembro de 2018, o Indicador 2210 – Demanda Processual naquele mês correspondeu a 49,86%. Todavia, nos meses anteriores, os índices mostraram-se bem superiores, resultando numa média anual em 2018 de 85,81677%. Confira-se:

[...] Ao contrário do que se conclui, tal indicador não revela omissão desse Tribunal na tomada de decisões para enfrentamento do contínuo aumento de processos. A leitura correta dos indicadores 1345 e 2210, em conjunto, evidencia que o número de julgamentos em 2018 foi 0,78805% superior em relação a 2017. Todavia, tal percentual é inferior ao número de novos processos ajuizados. É dizer que, a despeito do aumento do número de julgamentos, tal incremento foi insuficiente para fazer frente ao número de novas ações.

Frise-se que, muito embora o número de feitos em andamento tenha aumentado em 2018, tal circunstância não pode ser avaliada isoladamente, pois o indicador 1345 demonstra que houve aumento no número de ações julgadas em 2018 em relação a 2017.

Salienta-se, ainda, que o percentual atingido em 2018 apresentou melhora em relação a 2017 (cuja média foi de 82,89% = $(73,42815 + 113,16816 + 91,62627 + 85,49307 + 86,31856 + 83,60728 + 79,57709 + 92,80625 + 79,69434 + 85,26912 + 82,97515 + 40,66095) / 12$), a demonstrar que as medidas tomadas pelo TJSP com a implantação do processo digital tem sido efetivas.



[...] Com o máximo respeito, não se vislumbra a alardeada ausência de transparência. Afinal, todos os dados acima foram devidamente incluídos por este Tribunal no sistema SIMPPA da Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão do Estado de São Paulo e encontram-se disponíveis para consulta.

O Parquet de Contas contesta, ainda, a atribuição de resultados nulos ou inexistentes nos Indicadores 1445 – Crianças e Adolescentes Atendidos e 1582 – Conciliações e Mediações Realizadas.

Importante ressaltar que os resultados nulos de referidos indicadores do PPA não decorrem de ações ou omissões imputáveis ao Poder Judiciário, mas sim de ajustes na LOA promovidos diretamente pelo Poder Executivo.

O Indicador 1445 diz respeito à quantidade de crianças e adolescentes assistidas em ações judiciais com objetivo de ampliação de atendimentos.

Ao contrário do que se alega, a programação orçamentária prevista na LOA não é formulada pelo TJSP. Apesar de o Tribunal de Justiça elaborar sua peça orçamentária em consonância com os indicadores do PPA, não recebe o orçamento da maneira que solicita. Quando da consolidação das peças orçamentárias, o Poder Executivo altera e restringe valores que julga necessários.

Conforme demonstrado no quadro abaixo, no ano de 2018, o TJSP apresentou em sua peça orçamentária a necessidade de R\$10.834.095,00 para a Ação 2303 – Justiça da Infância e Juventude. [...] Contudo, na LOA a dotação orçamentária atribuída pelo Executivo a essa ação foi de apenas R\$10,00.

[...] Por fim, e sempre com o máximo respeito, as irregularidades atinentes à alegada demanda processual reprimida e o estoque de 20.559.851 (vinte milhões quinhentos e cinquenta e nove oitocentos e



cinquenta e um) feitos/ações parecem desbordar da competência de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, aproximando-se das competências correccionais do próprio TJSP, da Corregedoria Nacional de Justiça e do Conselho Nacional de Justiça (art. 103-b, §2º da Constituição Federal). Não obstante, ressalto que o TJSP cumpre fielmente as metas nacionais de produtividade estabelecidas pelo C. CNJ.

De acordo com o Relatório Justiça em Números (ano-base 2018)², o TJSP é o segundo Tribunal do país com maior produtividade: [...]

No que diz respeito à sugerida incompetência dessa E. Corte de Contas para cotejar a “*demanda processual reprimida e o estoque de 20.559.851 (vinte milhões quinhentos e cinquenta e nove oitocentos e cinquenta e um) feitos/ações*”, o Parquet de Contas considera que o exame da matéria não se restringe tão somente à aptidão dos resultados financeiro-orçamentários contabilmente registrados para a demonstração de equilíbrio fiscal, uma vez que a Constituição Federal assevera que a fiscalização a cargo do controle externo também deverá ocorrer sob o prisma material e substantivo, com enfoque tanto para a dimensão **operacional**, quanto para o princípio da **legitimidade** no cumprimento das metas físicas e financeiras planejadas com a entrega de resultados quantitativos e qualitativos em face da série histórica de demandas setoriais da política pública de tutela jurisdicional. É o que se depreende de seu artigo 70 e 71, inc. IV, *in verbis*:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, **operacional** e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, **legitimidade**, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.



Art. 71. O **controle externo**, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do **Tribunal de Contas** da União, ao qual **compete**:

[...] IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e **auditorias de natureza** contábil, financeira, orçamentária, **operacional** e patrimonial, nas unidades administrativas dos **Poderes** Legislativo, Executivo e **Judiciário**, e demais entidades referidas no inciso II;” (Grifamos).

Quanto ao mérito da questão em debate, cumpre destacar que os argumentos apresentados pela Origem não foram capazes de elidir as impropriedades anotadas por este Órgão Ministerial, na medida em que os parâmetros utilizados pelo TJSP para demonstrar suas atividades no exercício em comento não evidenciaram de modo efetivo a situação operacional do Órgão. As informações contidas em seu relatório de atividades não indicam o seu elevado acervo de processos judiciais (20.559.851 (vinte milhões quinhentos e cinquenta e nove oitocentos e cinquenta e um feitos/ações), tampouco traz a informação de que, no específico exercício de 2018 ora sob exame, houve um acréscimo de 885.678 ações em seu acervo, não obstante indicar que “*Em 2018, o Indicador 1345 – Taxa de Julgamento de Ações correspondeu a 100,78805%, ou seja, o número de feitos julgados em 2018, de fato, foi maior do que em 2017*”. Ademais, cabe resgatar nosso registro no sentido de que, no biênio 2017-2018, **2.005.900** ações ficaram sem decisão (acervo).

Outro ponto que a Origem não justificou de forma adequada subsiste na falta de controle dos indicadores 1445 – Crianças e Adolescentes Atendidos (unidade) e 1582 – Conciliações e Mediações Realizadas questionada pelo *Parquet* de Contas, na medida em que o TJSP se defende atribuindo tal fato apenas a “*ajustes na LOA promovidos diretamente pelo Poder Executivo*.” Ocorre que essa questão está diretamente relacionada com os registros físicos dos atendimentos pela Origem (PPA e/ou SIMPPA), os quais não se confundem com a execução orçamentária, porquanto envolvam operações distintas.



Nessa perspectiva fica evidente que os indicadores eleitos pela Origem para demonstrar a realidade operacional do Órgão foram incapazes de produzir os efeitos pretendidos. Vale dizer que tais indicadores são essenciais para orientar a sua gestão operacional e, conseqüentemente, orçamentária e financeira (anual e plurianual). Tal situação inadequada opera em desacordo com o princípio da transparência e tende a conduzir os gestores a uma equivocada tomada de decisão no momento da elaboração do plano de gestão operacional, orçamentária e financeira, donde afronta também o princípio da eficiência.

Portanto, persiste a validade do questionamento ministerial acerca do frágil monitoramento dos resultados operacionais projetados, o que, por conseguinte, compromete a “efetiva entrega de bens e serviços à sociedade), na forma do art. 165, §10 da CF/1988, diante do represamento de mais de duas dezenas de milhões de processos judiciais sem adequada estrutura de gestão capaz de lhes fazer face intertemporalmente:

“O relatório de atividades (SIMPPA), evento 47.3, não apresentou resultado específico relativo ao acervo de processos judiciais, em sentido estrito, tampouco comprovou a capacidade financeira para o cumprimento de metas ou a busca de cobertura da demanda reprimida. Notadamente quando do cotejo das ações estabelecidas no Indicador 1345 – Taxa de Julgamento de Ações em relação ao Exercício Anterior, cujo resultado apresentado pelo TJSP para o Ano/PPA (indicador) foi 100,78805%, sugerindo que a meta alcançada atenderia satisfatoriamente as necessidades de suas atividades.



(B) Execução Orçamentária:

O MPC conclui que as justificativas apresentadas pela Origem acerca das falhas anotadas no tópico relativo à execução orçamentária não foram suficientes para afastar as variadas falhas constantes na instrução processual. Considerando a gravidade das condutas, o *Parquet* de Contas reputa que tais impropriedades são capazes de comprometer a regularidade das contas em exame. Notadamente diante das seguintes dimensões:

- i. precariedade com que as peças contábeis foram exibidas pelo Órgão para o cotejo dessa E. Corte de Contas;
- ii. crescente exigência de recursos orçamentários para administração do Judiciário Paulista, por conflitar com o princípio constitucional da eficiência, especialmente pela precariedade na elaboração do relatório de atividades do exercício (abordado no item anterior) e
- iii. exorbitantes passivos financeiros não reconhecidos contabilmente, pela afronta do princípio da evidenciação contábil (art. 89 da LF 4320/64).

Aludidas impropriedades foram minuciosamente estabelecidas em nossa última oitiva. Nesse plano, por economia processual, cabe confirmá-las:

“Quanto à execução orçamentária, insta cotejar a despesa **inicialmente fixada na LOA do exercício de 2018** para o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no valor de R\$11.666.448.408,00 com a inicialmente fixada para todo o orçamento anual do Estado de São Paulo, Fiscal e de Seguridade Social, no valor total de R\$216.911.387.415,00, na medida em que a despesa fixada para o TJSP representou **5,38%** da despesa fixada do Estado no exercício de 2018. Todavia, ao final da execução orçamentária, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo liquidou o montante de R\$12.451.318.955,69, portanto, ao considerarmos o montante inicialmente fixado para despesas, constata-se um **acréscimo de 6,78%** na execução orçamentária do TJSP no exercício que ora se examina.



Neste contexto, “[...] tendo em vista o cenário de queda da receita tributária do Estado de São Paulo nos últimos anos [...]”, conforme consignado nas justificativas da Origem, elaboramos o seguinte quadro comparativo entre as despesas fixadas para o Estado e as fixadas para o TJSP nos últimos cinco exercícios, com base nas respectivas leis orçamentárias anuais, segue:

Exercício	DESPESA FIXADA (INICIAL) SP - LOA	Análise Vertical com parâmetro no exercício anterior	DESPESA FIXADA (INICIAL) TJSP - LOA	Análise Vertical com parâmetro no exercício anterior	Relação entre a Desp. Fixada do Estado e a do
2018	216.911.387.415,00	105,09%	11.666.448.408,00	108,28%	5,378%
2017	206.399.953.232,00	99,63%	10.774.473.877,00	107,02%	5,220%
2016	207.169.876.853,00	101,12%	10.067.423.277,00	106,23%	4,860%
2015	204.879.492.272,00	108,34%	9.477.317.592,00	112,46%	4,626%
2014	189.112.038.732,00		8.427.298.492,00		4,456%

Fonte: Lei Orçamentária Anual (Leis n.ºs 15265/13, 15646/14, 16083/15, 16347/16 e 16646/2018)

Pois bem, com base nas informações acima expostas, tendo em mira a crescente exigência de recursos orçamentários para administração do Judiciário Bandeirante e a capacidade financeira limitada do Estado para atender todas as políticas públicas (Saúde, Educação, Segurança Pública, dentre outras) de sua competência constitucional, vislumbra-se iminente estrago na gestão do Judiciário Paulista, notadamente por incapacidade financeira do Estado para suprir as necessidades do TJSP, em prejuízo às suas atividades constitucionais, visto que, no período proposto (5 anos), conquanto a despesa fixada para o orçamento fiscal do Estado tenha evoluído 14,70%, a despesa fixada para o TJSP evoluiu 38,44%, portanto, superando a evolução da despesa fixada para o Estado na razão de 23,36% e, por outra leitura, a relação entre a fixação de despesa para o Estado e o TJSP passou de 4,56% em 2014 para 5,38% em 2018, isto é, a participação do TJSP no orçamento fiscal do Estado aumentou 0,922% em cinco anos.

Igualmente, podem-se observar tais impropriedades na análise da Execução Orçamentária empreendida nos exercícios de 2014 a 2018,



por confronto entre a Receita Corrente Líquida do Estado com a Despesa Liquidada do TJSP, que se mostram nos seguintes termos:

Exercício	SP - RCL	Análise Vertical com parâmetro no exercício anterior	TJSP - Desp Liquidada	Análise Vertical com parâmetro no exercício anterior	Relação entre a Desp. Liquid. e a RCL
2018	159.210.706.000,00	105,05%	12.451.318.955,69	103,61%	7,821%
2017	151.562.454.000,00	107,92%	12.017.311.231,30	110,32%	7,929%
2016	140.443.287.000,00	100,03%	10.893.281.675,51	106,12%	7,756%
2015	140.398.953.000,00	103,52%	10.265.150.223,26	110,20%	7,311%
2014	135.630.165.000,00		9.315.376.150,34		6,868%

Fonte: SIGEO da Secretaria da Fazenda e Planejamento, exceto RCL de 2014 e 2015, extraídas do TCESP (Parecer das Contas)

Sobre o tema, não se pode olvidar que existem elevados passivos não reconhecidos contabilmente, a saber:

- “banco de diárias”, relatado em item próprio do relatório, cujos valores registrados desde o exercício de 2008 até 2018 somam **R\$61.914.310,57** em 31-12-2018;
- Passivo de pagamento de magistrados em andamento: **R\$874.954.090,48** e “[...] outro passivo de aproximadamente **R\$2,5 bilhões**, cujo pagamento ainda não foi autorizado e que se refere a valores de devolução de contribuição previdenciária e retroação de subsídios de 2005 e 2007 [...]”, conforme relatado no item **2.17 Passivo para pagamento de magistrados – indenizações de férias e compensações** do Auto Circunstanciado de Inspeção no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (05/03/2018 a 16/03/2018) – Unidades Administrativas Inspeção nº 744-92.2018, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, nos termos das Portarias n.ºs 4 e 8 de 2018 da Corregedoria Nacional de Justiça (Doc. 1);
- Passivo de pagamento de servidores referente à progressão anual: aproximadamente: **R\$70 milhões**, conforme relatado no item **2.9 Passivo acumulado por promoções de servidores** do Auto Circunstanciado de Inspeção no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (05/03/2018 a 16/03/2018) – Unidades Administrativas Inspeção



nº 744-92.2018, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, nos termos das Portarias n.ºs 4 e 8 de 2018 da Corregedoria Nacional de Justiça (Doc. 1) e

d. Passivo de indenização de férias e licenças-prêmio de servidores nos dois últimos anos: **R\$499.175.476,96** (Ativos: R\$451.281.092,51 e Inativos: R\$47.894.384,45), conforme relatado no item 1. Presidência, subitem: **Questões Administrativas**, tema: Férias e Licença Prêmio não usufruídos dos servidores, do Auto Circunstanciado de Inspeção no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (4 a 8 de novembro de 2019) – Processo de Inspeção nº 0006643-37.2019.2.00.0000., elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, nos termos da Portaria n.º 31 de 2 de setembro de 2019 da Corregedoria Nacional de Justiça (Doc. 3).”



(C) Bens Patrimoniais:

O MPC, na questão em debate, entende que as justificativas apresentadas pela Origem não elidiram os apontamentos efetuados pela fiscalização, particularmente por haverem se demonstrado meramente protocolares.

A bem da verdade, as teses de defesa não evidenciaram que as irregularidades – diagnosticadas no controle e contabilização dos bens patrimoniais do Órgão – foram adequadamente regularizadas.

Cabe destacar que são falhas recalcitrantes, na medida em que persistem e se agravam ao longo de vários exercícios. Vale lembrar que tais descompassos já foram objeto de ressalvas e recomendações emitidos por essa E. Corte em julgamentos pretéritos das contas do TJSP (TCs 1539/026/14, 1217/026/15, 1826/989/16 e 2629/989/17, bem como foram objeto de críticas no relatório das contas do exercício de 2019, tratadas nos autos do TC-2505/989/19).

Ademais disso, importa assinalar semelhante apontamento ocorrido no âmbito do Auto Circunstanciado de Inspeção no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (4 a 8 de novembro de 2019) – Processo de Inspeção nº 0006643-37.2019.2.00.0000, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, nos termos da Portaria n.º 31 de 2 de setembro de 2019 da Corregedoria Nacional de Justiça, constante do item 1. Como se depreende, a seguir, houve questionamento à Presidência do TJSP sobre o subitem: **Questões Administrativas**, tema: Inventário e controle sobre os bens móveis (Doc. 3):

“• Inventário e controle sobre os bens móveis

*Durante a visita in loco, a Diretoria de Contratos e Gestão de Patrimônios informou que **não há regulamentação sobre o acervo mobiliário do Tribunal, e que o controle dos bens é feito superficialmente, já que os responsáveis pelas unidades não têm controle efetivo do patrimônio sob sua responsabilidade.***

Existe um processo em tramitação (Processo n. 2019/141826) para regularizar o patrimônio mobiliário do Tribunal. No referido processo, há uma minuta de regulamento acerca da responsabilidade dos bens



para análise e aprovação pela Presidência do Tribunal. No período da inspeção, a Diretoria de Contratos informou que a última movimentação do processo foi o encaminhamento para análise da minuta pela assessoria jurídica do TJSP. Não soube informar, contudo, um prazo para finalizar o processo e normatizar o inventário. Assim, apesar de estar em andamento a regulamentação do inventário no Tribunal, cabe reiterar a importância do controle patrimonial mais efetivo e da sua regularidade, porque o afastamento dos responsáveis pela guarda dificulta a responsabilização nos casos de desaparecimento do mobiliário.” (grifos acrescentados ao original)



(D) Fundo Especial de Despesa:

Em igual medida parametrizada no tópico da execução orçamentária, O MPC conclui que as justificativas apresentadas pela Origem acerca das falhas anotadas no tópico relativo ao Fundo Especial de Despesa não foram suficientes para elidir as variadas falhas constantes na instrução processual, particularmente porque os argumentos apresentados pela Origem com o propósito de justificar os gastos controversos, conquanto não conterem abordagem com a dimensão esperada para todas as impropriedades havidas ao longo da instrução processual, estão baseados em normas – Lei Estadual nº 11.608/2003 e art. 98, parágrafo segundo da CF/88 - que não se comunicam diretamente com a regulamentação do FED em comento, tendo em vista que tratam da Taxa Judiciária, ou seja, outro instituto jurídico, em que pesem aludidas normas destinarem parte dos recursos para o FED. Desse modo não podem ser acatados tais argumentos para os fins pretendidos. Assim como entendemos, considerando a gravidade das condutas, que tais impropriedades também são suficientemente aptas para comprometer a regularidade das contas em exame. Notadamente pela:

- i. precariedade com que as peças contábeis foram exibidas pelo Órgão para o cotejo dessa E. Corte de Contas – em clara inobservância do art. 25, inciso VI das Instruções n.º 2 /2016 e
- ii. inadequação na realização da receita e na execução da despesa, particularmente por violar o art. 2ª, §§ 1º e 2º da Lei Estadual nº 8876/94, norma que instituiu o FED em comento.

Mencionadas impropriedades foram minuciosamente estabelecidas em nossa última oitiva. Nesse plano, por economia processual, cabe confirmá-las:

“De início, vale notar que os demonstrativos contábeis do FED apresentados sob evento 18.7, em atenção art. 25, inciso VI das Instruções n.º 2 /2016, não se demonstram aptos para o fim colimado, visto que apresentam lançamentos e resultados incompatíveis com a sua constituição legal, notadamente financeira e orçamentária (Lei n.º



8876/94, Decreto-Lei Complementar n.º 16 de 02-04-70 e Decreto n.º 52.629 de 29 de janeiro de 1971), na medida em que registra valores apropriados a receber no montante de R\$210.633.923,11, por outro modo, deixa de registrar no Patrimônio Líquido “*O saldo financeiro positivo, apurado em balanço anual, será transferido para o exercício seguinte, a crédito do próprio fundo*”, conforme dispõe o Parágrafo único do art. 3º da Lei 8876/94, e, ainda, registra déficit no exercício no montante de R\$18.040.642,08. Nada obstante, a apuração do saldo patrimonial demanda notas explicativas, uma vez que extremamente complexo de se cotejar.

Quanto ao desvio de finalidade na utilização dos recursos do FED, tem-se que, ao sentir do *Parquet*, procede, uma vez que instrução processual indica que a maior parte dos recursos do FED foi utilizada para suprir deficiências orçamentárias do TJSP, como a prestação de serviços contínuos – 33903796 – Serviços de limpeza no valor de R\$117.979.662,91 (DOC. 8) -, e, inclusive, despesas vedadas em sua lei de criação, como o pagamento de vantagens pessoais - 31909434 – Reemb. Férias – outro Poder e Min. Públ. - Ativos no valor de R\$575.694.378,25 (DOC. 9) -.

Ademais, insta suscitar possíveis inconsistências que encontramos na realização da receita e na execução da despesa, notadamente por incompatibilidade com a legislação que rege o FED do TJSP, a saber:

a. **RECEITAS:** Justificar, de forma circunstanciada, a Origem das receitas, tendo em mira que os recursos são provenientes, a princípio, de bens do Estado, que seguem:

1 – 13119901 – Outras receitas de aluguéis do Estado, no montante de R\$626.042,93 (DOC. 10); e



2 – 22190202 – Venda de outr. Bens patrim. Estad., no montante de R\$10.032.208,34 (DOC.11).

b. **DESPESAS:** Justificar, de forma circunstanciada, a adequação das despesas, tendo em mira a legislação que rege o FED, que seguem:

1 – 31909434 – Auxílio transporte inativa¹, no montante de R\$71.284.577,95 (DOC. 12): Vedado no artigo 2º, § 2º da Lei n. 8876/94 e constou como credor o próprio FED, assim, requer esclarecimentos adicionais;

2 – 31909416 – Outras indenizações de pessoal, no montante de R\$89.155.017,52 (DOC. 13): Vedado no artigo 2º, § 2º da Lei n. 8876/94 e constou como credor o próprio FED, assim, requer esclarecimentos adicionais;

3 - 31909434 – Reemb. Férias – outro poder e Min. Públi.-ativos, no montante de R\$575.694.378,25 (DOC. 9): Vedado no artigo 2º, § 2º da Lei n. 8876/94 e constou como credor o próprio FED, assim, requer esclarecimentos adicionais;

4 - 31909435 – Reemb. Férias – outro poder e Min. Públi.-inativos, no montante de R\$27.640.011,74 (DOC. 14): Vedado no artigo 2º, § 2º da Lei n. 8876/94 e constou como credor o próprio FED, assim, requer esclarecimentos adicionais;

5 - 33903613 – Estagiários diretamente contratados, no montante de R\$74.331.854,00 (DOC. 15): despesa ordinária de serviços contínuos e o valor de R\$74.331.338,56 constou como credor o próprio TJSP, assim, requer esclarecimentos adicionais;

6 - 33903796 – Serviços de limpeza, no montante de R\$117.979.662,91 (DOC. 8): despesa ordinária de serviços contínuos;

7 - 33903999 – Outros serviços de terceiros, no montante de R\$145.962.269,61 (DOC. 7): despesa ordinária de serviços contínuos



e, especificamente, os valores pagos processo n.º 18/49, referentes aos credores: PF7000010 – Remuneração de serviço eventual: R\$744.000,00; PF7000040 – TJ – Juros e multas devidas s/ o recolhimento: R\$7.400,00 e PF7000040 – TJ – Juros e multas devidas s/ o recolhimento: R\$24.000,00, requerem esclarecimentos adicionais;

8 - 33901401 – Diárias pessoal civil, no montante de R\$15.200.000,00 (DOC. 16): Vedado no artigo 2º, § 2º da Lei n. 8876/94 e, especificamente, o valor pago do processo n.º 18/49, referente ao credor: PF7000002 – Pagamento de diárias, ajuda de custo, regime de: R\$15.156.430,320, requerem esclarecimentos adicionais;

9 - 33909221 – Diárias, no montante de R\$10.163.711,32 (DOC. 17): Vedado no artigo 2º, § 2º da Lei n. 8876/94 e, especificamente, o valor pago do processo n.º 18/49, referente ao credor: PF7000002 – Pagamento de diárias, ajuda de custo, regime de: R\$10.090.652,93, requerem esclarecimentos adicionais;

10 - 33909318 – Ajuda de Custo para moradia (res. CNJ 199/14, no montante de R\$124.151.039,44 (DOC. 18): Vedado no artigo 2º, § 2º da Lei n. 8876/94 e

11 - 33909325 – Restituição de cooperação TJ/SSP (PM), no montante de R\$17.500.672,00 (DOC. 19): tendo em mira o conteúdo do relatório de Inspeção do CNJ – “*Convênio n. 190/2015, firmado entre o TJSP e a Secretaria de Segurança Pública, havendo repasse de valores pela prestação de serviços de segurança dos fóruns e arredores*” - , informar se o referido convênio foi encaminhado para o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para análise, bem como a consequente prestação de contas do exercício de 2018. Especificar o objeto do contrato e a forma de pagamento.



Ademais, insta cotejar excerto do Auto Circunstanciado de Inspeção no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (05/03/2018 a 16/03/2018) – Unidades Administrativas, Inspeção nº 744-92.2018, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, nos termos das Portarias n.ºs 4 e 8 de 2018 da Corregedoria Nacional de Justiça, consignado no item 2.8 Fundo de despesa – utilização do fundo (Doc. 1), onde foram suscitadas as seguintes falhas:

“2.8 Fundo de despesa – utilização do fundo

A Lei estadual n. 8.876/1994 instituiu o Fundo Especial de Despesa (FED) do TJSP. O presente achado trata de pagamentos feitos com suporte em recursos do FED e constates da documentação encaminhada pelo Tribunal. São necessários esclarecimentos complementares acerca dos elementos listados abaixo:

- a. *Convênio n. 190/2015, firmado entre o TJSP e a Secretaria de Segurança Pública, havendo repasse de valores pela prestação de serviços de segurança dos fóruns e arredores;*
- b. *Pagamento de indenizações e restituições a título de despesas sem cobertura contratual, conforme consta do documento intitulado “1.3.b – Fisc. 2015 – e-TCESP 1217.026.15.pdf”;*
- c. *Pagamento de auxílio-transporte (montante superior a R\$ 59 milhões por ano);*
- d. *contribuições a entidades privadas sem fins lucrativos;*
- e. *pagamento a estagiários;*
- f. *pagamento de diárias e ajuda de custo a pessoal civil.*

O disposto no art. 2º da mencionada lei dispõe que o fundo permitirá pagamentos de valores decorrentes de decisões



administrativas e de auxílio-alimentação, creche e funeral, em rol taxativo. Porém, mesmo para essas situações, é vedado o pagamento de vencimentos, vantagem, reajuste ou adequação de remuneração. Adicionalmente, para pagamentos de valores decorrentes de decisões administrativas, impõe-se a condição de que não exista comprometimento da finalidade de assegurar recursos para expansão e aperfeiçoamento da atividade jurisdicional, finalidade primeira da criação do fundo.”



(E) Acessório 3 –LRF.

Por fim, o MPC destaca que subsistem inconsistências no Demonstrativo das Despesas com Pessoal (arts. 22 e 59,§ 2º da LC 101/00) - 3º Quadrimestre, constante no processo n.º eTC-8795/989/18, Acessório 3 – LRF, ao evento 24.2, relativamente ao limite de gastos com pessoal.

Vale lembrar que foram realizadas deduções controversas no referido demonstrativo para apuração dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, as quais não têm previsão legal (arts. 19, § 1º, incs, I a VI, e 20, inc. I, “b” da LC 101/00), tampouco estariam amparadas no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, 8ª Edição, consoante conclusão da ATJ-Economia, a saber:

“O percentual de Despesas com Pessoal apurado, após análise das justificativas apresentadas pelo TJSP, foi de **5,90%**, diferentemente do apontado pelo d. MPC (6,02%).

Deste modo, verifico que a despesa total com pessoal **não** extrapolou o limite previsto no art. 20, inciso II, da Lei Complementar n.º 101/2000 (5,95%). Contudo, necessário **ressaltar** que o resultado de 5,90% de gastos representa **99,11%** do limite legal, superando o **limite prudencial** e, portanto, o Órgão se encontraria sujeito ao cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 22 da referida Lei:

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

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

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



II - criação de cargo, emprego ou função;

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

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

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

Frente a tal diagnóstico, o MPC conclui que tais impropriedades – deduções no referido demonstrativo para apuração dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal sem previsão legal e extrapolação do limite prudencial - corroboram o juízo de reprovação da matéria, conquanto a análise desse fato de forma isolada não tenha a capacidade para contaminar as contas em questão.



Conclusão

Em face de todo o exposto, o Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, na condição de *custos legis*, vem, mui respeitosamente, perante Vossa Excelência, com fundamento no artigo 130 da Constituição Federal e artigo 69, II do Regimento Interno dessa Corte, pugnar pela **IRREGULARIDADE** das contas do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2018, na forma do artigo 33, III, *a* e *b* da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, sobretudo pela inobservância dos princípios da legalidade, da eficiência, da transparência e da evidenciação contábil.

É o parecer que ofertamos, na qualidade de *custos legis*. São Paulo, 3 de agosto de 2023.

ÉLIDA GRAZIANE PINTO

PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

10



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/2OQcACq